

EXAMEN JURIDICO DE ALGUNOS PROBLEMAS DE AGUAS Y LIMITES ENTRE MEXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS

Marco Antonio de la Fuente V.*

INTRODUCCION Y ANTECEDENTES

Capítulos muy importantes de la historia de México, y también los Estados Unidos, recogen los conflictos entre ambos. Sin embargo, en términos generales, estos problemas han sido poco estudiados. Nuestra atención fue atraída al tratar de profundizar dichos problemas y encontrarlos, en muchas ocasiones, ante verdaderas barreras de misterio. ¿Por qué perdió México una extensión tan considerable del territorio heredado de su metrópoli, tan poco tiempo después de declarar su independencia? ¿Por qué México y los Estados Unidos no pudieron entenderse durante la primera mitad del siglo XIX? Estas, entre muchas, fueron preguntas que imponían la necesidad de reconstruir cuidadosamente las relaciones entre los dos países y de explorar los temas fundamentales que llevaron al tratado de Guadalupe Hidalgo.¹

Las relaciones de México con Estados Unidos se inscriben en la misma trayectoria histórica, en el mismo aprendizaje cultural, de las relaciones de la Nueva España con la vieja España, durante los tres siglos de colonia. Y es que subyace a este nexo que nos vincula hoy con la primera potencia imperial del mundo el mismo anhelo, casi general entre los mexicanos, de encontrar un modelo idealizado de vida (antes hispánico, ahora norteamericano) que se imponga sobre tantas diferencias socioeconómicas, socioculturales y socioideológicas, como las que nos han desunido y escindido en fragmentos que tienden siempre a pulverizar ya no sólo a la nación sino a las clases sociales y a las fracciones de estas clases. Subyace también a esta relación ambivalente con Estados Unidos el impulso rebelde frente al sometimiento a sus normas de vida política y económica y aún a sus estilos de vida cotidianos, a su moral y a sus ensueños; a su sentido de lo práctico, lo especializado y lo eficiente así en el trabajo como en la política y la cultura.

¹ Bosch García, Carlos. *Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos; 1819-1848*, Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1974.

* Profesor de derecho internacional, Facultad de Derecho, UNAM.

El crecimiento acelerado de la población y de las fuerzas productivas, que es cada vez más una consecuencia de la acción sistemática y organizada para la creación de nuevos procesos de producción, esto es a través de la revolución científica y técnica, lleva a la humanidad a encontrarse con límites naturales a su desarrollo. Estos límites derivan del tamaño finito del planeta, del agotamiento de sus recursos naturales no renovables, y de la posibilidad de cambios catastróficos en el medio ambiente natural.

Por su parte, Bosch García sostiene que la carrera de una y otra nación en busca de la primacía en la América Latina tuvo lugar en gran parte en México, e integra la historia de nuestras relaciones diplomáticas en que ambas naciones luchan por lo que cada una entiende por primacía: la una, por la expansión territorial a costa de la soberanía mexicana, y la otra, por el establecimiento de una corriente comercial vigorosa, que servirá como avanzada para la atracción política de las naciones latinoamericanas. Cualquiera de los dos conceptos de primacía producirá consecuencias gravísimas para México. La una, porque derivará a la nación de gran parte de su territorio; la otra, porque establecerá los fundamentos de gran problema de la segunda mitad del siglo XIX: la intervención extranjera en la economía nacional, con los consiguientes resultados relativos a la independencia económica del país.

Los problemas de los ríos internacionales entre México y los Estados Unidos de América se plantean por la profunda divergencia de criterios y actitudes que mantienen los dos países acerca de los fundamentos jurídicos de sus respectivos derechos para usar y aprovechar los cauces y las aguas de esos ríos; por la diferente interpretación de ciertos preceptos de los tratados en vigor y por las distintas bases y sistemas que deben aplicarse, tanto en el reparto de aguas, como en la ejecución y administración de los diversos aprovechamientos.

Por lo que toca a los antecedentes cabe hacer mención que, sujeta la Nueva España al reino español, el derecho internacional descansaba sobre la base del aislamiento. A este respecto solamente desde un punto de vista económico el Puerto de Veracruz estaba abierto al comercio.

Los ríos Bravo y Colorado estaban comprendidos íntegramente en el territorio del virreinato de la Nueva España. Las poblaciones ribereñas hacían uso de sus aguas ajustándose a las disposiciones en materia de ríos de la legislación española (Fuero Juzgo, Fuero Real, Novísima Recopilación y Leyes de las Indias) y, en su caso, a las Ordenanzas especiales del Real Gobierno.

Tal régimen legal, por una parte, consideró a los ríos como bienes públicos de uso común, con obligación para los usuarios de respetar ese atributo y de no perjudicar, los de aguas arriba, los derechos de los ribereños inferiores; y, con relación a las corrientes navegables, establecía la prohibición absoluta de obstruir el cauce y entorpecer la navegación por cualquier medio. (Fuero Juzgo: ley 31 título IV, Libro séptimo, y ley 29, título IV, Libro octavo; Fuero Viejo de Castilla: leyes 5, 6 y 7, título VI; Fuero Real: ley 6, título VI, Libro cuarto; Partidas: leyes 3, 4, 6, 8 y 31 del título XXVIII, Tercera Partida, y Novísima Recopilación: ley 7, título 26, libro VII).

En cambio, por otro lado, el territorio conquistado en el Nuevo Mundo formaba parte del Real Patrimonio: correspondía a la Corona de Castilla

el dominio no eminente, sino directo sobre las tierras y las aguas de la Nueva España. En tal virtud, el agua era adquirible por Merced y Composición y el virrey podía concederla a los particulares (Leyes, 1, título I, Libro tercero, y 4, 14 y 20, título XII, Libro cuarto de la Recopilación de las Indias).

Esta dualidad de considerar a los ríos como propiedad pública de uso común y sus aguas, por Merced Real, ser objeto de propiedad privada, se trajo en cuentas cuya resolución fluctuó según el apoyo o aplicación circunstancial de una u otra de las normas. Así, la Cédula de 18 de noviembre de 1803 y la Real Orden de 22 de junio de 1807, se basan en la propiedad pública y el uso común de las aguas que prevalecen sobre el derecho del particular (en el caso, el poderoso arzobispo de México), a pesar de su Merced Real o Concesión que debe ceder ante las necesidades públicas.

En cuanto a las disputas entre particulares, se dirimían mediante las reglas de los ordenamientos legales, tomadas o derivadas del "Derecho Romano" del repertorio Justiniano.

En ese marco legal, en diversos lugares del Alto Bravo se llegaron a desarrollar obras de cierta magnitud para el aprovechamiento agrícola de las aguas; principalmente regadíos extensos en los valles del Bravo, al sur de Santa Fe; de Española, en el afluente Chama, en el territorio de Nuevo México y de El Paso del Norte, provincia de la Nueva Vizcaya.

En 1598, los pobladores españoles al llegar a la confluencia del Bravo y el Chama encontraron agricultores indígenas regando sus cultivos. Los conquistadores establecieron, en el que llamaron Valle de Española, Chamita, como primera capital del territorio de Nuevo México. Fue abandonada por Santa Fe, en 1605, y aunque los riegos continuaron, los pobladores fueron más atraídos por la minería. La rebelión de los indios arrojó a los españoles del territorio en 1680; para entonces, había unas 12 000 hectáreas regadas al norte de Jornada del Muerto, en los valles de Española y San Luis, de cuyos productos subsistían de 15 000 a 20 000 habitantes. La reconquista definitiva del territorio, 1692, llevó, en 1700, a la fundación de Bernalillo, en 1706, de Albuquerque y, poco después, Aviquiú y, en 1730, el Rito. En 1739, la concesión de aguas de Aviquiú propició un importante sistema de irrigación en el Valle de Española y a lo largo del Chama.

Por lo que hace al Valle de El Paso del Norte, hacia 1600, sobre riegos indios se fue formando el regadío de unas 6 000 hectáreas, servidas por la Acequia Madre y una presa derivadora sobre el Bravo, hecha de ramazón, piedra suelta y tierra, que año con año había de rehacerse, ya que las crecientes de la estación de lluvias la desbarataban por completo.²

Desde el desembarco de los primeros ingleses en América, se establecieron en las regiones hondureñas al sur, o cerca de las Floridas en el Norte, hasta que España fija con Inglaterra en 1786, los límites de la Provincia de Yucatán, y, primeramente, con la misma Inglaterra en 1782, y después, en 1795, con los Estados Unidos de América, los linderos septentrionales de la Nueva España; o hasta que la Luisiana dejó definitivamente de ser española, por su retrocesión a Francia en 1800; había surgido lo que ya entonces podía llamarse el problema de las fronte-

² Enríquez Coyro, Ernesto. *El tratado entre México y los Estados Unidos de América sobre Ríos Internacionales*, México, UNAM, 1975, Tomo I, pp. 45 y 46.

ras de México, engendrado, no solamente por la indeterminación de los límites territoriales, sino por la filtración lenta, pero constante, de los súbditos y ciudadanos de otros países, en fraude a las leyes que pretendían clausurarle la entrada, y tuvieron, al fin, que reconocerles los derechos que por siglos enteros les habían rehusado.³

El 10 de febrero de 1763, por el Tratado de París, sobre las bases preliminares ajustadas en Fontainebleau, el 3 de noviembre de 1762, se arregla el rompimiento de las relaciones que habían existido entre España e Inglaterra, reconociendo a los vasallos de su Majestad Británica y sus trabajadores, que se habían establecido en las posesiones españolas, el derecho de cortar, cargar y transportar, sin ser inquietados, ni molestados con pretexto alguno, el palo de tinte o de Campeche, en las costas y territorios españoles. No obstante, la amplitud comercial, nada se estipula acerca de la libertad de los vasallos ingleses en materia religiosa, a diferencia de lo que exige y obtiene España respecto de los habitantes españoles de la Florida y de los demás territorios al este y al sudeste del río Mississippi, que por aquel tratado son cedidos a su majestad británica, la cual se obliga a dar "las órdenes más expresas y efectivas para que sus nuevos vasallos católicos romanos puedan profesar el culto de su religión, según el rito de la Iglesia Romana, en cuanto lo permiten las leyes de la Gran Bretaña."

Durante este periodo, de 1762 a 1786, España se vio obligada a consentir la presencia de súbditos ingleses en las colonias españolas. Proclamada su independencia la Nueva Inglaterra, toma el nombre de Estados Unidos de América y, por el Tratado del 27 de octubre de 1795, se fijan los límites septentrionales de la Nueva España. Se reconoció, por vez primera en la historia de la América Española, la libre navegación de un río internacional, que solamente en parte constituía el límite de los Estados Unidos con la Colonia Española de La Luisiana: la libre navegación del río Mississippi, desde su origen hasta el océano, en toda su extensión.

España, es cierto, cuidó de establecer que la libertad de navegación del río expresado, sólo se concedía a "los súbditos y ciudadanos de los Estados Unidos"; pero al principio se habían impuesto con tal fuerza que su universalidad quedó reconocida, implícitamente, en esta memorable declaración: "a menos que por algún tratado particular haga extensión esta libertad a súbditos de otras potencias."⁴

En este tratado se estipula la facultad de los ciudadanos y súbditos de los gobiernos para establecerse en los territorios que de ellos dependan; la igualdad de tales ciudadanos o súbditos con los nacionales del lugar de su residencia en materia civil y penal; la obligación del corso, que diez años antes, en el Tratado de 1785, entre los mismos Estados Unidos y Prusia, se había acordado por vez primera en los anales del derecho internacional, en fin, la libertad de comercio y de navegación.

De esta forma, el derecho español en cuanto a las relaciones de la metrópoli y de las colonias con los gobiernos y súbditos extranjeros reconocían la libre navegación de los ríos internacionales, principio que en esa época no se admitía como universal del derecho internacional.

³ Esteva Ruiz, Roberto A. *Ensayos jurídicos*, México, UNAM, 1960, p. 175.

⁴ *Ibidem*, pp. 176 y 177.

México independiente

Hidalgo, fue quien desde los inicios del movimiento de independencia dio importancia a los derechos del hombre por lo que uno de sus primeros actos fue el de la abolición de la esclavitud. Más tarde, con el Acta de Independencia, firmada en Chilpancingo, el 6 de noviembre de 1813, se afirma la soberanía interior y exterior de la nueva nación.

Con la Constitución de Apatzingán, de 1814, se volvió a afirmar la soberanía mexicana, y a negar que la conquista fuera título legal. Dio un paso más, y declaró que el pueblo que intentase sojuzgar a otro, debería ser obligado por las armas a respetar el derecho de gentes. No obstante, la misma Constitución abrió el territorio mexicano a los extranjeros y aún les confería carta de naturaleza a los radicados en él, siempre que fuesen católicos.

El reconocimiento de Estado y gobierno por parte de los Estados Unidos fue simultáneo, el 8 de marzo de 1822. Antes, en la segunda Acta de Independencia, del 28 de septiembre de 1821, se brinda amistad a España, reconociéndose la existencia y vigencia del derecho internacional, al decir que México entablaría relaciones amistosas con las demás potencias, ejecutando respecto a ellas cuantos actos pueden y están en posesión de ejecutar las otras naciones soberanas.

En el dictamen presentado a la Soberana Junta Gubernativa de Imperio Mexicano, por la Comisión de Relaciones Exteriores, del 29 de diciembre de 1821, se opinaba que las relaciones con las tribus indias bárbaras deben basarse en la amistad, en el comercio y en la fe guardada a los tratados, que es el magnetismo que atrae a los indios, y no en la conquista. Se estudia el peligroso avance de los Estados Unidos sobre las provincias limítrofes de Nuevo México y Texas, y se propone su colonización con elementos no norteamericanos; se urge la fijación de los límites entre una y otra nación, según el reciente Tratado firmado por España y Estados Unidos (1819) y se predice que si en tiempo oportuno no se poblaba Texas, la emigración aumentaría de día en día la fuerza de los Estados Unidos y cuando el Imperio (México) menos lo pensara, "saldrían de su centro gentes inmensas como las que salieron de las orillas del Danubio y Támesis, y se apoderarían de Texas, Coahuila y el Reino de Nuevo León, como los godos y los ostrogodos, alanos y otras tribus asolaron el Imperio Romano".

El Tratado de 1823 con la República de Colombia, constituye el principio de la organización, propiamente dicha, de las relaciones internacionales de México.

Las primeras naciones que reconocieron la independencia mexicana fueron la Gran Bretaña y los Estados Unidos de América; después lo hicieron, sucesivamente, los Países Bajos, Hannover, Dinamarca, España, Francia, etcétera.

Por regla general, en los tratados celebrados con todas estas potencias, se observa, de una parte, la tendencia de nuestro país a la más amplia libertad y a la igualdad de todos los hombres; y de otra parte, la desconfianza con que los Estados europeos inician sus relaciones con México.

El Acta Constitutiva de 21 de enero de 1824, prescribe que México "es libre e independiente para siempre de España o cualquier otra potencia y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona" y, por tanto, como

consecuencia implícita, le atribuye el Real Patrimonio; situación confirmada por la Constitución Federal del 4 de octubre, así, tierras y aguas pasaron a ser propiedad de la nación, la que podía darles a los particulares por merced o concesión. En ese cauce, el Decreto de 18 de agosto de 1824 sobre colonización, dispone que constituyen su objeto los terrenos de la Nación, "que no siendo de propiedad particular, ni pertenecientes a corporación alguna o pueblo, pueden ser colonizados."

Ninguna disposición semejante fue expedida con relación específica a los ríos o a sus aguas y, por ello, subsistieron los problemas inherentes a la tradicional situación dual que imperó en el virreinato; con la tendencia, sin embargo, de considerar a los ríos como bienes nacionales de uso común. Y esta situación transcurrió sin cambio alguno, en lo interno y en lo internacional, hasta 1848.⁵

Es hasta 1838 en que se firma un tratado con España, con el cual queda plena e indiscutiblemente reconocida nuestra independencia y los ámbitos de nuestro territorio. En esta época, el presidente Guerrero estableció un precedente respecto a la conducta de los diplomáticos extranjeros en México. Desde su llegada Mr. Poinsett se mezcló en la política interior. Fue tan serio el descontento que el general Guerrero se vio en la precisión de pedir su retiro.

En el año de 1836, arrecia la insurrección de Texas, y acaece la derrota de San Jacinto; de este grave asunto se sigue una acusada tensión en las relaciones diplomáticas con los Estados Unidos, favorables a los texanos, y que al mismo tiempo reclamaban indemnizaciones para sus ciudadanos perjudicados, Mr. Ellis, su representante, seguía la misma ambiciosa y brusca política del presidente Jackson, por lo cual no pudo entenderse con la cancillería mexicana, la cual negaba toda responsabilidad invocando los principios de derecho internacional, que obliga a los quejosos a agotar los recursos de la ley nacional.

Ellis demandó sus pasaportes, pues indudablemente conjugaba las reclamaciones con lo de Texas, y deseaba una ruptura. Al fin se firmó la Convención del 10 de septiembre de 1838, sometiendo las reclamaciones de los Estados Unidos a cuatro comisionados, dos por cada parte, y en caso de discrepancia, a una persona nombrada por el rey de Prusia, o, en su defecto, por el de Inglaterra o el de Holanda. Los árbitros debían fallar según la justicia, el derecho de gentes, y las estipulaciones del Tratado de Amistad y Comercio, vigente entre ambas partes.

A partir del año de 1836, en que Santa Anna fracasó en su intento de someter a los texanos rebeldes y aun les ofreció la autonomía, la conservaron éstos durante más de nueve años; en 1843 obtuvieron ser reconocidos como república independiente por la Gran Bretaña, con la que llegaron hasta a celebrar tratados de comercio y navegación.

En 1845, la República de Texas declaró que se unía a los Estados Unidos y éstos la admitieron "sobre una base de igualdad con los Estados originales en cualesquiera aspectos."⁶

Entonces Santa Anna quiso reconquistar lo que él, y muchos otros no

⁵ Enríquez Coyro, *op. cit.*, tomo I, p. 47.

⁶ Esteva Ruiz, *op. cit.*, p. 207.

habían sabido conservar; y se inició la terrible guerra del 47, injusta desde cualquier punto de vista.

Tratado de paz, amistad y límites y arreglo definitivo entre la República Mexicana y los Estados Unidos de América, del 2 de febrero de 1848.

Lo de Texas, es ejemplo de lo que es el derecho internacional manejado por una nación fuerte e imperialista: los Estados Unidos ante la negativa mexicana de vender Texas, recurrieron a medios efectivos; fomentaron la colonización y enviaron aventureros dispuestos a todo. México con su anarquía interior no pudo hacer nada.

Al proclamar Texas su independencia, los Estados Unidos manifestaron exteriormente su actitud neutral; don Manuel Crescencio Rejón hizo ver que no es lo mismo el grito de libertad de un pueblo que ha nacido y habita en un territorio, que el de un puñado de aventureros que llegaron a él por concesión del soberano.

Pero los Estados Unidos ocuparon Nacogdoches, muy al oeste del río Sabinas, que era el límite inequívoco fijado en 1819 y en 1828 entre ellos y México, su pretexto de cumplir con el Tratado de Comercio, que obligaba a ambas naciones a contener las depredaciones de los indios. Asimismo, inventaron otro motivo: la duda de cuál era el verdadero límite, pues aún no estaba trazado por los geógrafos sobre el terreno. Don Manuel Eduardo Gorostiza, negociador mexicano, hizo la defensa aduciendo que el Tratado de Comercio no facultaba a ninguna de las partes para invadir el territorio de la otra; la línea fronteriza era indudable, estaba marcada, en esa parte, por el río Sabinas, límite natural perfectamente conocido y constante. Poco después, a propuesta de Henry Clay, la independencia de Texas era reconocida por los Estados Unidos.

Como ha quedado enunciado anteriormente, México no pudo someter a la provincia rebelde, a causa de su perturbada situación interior. En 1844, Mr. Polk presentó al Senado de los Estados Unidos de América, la aprobación del tratado de anexión de la provincia mexicana, efectuado al año siguiente.

En tanto, México había notificado que la anexión sería considerada como una declaración de guerra. Los Estados Unidos sostuvieron que México fue el agresor, al enviar tropas a la margen izquierda del Bravo, pues este río y no el Nueces, marcaba la frontera texana. Habíamos invadido, pues, a su parecer, su territorio.

Después de tan infausta guerra (1846-1847), el Tratado de Paz, firmado en Guadalupe Hidalgo, nos arrancaba la mitad de nuestro territorio, en pro de la política del "destino manifiesto", apoyada en la doctrina Monroe.

En este Tratado, aparecen determinadas las fronteras entre los dos países, que sólo serían modificadas, ligeramente, en acuerdos posteriores.

En el artículo V de este Tratado, llamado también de Guadalupe Hidalgo, se dice que

la línea divisoria entre las dos Repúblicas comenzará en el Golfo de México, tres leguas fuera de tierra, frente a la desembocadura del Río Gran-

de, llamado por otro nombre Río Bravo del Norte, o del más profundo de sus brazos, si en la desembocadura tuviere varios brazos, correrá por mitad de dicho río, siguiendo el punto en que dicho río corta el lindero meridional de Nuevo México; continuará luego hacia Occidente por todo este lindero meridional (que corre al norte del pueblo llamado El Paso) hasta su término por el lado Occidente; desde allí subirá la línea divisoria hacia el Norte por el lindero de Occidente de Nuevo México, hasta donde este lindero está cortado por el primer brazo del Río Gila (y si no está cortado por ningún brazo del Río Gila, entonces hasta el punto del mismo lindero Occidental más cercano a tal brazo, y de allí en una línea recta al mismo brazo); continuará después por mitad de este brazo y del Río Gila hasta su confluencia con el Río Colorado; y desde la confluencia de ambos ríos la línea divisoria cortando el Colorado, seguirá el límite que separa la Alta de la Baja California hasta el mar Pacífico.⁷

Respecto a las porciones fluviales, el Trajado estableció la navegación “libre y común a los ciudadanos de ambos países”, prohibiendo se hicieran obras que la impidieran o la entorpecieran en todo o en parte, ni aun con motivo de favorecerla. Además, estipuló el libre e ininterrumpido tránsito por el trayecto del Colorado en nuestro país, a fin de que se pudiera navegar sin restricción alguna del Golfo de California a territorio de EUA, o de éste a aquél.

Tratado de 30 de diciembre de 1853

Los Estados Unidos no quedaron conformes con la frontera establecida por el Tratado de Guadalupe Hidalgo. Se resistieron a que se trazase en las inmediaciones de El Paso, autorizando a su ministro Gadsden, para zanjar esa cuestión, y para proponer la compra, hasta por cincuenta millones de dólares, de un territorio adicional, para la construcción de un camino; recomendaron, además, que sólo hablase del negocio con Santa Anna y sus íntimos para que no fracasara.

Se concertó rápidamente el Tratado de 30 de diciembre de 1853, conocido como *Tratado de la Mesilla*, por el que perdimos ese vasto territorio, eximimos a los Estados Unidos de la obligación de contener las depredaciones de los bárbaros, y les volvimos a reconocer derechos sobre Tehuantepec, por diez millones de pesos.

En consecuencia, los tratados de límites, vigentes, hicieron al Bravo y al Colorado ríos internacionales con el carácter predominante de limítrofe, el primero, y, el segundo, de río sucesivo.

Por ello, con relación al Bravo establecieron la navegación libre e igual para los dos países y, en cambio, en lo que atañe al Colorado aseguraron el tránsito libre del ribereño superior —Estados Unidos de América— por el territorio del inferior —México.

Ningún otro uso de los cauces ni el aprovechamiento de las aguas fue previsto.

Al quedar amojonado el tramo fronterizo terrestre del Colorado al Pací-

⁷ Seara Vázquez, Modesto. *La política exterior de México*, Ed. Esfinge, 1969, p. 48.

fico, el río Tijuana resultó cruzado por la línea divisoria; por lo tanto, adquirió el carácter de río internacional sucesivo.

El cumplimiento de las estipulaciones relativas a la determinación de la línea fronteriza — artículo V del Tratado de Guadalupe y I del de la Mesilla —, los representantes de ambos gobiernos señalaron la frontera con monumentos en el terreno y levantaron los planos topográficos correspondientes. La divisoria así fijada es conocida como “línea Emory-Salazar”, por los dos topógrafos principales que realizaron la tarea.

Lo deleznable de alguno de aquellos monumentos y actos de malhechores resultaron en la pérdida del trazo material de grandes tramos de la frontera los conflictos entre derechos probados y de jurisdicción de autoridades locales, con ser muchos y algunos graves, fueron el mal menor surgido de la incertidumbre producida. Después del fin de la guerra norteamericana de Secesión, bandas armadas de abigeos y salteadores asolaban una dilatada zona en ambos lados de la frontera y su persecución por fuerzas militares o policíacas llevaba a frecuentes invasiones de la nación en que aquéllos se refugiaban en su fuga. Las violaciones al territorio mexicano por destacamentos del ejército de EUA revistieron tanta gravedad y escándalo que las relaciones entre los dos países vivieron 1877-80 tensas horas de amenaza bélica.⁸

Por virtud del presente Tratado (30 de diciembre de 1853), se modificó el anterior, en cuyo artículo I se destacan las siguientes disposiciones:

...Subsistiendo la misma línea divisoria entre las dos Californias, tal como está ya definida y marcada, conforme al artículo V del Tratado de Guadalupe Hidalgo, los límites entre las dos Repúblicas serán los que siguen: comenzando en el Golfo de México, a tres leguas de distancia de la costa frente a la desembocadura del Río Grande, como se estipuló en el artículo V de Tratado de Guadalupe Hidalgo; de allí, según se fija en dicho artículo, hasta la mitad de aquel río al punto donde la paralela del 31°47' de latitud Norte atraviesa el mismo río; de allí cien millas en línea recta al Oeste; de allí al Sur a la paralela 31°20' hasta el 11° del meridiano de longitud Oeste de Greenwich; de allí en línea recta a un punto en el Río Colorado, 20 millas inglesas abajo de la unión de los Ríos Gila y Colorado; de allí por la mitad de dicho Río Colorado, río arriba, hasta donde se encuentra la actual línea divisoria entre los Estados Unidos y México...⁹

Tratado de 12 de noviembre de 1884

Por virtud de este Tratado, se enmiendan fallas y unifican criterios en cuanto a la presencia de fenómenos naturales en los cauces de los ríos fronterizos, unidos a las imprevisiones de acuerdos anteriores.

Se estipulaba que

En virtud de que algunas porciones de la línea divisoria fijada en el Tratado del 2 de febrero de 1848, siguen el centro del canal de estos ríos, se

⁸ Enríquez Coyro, *op. cit.*, tomo I, p. 49.

⁹ Seara Vázquez, *op. cit.*, p. 49.

confirma que esta línea seguirá siempre el centro del canal normal de los citados ríos a pesar de las alteraciones de las riveras en su curso, siempre y cuando sean por causas naturales.

Persistirá esta demarcación aun cuando el canal original llegare a secarse del todo o a obstruirse.

De esa manera, cualquier otro cambio no producirá efecto alguno, y las tierras separadas por causa de la formación de canales nuevos continuarían perteneciendo a la nación que las poseía anteriormente.

Convención de 10. de marzo de 1889

Esta convención es el futuro de la experiencia obtenida en los cuarenta y un años en el tratamiento de las cuestiones de límites entre ambos países.

Enriquez Coyro sostiene que "sería por inadvertencia del ministro mexicano, Romero, y del secretario de Estado, Bayard, y por el carácter específico de la encomienda, pero a partir de la fecha de vigencia del nuevo instrumento internacional existieron con el mismo nombre: "Comisión Internacional de Límites entre México y los Estados Unidos de América", dos organismos distintos, uno para "remonumentar la frontera terrestre de El Paso al Pacífico" y el segundo para "decidir las cuestiones que susciten por las desviaciones" de los ríos Bravo y Colorado. A fin de salvar la confusión, al título de la segunda se le agrega —extraoficialmente— la expresión: fluviales.

Así pues, como la primera Comisión Internacional de Límites, Blanco-Barlow, quedó instalada el 17 de noviembre de 1891 y la de Límites (fluviales), Osorno-Mills, el 8 de febrero de 1894, habida cuenta de que aquélla dio término a su encomienda el 14 de agosto de 1896, resulta que su actuación simultánea se redujo a los dos años y medio que separan estas dos últimas fechas.¹⁰

Se expresa la mutua conveniencia para que

Todas las diferencias o cuestiones que se susciten en partes de la frontera en que sirven de línea divisoria los Ríos Bravo del Norte y Colorado, provenientes de alteraciones o cambio en el lecho de ambos ríos y que afecte a la línea fronteriza, se someterán al examen y decisión de una Comisión Internacional de Límites, con jurisdicción exclusiva sobre tales diferencias.

Estará formada por un comisionado designado por cada gobierno, un ingeniero o consultor nombrado en la misma forma, y cuantos secretarios e intérpretes juzguen conveniente. Los fallos en que los Comisionados estuvieron de acuerdo se considerarán obligatorios para ambos gobiernos, salvo desaprobación de una de las partes dentro del mes siguiente en que se pronuncie. En estos casos, ambos gobiernos decidirán amistosamente.

Por último, se establece que la duración de la Comisión Internacional de Límites así creada, sería de cinco años; plazo que, mediante una Conven-

¹⁰ Enriquez Coyro, *op. cit.*, tomo I, p. 51 y 52.

ción firmada el 21 de noviembre de 1900, se prorrogó indefinidamente para el mejor y debido cumplimiento de sus fines, “sin perjuicio del derecho de las partes a su disolución previo aviso de seis meses, pudieron renovarse posteriormente dicha Comisión y cesar la propia Convención del 1o. de marzo de 1889, doce meses después de la comunicación de una de las partes en este sentido”.

El mismo autor señala que “De acuerdo con dicha sugestión, fue concertada, el 20 de marzo de 1905, la Convención para evitar las dificultades orinadas por los frecuentes cambios a que en su cauce están sujetos los ríos Bravo y Colorado”. Reafirma el límite arcifinio y dispone que los “bancos” separados de una margen, por aluvión combinado con avulsión y cambio de canal, pasen al “dominio y jurisdicción” del país de la margen a la que se agregaron, con excepción de las porciones de terreno con superficie mayor de doscientas cincuenta hectáreas y de las habitadas por más de doscientas personas; casos en los cuales el límite internacional sería la línea fija monumentada en el centro del cauce anterior. Desde luego, “elimina” de la aplicación de la Convención de 1884, 58 “bancos” en el Bravo, delimitados en planos aprobados por la Comisión declarada el dominio y jurisdicción de México sobre aquellos ubicados al sur del cauce existente y atribuye a EUA los del lado norte. Por lo que hace a los “bancos” —en el Bravo y en el Colorado— no delimitados todavía y a los que se formaran en el futuro, confiere a la comisión la facultad de resolver su “eliminación” o determinar, en su caso, la línea fijada del tramo fronterizo terrestre.

En tales términos, el nuevo arreglo dio una mayor precisión al sistema mixto del límite fluvial: arcifinio, como norma general, y de línea monumentada en tramos terrestres, en los casos excepcionales previstos. Además, estableció el procedimiento de “eliminación” y permuta de bancos a fin de hacer efectiva la norma general y, para ello, otorgó a la Comisión Internacional¹¹ de Límites la importante facultad de decidir la atribución de soberanía territorial, con sujeción a pocas normas sencillas y a la no objeción de los dos gobiernos.

El secretario Mariscal explica al Senado, al remitirle la Convención, el 1o. de mayo de 1905; “viene a sustituir a una frontera incierta, complicada y confusa, consistente muchas veces en antiguos canales ya completamente borrados y muy difíciles de definir, con una línea divisoria precisa y clara como lo son siempre los límites naturales”.

El problema de la inalienabilidad del territorio patrio lo elude con estas palabras: “Creo inútil manifestar a ustedes que la forma de los citados artículos de la Convención de 84 no envuelve cesión alguna del territorio nacional cierto y bien determinado, sino una simple aclaración de límites en una parte de nuestra frontera cuya soberanía se disputan las dos naciones colindantes.”

Las labores de la Comisión fueron tan serias y adecuadas que le ganaron una indisputada y notoria autoridad moral. Por ello, en 1896 y 1901, según se relata más adelante, le fue encomendado el estudio del problema de las aguas internacionales; asunto extraño, por completo, a los motivos y propósitos de su creación. Asimismo, sus facultades específicas fueron en au-

¹¹ *Ibidem*, p. 54.

mento en virtud de las Convenciones de 20 de marzo de 1905, 24 de junio de 1910 y 10. de febrero de 1933. En la primera, llamada "de Eliminación de Bancos" —según lo expuesto en los párrafos precedentes— se llevaron al extremo posible las facultades de atribución territorial y permuta de terrenos entre los países. Por la segunda, se elevó su rango y actuación a fin de constituirla en Tribunal Internacional de Arbitraje para la controversia de El Chamizal, y, por la de 1933 de rectificación del cauce del Bravo en el Valle de Ciudad Juárez-El Paso se le concedieron poderes adicionales, técnicos y administrativos, de proyectar, dirigir, inspeccionar, preservar y controlar el funcionamiento de las obras del encauzamiento artificial.

Los numerosos arreglos internacionales y el funcionamiento de la Comisión fortalecieron para el Bravo y el Colorado la situación jurídica característica de los ríos internacionales.

Tratado para resolver las diferencias fronterizas pendientes y para mantener los Ríos Bravo y Colorado como la frontera Internacional, entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, 23 de noviembre de 1970.

Para terminar con el conflicto de ajuste de los cortes de Ojinaga-Presidio, el del Horcón, la isla de Morteritos, frente a Reynosa y algunas otras islas, causado por variaciones del Río Bravo, se negoció el 23 de noviembre de 1970 el Tratado para resolver las diferencias fronterizas pendientes y para mantener los ríos Bravo y Colorado como la frontera internacional, entre nuestros países y los Estados Unidos de América.

El tratado, además de mantener a los ríos limítrofes como frontera internacional, establece normas precisas para señalarla en el Golfo de México y el Océano Pacífico.

Cruz Miramontes,¹² a propósito del artículo primero del Tratado de referencia, expresa que la transferencia de tierras a los Estados Unidos constituye un regalo, ya que la fracción constituye parte del territorio nacional, y por ende, un acto ilegítimo que viola fundamentalmente los artículos 27 y 133 constitucionales.

El artículo II señala que la línea divisoria entre los dos países, correrá "por el centro del cauce ocupado por el escurrimiento local, y en donde cualquiera de los ríos tenga dos o mas cauces, por el centro del cauce que tenga la mayor anchura promedio en su longitud, para el escurrimiento normal". El Límite señalado determina la soberanía de las tierras de uno y otro país.¹³

Al analizar el artículo III, Sepúlveda¹⁴ señala que el sistema no parece del todo aceptable para México, ya que

¹² Cruz Miramontes, Rodolfo. "Comentarios al tratado para resolver las diferencias fronterizas pendientes y para mantener a los Ríos Bravo y Colorado como la Frontera Internacional entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América". *Estudios sobre Derecho Internacional*. Asociación Mexicana de Derecho Internacional, México, 1975. p. 10.

¹³ *Ibidem*, p. 11.

¹⁴ Sepúlveda, César. "Tratado Fronterizo con EU: negociación opaca; apresurada aprobación." México, *Excelsior*, 4 de enero de 1972, p. 6-8 y 9.

cuando el caprichoso y divagador Río Bravo, como tiene por costumbre, corra su cauce al sur en varios tramos simultáneamente segregando porciones territoriales mexicanas, menores cada una de 250 hectáreas, y transcurren los tres años sin que, por falta de recursos o por desidia, se hagan las obras para restituir el río a su cauce actual, debemos resignarnos a perder esos tramos, como lo sentencia el Tratado, no obstante la inalienabilidad y la imprescriptibilidad que señala la Constitución.

El artículo IV contiene normas para reglamentar las obras que los Estados contratantes hagan, con objeto de reducir a un mínimo los desalojamiento de los ríos Bravo y Colorado así como prevenir los problemas que presentarán al segregarse porciones territoriales.

Se señala en el artículo V el establecimiento de los límites marítimos a 12 millas de la costa para ambas naciones, lo que con la ampliación de nuestra Zona Económica Exclusiva resulta obsoleto.

Por el artículo VI se obliga a los Estados a que los terrenos que pasen del uno al otro, por la aplicación del Tratado, deben ser "... En plena propiedad, libres de títulos de propiedad privada y limitaciones al dominio o gravámenes de cualquier clase"; "será por su cuenca exclusiva la compensación a sus respectivos propietarios" y, además, se dice que entre los mismos gobiernos no tendrá que efectuarse ningún pago por causa de dicha transferencia de terrenos.

En el artículo VII se previene que sobre los puentes internacionales que crucen cualquiera de los ríos comunes se deberá establecer un monumento que con precisión marque el límite internacional en el momento de hacer el señalamiento.

Finalmente, el artículo VIII acuerda la terminación de las convenciones de 12 de noviembre de 1884 y la del 20 de marzo de 1905 y la modificación, en lo conducente, de otros tratados al cesar en sus efectos los artículos 5o. del de 1848, el 4o. de 1889 y el 6o. de 1933, determinándose además que cualquier otro convenio no comprendido en la enumeración anterior que contenga alguna disposición contraria al tratado comentado, se modificará también en su parte conducente, y el artículo IX, que contiene disposiciones relativas a ratificaciones y canje.

Respecto del instrumento que se analiza, Sepúlveda hace las siguientes observaciones:

A primera vista, el celebrar un pacto para resolver unas cuantas y sencillas cuestiones resulta excesivo, máxime que la satisfacción a los problemas de mutación de cauce del río podrían quedar en manos de la Comisión Internacional de Límites y Aguas, que es un cuerpo que ha madurado, y que ha ganado en prestigio y funciones. Mas la costumbre en las relaciones entre los dos países consagra elevar a un tratado formal el ajuste de estas pequeñas diferencias de linderos y es por ellos que tuvo que negociarse este pacto. Por otra parte, admitió que, en tanto se trate de resolver cuestiones fronterizas, que son muy delicadas y psicológicamente complicadas, cualquier procedimiento es bueno, con tal de que al solventar unos problemas no se dejen otros pendientes. *

El Tratado de 1970 no es todo lo claro que fuera de desear, y contiene

algunas obscuridades y repeticiones, que tal vez hubiesen podido eliminarse, de no haberse dejado llevar los negociadores por la premura, pues recuérdese que se firmó siete días antes del cambio de poderes federales.

Otra de las críticas es que el tratado resulta oscuro, ya que no enumera e identifica las islas surgidas en el cauce, y que son en número considerable.

De cualquier modo, el tratado resuelve algunas cuestiones, impide la prolongación de conflictos existentes, y evita algunas disputas futuras. A pesar de los defectos apuntados resulta aceptable, a falta de algo mejor. Constituye desde luego un pequeño avance en ese largo camino hacia la estabilización final de la frontera. Y su utilidad reside en que hace esperar tratados mejores.¹⁵

Convenio para la equitativa distribución de las aguas del Río Bravo (Río Grande) de 21 de mayo de 1906

Antes de iniciar el análisis de esta Convención, nos referiremos como antecedentes a la Doctrina Harmon, que ha defendido la soberanía absoluta del Estado sobre la integridad de su territorio.

Nuestros juristas, en 1890, determinaron que, un Estado ribereño superior de un río internacional, no podía ejecutar obras sobre el tramo que corriera sobre su territorio que causaran cambios en el volumen o en el cauce del río y que perjudicaran al ribereño inferior, por lo que México tenía derecho a evitar futuras construcciones que disminuyeran dicho caudal; hacer que se destruyeran las ya existentes y ser indemnizado por los daños y perjuicios que se le habían ocasionado.¹⁶

Cinco años más tarde y con apoyo de lo anterior, el gobierno mexicano, a través de don Matías Romero, presentó ante el señor Richard Olney, secretario de Estado Norteamericano, una reclamación por el uso indebido de las aguas internacionales y una demanda del pago de daños y perjuicios que ascendió a la suma de 35 millones de dólares. La base del alegato fue que, el gobierno norteamericano antes de iniciar la construcción de cualquier obra, hubiese obtenido el consentimiento del gobierno a mantener la navegabilidad del río y debió respetar el uso que los mexicanos desde tiempo inmemorial venían haciendo al irrigar sus tierras.

Tras consultar la opinión de la Comisión Internacional de Límites, el 25 de noviembre de 1896, rindió su veredicto en el sentido de que por años México había sido privado equivocadamente de los derechos que poseía para el reparto equitativo de las aguas en disputa, recomendando la celebración de un tratado que las repartiera en forma equitativa mediante la construcción de una presa cerca de El Paso, Texas, y renunciando México a sus reclamaciones.

¹⁵ Sepúlveda, César. *La frontera norte de México*, Ed. Porrúa, México, 1976, p. 146 y 153.

¹⁶ Secretaría de Relaciones Exteriores. *El Tratado de Aguas Internacionales*, México, 1947, pp. 16-17.

Más tarde, el 3 de diciembre de 1894, el presidente Cleveland, declaraba que el problema del uso de las aguas del Río Grande para irrigación debía ser resuelto por un acuerdo equitativo de los dos países interesados. No obstante, el gobierno norteamericano procedió de otra manera consultando la opinión del procurador general, señor Judson Harmon, antes de dar su respuesta. Esta, pronunciada en 1895, se conoce con el nombre de doctrina Harmon.

Sobre la obligación de ambas partes de no entorpecer la navegación, el señor Harmon expresó que de la lectura del artículo 7 del Tratado de Guadalupe Hidalgo se deducía que dicho deber únicamente se constreñía a la sección internacional de la corriente, por lo que, al construirse obras sobre el territorio norteamericano no se violaba esta disposición.

La lectura de dicho artículo nos muestra lo contrario, ya que expresa que:

Como el Río Gila y la parte del Río Bravo del Norte, se dividen por mitad entre las dos repúblicas, según lo establecido en el artículo V, la navegación del Gila y en la parte que queda indicada del Bravo, será libre y común a los ciudadanos de ambos países, sin que por alguno de ellos pueda hacerse sin consentimiento del otro ninguna obra que impida o interrumpa... el ejercicio de este derecho, ni aún con motivo de favorecer nuevos métodos de navegación...¹⁷

En cuanto al segundo punto de la reclamación, Harmon sostuvo que, conforme al derecho internacional, es principio fundamental la soberanía del Estado sobre su propio territorio, siendo la jurisdicción exclusiva y absoluta, por lo que una restricción del derecho originada en el exterior constituye una disminución de su soberanía. Agregaba que la única fuente o causa para la limitación debe ser su propia voluntad.

De acuerdo con lo anterior, conforme al derecho internacional no existe para un Estado obligación de limitar el uso de las aguas que corren en su territorio aunque afecten los intereses de otro Estado. De esa forma la jurisdicción y el control de la sección nacional del mismo pertenece irrestricta y absolutamente al país sobre el cual corren. Esto es lo que constituye la doctrina de soberanía absoluta.

Por nuestra parte, creemos que esta posición pretendió encerrar en fórmulas jurídicas posiciones de carácter fundamentalmente políticas. Asimismo, sostenemos que cada ribereño tiene derecho a un uso razonable del agua, siempre y cuando dicho uso no cause sensibles daños en los bienes o lesione los derechos de los demás estados ribereños.

Sepúlveda nos comenta que

La Tesis de Harmon, por principio de cuentas, no era consecuente ni con la práctica de Estados Unidos ni con las prácticas internacionales corrientes entonces, ya que existían para esa fecha no pocos tratados entre países europeos que contradecían la afirmación del Attorney General.

¹⁷ Secretaría de Relaciones Exteriores. *Tratados y Convenciones sobre límites y aguas entre México y Estados Unidos*, México, 1946, p. 4.

La Doctrina Harmon, puede decirse, jamás ha sido expresión del derecho fluvial internacional. Más bien debe considerarse como una aserción cautelosa de que, al no existir normas visibles de derecho internacional sobre esas corrientes de aguas, cabía la posibilidad de que los Estados impusieran su propia norma.¹⁸

De todo lo anterior, concluimos que el rechazo general a los postulados de la doctrina Harmon fue señal definitiva en el cambio de actitud contemplado en el Tratado de aguas de 1944 donde, como veremos adelante, se buscaron sistemas adecuados para compartir las aguas comunes.

Convención del 21 de mayo de 1906

Desde 1897, el representante de México, Matías Romero, había presentado un proyecto de Convención que contenía el resultado y las opiniones de tantos estudios efectuados a la fecha, y por fin después de salvar incidentes y problemas, se culmina con la firma del convenio citado que vino a conjugar la construcción de una nueva presa que se había iniciado en 1905, cerca de Engle, Nuevo México.

El señor Alvey A. Adee, representante del Departamento de Estado Norteamericano, señaló que su gobierno seguiría respetando la doctrina Harmon para buscar una salida a sus obligaciones, sosteniendo que no había encontrado razón ni en acuerdos vigentes entre ambos países ni en el derecho internacional, por lo que se tomarían en cuenta ciertos principios mínimos de buena vecindad y de cortesía internacional.

Sepúlveda afirma en su obra *La frontera norte de México*, que el tratado sobre la distribución de aguas del Río Bravo, de 1906, desmiente la doctrina Harmon, puesto que el otro Estado admite cierta responsabilidad de conceder porciones de líquido a nuestro país. Es cierto que se pusieron ahí algunas salvedades, tales como las que aparecen en el proemio, en que se expresa que los Estados Unidos... "movidos por consideraciones de cortesía internacional..." y las que se consignan en el artículo IV, en donde se dice que la entrega de aguas no debe interpretarse como reconocimiento por los Estados Unidos de ninguna reclamación que corresponda a México por esas aguas pero estas salvedades no desdichan de la obligación de entregar regularmente ciertos volúmenes de agua en el lecho de ese río internacional en lo adelante, o sea, 74 millones de metros cúbicos por año, con lo cual se reconoce el principio de la prioridad de uso. Es incuestionable, que al ser consignado en un instrumento internacional, ello se convirtió en una obligación cierta y exigible.¹⁹

De esta manera, en seis artículos se regularon las aguas del tramo del Río Bravo que van desde la Acequia Madre o Canal Mexicano, arriba de Ciudad Juárez, hasta Fort Quitman, Texas, y se dedicaron a irrigación.

Por su parte, el gobierno norteamericano se obligó a entregar anualmente a México la cantidad de sesenta mil acres pies conforme una tabla detallada con aportaciones mensuales que se describieron en el artículo.¹¹

Si bien estos preceptos no están al amparo de la doctrina Harmon, la ra-

¹⁸ Sepúlveda, *op. cit.*, p. 116.

¹⁹ *Idem*, p. 117.

zón de su constancia aparece en el preámbulo al consignar que los contratantes estaban deseosos de ponerse de acuerdo sobre la equitativa distribución del Río Grande y de alejar todas las causas de discusión... “obrando por consideraciones de cortesía internacional...”.

Los artículos IV y V expresan:

ARTICULO IV. La entrega del agua, como aquí se establece no se considerará como un reconocimiento por los Estados Unidos de ningún derecho por parte de México a dichas aguas; y se conviene que, en consideración a dicho abastecimiento de agua, México retira cualquiera y todas las reclamaciones, sea cual fuere su objeto, a las aguas del Río Grande, entre la boca del actual Canal Mexicano y Fort Quitman, Texas, y declara también completamente arregladas y extinguidas todas las reclamaciones hasta hoy presentadas, existentes, o que puedan después suscitarse o presentarse contra los Estados Unidos a causa de cualquier daño que los propietarios de tierras en México aleguen haber sufrido con motivo de la desviación de aguas del Río Grande, efectuada por ciudadanos de los Estados Unidos.

ARTICULO V. Los Estados Unidos, al celebrar este Tratado no otorgan con él, explícita ni implícitamente, ningún fundamento legal para reclamaciones que en lo futuro se aleguen, o puedan alegarse, procedentes de cualesquiera pérdidas sufridas por los propietarios de tierras en México, ora se deban o se aleguen deberse a la desviación de las aguas del Río Grande dentro de los Estados Unidos; ni convienen los Estados Unidos de ninguna manera en el establecimiento de ningún principio general o precedente a causa de la celebración de este Tratado. Quedan entendidas las dos altas partes Contratantes que el arreglo que se proyecta con este Tratado sólo se extiende a la porción del Río Grande que forma el límite Internacional, desde la boca del Canal Mexicano hasta Forth Quitman, Texas, y a ningún otro caso.

De esta manera, en estos artículos quedaron reflejados los intereses inmediatos de los Estados Unidos de Norteamérica. La aceptación de que su deber era jurídico y no de cortesía, fue avalado por Kaufmann y Von Bar quienes sostuvieron ante el Institut de Droit International en sesión celebrada en 1911, en Madrid, que tácitamente se había consagrado el principio de que un Estado ribereño superior no podía usar las aguas de un río común en forma que acarreará daños o perjuicios al Estado ribereño inferior.

Asimismo, no se consagró en el citado convenio, el principio de prioridad en el uso de las aguas, porque se desconocieron como legales los usos efectuados por mexicanos, ya que sólo se habla de cortesía y no de derecho internacional.

El presente Tratado nos obligó a olvidar para siempre las reclamaciones existentes en ese momento.

A propósito del Tratado, Felipe Lugo expresa: “...constituye la conven-

ción más ignominiosa y perjudicial que México ha tenido que aceptar en su turbulenta vida independiente...²⁰

En síntesis, podemos expresar lo siguiente:

Por la autorización que concedió México para la construcción de la presa en el Estado de Nuevo México, lo que constituía una violación a los tratados celebrados anteriormente por parte de los Estados Unidos, se convierte en una situación legal.

Se perdió el derecho al reclamo de daños y perjuicios ocasionados.

Los Estados Unidos admitieron implícitamente los derechos de nuestro país sobre las aguas del río Bravo.

Se dejaron pendientes muchos problemas, dejándose pasar la ocasión "... sin aprovechar la oportunidad para celebrar un Tratado de carácter general, que comprendiera íntegramente el Río Bravo y no sólo un pequeño tramo de él, así como los Ríos Colorado y Tijuana".²¹

El tratado ha operado satisfactoriamente hasta la fecha, y ha sido cumplido puntualmente por Norteamérica. Constituye el antecedente necesario del tratado de aguas de 1944. La objeción que se le puede hacer por parte de México es que no le otorga un volumen suficiente de agua. Ofreció la ventaja, sin embargo, de permitir la observación de errores de previsión, que los mexicanos procurarían evitar en sus futuros tratados.

EL CASO DEL RIO COLORADO

1) *Antecedentes*

El río Colorado es una corriente internacional cuya cuenca está comprendida en dos países, México y los Estados Unidos de América, lo que a veces no parece tomarse en cuenta, quizás porque la parte de la cuenca comprendida en México es mínima en relación con la cuenca total y no es factor que modifique el escurrimiento por el río ni en su volumen, ni en su calidad. De cualquier manera, en el río Colorado hay dos usuarios, México y los Estados Unidos.

a) *Uso conjunto de las aguas del Río Colorado*

El asunto de la salinidad del río Colorado es un claro caso de prepotencia y arbitrariedad ejercida por la potencia contra su débil vecino; un llano atropello como lo califica Luis Cabrera, en su crónica sobre el problema.

La historia se inicia a fines del siglo pasado, cuando ambos países empezaron a utilizar conjuntamente las aguas del río Colorado para regar las tierras del Valle de Mexicali y del Valle Imperial. Este uso conjunto —señala Cabrera—, era obligatorio, ya que por razones topográficas, para que el agua del Colorado escurriera hasta el Valle Imperial, era necesario conducirla por canales construidos a través del Valle de Mexicali.²²

²⁰ Lugo, Felipe. *Breve estudio del Tratado sobre aguas internacionales celebrado entre México y los Estados Unidos*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1947, p. 9.

²¹ *Idem*, p. 10.

²² Cabrera, Luis. *La salinidad de río Colorado: una diferencia internacional*. Colección del Archivo Histórico Diplomático. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1975, p. 10.

Bien pronto empezaron los problemas. Dado que el aprovechamiento del río se hacía en forma desordenada y arbitraria, en 1904 se creó, de acuerdo a las leyes mexicanas, una compañía estadounidense a la que se otorgó una concesión para conducir por territorio mexicano aguas del río Colorado hacia el Valle Imperial y para emplear hasta la mitad de ellas en regar tierras del Valle de Mexicali.

Las primeras obras que se construyeron para derivar las aguas del Río fueron, en parte, causa de la gran inundación que en 1905, además de sepultar bajo las aguas los Valles de Mexicali e Imperial, formó el Mar del Salton al llenar una depresión natural del terreno situado en territorio de los Estados Unidos, al norte del Valle Imperial. En efecto, la compañía debía extraer las aguas mediante una obra de toma construida inmediatamente al norte de la frontera y conducir las por un sistema de canales con capacidad de 284 metros cúbicos por segundo, pero siguiendo una conducta abusiva y sin conocimiento ni autorización del gobierno de México, con flagrante desacato a la concesión mexicana, abrió imprudentemente una bocatoma en territorio mexicano, por la que, al ocurrir fuertes crecientes, se desvió el río abandonando su cauce y tomando un nuevo derrotero hacia el poniente y el norte.²³

Durante muchos años, los dos valles mencionados “que geográficamente y físicamente forman parte de uno solo” —dice Cabrera—, usaron simultáneamente agua de la misma calidad y afrontaron unidos las mismas vicisitudes, “en total y lógica igualdad de derechos”. Esto refuta claramente la tesis que por conveniencia propia habrían de sostener los Estados Unidos al considerar a los terrenos situados en México como un valle por separado y tratar de calificarlo como usuario de aguas abajo, olvidándose incluso de las condiciones geográficas y topográficas.

b) El Pacto de Santa Fe

Antes de 1922 y coincidiendo con la suspensión de relaciones entre ambos países, los Estados Unidos mostraron un mayor interés en el aprovechamiento de las aguas del Río Colorado y realizaron estudios que consideraban, además de la necesidad de construir grandes presas de almacenamiento porque el régimen del río era muy irregular, la de independizarse de México para el aprovechamiento de esas aguas en el Bajo Río Colorado.²⁴

Después de calcular el escurrimiento anual del río y tomando en cuenta los precedentes que pudieran sentarse sobre el aprovechamiento de las aguas, los estados norteamericanos que participan de la cuenca del río Colorado, divididos en dos grupos, formando uno por los de la cuenca alta (Colorado, Nuevo México, Utah y Wyoming) y otro por los de la Cuenca Baja (Arizona, California y Nevada), procedieron a discutir un convenio sobre distribución de aguas: en noviembre de 1922 firmaron el Convenio del

²³ Cabrera, *op. cit.*, p. 11.

²⁴ Cabrera, *op. cit.*, p. 11.

Río Colorado (Colorado River Compact), mejor conocido como el Pacto de Santa Fe.²⁵

El objeto principal de dicho pacto, era repartir por partes iguales entre la Cuenca Alta y la Cuenca Baja, las aguas del río Colorado, considerando esa distribución como un asunto interno, como si México no fuera usuario de las aguas del río. En el mismo pacto acordaron que las aguas que se entregaran a México, por compromiso internacional serían tomadas de lo que sobrara en la distribución que hacían y si con ese sobrante no era suficiente lo que faltara sería cubierto por la Cuenca Alta y la Cuenca Baja, por partes iguales. Es importante hacer notar que el pacto continúa vigente; que, internamente, destina para México las mismas aguas del río Colorado que usan los Estados Unidos y, sobre todo, que reconoce prioridad a cualquier compromiso internacional futuro al estipular el procedimiento para cumplirlo si el agua no fuera suficiente.

A partir de la firma del Pacto de Santa Fe, se iniciaron en territorio norteamericano grandes obras para el control y aprovechamiento del río Colorado. Al terminarse la Presa Hoover, entonces conocida como Presa Boulder, en 1935, se logró control inicial de los escurrimientos del río y en 1942, se puso en operación el Canal All American, que hizo posible independizar desde entonces la irrigación del Valle Imperial de la del Valle de Mexicali, pues por medio de este canal los Estados Unidos pudieron conducir por su territorio desde la Presa Imperial, el agua que usan los valles californianos Imperial y Coachella, sin pasar por territorio mexicano. A pesar de estas obras, el distrito de riego de Mexicali siguió usando agua de la misma calidad que la empleada por los norteamericanos en el Valle Imperial.

c) El Tratado de 1944

El creciente aprovechamiento de las aguas del río Colorado por parte de Estados Unidos y la construcción de grandes obras hidráulicas en ese país, hicieron imperiosa para México la necesidad de fijar y dejar claramente establecido el derecho de nuestro país al uso de esas aguas. Esto se logró con la firma del Tratado de Aguas del 3 de febrero de 1944, en el cual se asignó a México un volumen garantizado de 1 850 230 mil metros cúbicos anuales (1 500 000 acres pies).

Que los negociadores no pudieron llegar a un acuerdo sobre la calidad de las aguas del río Colorado asignadas a México y que era más importante y urgente para ambas partes establecer el compromiso de una asignación, lo demuestra el hecho de que la redacción aceptada por ambas partes fue aprobada por los senadores de ambos países basándose en interpretaciones diametralmente opuestas. Los negociadores norteamericanos obtuvieron la aprobación de su Senado arguyendo que más de la mitad del agua asignada a México se cubriría con aguas de retorno y de drenaje agrícola, producto de un uso anterior en los Estados Unidos y que tenían que llegar a México hubiera o no tratado; apoyaban esto sosteniendo que de acuerdo con la letra del Tratado no existía un compromiso sobre la calidad del agua y que podían entregar a México agua de cualquier clase. Por su parte los negociadores mexicanos explicaron ante su Senado que los Estados Unidos

²⁵ *Ibidem*, p. 12.

estaban obligados a entregar a México, de acuerdo con la letra y el espíritu del Tratado aguas de buena calidad.

Aún cuando en el Tratado de 1944 no se estipuló en forma precisa y concreta la calidad que deberían tener las aguas del Río Colorado que se entregarían a nuestro país, México siempre consideró que las mencionadas aguas deberían ser de una calidad tal que permitiera su aprovechamiento en usos benéficos. Es natural que para obtener su utilización más completa y satisfactoria en cualesquiera usos benéficos no deberían estar contaminadas en forma alguna.²⁶

Salta a la vista que en los acuerdos internacionales o internos sobre la distribución y el uso del agua del río Colorado hasta aquí mencionados no se hablaba de calidad, entre otras razones porque en general el aprovechamiento se consideraba directamente proporcional al volumen, y en opinión de México, porque se trataba de un bien común y no podía haber diferencia en el agua destinada a unos y a otros.²⁷

A pesar de la importancia del Tratado, dado que versaba sobre una controversia particularmente espinosa y compleja, se le ha de criticar por varios conceptos:

En primer lugar, los negociadores fundaron el Tratado en una estimación exagerada del caudal del río Colorado, 18 millones de pies por acre. Dadas las necesidades de los estados de la cuenca, calculadas en 16 millones de pies por acre encajaba sin dificultad. Sin embargo de hecho el promedio ha resultado ser algo menos de 16 millones lo que limita la disponibilidad del agua para los Estados Unidos.

En segundo lugar, no se definió qué se entendía por sequía ni se expresó claramente quién debía definir y declarar tal sequía.

En tercer lugar, asunto este sumamente crítico, el Tratado no mencionaba nada de la calidad del agua que debería entregarse a México. Es obvio que parte del agua tenía que ser de devolución, por cuanto antes la habría empleado Estados Unidos, pero no se especificó hasta qué punto debía de ser salina.

2) *El problema de la salinidad de las aguas del río Colorado*

Durante los primeros diecisiete años de vigencia del Tratado de 1944, México recibió su dotación con una calidad sensiblemente igual a la del agua que empleaban para regar sus tierras los agricultores estadounidenses del Valle Imperial y de la región de Yuma, Arizona, con una salinidad inferior a 900 partes por millón, apta para el riego.

A fines de 1961 empeoró; las aguas del río Colorado que llegaban a la presa Morelos resintieron una repentina y exagerada alza en su índice salínico, al grado de sobrepasar las 2 500 partes por millón. Pronto se supo la causa: sin previo aviso al gobierno mexicano y, naturalmente sin contar

²⁶ Ortiz Pinchetti, Francisco. "La Ley del Embudo. Ninguna indemnización por el ensalamiento del Valle de Mexicali", *Proceso*, Semanario de Información y Análisis, núm. 148, México, 3 de septiembre de 1979, p. 11.

²⁷ *Idem*.



con su consentimiento, se habían perforado y puesto en operación numerosos pozos en el Valle de Wellton-Mohawk que extraían agua salada del subsuelo y la descargaban en el río Gila, en su confluencia con el Colorado.

Los estadounidenses buscaban con ello controlar los niveles de aguas freáticas que habían alcanzado alturas peligrosas por su salinidad, para la agricultura en dicho Valle; y, al hacerlo, se contaminaba irresponsablemente las aguas que llegaban a México.

Al quedar de manifiesto el origen de la contaminación provocada, México sostuvo que se violaban las estipulaciones del Tratado de 1944, y desde luego, protestó enérgicamente por conducto del comisionado mexicano ante la Comisión Internacional de Límites y Aguas, mediante una nota presentada al Departamento de Estado por el embajador de México en Washington, en la que se alegaba que las aguas de drenaje procedentes de los pozos instalados en Wellton-Mohawk no eran aguas de fuentes del río Colorado, sino aguas ajenas al mismo, que no tenían ningún uso benéfico y que por el contrario, contaminaban las aguas de la asignación de México.

Los Estados Unidos, por su parte, negaron que existiera una violación al Tratado de 1944, alegando que con él no se estipulaba la calidad de las aguas que habría de recibir México y sólo su procedencia como aguas del río Colorado, cualquiera que fuera su fuente, y que las aguas de drenaje de Wellton-Mohawk procedían del río Colorado.

Las autoridades norteamericanas, quizá por razones y presiones políticas, abandonaron el terreno técnico y calificaron a las aguas altamente salinas como aguas procedentes del río Colorado y susceptibles de ser entregadas a México de acuerdo con el Tratado de 1944, con sustitución de otras de buena calidad que antes se le entregaban derivándolas de la Presa Imperial y que, así, quedaban disponibles para beneficio exclusivo de Arizona. Esta calificación que interpretaba unilateralmente el Tratado y el propio acto que pretendía justificar, constituyeron en sí mismos, el problema de la salinidad, a todas luces un problema jurídico y moral.

La procedencia y la calidad de las aguas del río Colorado que debían entregarse a México, se convirtieron desde entonces en los dos puntos clave de las interpretaciones divergentes que daban México y los Estados Unidos a las estipulaciones del Tratado de 1944, y también quedó de manifiesto que, con la situación creada, México era el único perjudicado y los agricultores de Arizona los únicos beneficiados.

Resulta irritante, señala Cabrera²⁸ en su crónica, que el gobierno de Estados Unidos adujera que no se trataba de un problema internacional, sino de una situación fortuita, desgraciada e inconveniente para México, derivada del hecho de que este país, al ver elevada la salinidad de sus aguas, no estaba preparado para manejar aguas de calidad inferior: que por lo mismo se trataba de un problema técnico, y que dicho gobierno, adoptando una actitud paternalista, ofreciera enviar a sus técnicos más calificados para comunicar a los mexicanos sus criterios sobre cómo resolver el problema de México.

El embajador de México gestionó una entrevista con el departamento del Interior —bajo cuyos auspicios se construyeron las obras en los Estados Unidos que causaban el problema internacional— la cual se celebró el 12

²⁸ Cabrera, *op. cit.*, p. 19.

de diciembre de 1961. En ella quedaron de manifiesto las posiciones antagónicas de México y los Estados Unidos acerca del problema y no fue posible encontrar medidas correctivas aceptables por los dos gobiernos.

Los funcionarios mexicanos reiteraron la tesis de que tanto de acuerdo con el texto como con el espíritu del Tratado, teníamos derecho a recibir aguas útiles. Los norteamericanos, por su parte, dijeron que su país no había tomado ningún compromiso con respecto a la calidad de las aguas. La única concesión que se mostraron entonces dispuestos a hacer, fue modificar los calendarios de entrega para que México, si así lo deseaba recibiera mayor cantidad de agua en invierno a cuenta de la del verano siguiente.²⁹

Ante el peligro de usar las aguas saladas del río Colorado que llegaban a la Presa Morelos, el Comité Directivo del distrito de riego de Mexicali, ordenó que se suspendiera su derivación al canal del Alamo, cuya bocatoma se cerró el 15 de diciembre de 1961, dejando correr las aguas del río hacia el mar.

La Embajada de México presentó una nueva nota al gobierno de los Estados Unidos el 19 de diciembre de 1961, pidiendo la suspensión de los bombeos de Wellton-Mohawk para terminar con la contaminación que producían las aguas del río Colorado que llegaban a México, que debía recibir agua de calidad adecuada para los usos previstos en el Tratado de Aguas.

a) Las primeras negociaciones

El gobierno mexicano hubo que decidir entre demandar al país vecino ante un tribunal internacional o entrar desde luego en negociaciones para aliviar la grave situación. Se optó por la negociación ya que un litigio, necesariamente prolongado, causaría daños irresistibles para los agricultores de Baja California, pues México no podía tomar, por sí mismo, ninguna medida que aliviara temporalmente la situación, ya que el control de las aguas que llegaban a México por el río Colorado sólo podía hacerse en los Estados Unidos.

Los presidentes de México y de los Estados Unidos habían prestado atención especial al problema, y el 16 de marzo de 1962 hicieron una declaración conjunta que fue dada a conocer simultáneamente en México y en Washington, con el siguiente texto en español:

Los presidentes de México y de los Estados Unidos están de acuerdo en que es urgente encontrar una solución satisfactoria al problema de la salinidad. Con éste propósito los Primeros Magistrados de ambos países han dado instrucciones por conducto de las Cancillerías respectivas a sus Representantes en la Comisión Internacional de Límites y Aguas en el sentido de que dentro de un plazo de 45 días formulen recomendaciones sobre las medidas que deban adoptarse.

Para cumplir esas instrucciones en la forma más eficaz posible, los Comisionados se valdrán de los servicios de expertos en aguas de riego y en suelos.

El objetivo que han señalado los Gobiernos de México y de los Estados

²⁹ *Idem.* p. 19.

Unidos de América, es que, sin perjuicio de los derechos legales de ninguno de los dos países se convengan y pongan en ejecución las medidas que resulten necesarias para remediar la situación actual dentro del plazo más breve posible.³⁰

Se procedió entonces a la integración de dos delegaciones de expertos en aguas de riego y suelos por parte de cada país, y se suspendió el procedimiento para establecer las discrepancias que existían en la Comisión Internacional de límites y aguas.

Las delegaciones procedieron con toda actividad a estudiar el problema y sus soluciones técnicas haciendo visitas de inspección a los valles de Wellton-Mohawk y de Mexicali, recabando toda la información conveniente, tomando y analizando numerosas muestras de suelos y aguas, e intercambiando sus opiniones técnicas del problema y de sus posibles soluciones.

Sus principales recomendaciones versaban sobre la construcción de un canal para desviar las aguas saladas de Wellton-Mohawk a un lugar del río Colorado aguas abajo de la Presa Morelos y en la perforación de pozos adicionales en el valle de Wellton-Mohawk para regular y seleccionar los bombeos de acuerdo con los intereses de México. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados no fue posible evitar las incidencias jurídicas de la solución que se proponía, por lo cual no se llegó a firmar un informe conjunto.

Como era de esperarse —señala Cabrera— los técnicos de ambos países estuvieron de acuerdo en los aspectos técnicos, coincidieron al juzgar que las aguas de drenaje de Wellton-Mohawk eran de mala calidad y en la práctica inútiles; que esas aguas deterioraban las aguas de buena calidad del río Colorado; que era recomendable manejar las aguas de buena calidad por separado de las de mala calidad y evitar su mezcla indiscriminada, etcétera, pero, como también era de esperarse, los técnicos no pudieron ponerse de acuerdo sobre los aspectos políticos y jurídicos que configuraban el fondo del asunto y no pudieron negociar el documento que diera la solución completa al problema.³¹

Decir que el agua de drenaje de Wellton-Mohawk era mala —sigue señalando Cabrera—, no era camino para llegar a una solución mientras no se resolviese sobre las interpretaciones divergentes del Tratado de 1944, lo que a su vez no podría lograrse en el terreno técnico, mientras las autoridades norteamericanas dieran instrucciones a sus técnicos de que se opusieran a cualquier solución que requiriera entregar más agua a México, como si el agua de drenaje de Wellton-Mohawk fuera buena y México pretendiera aprovecharse de la situación para obtener más agua, y mientras trataran de obligar a sus técnicos a encontrar una solución dentro de México para que las cosas en los Estados Unidos siguieran como estaban.³²

Con motivo de la visita que hizo a México el presidente Kennedy en junio de 1962, conjuntamente con el licenciado Adolfo López Mateos, presidente de México, examinaron los estudios que habían sido llevados a cabo

³⁰ Cabrera, *op. cit.*, p. 20.

³¹ Cabrera, *op. cit.*, p. 21.

³² *Idem.*

por los técnicos de ambos países, y expresaron su determinación de que, sobre la base de los estudios científicos, se llegara a una solución permanente y eficaz en el menor tiempo posible, con el fin de evitar la reincidencia de este problema después de octubre de 1963.

Como el problema tuvo su origen en territorio norteamericano, los Estados Unidos emprendieron un nuevo estudio del mismo y de sus posibles soluciones por conducto del Departamento del Interior, al que se le dieron las facilidades convenientes para que sus técnicos visitaran el Valle de Méxicali.

En los primeros días de abril de 1963, fueron entregadas a funcionarios mexicanos copias del informe presentado por el Departamento del Interior de los Estados Unidos sobre el problema de la salinidad del río Colorado y de las medidas para resolverlo. El informe fue estudiado cuidadosamente por México e impugnado formalmente por la vía diplomática porque sus conclusiones y recomendaciones no resolvían el problema.

La firme posición de México ante el problema dio por resultado la proposición formal de los Estados Unidos el 1o. de julio de 1964, de resolverlo mediante la aplicación de cualquiera de cuatro medidas que describían, o de la combinación de varias de ellas. México consideró cuidadosamente la proposición y determinó que dos de las medidas, la de remplazar los pozos de drenaje de Wellton-Mohawk con drenes agrícolas, y la de construir un canal de desviación para desviar parte de las aguas bombeadas de Wellton-Mohawk, podrían ser satisfactorias; por las dos soluciones se descargaría al río Colorado, aguas arriba de la Presa Morelos, la misma cantidad de sales disueltas.

Se procedió al ajuste de las discrepancias que existían entre los dos países acerca de la aplicación de tales medidas y a estudiar cuidadosamente los efectos que tendrían ambas en la salinidad de las aguas del río que se entregarían a México. Las conclusiones de los estudios fueron examinadas por las Secretarías de Agricultura y Ganadería y de Recursos Hidráulicos, en septiembre de 1964, las cuales opinaron que era preferible la construcción del canal de desviación tanto porque se obtendría mejor calidad de agua durante los inviernos como porque su operación permitiría garantizar los resultados apetecidos, y aún mejores.

Se formularon los borradores del convenio de solución y se negociaron las entregas de agua del invierno de 1964-1965, que se hicieron sin afectar los volúmenes de agua que México debía recibir, suspendiendo las derivaciones de agua al canal del Alamo durante el período del 17 de octubre al 15 de noviembre, en el que se dejaron pasar al mar aguas muy salinas que se bombearon de Wellton-Mohawk.

Con motivo del cambio de poderes en México, nuevamente se consultó la solución planteada con las secretarías de Agricultura y Ganadería y de Recursos Hidráulicos, en diciembre de 1964, que ratificaron la aprobación dada en septiembre.

El día 12 de enero de 1965, se celebró en la oficina del secretario de Relaciones Exteriores una junta a la que asistieron el titular de la misma, el embajador de los Estados Unidos, un representante especial de la Casa Blanca y los comisionados de Límites y Aguas mexicano y norteamericano, con objeto de examinar los puntos que estaban pendientes en relación con el

proyecto de convenio, en particular, la obligación que Estados Unidos debía asumir de que las aguas que se dejaran correr al mar durante el invierno, en los días en que México hace sus pedidos mínimos, no disminuirían el volumen garantizado. En esa junta quedaron resueltos en forma satisfactoria dichos puntos y ambos gobiernos estuvieron de acuerdo en que el Acta no se firmaría sino cuando se hubiese obtenido por parte del de Estados Unidos la conformidad de los estados norteamericanos de la cuenca.

b) El acta 218

Sin pretender llegar a la solución definitiva del problema, cuando menos por parte de México, y después de cuatro años de arduas negociaciones, y sin entrar al examen y solución del problema de fondo, el 22 de marzo de 1965 los dos gobiernos aprobaron el Acta 218 de la Comisión Internacional de Límites y Aguas, fechada el mismo día.

Por virtud de esta Acta 218, los Estados Unidos se comprometieron a construir, por su cuenta, un canal de desagüe revestido de concreto, para transportar las aguas saladas que provenían de Wellton-Mohawk, con la finalidad de impedir que llegaran a las presas de almacenamiento, y verterlas en el Golfo de California. Esa agua contaminada, sin embargo, podría ser aprovechada por México, si lo deseaba, al diluirla con sus otras dotaciones de agua para hacerla apropiada, especialmente en invierno, en que el requerimiento de agua es menor. Sin embargo, a cambio de ello, el convenio estableció que parte de esas aguas salitrosas, se contabilizarían dentro del volumen garantizado a México por el Tratado de 1944; es decir, se reducía a nuestro país el volumen real del agua utilizable que recibía.

El convenio estaba rodeado de grandes reservas por parte de Estados Unidos, pues establecía que no constituía ningún precedente, reconocimiento o aceptación que afectara los derechos de cualquiera de los dos países, derivados del Tratado de Aguas de 1944, ni tampoco "los principios generales del Derecho", pero ellos, no obstante el Acta 218 constituye admisión de responsabilidad por parte de Estados Unidos con respecto a la calidad de aguas entregadas a México y por lo que mira a la contaminación de aguas. Por ejemplo, los Estados Unidos aceptó construir por su cuenta el canal de derivación, lo que es aceptación de un deber; además el agua que llegaría a México no excedería de mil quinientas partes de sal por millón a partir de 1965, lo cual implica reconocimiento de otra obligación. Por ello resulta intrascendente que Estados Unidos haya manifestado entonces que todo eso era cuestión de cortesía, que no le obligaba.³³

Según puede deducirse fácilmente, los acuerdos y compromisos que incluyó el Acta 218, fueron en parte favorables a México y en parte a los Estados Unidos, dados los precedentes que se establecían aunque Estados Unidos no los consideraba como tal; entre los primeros estuvo la ejecución de

³³ Sepúlveda, César, *La frontera norte de México*, Ed. Porrúa, 1976, p. 131. Sepúlveda, César, *Derecho internacional*, 8a. ed. Edit. Porrúa, México, 1977, p. 214.

obras, en y por cuenta de los Estados Unidos, para manejar por separado las aguas de buena calidad procedentes de la Presa Imperial de las de mala calidad procedentes de Wellton-Mohawk, lo que claramente califica a éstas como inútiles o cuando menos como peligrosas y por consiguiente aguas a las que no se podría calificar de benéficas. El único compromiso desfavorable a México, que como se comprenderá, fue una condición obligatoria impuesta a México — señala Cabrera en su obra — aprovechando la situación que tuvo que aceptarse bajo amplias reservas legales, fue el de que, por la propia Acta 218, se adoptara, como ya se ha dicho antes, un sistema para contabilizar dentro del volumen garantizado a México por el Tratado de 1944, parte de las aguas de drenaje procedentes de Wellton-Mohawk. También era de tomarse en cuenta que como el Acta 218 solamente nombraba lo relativo a las aguas de drenaje de Wellton-Mohawk, México no estaba a salvo de verse afectado por otro problema similar, aun cuando los Estados Unidos aseguraron, tácitamente, que no se presentaría el caso.

c) Vigencia del Acta 218 (1965-1972)

Una vez aprobada el Acta 218 por ambos gobiernos, los Estados Unidos procedieron a proyectar y construir el canal de desvío revestido de concreto, que no era más que la prolongación del sistema recolector de las aguas de drenaje de Wellton-Mohawk hasta inmediatamente aguas abajo de la Presa Morelos. La operación de este canal de desvío, que corre por la margen izquierda del río Colorado, con capacidad de diez metros cúbicos por segundo, se inició el 16 de noviembre de 1965. Los Estados Unidos tuvieron que hacer una inversión de doce millones de dólares para cumplir con lo dispuesto en el Acta 218.

La vigencia del Acta 218, acordada en cinco años, se inició el 16 de noviembre de 1965, cuando los Estados Unidos terminaron y pusieron en servicio las obras de desvío, por lo que habría de prolongarse hasta el 15 de noviembre de 1970. En vista del entonces inminente cambio de poderes federales en México, el gobierno de este país accedió al vencimiento, a que se prolongaran los efectos del Acta 218 por un año más, hasta noviembre de 1971, y en esa fecha, por otro año más, hasta noviembre de 1972.

Durante el lapso de vigencia del Acta 218, habría una disminución gradual de la salinidad de las aguas de drenaje provenientes de Wellton-Mohawk; pero no ocurrió así; por el contrario, el problema de la salinidad se vio agravado por una reincidente y nuevamente arbitraria acción estadounidense: en el invierno de 1966-67, otra vez sin informar a México, se empezó a verter en el caudal del río Colorado el agua de drenaje del Gila sur, distrito de riego de Arizona. Ante la protesta de México, se aclaró que el origen del aumento en la salinidad se debía a la inclusión de aguas de drenaje del distrito de riego de Gila sur. El nuevo problema, aunque menor en magnitud por el volumen y calidad de las aguas de drenaje, era idéntico en sus demás características al de Wellton-Mohawk. También en este caso, los Estados Unidos perforaron pozos y extrajeron aguas subterráneas de alta salinidad, para resolver un problema de técnica agrícola; esta vez tampoco informaron a México a pesar de conocer el alcance internacional del destino que se proponían dar a esas

aguas, las contabilizaron como parte de la asignación de México según el Tratado de 1944, y nuevamente sustituyeron aguas de buena calidad por aguas de mala calidad.

El nuevo factor de las aguas de drenaje de Gila sur y la postura de las autoridades de los Estados Unidos al pretender que se trataba de un problema técnico que le había surgido a México porque las aguas que le garantizaba el Tratado habían aumentado nuevamente de salinidad, demostraba que México no estaba a salvo de que los Estados Unidos lo hicieran víctima de nuevas sustituciones en el futuro y estaría siempre amenazado y en situación aleatoria.³⁴

La insinceridad con que actuaron nuevamente los estadounidenses queda ejemplificada con este hecho: el 15 de abril de 1966, cuando ya se estaban perforando los pozos en Gila sur, el presidente Johnson, de visita oficial en México para entrevistarse con el presidente Gustavo Díaz Ordaz, aceptaba firmar un comunicado conjunto en el que se estipulaba:

Los dos Presidentes coincidieron en que es satisfactoria la manera como está operando el acuerdo a que se llegó, el 22 de marzo de 1965, en el problema de la salinidad de las aguas del río Colorado. Concordaron en la necesidad de consultarse, antes de proceder a la ejecución de obras que en el futuro pudiesen crear problemas de naturaleza similar al antes mencionado.³⁵

Un estudio elaborado por Rojas Garcidueñas, señala la violación al derecho internacional "por la contaminación o deterioro de las aguas para usos domésticos y agrícolas".

Rojas Garcidueñas, que era consultor de la Dirección de Límites y Aguas de la Secretaría de Relaciones Exteriores, agrega que "todo ello es base y fundamento jurídico para exigir de los Estados Unidos de América que se detengan y corrijan las entregas a México de agua de calidad inferior..."³⁶

d) Enfoque jurídico del problema

En 1966, ya vigentes las medidas implantadas por el Acta 218 y mientras se lograba una solución definitiva, la Secretaría de Relaciones consideró indispensable examinar todos los aspectos jurídicos del problema.

De conformidad con la interpretación dada por México al Tratado de 1944, existía un daño real y comprobado en el agua que se le asignaba, o sea, un daño a su propiedad, con lo cual se veía obligado a desperdiciar parte de esa agua. Este daño no se manifestaba en forma aparente contra entidad o persona alguna, ya que, como se dijo antes, se habían logrado

³⁴ Cabrera, *op. cit.*, p. 34.

³⁵ *Idem.*

³⁶ Rojas Garcidueñas, José. "El caso internacional de la salinidad de las aguas entregadas a México en el río Colorado", *Revista de la Fac. Der. Méx.* UNAM, Tomo XIV, núm. 59, abr-jun, 1964.

mejores cosechas en el Valle de Mexicali, gracias a actos internos de México y a pesar del problema de la salinidad.

Durante un largo lapso, hasta la negociación y firma del Acta 218, México sostuvo que los actos de los Estados Unidos implicaban una violación al Tratado de 1944 y a los principios de derecho. México consideraba el caso como un problema jurídico y, por lo mismo, además de los dictámenes y consultas constantes a los abogados y asesores jurídicos, se pensó en obtener algunos estudios más extensos con las opiniones de internacionalistas.

Carrillo Flores, cuando era embajador de México en Washington, planteó la cuestión antes mencionada y con autorización de la Secretaría solicitó los servicios del bufete de abogados Chapman y Friedman; la recomendación final de dichos abogados fue encontrar una solución arbitral, posible conforme al Tratado Interamericano de Arbitraje de 1929; si el arbitraje no se aceptaba, opinaban que se podía recurrir a la Corte Internacional de Justicia, aunque creían que este procedimiento era menos expedito. En una u otra forma, por los argumentos expuestos, se afirmaba que México tenía la razón de su parte y debería ganar el caso.

Por esa época se publicó otro estudio, solicitado por la Universidad Nacional Autónoma de México. Rojas Garcidueñas, abogado consultor de la Dirección de Límites y Aguas Internacionales, aceptó el cargo.³⁷

En su estudio, de aproximadamente veinte páginas, expone el problema hasta el estado en que se encontraban en agosto de 1963; primero el problema *de facto* con sus causas y circunstancias y luego el problema *de jure* en tres partes: el cual es el agua que México debe recibir, de qué clase debe ser y la cuestión de la contaminación de aguas internacionales. Concluye que se trata de un problema jurídico por violación del Tratado de 1944 y de principios del derecho y que, puesto que los Estados Unidos han demostrado no estar dispuestos a oír ni entender las protestas de México, el caso debe ser llevado a la Corte Internacional de Justicia.³⁸

Ya como secretario de Relaciones Exteriores, Carrillo Flores quiso proseguir con el propósito que había tenido desde años antes y encomendó a dos abogados de la Secretaría que estudiaran más a fondo el problema jurídico. En 1967 entregaron sus estudios, de los cuales uno se publicó y el otro permanece inédito, y que fueron el de Oscar Rabasa,³⁹ y el de José Rojas Garcidueñas.⁴⁰

La obra de Rabasa es un estudio jurídico de los derechos de México conforme a los principios generales del derecho internacional. En la primera parte de su estudio, expone puntos jurídicos del derecho norteamericano sobre las corrientes fluviales y puntos de derecho europeo; luego analiza la doctrina y la práctica del derecho internacional y algunas declaraciones concretas de organismos especializados no gubernamentales y expone algunos casos de contaminación.

³⁷ *Idem*.

³⁸ Cabrera, *op. cit.*, p. 37.

³⁹ Rabasa, Oscar. *El Problema de la salinidad de las aguas entregadas a México en el río Colorado*. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1968.

⁴⁰ Rojas Garcidueñas, José. *El caso internacional de la salinidad en el río Colorado*, México, inédito, 1969.

La segunda parte se refiere a los procedimientos posibles para la solución jurídica del problema de la salinidad, entre los que considera la negociación diplomática, el arbitraje, la Corte Internacional de Justicia, la prevención del acto ilícito y la indemnización de los daños.

Posteriormente, Alejandro Sobarzo publicó un estudio, muy breve, titulado "La salinidad de las aguas del río Colorado", el cual es una síntesis de antecedentes jurídicos en materia de aguas internacionales, como la opinión del procurador Harmon, de las negociaciones del Tratado de 1944 y de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, así como de los derechos de México al respecto. Concluye aludiendo al Acta 218 como una solución transitoria que no resuelve el problema.

Una vez que se firmó el Acta 218, el problema internacional se complicó y las partes se preocupaban por no debilitar sus respectivas posturas frente al problema. Para México cada vez era más clara la necesidad de no variar su posición en relación al problema que era la de sostener que la situación creada por los Estados Unidos iba contra la letra y el espíritu del Tratado de Aguas de 1944.

Los juristas mexicanos estaban convencidos de que a México le asistía la razón legal, tanto en la interpretación del Tratado de 1944 como en reclamar a los Estados Unidos por provocar una contaminación, pero al mismo tiempo opinaban que antes de llevar el asunto ante un tribunal o una corte internacional, debería continuarse por el camino de la negociación hasta agotar todos los esfuerzos en busca de un arreglo definitivo del problema.⁴¹

Algunos juristas mexicanos eran de la opinión de que antes de ir a un litigio era indispensable que México demostrara y cuantificara los daños ocasionados por el problema de la salinidad, previa su investigación y justificación.⁴²

Desgraciadamente esta investigación y justificación estaba resultando una tarea muy complicada para la Comisión de la Salinidad, en gran parte debido a que el gobierno de México, desde que se inició el problema, había dedicado todos sus esfuerzos a evitar que las aguas que nos entregaban perjudicaran las tierras y los cultivos del Valle de Mexicali.

3) LAS NEGOCIACIONES DE 1970 a 1973

El canal lateral no resolvió el problema. Aunque sin duda el contenido salino se redujo, los agricultores mexicanos y los líderes políticos continuaron quejándose por perjuicios a causa de la salinidad, en especial cuando se mezclaban las aguas de Wellton-Mohawk con las del río Colorado. Si no se mezclaban con las aguas del río Colorado, entonces es claro que la cantidad de agua no era suficiente para irrigar toda la región.

Al tomar posesión como secretario de Relaciones Exteriores el licenciado Emilio O. Rabasa, en 1971, se hizo una revisión completa del problema de la salinidad, que sirvió para confirmar todos los criterios sustentados con anterioridad.

Se estuvo de acuerdo en que el problema no era de carácter técnico, sino

⁴¹ Cabrera, *op. cit.*, p. 46.

⁴² *Ibidem*, pp. 46-47.

de índole jurídico y moral; que la perforación de pozos en el Valle de Wellton-Mohawk, para extraer las aguas subterráneas y evitar que se perjudicaran las tierras y las cosechas, era un procedimiento técnicamente recomendable; que, en cambio, el haber descargado esas aguas de drenaje de Wellton-Mohawk al río Colorado y contabilizarlas como entregadas a México, no había sido un error técnico sino un acto deliberado que los Estados Unidos pretendieron fundar o justificar con una interpretación completamente unilateral del Tratado de Aguas de 1944; que la calificación y el destino que daban los Estados Unidos a las aguas de drenaje de Wellton-Mohawk era el verdadero origen del problema, de ahí su carácter moral y jurídico y el porqué correspondía resolverlo a los diplomáticos y juristas y no a los técnicos.

A fines del mes de enero y principios de febrero del año de 1971, Rabasa, en Washington, D.C., tuvo la oportunidad de conversar sobre el problema con el secretario de Estado norteamericano, William P. Rogers, y expresar-le que México pretendía que se le entregara el volumen total de agua del río Colorado que le asignaba el Tratado de 1944, con una calidad que fuera aceptable para México y que quedara garantizada para el futuro. Rabasa pudo advertir que el secretario Rogers prácticamente desconocía el problema y que en el Departamento de Estado el asunto estaba en manos de funcionarios inferiores. México propuso también que todas las aguas de drenaje de Wellton-Mohawk se tiraran al mar y que en sustitución de ellas se entregarán a México aguas de la Presa Imperial y de los pozos de la Mesa de Yuma, con lo que México dispondría en la Presa Morelos de aguas con salinidad promedio entre 1100 y 1500 ppm.

La proposición mexicana no fue aceptada por los Estados Unidos que, en mayo de 1971, volvieron a insistir en su proposición de octubre de 1970 alegando que correspondía a un uso razonable de las aguas por parte de los Estados Unidos basado en el balance salino.

Durante los meses de junio a septiembre de 1971, la negociación se continuó mediante correspondencia oficial entre el secretario de Relaciones Exteriores y el secretario de Estado, sin embargo, este esfuerzo no fructificó, porque ambas partes se veían en la necesidad de mantener sus respectivas posiciones para no establecer precedentes en contra, pensando en la posibilidad de tener que llegar a resolver sus discrepancias frente a terceros.

Los Estados Unidos no accedían a tomar medidas que no pudiesen justificar como ejecutadas, argumentando cumplir con el Tratado de 1944 y, en el caso, cuidaban que sus actos estuvieran de acuerdo a la tesis de que el usuario de aguas abajo está obligado a aceptar el resultado del equilibrio salino de aguas indirectamente, dentro del nuevo arreglo; además, como sostenían que la solución del caso era de carácter técnico, se oponían abiertamente al examen del problema legal, que calificaban de innecesario, aun cuando reconocían que el Tratado de 1944 daba el procedimiento para atender las diferencias que llegaran a suscitarse en su interpretación, según el artículo 24, inciso d), que a la letra dice:

Art. 24. La Comisión Internacional de Límites y Aguas tendrá las siguientes facultades y obligaciones, en adición a las establecidas específicamente en este Tratado...D) Resolver, con la aprobación de los dos Go-

biernos, todas la diferencias que se susciten entre ellos sobre la interpretación o la aplicación del presente Tratado. Si los Comisionados no llegaren a un acuerdo darán aviso a su Gobierno expresando sus opiniones respectivas, los fundamentos de su decisión y los puntos en que difieran, para la discusión y ajuste de las discrepancias por la vía diplomática, o con objeto de que se apliquen, en su caso, los convenios generales o especiales celebrados entre los mismos Gobiernos para resolución de controversias.⁴³

Aun cuando no se llegó a ningún acuerdo concreto, en el curso de las negociaciones el secretario Rogers llegó a aceptar que los gobiernos examinaran el problema jurídico de acuerdo con el procedimiento establecido por el artículo 24, inciso d), del Tratado.

En su primer informe de gobierno el presidente Luis Echeverría refiriéndose al problema manifestó que

el problema de la salinidad de las aguas que los Estados Unidos de América entregan a México en la presa internacional Morelos construida sobre el tramo limítrofe del río Colorado ha sido atendido preferentemente por la actual administración, por considerarlo el más importante entre los asuntos fronterizos.

Consciente de que el arreglo temporal de este asunto, consignado en el Acta 218, había sido prorrogado por un año casi al final de la administración anterior, el Poder Ejecutivo, desde la iniciación de su ejercicio, tuvo el cuidado de continuar las negociaciones, todavía en marcha, para convenir con los Estados Unidos un acuerdo formal que sustituya al Acta 218.

a) La comisión bilateral

De acuerdo con lo establecido en su informe por el licenciado Echeverría, y en un nuevo esfuerzo por hacer que las negociaciones avanzaran, los dos gobiernos acordaron en establecer una Comisión Bilateral integrada por juristas y técnicos que se dedicarían al examen del aspecto de fondo del problema y a principios de octubre de 1971 designaron a sus respectivos representantes. Las reuniones de esta Comisión se realizaron primero en Nueva York los días 14 y 15 de octubre y después en la ciudad de México del 8 al 11 de noviembre.

En el transcurso de dichas reuniones pudieron avanzar los juristas y técnicos, ya que su obligación era respetar las posiciones sostenidas por sus respectivos países e insistir en las propuestas anteriores. No obstante se formuló un proyecto, bajo las debidas reservas legales, México aceptaba que se le contabilizara parte de las aguas de drenaje de Wellton-Mohawk y otras aguas de drenaje de la Mesa de Yuma, lo que daba por resultado que México podría usar toda su agua con salinidad promedio de 1250 ppm; los Estados Unidos aceptaban que durante el periodo de seis años los dos gobiernos discutirían a nivel diplomático las diferencias que existieran entre ellos en cuanto a la interpretación y aplicación del Tratado de 1944.

⁴³ Cabrera, *op. cit.*, p. 53.

Tanto al presidente Echeverría, como a Rabasa, no les satisfacieron las condiciones fijadas por el proyecto de Acta, toda vez que las ventajas técnicas logradas eran mínimas y por lo tanto, los beneficios inmediatos y directos para el agricultor también lo serían. Ahora bien, tomando en cuenta que la situación de los agricultores del Valle de Mexicali no era desesperada, pues habían seguido levantando cosechas, aun cuando fuera con mayor esfuerzo, un acuerdo que comprometiera a México en la aplicación de medidas de alivio por seis años sería interpretado por las gentes de Mexicali como la fórmula que encontraba la administración para no continuar la búsqueda de una solución justa para México y pasar todo el problema al siguiente gobierno.

Echeverría decidió entonces que a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores se negociara una nueva prórroga del Acta 218 un año más, con el propósito de que continuara sin presiones la búsqueda de un arreglo definitivo. Mediante un canje de notas fechadas el 15 de noviembre de 1971 se prorrogó la vigencia del Acta 218 por un año hasta el 15 de noviembre de 1972, en la inteligencia de que ésta podría terminar en una fecha anterior a la señalada si los gobiernos llegaban a aprobar un nuevo acuerdo.

Así, en forma intempestiva, terminó la etapa de la negociación que le fue encomendada al grupo de técnicos y juristas. Así las cosas, no es difícil que en el Departamento de Estado norteamericano se haya pensado que México se inclinaba por llevar el asunto a un juicio o arbitraje.

b) Los distintos argumentos

Aparentemente, la administración del presidente Echeverría no había logrado ningún avance en todo un año de negociaciones, sin embargo, las pláticas llevadas a cabo en el seno de la Comisión y a diferentes niveles diplomáticos, habían permitido a México avanzar en la tarea de convencimiento, de que se debería recibir agua de calidad igual a la que llegaba a la Presa Imperial, basándose en el Tratado de 1944.

Los Estados Unidos pretendían explicar sus acciones basándose en una serie de argumentos, a los cuales los negociadores mexicanos contestaron basándose en principios de equidad y buena fe para insistir en su postura de igualdad.

Así, cuando los Estados Unidos negaban que existiera una violación al Tratado de 1944, alegando que en el mismo no se estipulaba la calidad de las aguas que habría de recibir México, sino sólo su procedencia como aguas del río Colorado, cualquiera que fuera su fuente, México se apresuraba a aclarar que si bien, el Tratado de 1944 no especificaba un término técnico, preciso para la calidad, sí hablaba de calidad en forma tácita y relativa, refiriéndose siempre al agua del río Colorado que usan también los Estados Unidos.

En efecto, lo anterior es cierto, toda vez que en el preámbulo del Tratado se dice

que en vista de que los tratados anteriores reglamentaban únicamente para fines de navegación el uso de las aguas del río Colorado y que a ambos países les conviene el aprovechamiento de sus aguas en otros usos y

consumos, celebran el tratado a fin de obtener su utilización más completa y satisfactoria.⁴⁴

Como puede verse, se hablaba de las aguas que corrían por el río Colorado y que usaban los Estados Unidos, las mismas del Pacto de Santa Fe, en que aporta la cuenca del río Colorado y en que se daba prioridad a este compromiso internacional.

Asimismo, en el artículo 10, inciso b), del Tratado de 1944, se habla de que

cuando exista en el río Colorado agua en exceso de las necesarias para abastecer el consumo de los Estados Unidos y el volumen garantizado anualmente a México, los Estados Unidos se obligan a entregar a México, cantidades adicionales de agua y que en casos de extraordinaria sequía, o sea cuando no exista agua suficiente, el agua asignada a México se reducirá en la misma proporción en que se reduzcan los consumos de los Estados Unidos.⁴⁵

Como puede observarse, el agua de México y el agua de Estados Unidos es la misma y forman parte de la que existe en el río Colorado, pudiendo ser su volumen suficiente o insuficiente para llenar las necesidades de ambos países. Además, el espíritu que priva en este artículo indica que México y los Estados Unidos se reconocían los mismos riesgos y beneficios en el uso de un bien común.

En resumen, el Tratado en ninguna parte hace diferencia entre el agua que usa México y la que usan los Estados Unidos, y en cambio, en varias partes hace referencia a que se trata de la misma agua, o sea que el Tratado vino a reconocer a México como octavo usuario en el Pacto de Santa Fe, con los mismos privilegios y dentro de los mismos riesgos, al grado de haberse perdido la prioridad del compromiso internacional, cuando el octavo usuario aceptó que su agua del Colorado se pudiera reducir en la misma proporción en que se redujeran los consumos de los otros siete usuarios. Por lo tanto, ante México podría alegarse que no alcanzaba el agua, para reducirle las entregas, pero no podría sostenerse que la suya fuera agua diferente.

Otro argumento sostenido por los Estados Unidos, era que las aguas de drenaje procedentes de Wellton-Mohawk eran de las fuentes del Colorado, a lo que México refutó, siguiendo el procedimiento de reducción al absurdo, decía:

cuando el hombre extrae las aguas de drenaje y las conduce a donde el hombre quiere, mediante pozos, bombas, canales, drenes, o lo que sea, puede llevarlas a un río o al mar o a otra cuenca o a donde le plazca, pero esto no las convierte en fuente del río o del mar o de otra cuenca, pues las fuentes son accidentes naturales intrínsecos del río o del mar o de la cuenca y el calificar a las aguas de drenaje como fuentes, sería calificar

⁴⁴ Cabrera, *op. cit.*, p. 56.

⁴⁵ *Idem.*

de fuentes universales a los actos humanos y calificar también de fuente de un río a cualquier cosa que se conduce al río.⁴⁶

El que las aguas de drenaje, señala Cabrera, tengan su origen en las aguas que el hombre extrae de un río las convertiría en lo contrario de una fuente, como aguas que pierde el río, igual que las que llegan al mar, y a nadie se le ha ocurrido decir que las aguas del Golfo de California, por ejemplo, pueden ser fuente del río Colorado si el hombre las bombea y las vuelve a conducir hasta el río Colorado.

Los Estados Unidos consideraron haber encontrado la explicación técnica a su actuación en el argumento de que la situación creada era tan sólo una contingencia técnica, resultado de un uso razonable de las aguas del río Colorado en su territorio. Apoyaban su dicho en cuatro tesis que sus técnicos consideraban irrefutables y sobre las que los negociadores mexicanos opinaban de la siguiente manera:

La primera tesis, relativa a que la calidad de las aguas de un río se deteriora gradualmente hacia aguas abajo por razones naturales y por el uso razonable de ellas, era aceptada por México como un hecho. México reconocía el deterioro gradual de las aguas, mientras este deterioro fuera racional aceptado también por los usuarios norteamericanos, pero no estaba de acuerdo en que se considerara razonable el deterioro brusco impuesto a sus aguas por las autoridades de los Estados Unidos durante el recorrido por un mismo valle y con un resultado notoriamente discriminatorio.

Respecto a la segunda tesis, de que todos los distritos de riego tienen derecho a operar dentro de un equilibrio salino y que esto corresponde a un uso razonable del agua, México aceptaba que la técnica agrícola moderna, universalmente aceptada, permite sostener que corresponde a un uso razonable operar los distritos de riego dentro de un equilibrio salino, pero añadía que lo que no dice esa técnica agrícola es que sea razonable obligar al usuario vecino a recibir los drenajes aunque le causen daño y no sean aprovechables, además de que lo que sí dice la técnica agrícola es que las aguas de drenaje, que por su calidad no son aprovechables, deben eliminarse y, abundando en argumentos, dice que las aguas de drenaje no son de las comprometidas, por lo que para ser entregadas a México se requeriría su anuencia.

Con referencia a la tercera tesis, los Estados Unidos sostenían que tenían derecho de entregar a México, dentro de su cuota y como retornos de las aguas del río Colorado, aguas de drenaje producto de la operación razonable de sus distritos de riego. México hacía notar que el Tratado de 1944 sólo menciona las aguas de retorno respecto al río Bravo y nada dice respecto al río Colorado y que, por otra parte, la definición que el mismo Tratado hace de las aguas de retorno, se refiere a sobrantes de riego que después de derivados regresan por sí mismos al río, lo que no cabe aplicar a las aguas de drenaje.

Cabe aclarar que siendo parte del último valle formado por el río Colorado, México tiene la obligación de colaborar con los demás usuarios del mismo valle en el manejo de las aguas del río, pero no tiene obligación de reci-

⁴⁶ Cabrera, *op. cit.* p. 57.

bir aguas diferentes como parte de su cuota y menos aguas de drenaje, pues no son de las fuentes del río Colorado.

Por lo que hace a la cuarta tesis, de que México era el usuario de más aguas abajo y último del río Colorado, los funcionarios mexicanos hacían notar que a los Estados Unidos ya se les había olvidado cuando las aguas del río Colorado bajaban del Valle de Mexicali al Valle Imperial, que también se les olvidaba que el Valle de Yuma se extiende frente al de Mexicali, río de por medio, y los dos están al mismo nivel, y que, sobre todo, se les olvidaba que el último usuario del río Colorado es todo el valle, con su conjunto de distritos de riego, y que así lo pone de relieve el manejo de las aguas que hacen los Estados Unidos, por el que las tierras más altas en Wellton-Mohawk emplean la misma calidad de aguas que las más bajas en el Valle Imperial.

c) El Acta 241

En el mes de mayo de 1972, el presidente Echeverría hizo dos visitas al Valle de Mexicali para redondear sus puntos de vista respecto al problema de la salinidad y poder tratarlo en su conjunto al presidente Nixon. Durante la primera visita que hizo el día 14, escuchó diversas opiniones de varios representantes de los campesinos; se habló de la necesidad de demandar a los Estados Unidos ante un tribunal internacional por los daños causados a las tierras del Valle de Mexicali; que se les debía exigir que prolongaran hasta el Golfo de California el canal de desvío de las aguas de drenaje de Wellton-Mohawk; que la indemnización por daños no debía solicitarse en dinero sino en la instalación de drenes tubulares dentro de las parcelas cuya tierra hubiera sido dañada por la salinidad y que deberían tirarse al mar todas las aguas de drenaje de Wellton-Mohawk.

El segundo recorrido del Valle de Mexicali lo hizo el presidente Echeverría acompañado por el entonces gobernador de Baja California y los secretarios de Relaciones Exteriores, de Agricultura y Ganadería y de Recursos Hidráulicos. La visita, originalmente planeada para el día 28, se prolongó por dos días más.

Antes de la gira, el secretario Rabasa expresó a los periodistas de Mexicali que el presidente Echeverría sostendría ante su colega Richard Nixon la tesis de que, como una justa y leal interpretación al Tratado de 1944, debían entregarse a México aguas del río Colorado o de sus afluentes sin contaminación y de igual calidad a las que recibían los agricultores del Valle Imperial en California. Añadió que México no deseaba que se enmendara el Tratado de 1944, pues bastaba una honesta interpretación del mismo para que se nos diera la razón.

Echeverría se entrevistó en Washington con el presidente Nixon, en junio de 1972, y entre los puntos tratados estuvieron los relativos al problema de la salinidad del Colorado. Del comunicado conjunto expedido por ambos mandatarios, resultaron perspectivas para dejar solucionado definitivamente el conflicto antes de que terminara el año, sujeto naturalmente a que hubiera reelección del presidente norteamericano.

El 14 de julio de 1972, y como resultado de la entrevista Echeverría-Nixon, ambos gobiernos llegaron a un Convenio, representado por el Acta 241 de la Comisión Internacional de Límites y Aguas.

El Acta 241 de la Comisión, establecía las medidas para mejorar inmediatamente la calidad de las aguas del río Colorado que llegaban a México. Por virtud de dicha Acta, que estaría vigente hasta el 31 de diciembre del mencionado año de 1972, ya que se esperaba que durante ese lapso de tiempo se solucionarí el problema en una forma definitiva, las aguas salobres provenientes de Wellton-Mohawk, se dejarían correr hasta el Golfo de California por el canal construido por los Estados Unidos desde 1965, que seguiría siendo operado y mantenido por aquel país. La mitad de esos volúmenes de agua no aprovechables serían sustituidos por cantidades iguales de aguas útiles, suministradas en el cauce del Colorado. Con ello se logró reducir la salinidad en forma aceptable.⁴⁷

Si bien es cierto que el Acta 241 no significaba una medida definitiva, debe juzgarse como un paso de importancia para la solución final del problema, ya que a través de dicho convenio se logra el reconocimiento del principio del derecho fluvial de que deben proporcionarse el ribereño aguas abajo, aguas de la misma calidad que la que reciben los usuarios río arriba; se sentó el principio de la no aceptación de aguas contaminadas; se admitió el argumento mexicano de que no se estaba dando justo cumplimiento al Tratado de Aguas, ya que no se surtían precisamente aguas del Colorado tal y como está consignado en el pacto; y, por último, se logra un gran avance en el camino de la consagración de la norma de que debe ministrarse agua de cierta calidad en los ríos internacionales.⁴⁸

“El Acta 241 señala el abandono del argumento de Estados Unidos de que no existía obligación legal de entregar a México agua no contaminada en el Colorado, y que si lo efectuaba, ello era por un mero acto de amistad y de cortesía”.⁴⁹

De todo lo anterior, se desprende que el Acta 241 era un acuerdo de carácter transitorio, un nuevo *modus vivendi* que mejoraba las condiciones de operación del Acta 218. La diferencia esencial consistía en que de los 268 millones de metros cúbicos de aguas de drenaje de Wellton-Mohawk que conducía anualmente al canal de desvío, por el Acta 218 se contabilizaban a México aproximadamente 200 millones y en virtud del Acta 241, solamente 122 millones.

Al entrar en vigor el Acta 241, México comenzó a recibir el volumen de 1850 millones de metros cúbicos anuales que le asigna el Tratado como aguas del río Colorado de la siguiente manera: aguas arriba de la presa Morelos 1556 millones de metros cúbicos para ser derivados hacia el canal del Alamo y empleados en el riego de las tierras del Valle de Mexicali; aguas abajo de la Presa Morelos, 122 millones que correrían hacia el mar sin utilización y en San Luis Río Colorado, 172 millones.

d) Firma del Acta 242

Hacia mediados de agosto de 1972 quedaba pendiente el punto referente a la designación de un representante especial del presidente Nixon, quien se

⁴⁷ Sepúlveda, César. *Derecho internacional público*, Ed. Porrúa, México, 1979. p. 214. En Cabrera, Luis, *op. cit.*, p. 70.

⁴⁸ Sepúlveda, César. *La frontera norte de México*. p. 138.

⁴⁹ *Idem.* p. 139.

encargaría de proponer una solución definitiva al problema, según los acuerdos de los presidentes Echeverría y Nixon. Para tales efectos se designó a Herbert Browell, quien debería empezar a trabajar de inmediato y entregar a fines de año el resultado de sus gestiones en relación al problema.

Herbert Browell entregó al presidente Nixon su proposición para el arreglo del asunto de la salinidad, el día 29 de diciembre de 1972, a última hora dentro del plazo estipulado para tal efecto de conformidad con lo establecido en el comunicado conjunto de los presidentes de junio de ese mismo año. En consecuencia y debido a que pocos días después el presidente Nixon habría de tomar posesión para el nuevo periodo presidencial al que acababa de ser reelecto y posteriormente podría iniciar el estudio de la proposición que se le había entregado, entonces, la proposición que haría el presidente Nixon para un arreglo definitivo en nombre del gobierno de los Estados Unidos, no sería entregada al presidente Echeverría antes de dos o tres meses, quizás un poco más, pues era lógico que los estudios y consultas que necesitaba hacer el mandatario norteamericano serían dilatados dado lo delicado y complicado del asunto.

En tal situación y tomándose en cuenta que México también necesitaría tiempo para estudiar la proposición, los gobiernos de ambos países decidieron prorrogar el Acta 241 de la Comisión Internacional de Límites y Aguas, que como ya habíamos dicho, su vigencia terminaba el 31 de diciembre de 1972. Por medio de un canje de notas realizado en la ciudad de México por la Embajada y la Cancillería se prorrogó la vigencia del Acta 241 hasta el 30 de abril de 1973. El Acta 241 tuvo otras dos prórrogas efectuadas en forma similar durante el mismo año, la primera extendiendo su vigencia hasta el 30 de junio y la segunda extendiéndose hasta el 31 de agosto.

Una vez recibida la proposición norteamericana para la solución del problema de la salinidad del Colorado, el 13 de mayo de 1973, el presidente Echeverría y sus colaboradores la examinaron y encontraron que era un documento presentado como base para negociar, con sugerencias que podían considerarse razonablemente constructivas, pues aun cuando no fueran del todo satisfactorias estaban dentro de los límites aceptables para negociar. La proposición norteamericana para el arreglo del problema de la salinidad tenía, como antes se dijo, el objeto de dejar abierta la negociación y seguramente por eso venía redactada en forma que podía calificarse de vaga, aunque los Estados Unidos cuidaban de mantener su posición jurídica en cuanto a la interpretación del Tratado de 1944.

En el documento se afirmaba que los Estados Unidos eliminarían los efectos adversos de las aguas de drenaje de Wellton-Mohawk y se mencionaba como medio para lograrlo la instalación, para 1978, de una planta desaladora, pero no se expresaba el resultado que se obtendría en la calidad del agua que se entrega a México en la Presa Morelos. Sin embargo, los técnicos mexicanos apreciaron que el resultado, tomando como base para sus cálculos las calidades y volúmenes que existían en 1973, correspondía a una calidad aceptable.

Las negociaciones, que resultaron complicadas y difíciles, se prolongaron por tres meses —junio, julio y agosto de 1973— con dos reuniones del secretario Rabasa y el embajador Brownell en la ciudad de México y una

en Washington, D.C., además de continuas consultas de casa parte en las respectivas cancillerías y en la Comisión Internacional de Límites y Aguas.

Al iniciarse las negociaciones, los abogados Rabasa y Brownell aceptaron que todos sus acuerdos tendrían carácter de provisionales y no obligarían a las partes mientras no fueran aprobados por los presidentes Echeverría y Nixon, a quienes correspondía resolver en definitiva tomando en cuenta las implicaciones que pudieran haber entre las recomendaciones que hicieran los negociadores y las situaciones políticas, internas e internacionales.

A fines del mes de agosto, los negociadores dieron a conocer a sus respectivos presidentes las recomendaciones conjuntas que hacían para una solución permanente y definitiva del problema internacional de la salinidad del río Colorado. Dichas recomendaciones después de ser aprobadas por los presidentes Echeverría y Nixon habrían de ser incorporadas en una Acta de la Comisión Internacional de Límites y Aguas, según lo habían recomendado los negociadores.

Los acuerdos principales que autorizaron los presidentes por recomendación de los negociadores Rabasa y Brownell fueron los siguientes:

1°. Que sin costo para México, los Estados Unidos se comprometían a controlar en adelante, la calidad del agua entregada en la Presa Morelos, 1 678 millones de metros cúbicos anuales, de manera que el agua que llegara a esa presa en el futuro tuviera una salinidad media anual que no sobrepasara en más de 121 ppm.

2°. Que el resto de la dotación de México según el Tratado de 1944, es decir 172 millones de metros cúbicos anuales, se siguiera entregando en San Luis Río Colorado en forma similar a como se venía haciendo desde años atrás.

3°. Que el control de la calidad del agua entregada en la Presa Morelos se iniciara a más tardar el 1°. de julio de 1974.

4°. Que se prolongara el canal de desvío de las aguas de drenaje de Wellton-Mohawk, desde la Presa Morelos hasta el estero de Santa Clara, con el fin de que esas aguas o las salmueras producto de procesos de desalación fueran vertidas en el Golfo de California y así se impidiera que contaminaran a las aguas subterráneas de la región.

5°. Que los Estados Unidos cubrieran los gastos de construcción, operación y mantenimiento de ese canal en territorio mexicano.

6°. Que mientras se lograba un convenio de alcance general sobre aguas subterráneas en las áreas fronterizas, los países limitaran el bombeo de esas aguas en la zona inmediata a la línea divisoria entre Sonora y Arizona, cerca de San Luis Río Colorado.

7°. Que en lo futuro ambos países se consultaran recíprocamente antes de emprender cualquier aprovechamiento de aguas superficiales o subterráneas que pudiera afectar adversamente al otro país, a fin de evitar problemas fronterizos, y que los gobiernos entablaran negociaciones con el propósito de que los Estados Unidos colaboraran económicamente en el mejoramiento y rehabilitación del Valle de Mexicali en aspectos relacionados con el problema de la salinidad.

Una vez que se terminaron las negociaciones y autorizándolo los presidentes Echeverría y Nixon, la Comisión Internacional de Límites y Aguas

se reunió en la Secretaría de Relaciones Exteriores, en México, D. F., el 30 de agosto de 1973, y en esa ocasión, el comisionado mexicano embajador ingeniero David Herrera Jordán y el comisionado de los Estados Unidos embajador ingeniero Joseph F. Friedkin, junto con los secretarios de ambas secciones para dar fe, firmaron el Acta 242 de la Comisión titulada "Solución Permanente y Definitiva del Problema Internacional de la Salinidad del Río Colorado". En la misma ceremonia, mediante un canje de notas que efectuaron el secretario de Relaciones Exteriores, licenciado Emilio O. Rabasa, y el embajador de los Estados Unidos de América Roberto H. McBride, ambos gobiernos aprobaron el Acta 242.⁵⁰

A partir del 24 de junio de 1974, México empezó a recibir en la Presa Morelos agua con la calidad que fija el Acta 242 de la Comisión Internacional de Límites y Aguas, mismo día en que el presidente Nixon promulgó los ordenamientos legales que autorizaban la erogación de fondos necesarios para que el gobierno de los Estados Unidos pudiera cumplir con sus obligaciones frente a México en materia de entrega de agua conforme a lo establecido en el Acta 242. La promulgación de los ordenamientos legales tuvo por objeto la construcción, operación y mantenimiento de algunas obras dentro de la cuenca del río Colorado destinadas a controlar la salinidad del agua entregada a usuarios de México y de los Estados Unidos. Se aprobó la ley que se refería a dos programas de medidas que tomarían los Estados Unidos: el primero para la protección de la calidad del líquido aguas abajo de la Presa Imperial y para cumplir con las obligaciones que adquirieron los Estados Unidos por el Acta 242 del 30 de agosto de 1973, y el segundo se refería a obras para el mejoramiento de la calidad del agua en toda la cuenca del río Colorado, aguas arriba de la Presa Imperial.

El Congreso norteamericano autorizó un gasto de 155.5 millones de dólares para trabajos destinados al cumplimiento de las obligaciones adquiridas por los Estados Unidos, incluyendo la construcción de una planta desaladora de grandes proporciones, la prolongación necesaria en los Estados Unidos y en México del canal de desvío originalmente construido para desviar las aguas de drenaje de Wellton-Mohawk, y la perforación de pozos al norte del lindero sur frente a la mesa de San Luis.

Se autorizó también un gasto de 125.1 millones de dólares destinados a la construcción de obras para evitar la entrada al río Colorado, aguas arriba de la Presa Imperial, de aproximadamente 200 mil toneladas anuales de sales, como una primera etapa del control de la salinidad y destinados también al estudio de una segunda etapa de controles.

El arreglo contenido en el Acta 242, tiene ventajas visibles. Primero que nada se le da carácter definitivo al Tratado de Aguas de 1944 y se le completa y amaciza, colmando sus lagunas, evitando para el futuro ambigüedades, evasivas y controversias, ya que este instrumento no precisaba con certeza la calidad de agua suministrada a México, la cual quedaba ahora garantizada mediante el Acta 242.⁵¹

Por virtud de dicha Acta, se instruyó, aunque sólo implícitamente, el principio de la responsabilidad jurídica estatal por contaminación por la

⁵⁰ Cabrera, *op. cit.*, p. 82.

⁵¹ Sepúlveda. *Derecho internacional público*, p. 215.

mano del hombre, de las corrientes internacionales de agua en perjuicio del ribereño de aguas abajo.

El 24 de junio, los Estados Unidos expidieron la Ley para el control de la salinidad en la cuenca del Río Colorado, mediante la cual se tomaron disposiciones para construir la planta de desalinización y sus anexos, capaz de eliminar más de medio millón de toneladas de sal por año, así como el canal que acarrearía la salmuera hasta el estero de Santa Clara, en el Golfo de California; se redujeron en diez mil o más acres (dos mil quinientas hectáreas), la superficie irrigable de Wellton-Mohawk.

Sin embargo, a pesar de todas las medidas tomadas para la solución del problema, el daño ya estaba hecho, y aún permanecen cuestiones muy importantes pendientes de resolución como son lo que se refiere al arreglo de la compensación para auxilio en la rehabilitación de tierras de Mexicali, que se comprometió Estados Unidos a cubrir, empero, las negociaciones no se han llevado a cabo.

Otras cuestiones pendientes se derivan de la situación especial de la Cuenca del Colorado. La primera de ellas es que el Acta 242 no tomó en cuenta la cuestión precisa de cual es el nivel absoluto de salinidad que sea aceptable y apropiado para la agricultura en el Valle de Mexicali, así como para el Valle de San Luis, Sonora.⁵²

Otra materia es la escasez de agua del Colorado. Se había calculado que el flujo de ella montaba a dieciséis millones de acres pies, y un recuento preciso y reciente revela que no pasa de catorce millones, ya que el volumen no es susceptible de ser aumentado, sino a gran costo. La salinidad, por tanto, tenderá a aumentar y el agua útil a disminuir, con la consiguiente cauda de complicaciones. Existe ahí un conflicto en potencia, pues el concepto de "sequía extraordinaria" como dijimos antes, no quedó bien definido en el Tratado de Aguas de 1944.⁵³

Durante doce años, la contaminación estadounidense tornó salitrosas, improductivas, grandes extensiones del Valle de Mexicali y arruinó a más de seis mil agricultores.

Según estudios efectuados en esa zona, la situación es grave, a pesar de los esfuerzos y erogaciones del gobierno mexicano para rehabilitar el distrito de riego del Valle de Mexicali.

Pero confiemos en que pronto se llegue a la solución del problema, y en ello, podrá desempeñar un papel muy importante la Comisión Internacional de Límites y Aguas, a quien se le podría otorgar facultades más amplias y reforzar su estructura, autorizándola para ofrecer fórmulas que reduzcan o ajusten cualquier disputa que surja por esos motivos.⁵⁴

⁵² Sepúlveda, *op. cit.*, p. 217.

⁵³ *Idem.*

⁵⁴ Sepúlveda. *La frontera norte de México*, p. 144.

BIBLIOGRAFIA

- Bosch García, Carlos. *Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos; 1819-1848*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1974.
- Cabrera Luis, *La salinidad del río Colorado: una diferencia internacional*, Colección del Archivo Histórico Diplomático, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1975.
- Cruz Miramontes, Rodolfo. "Comentarios al Tratado para resolver las diferencias fronterizas pendientes y para mantener a los Ríos Bravo y Colorado como la Frontera Internacional entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América", *Estudios sobre Derecho Internacional*. Asociación Mexicana de Derecho Internacional, México, 1975.
- Enríquez Coyro, Ernesto. *El Tratado entre México y los Estados Unidos de América sobre Ríos Internacionales*, UNAM, México, 1975, tomo 1 y 2.
- Esteva Ruiz, Roberto A. *Ensayos Jurídicos*, UNAM, México, 1960.
- Garcidueñas Rojas, José. "El caso internacional de la salinidad de las aguas entregadas a México en el Río Colorado". *Revista de la Facultad de Derecho de México*, UNAM, México, tomo XIV, núm. 54, abril-junio, 1974.
- Lugo, Felipe. *Breve estudio del Tratado sobre Aguas Internacionales celebrado entre México y los Estados Unidos*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1947.
- Ortiz Pinchetti, Francisco. "La ley del embudo; ninguna indemnización por el ensalitratamiento del Valle de Mexicali", *Revista Proceso*, Semanario de Información y Análisis, núm. 148, México, 3 de septiembre de 1979.
- Rabasa, Oscar. *El problema de la salinidad de las aguas entregadas a México en el río Colorado*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1968.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. *Tratados y Convenciones sobre límites y aguas entre México y Estados Unidos*, México, 1946.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. *El Tratado de Aguas Internacionales*, México, 1947.
- Sepúlveda, César. *Derecho internacional público*, ed. 8a., Ed. Porrúa, México, 1977.
- Sepúlveda, César. *La frontera norte de México*, Ed. Porrúa, México, 1976.
- Sepúlveda, César. "Tratado Fronterizo con Estados Unidos: negociación opaca; apresurada aprobación". *Excelsior*, México, 4 de enero de 1972.
- Wilson, Larman C. The Settlement of Boundary Disputes: Mexico, The United States, and The International Boundary Commission. *The International and Comparative Law Quarterly*, The British Institute of International and Comparative Law, London, vol. 29. Part. I, January 1980, 4th Series, pp. 38-53.