

CAPÍTULO SEXTO

LA GESTIÓN DE LAS CUENCAS TRANSFRONTERIZAS DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS: TRATADOS Y CONVENCIOS CON LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, GUATEMALA Y BELICE

I. INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia, los ríos internacionales han sido definidos por muchos autores¹⁵¹ como ríos que separan o atraviesan el territorio de dos o más Estados. Es decir, los ríos pueden ser sucesivos, en el caso de que corran por el territorio de dos o más Estados; o los contiguos, si los dividen o les sirven de límite a los Estados.

Lo importante, según Morelli Pando,¹⁵² es que en los ríos sucesivos la soberanía territorial se delimita longitudinalmente a lo largo del curso del río; o sea, la soberanía no es compartida, mientras que en los ríos contiguos la soberanía territorial se delimita de forma transversal, es compartida al menos en el tramo que divide el territorio de dos países. Este será el caso de México y Estados Unidos, como veremos más adelante.

Sin embargo, este concepto de río internacional ha suscitado, polémica en el derecho internacional público,¹⁵³ en virtud de criterios de libertad de navegación, vinculación económica, etcétera, por lo que podemos

¹⁵¹ Entre ellos Al-Rawih, H., “Legal Study on International Rivers”, Comunitá Mediterránea, 1969. Citado por Ponte Iglesias, María Teresa, *La contaminación fluvial: cuestiones de responsabilidad internacional*, Xunta de Galicia, 1989, p. 25.

¹⁵² Morelli Pando, J., “El aprovechamiento de las aguas internacionales no marítimas”, *Revista Peruana de Derecho Internacional*, núm. 66, 1965-1966, pp. 60-64. Citado por Ponte I., M. Teresa.

¹⁵³ Seara Vázquez, M., “Ríos internacionales y canales internacionales”, *Derecho internacional público*, México, Porrúa, 1998, pp. 301 y 302. Este autor mexicano define a los ríos internacionales como aquellos donde su curso se encuentra totalmente en el territorio de un Estado, y están sometidos a la soberanía del Estado territorial. Puede ocurrir que ofrezcan un gran interés para la navegación internacional, y que entonces el Estado territorial concluya acuerdos internacionales para reglamentarla, pero en tal caso

decir que depende de la utilización que los Estados ribereños han dado a estos cursos de agua.

Desde 1815, la noción de río internacional ha existido como tal en el artículo 108 del Acta Final del Congreso de Viena, que establece que en caso de ser un río navegable el que atraviesa o separa los Estados, éstos se obligan a regular de común acuerdo todo lo relativo a la navegación de tal río. Asimismo, el artículo 109 establece el principio de libertad de navegación, principio que implica el libre tránsito por el curso de agua, la igualdad de los usuarios de la vía como tal “y la correlativa restricción de los derechos soberanos de la jurisdicción de los ribereños sobre el tramo o sección en que lo son”.¹⁵⁴ Por lo tanto, podemos decir que México y Estados Unidos cuentan con ríos sucesivos, como pueden ser el Colorado y Tijuana, y también cuentan con el tipo de ríos contiguos o fronterizos, como el río Bravo o Grande.

el Estado actúa respecto a esos ríos, partes de su territorio nacional, de la misma forma que podría actuar respecto a cualquier otra parte de su territorio, ya que es una prerrogativa de la soberanía el derecho de disposición o de reglamentación sobre el territorio; es decir, el Estado puede voluntariamente limitar su competencia sobre cualquier parte de su territorio.

Los ríos que ofrecen un interés especial son aquellos que separan a dos o más Estados, sirviendo como fronteras (les denomina ríos fronterizos), y los que atraviesan sucesivamente los territorios de dos o más Estados (ríos sucesivos).

Añade también que el derecho fluvial actual ofrece como características: a) En lo que se refiere a la gestión, generalmente existen comisiones internacionales, en su mayor parte formadas exclusivamente por Estados ribereños, y que se encargan de establecer las reglamentaciones particulares sobre puntos concretos, de recaudar los impuestos necesarios a la adquisición de fondos con la finalidad de poder realizar obras de mantenimiento o mejora, etcétera, b) Respecto a la libertad de navegación, es un principio ya admitido, y normalmente se extiende también a los países no ribereños.

El autor, en lo que se refiere a la gestión, dice que existen comisiones internacionales encargadas, y como lo veremos más adelante, son especiales.

Por otra parte, Seara Vázquez hace referencia a que el derecho fluvial se encuentra en un estadio bastante primitivo (yo agregaría que en especial en América Latina, como se verá en este trabajo) a falta de un acuerdo general entre los países. Finlandia ha propuesto que las Naciones Unidas se interesen en la cuestión, y ha ofrecido como base de trabajo el proyecto elaborado por la “International Law Association”, en 1966, y conocido como “Reglas de Helsinki”, donde en treinta y siete artículos se trata de recoger, en su mayoría, normas que son generalmente aceptadas ya, y que se refieren a la navegación, disminución de la contaminación, utilización de las aguas para riego y obras hidroeléctricas, transporte de madera, etcétera, en los ríos internacionales.

¹⁵⁴ Citado por Ponte Iglesias, María Teresa, *La contaminación fluvial: cuestiones de responsabilidad internacional*, Xunta de Galicia, 1989, p. 26.

La protección de las aguas continentales de los Estados Unidos Mexicanos se ha abordado en los innumerables tratados y convenciones internacionales que a lo largo de la historia han existido con Estados Unidos, desde tratados de paz, amistad, límites, como el que se elaboró principalmente para poner fin a las guerras que existían entre México y Estados Unidos; además, y a través de éste se lleva a cabo la cesión de los territorios de California, Nuevo México y Texas, cediendo México a los Estados Unidos, así hasta la celebración del Tratado para la Distribución de Aguas Internacionales para establecer, como su nombre indica, la distribución de los ríos Bravo, Tijuana y Colorado, y también para resolver diferencias fronterizas pendientes.

El primer tratado se celebró en 1819, referido a la equitativa distribución de las aguas del río Grande, el cual cambió de nombre unos años más tarde al de río Bravo en el tratado del año 1944, y al cual me referiré más adelante; a este tratado de 1819 le siguieron otros con posterioridad, los cuales buscaron solucionar algunos problemas, como el del “El Chamizal”, en 1963, ya que tuvo lugar en dicha región del norte del río Bravo (Ciudad Juárez, México y El Paso, Texas, Estados Unidos). Esta convención es celebrada con la finalidad de mejorar el cauce del río Bravo.

Otro tratado es el celebrado en 1970, con el fin de resolver un problema de salinidad que se ocasionó en el río Colorado; también por este mismo tratado se solucionaron las diferencias fronterizas pendientes entre Estados Unidos y México.

En fin, han sido innumerables los tratados internacionales de cuencas transfronterizas que se han celebrado entre estos dos países, y que a continuación expondré con mejor precisión, dividiéndolos en dos grupos: a) los tratados de límites, y b) los tratados de distribución de aguas, no sin antes apuntar algunos datos geográficos e históricos.

Por otra parte, respecto a la frontera del sur de México, tenemos a los ríos Usumacinta y Suchiate, que hace frontera natural con Guatemala, por lo que se denominarían contiguos o fronterizos, y al río Hondo, que se denominaría sucesivo, en la frontera con Belice.

La frontera sur de México es una de las zonas más ricas del mundo, con diversos climas y orografías. Mide 1,149 km, de los cuales comparte 956 con Guatemala y 193 (sin incluir 85.266 km de límite marino en la bahía de Chetumal) con Belice.¹⁵⁵

¹⁵⁵ Página web: http://www.senado.gob.mx/directorio/asuntos_fronterizos.

La línea fronteriza quedó establecida por el Tratado de Límites entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Guatemala, firmado en 1882, con posteriores reformas al final de 1895, y también por el Tratado sobre Límites con Honduras Británicas, celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda, conocido también como el “Tratado Mariscal-Saint John”, firmado en 1893 con el entonces territorio de pertenencia británica, Belice. Analizaremos dichos tratados internacionales hasta el año 2003, y veremos más adelante cómo también versan sobre distribución de aguas.

II. APUNTES GEOGRÁFICOS

1. *El río Colorado*

Nace en los Estados Unidos, y tiene una longitud total de 2,730 kilómetros, de los cuales 29 son tramo limítrofe entre los dos países, entre Baja California y Arizona, recorriendo los últimos 160 km por territorio mexicano hasta su desembocadura.¹⁵⁶ La parte comprendida en México es mínima en relación con la cuenca total, y no es factor que modifique la escorrentía por el río ni en su volumen ni en su calidad. La totalidad de la escorrentía del río Colorado proviene de los Estados Unidos. Se origina principalmente por los deshielos en la parte montañosa (Rocosas), y no existen afluentes mexicanos de ninguna naturaleza. La cuenca de captación del río Colorado en los Estados Unidos tiene aproximadamente 624 mil kilómetros cuadrados, y está formada por lo que en Estados Unidos se denomina cuenca alta, que comprende zonas de los estados de Colorado, Nuevo México, Utah y Wyoming, y lo que se denomina cuenca baja, que comprende zonas de los estados de Arizona, California y Nevada.

La cuenca en México es de aproximadamente 5 mil kilómetros cuadrados, situados en zonas fronterizas de los estados de Baja California y Sonora. Comprende la totalidad de los estados de Baja California (Norte y Sur), con cinco municipios cada uno, y la parte correspondiente a la superficie del distrito de riego (DR) 014 en el municipio de San Luis Río Colorado, del estado de Sonora.

¹⁵⁶ *La salinidad del río Colorado: una diferencia internacional*, México, Colección del Archivo Histórico Diplomático Mexicano, tercera época, Serie documental 1/13, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1975.

Para fines de planeación hidráulica, la región se divide en dos subregiones: Baja California y Baja California Sur.

La precipitación media anual en la región varía entre los 133 mm en la subregión Baja California Sur, muy por abajo del promedio nacional (772 mm), concentrada en los meses de verano. Con un clima en general seco y cálido, la evaporación media potencial en la región sobrepasa los 1,800 mm/año.

A pesar de las condiciones naturales particularmente desfavorables, sobre todo en lo que concierne a los recursos hidráulicos, la región cuenta con niveles de bienestar social superiores al promedio nacional. También se ha desarrollado una importante infraestructura para riego en el DR 014 río Colorado, en Baja California y el DR 066 Sto. Domingo, en Baja California Sur.

En la región del bajo río Colorado, inmediata a la desembocadura del río en el Golfo de California y precisamente en la confluencia de los ríos Colorado y Gila, a través de los años se fue formando un valle, el último de los valles que el río Colorado cruza en su curso al mar, cuyas tierras ribereñas son aprovechables para fines agrícolas. Este valle se denomina Yuma.

De acuerdo con los tratados de 1848 y 1853, firmados por México y los Estados Unidos al término de la guerra, los terrenos que abarcaba este valle quedaron divididos por la nueva frontera adoptada, de tal manera que parte de ellos se encuentra hoy en los estados de Baja California (México) y Arizona (Estados Unidos). El aprovechamiento agrícola del valle se hacía por el procedimiento de riego, empleando las aguas del río Colorado, las cuales son las únicas de las que se puede disponer en la región, al carecer de lluvias en esa zona climática.

Conforme transcurrió el tiempo se abrieron al cultivo diferentes zonas de riego en el valle del Bajo río Colorado, unas en México y otras en Estados Unidos. Las zonas agrícolas mexicanas se conocen con el nombre de valle de Mexicali y valle de San Luis, ambas ribereñas del río Colorado; la primera a la margen derecha en Baja California Norte, y la segunda a la margen izquierda en Sonora. Por lo que toca a las zonas agrícolas de Estados Unidos, son el valle Imperial y el valle de Coachella, en California, cuyas tierras no son ribereñas del río Colorado, aunque pertenecen a la misma planicie ribereña en que está el valle de Mexicali; la Reserva Bard, también en California, con tierras ribereñas a la margen derecha del Colorado; el valle de Yuma, en Arizona, que se extiende

en la margen izquierda del Colorado y es corribereño del valle de Mexicali; los distritos de riego del río Gila Norte y Gila Sur, situados, respectivamente, a las márgenes derecha e izquierda del río Gila en la confluencia con el Colorado, en Arizona; el distrito de riego de Welton-Mohawk, que está en Arizona, y se desarrolla a ambas márgenes del río Gila, aguas arriba de su confluencia con el Colorado, y, por último, la zona de la mesa de Yuma, que colinda con el valle de Yuma y el distrito Gila Sur, pero que no es ribereña de los ríos mencionados. En el valle del Bajo Río Colorado las primeras tierras regadas para aprovecharlas con fines agrícolas fueron las del valle de Mexicali y las del valle Imperial, que dentro de una misma región geográfica sin solución de continuidad, forman una planicie dividida artificialmente por la frontera terrestre.

El doctor Oliver Meredith Wozencraft, en 1849, fue el primero en concebir la idea de la irrigación y colonización de los valles Imperial y Mexicali (antiguo desierto del Colorado). La topografía natural del terreno no permitía el aprovechamiento de las aguas sin tener que cruzar con un canal la línea divisoria internacional, ya que en el lado norteamericano al oeste del río Colorado se encuentran unas dunas o colinas de arena que hacían muy costosa la construcción de un canal. En aquella época se consideró resuelto el problema de irrigación del valle Imperial por la existencia de un antiguo cauce del Colorado, conocido con el nombre de río Álamo, el cual, en 1904 fue utilizado para tal fin con la condición de aprovechar por parte de México el 50% de las aguas que transitaran por ese canal, iniciando la explotación agrícola en el valle de Mexicali en pequeñas superficies, con cultivos de trigo y algodón que se fueron incrementando paulatinamente sin planeación alguna. Actualmente se cultiva en este valle el algodón, trigo y hortalizas.

2. *El río Bravo*

Cruza por cinco estados federales por la parte de México (Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Durango) y por la parte de Estados Unidos por tres estados federales (Colorado, Nuevo México, Texas) más veinte naciones nativas (lo que se conocería como agrupaciones étnicas), ocupando el vigésimo cuarto lugar de los ríos más largos del mundo. Cubre un área de 467,000 km², un área del tamaño del Mar Rojo, o bien casi la extensión territorial que tiene España. El largo del río es de 3,033

kilómetros, también son afluentes del río Bravo, principalmente los ríos Conchos, el Pecos y el San Juan.

En los Estados Unidos, las aguas del río Grande descienden de las montañas nevadas en Colorado y Nuevo México. Río abajo únicamente tributarios de México y los Estados Unidos ayudan al flujo permanente en la represa baja del río Bravo/Grande. Una gran parte del río (2,000 km) forma la actual frontera entre México y Estados Unidos de América.

3. Los ríos Usumacinta y Suchiate

El río Usumacinta nace en Guatemala (se forma de la unión de tres ríos: Chixoy, Lacantún y Pasión), y tiene una longitud de 800 kilómetros: 42% de su recorrido está dentro del territorio guatemalteco y el 58% dentro del territorio mexicano. Corre por Chiapas hasta los pantanos de Tabasco, y desemboca uniéndose con el río Grijalva; termina su recorrido y mezcla su agua dulce con la salada del Golfo de México.

Estos ríos pertenecen a la Región XI, la cual está conformada por la totalidad de los estados federales de Chiapas y Tabasco, así como por áreas pequeñas de los estados de Campeche y Oaxaca. Cuenta con una superficie de 102 km² (5% del territorio nacional), un clima predominantemente calido-húmedo, una temperatura media de 24°C y precipitaciones medias anuales de 2,300 mm, llegando a rebasar los 4,000 mm en la sierra de Chiapas, siendo de las más altas de México.¹⁵⁷

El agua del Usumacinta fluye para convertirse también en laguna y pantano, corre y se estanca. Hasta la fecha su cauce se conserva relativamente sin contaminación, ya sea por las características geográficas de la zona en que se ubica y por el respeto que tienen los habitantes indígenas de la zona, llamados “lacandones”; sin embargo, no está totalmente exento de otros peligros, como la deforestación, como lo veremos más adelante.

Se considera uno de los más caudalosos de México, el cauce es profundo, el alta creciente de agua se desborda para formar numerosos lagos pantanosos, lo cual en muchas ocasiones evita las inundaciones.¹⁵⁸

¹⁵⁷ *El agua en México: retos y avances*, cit., pp. 116-120.

¹⁵⁸ West, R. C., *El uso del suelo en el desarrollo de las llanuras de Tabasco*, México, México, Conferencia Regional Latinoamericana de la UGI, 1966, t. II.

El Usumacinta drena un área de más de 34,000 km² (23,000 millas cuadradas) y tiene una descarga anual promedio de 50,000 pies cúbicos por segundo, la mayor de todos los ríos mexicanos.¹⁵⁹

El río Suchiate nace también en Guatemala (tierras altas de los municipios de Ixchigüan y Sibinal en San Marcos); en la parte media sirve de límite entre ambos países. Se estima que el área de esas cuencas es de 3,160 km². Este río tiene una frontera natural sur con Guatemala de 85 km. Por lo tanto, los ríos Usumacinta y Suchiate¹⁶⁰ pertenecen a los ríos transfronterizos.

4. *El río Hondo*

Nace en Guatemala desde las entrañas de los elevados cinturones de montes y montañas que dan forma a la selva guatemalteca, donde se le denomina río Palma. Tiene una longitud de 148 kilómetros; avanza ser-

¹⁵⁹ Bassols Batalla, A., *Recursos naturales de México. Teoría, conocimiento y uso*, México, Nuestro Tiempo, 1997, p. 152.

¹⁶⁰ Este río fue motivo de un titular en los noticieros de Televisa en México: “Huracán Stan cambia la geografía del Suchiate”. El periodista Julio Navarro, en Tapachula, México, el 10 de octubre de 2005, narra que:

“Las aguas de este río arrasaron parte de los poblados de la frontera México-Guatemala y tierras ejidales quedaron anegadas. Sólo porque se ondea la bandera mexicana se sabe que fue parte de su territorio. Las aguas del río Suchiate se llevaron un pedazo del país, con un tramo del puente internacional y sus aduanas. Un 80 por 100 está afectado totalmente, así que estamos hablando de 35 000 damnificados que es casi todo el municipio, el cual hoy ha cambiado su geografía. En la tierra que se perdió también iban colonias (barrios) completas del municipio de Suchiate, terrenos con cientos de hectáreas de cultivo, principalmente de banano, y con ello se fue la fuente y el patrimonio de miles de personas.

Otros municipios fronterizos afectados son Metapa y Frontera Hidalgo, donde el río también cortó un tramo de la tierra. Las lluvias cortaron por completo un camino que daba acceso al municipio de Frontera Hidalgo, fue tanta la fuerza del río que no dejó ni siquiera escombros o señales donde había casas y ahora pasa el río donde antes era una calle. Lo que un día fue un puente majestuoso internacional, hoy está reducido a escombros, y lo que un día fue una ciudad fronteriza netamente centroamericana, hoy es desastre y muerte.

Por otra parte, también se ha hablado de la pobreza en que vive la gente que habita ó habita a las orillas del río tanto de Guatemala como de México, personas que viven en extrema pobreza, tanto que no tuvieron ni radio y menos una televisión para prevenirse...

Yo considero importante mencionar que dicho huracán al tocar tierra se convirtió en tormenta tropical, y si hubiera mantenido su fuerza... no quiero ni imaginarme lo que hubiera pasado...”.

penteando por la antigua colonia inglesa de Belice y frontera natural entre ese país y México. También se considera río transfronterizo.

El río Hondo se crece a su paso por los estados federales de México (Quintana Roo, Yucatán y Campeche), y se vuelve cada vez más grande al ser alimentado por otras corrientes. En su camino forma numerosas lagunas, que se distinguen por la amplia gama de azules característica de sus aguas. El río continúa el recorrido hasta llegar al sitio conocido como “Dos Bocas”, donde adopta el nombre de Hondo, debido al nivel de profundidad que alcanza. Del total de su longitud, 136 kilómetros del cauce son navegables.¹⁶¹

Este río se ubica dentro de la Región XII. La región se ubica dentro de la franja tropical donde prevalece el clima cálido con una temperatura media de 25°C. Se presentan fuertes tormentas en el verano y otoño, y existen muy pocas lluvias el resto del año. La precipitación tiene un valor medio de 1,196 mm anuales, 50% superior a la media nacional. En el periodo de mayo a octubre se concentra el 82 por 100 de la lluvia anual.¹⁶²

Tras alimentar a poblados, culturas y ecosistemas, este río aporta muchas riquezas, ya sea como presa, canal, cenote¹⁶³ o laguna, porque hace posible que en sus laderas y en sus aguas vivan un sinnúmero de especies, como iguanas, serpientes, lagartos, jaguares, tucanes...

III. ALGUNOS EJEMPLOS DE PARTICIPACIÓN PRIVADA EN DEFENSA DE ESTOS RÍOS

1. *Río Colorado*

En los ríos Colorado y Bravo se han creado asociaciones de organizaciones particulares no gubernamentales ni partidistas en busca de la manera más adecuada de gestionar y organizar principalmente la conservación y distribución del agua, al ser éste un recurso decisivo para sus intereses y su calidad de vida.

En 1939 se funda en el río Colorado un distrito de riego por acuerdo presidencial, y desde este año hasta 1989 el gobierno federal de México

¹⁶¹ López Portillo, E., página web: <http://sepiensa.org.mx/contenidos/2004/hondo/hondo>.

¹⁶² *El agua en México: retos y avances*, cit., pp. 121-125.

¹⁶³ Cenote, se denomina así en los países de México, Guatemala y Honduras al manantial situado a grandes profundidades, y que es alimentado por corrientes subterráneas.

destinó recursos en la medida de lo posible para la operación, conservación y administración de la infraestructura hidráulica, a fin de evitar que los sistemas de irrigación del país sufrieran deterioros graves que provocaran la inutilización de las obras hidráulicas.

Sin embargo, a pesar de todo el esfuerzo, y ante las necesidades urgentes, aunado a la falta de participación de los usuarios en la operación, conservación y administración de los distritos de riego, la infraestructura sufrió serios deterioros y puso en peligro el regadío para los usuarios.

Para evitar en lo sucesivo esta situación, en 1989 se inició un programa, que consistía en transferir la gestión de los distritos de riego a los usuarios, con lo cual éstos pasan a ser los responsables de operar, conservar y administrar la infraestructura hidráulica de su interés, a partir de cuotas por servicio de riego autosuficientes, dividiéndose este proceso en dos etapas: la red menor y la red mayor.

En la red menor, la primera etapa, la infraestructura hidráulica construida para distribuir el agua en la red se dividió en 23 módulos de riego, con igual número de asociaciones de usuarios; quedan fuera de estos módulos los usuarios de pozos particulares.

Los módulos de riego son unidades de organización y gestión del agua, en los que los usuarios son directamente los responsables del buen uso, conservación y administración de la infraestructura hidroagrícola. Por lo tanto, el Distrito de Riego 014 río Colorado está conformado por 23 módulos; como lo he mencionado con anterioridad, cada módulo está compuesto por un grupo de usuarios, los cuales forman una asociación civil constituida legalmente por una mesa directiva y un cuerpo técnico.

Estos módulos de riego brindan un servicio de operación, administración y conservación de la red secundaria de canales que sirven el agua a los asociados.

La red mayor, que es la segunda etapa, consiste en la entrega de la administración de canales, drenes, pozos, plantas de bombeo y demás infraestructuras, las cuales se encuentran actualmente en proceso de organización.

Esta actividad les ha sido concesionada por el gobierno federal mexicano, como una política de participación amplia, en el manejo de infraestructura agrícola.

En 1995 se inició un proyecto de comunicación con el objetivo de apoyar el desarrollo de estos módulos para establecer vínculos de comunicación, a través de encuentros o entrevistas entre los productores, sus

organizaciones y las instituciones que intervienen en el desarrollo del valle de Mexicali; también intercambian información, noticias agropecuarias del clima, etcétera, participan directamente productores agrícolas, iniciativa privada, instituciones públicas e instituciones académicas, como una sociedad de responsabilidad limitada, el Distrito de riego 014, o sea, del río Colorado, representado por la Comisión Nacional del Agua, el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, el Centro de Enseñanza Técnica y Superior, y un representante del Proyecto de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

2. *Río Bravo*

Por lo que respecta a la cuenca del río Bravo/Grande, también se han formado organizaciones a consecuencia principalmente de que en la región tiene sus recursos ambientales muy fatigados, alberga a plantas y animales en peligro de extinción o amenazados por la contaminación, y particularmente en lo que corresponde al recurso agua de este río existe una competencia por el agua superficial y subterránea entre los diferentes usuarios, ya que actualmente 13 millones de personas dependen del agua de esta cuenca; además, el agua escasea hasta un punto crítico de sequía; los niveles de agua subterránea bajan sobreexplotando los acuíferos más importantes al bombear agua por encima del nivel natural de reposición, devastando así la agricultura y la actividad en las fincas, lo cual ocasiona fricciones graves entre las comunidades.

Se ha formado una asociación de ciudadanos y organizaciones residentes en la cuenca, no gubernamental ni partidaria, denominada “Coalición de la Cuenca del Río Bravo/Grande”, con el objetivo de mejorar todos los aspectos técnicos, ambientales, y de mejor aprovechamiento de las aguas de la cuenca, así como de coordinar las muchas culturas, sectores económicos e intereses diversos que interactúan en la cuenca.

También se estableció el “Día del Río” el 20 de octubre de 2001, y se ha programado una reunión de estas organizaciones para discutir los problemas económicos y ambientales que se comparten en la cuenca. Este día servirá para enfatizar que la salud a largo plazo de la cuenca del río Bravo/Grande es un imperativo de extrema urgencia; que las generaciones presentes y futuras merecen recibir agua limpia y adecuada para sus necesidades, y que la conservación del ambiente de la región a través de

una buena administración, de una excelente cooperación y de inversiones adecuadas, son una propiedad indiscutible.

El grupo regional de planeación de Agua Río Grande hizo proyecciones acerca de la cantidad de habitantes que habrá en las comunidades de la frontera desde Laredo hasta su desembocadura del río en 2025, dando como resultado que será de más de 3 millones de personas, lo cual dobla la cantidad de habitantes en la actualidad. El costo de hacer el agua disponible para este crecimiento tan grande es de cien millones de dólares a través de las prácticas de irrigación, los esfuerzos en la conservación del agua, el recurso del agua y la desalinización.¹⁶⁴

En este sentido, el refuerzo de las medidas nacionales, así como las internacionales, para prevenir y reducir la contaminación de los cursos de agua transfronterizos y lagos internacionales, es la principal propuesta del Convenio de Helsinki de 1992, que está publicado en el *BOE* del 4 de abril de 2000.¹⁶⁵

3. Ríos Usumacinta, Suchiate y Hondo

En estos ríos fronterizos del sur no se han formado asociaciones tan organizadas y completas como en los ríos Bravo y Colorado; sin embargo, hemos encontrado, respecto al río Usumacinta, grupos ecologistas que han defendido, protegido y protestado en contra del mal uso que se pudiera hacer a este río, como lo veremos a continuación.

Han surgido personas interesadas en la conservación y protección de la región del estado de Chiapas, denunciando a través de diferentes medios, el perjuicio que se occasionará si se realizan diferentes proyectos para el río Usumacinta, como es la construcción de presas hidroeléctricas.

A través de una página web¹⁶⁶ de Internet, el señor Homero Aridjis publica un artículo que titula “Fox contra el Usumacinta”, y narra como

¹⁶⁴ Páginas web de Internet: http://cucaph.mxl.cetys.mx/mod_09a.html “Distrito de riego del río Colorado, S. de R. L. de I. P. Mexicali, B. C., México, 1998”. www.rio.org/index.html “Coalición de la cuenca del río Bravo/Grande”.

En la dirección de estas páginas web se encontrarán también con mapas, cartografía, proyectos, de las cuencas Colorado y Bravo, respectivamente.

¹⁶⁵ Sobre el Convenio de Helsinki de 1992 véase Delgado Piñeras, F., “La gestión de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas: el Convenio de Albufeira de 1998”, en Embid Irujo, Antonio (dir.), *XI Jornadas sobre Derecho de las Aguas*, Zaragoza, Madrid, Civitas, 2001.

¹⁶⁶ www.gomaya.com/riosmayas/homero.html.

surgió la idea desde los años sesenta, para construir una presa hidroeléctrica a gran escala en este río. Señala que de llevar a cabo el proyecto significaría inundar 700 km², cancelar el conocimiento futuro del pasado cultural maya y dar un golpe de muerte a la selva lacandona, una de las últimas selvas tropicales del planeta, así como a los últimos habitantes indígenas, llamados lacandones.

Dice que en 1987 el “Grupo de los Cien” pidió a los presidentes de México y Guatemala que cancelaran el proyecto, incluso en ese mismo año el periódico norteamericano *New York Times* publicó la noticia en primera plana con un editorial: “Don’t Flood the Maya Vatican”. En 1990, la Comisión Federal de Electricidad de México contrató a un ingeniero, llamado Manuel Rubio, para hacer un estudio de la situación del terreno en general, dando como resultado que la inestabilidad del lecho del río no permite la construcción de una cortina de cemento. Después de hacer una declaración al respecto en un periódico local, lo despidieron. El grupo de expertos analizó los impactos ecológicos que tendría si se construyera la presa, y advirtió que al detener la corriente mediante una cortina, se provocaría la inundación de 23 comunidades en las orillas del río.¹⁶⁷ Desde el lugar donde se edificaría la cortina hacia abajo, el río se convertiría en río muerto, lo cual ocasionaría la proliferación de parásitos en los peces, desaparecerían los microclimas en donde existe flora y fauna endémicos, etcétera.

En 1991 afirmó el señor Aridjis que él y Gabriel García Márquez entregaron a los 19 jefes de Estado reunidos en Guadalajara para la Primera Cumbre Iberoamericana, la propuesta del “Grupo de los Cien”, para crear una Alianza Ecológica Latinoamericana.¹⁶⁸

Después de diez años de luchas, cancelaciones del proyecto, justificaciones¹⁶⁹ para dicha presa, el presidente Vicente Fox retomó el proyecto,

¹⁶⁷ Actualmente el río Usumacinta enfrenta también otros peligros, como la deforestación, provocada por la construcción de nuevas carreteras que subdividen no sólo la selva, sino también a las comunidades lacandonas; las construcciones alteran y desvían el cauce natural del río; inundan, afectan y desplazan a las personas de sus comunidades; destruyendo lugares sagrados e históricos, alterando el equilibrio ecológico y causando la muerte de los ecosistemas. <http://sepiensa.org.mx/contenidos/usumacinta/rio2.htm>.

¹⁶⁸ Entre las recomendaciones estaba la de establecer un parque ecoarqueológico binacional que abarcara las dos orillas del río Usumacinta, para asegurar la preservación de la gran selva tropical que cubre Chiapas y el Petén, la cultura maya y el río mismo.

¹⁶⁹ Una de sus justificaciones declaradas por la Comisión Federal de Electricidad de México, que se necesitaba más generación de energía para satisfacer la demanda nacional

pero en esta ocasión a los habitantes de Villahermosa, entre otros, se les comunica que se construirán “no presas”, sino “desvíos de la corriente para aprovechar su fuerza”.

El 1 de octubre de 2002, en Chiapas, México, el Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria (CIEPAC, A. C.)¹⁷⁰ convocó para el 12 de octubre del mismo año, una campaña de movilización para aquellos que no están de acuerdo con el Plan Puebla-Panamá.

El 24 de octubre de 2002, el Centro de Medios Independientes Chiapas, México¹⁷¹ (Frente Petenero contra las Represas) protestó igualmente por el Plan Puebla-Panamá, que según este Frente es el proyecto preparatorio para la región del sur de México y Centroamérica, cuyo objetivo es el aprovechamiento de las riquezas naturales y biológicas, la explotación de la mano de obra barata, y sobre todo garantizar la conexión de la economía de la costa del este de Estados Unidos con el Océano Pacífico. Que dicho Plan también propone que México y Centroamérica se conviertan en puente para los productos extranjeros, y busca crear un mercado de energía eléctrica en la región, que esté en manos de empresas extranjeras privadas y que produzca luz eléctrica para estas empresas y para Estados Unidos.

Por último, manifiesta que ha habido contradicciones en los informes oficiales de algunas entidades gubernamentales sobre los planes de represas hidroeléctricas en el río Usumacinta.¹⁷² Han existido muchas pu-

y vender una parte a Guatemala y Belice, cuando los expertos revelaron que quien necesitaba energía en la zona era “Petróleos Mexicanos” para continuar con las explotaciones de petróleo, lo cual provocaría una catástrofe ecológica en la región, y los impactos ambientales eran más costosos que buscar fuentes alternativas de generación de energía.

¹⁷⁰ Es una asociación no gubernamental, con domicilio en c/Primavera 6, San Cristóbal de las Casas, Chiapas, México. Página web. www.ciepac.org.

¹⁷¹ Fuente: página web <http://chiapas.mediosindependientes.org>.

¹⁷² Por una parte, el diario mexicano de Tabasco publicó el 30 de junio de 2002, un artículo que titula “Autorizan presas en el Usumacinta”, sosteniendo que el 28 de junio, durante la “Expo Inversión 2002”, celebrada en la ciudad de Mérida, por parte de México se firmó un memorando de cooperación eléctrica con Centroamérica, con lo que se da formalmente inicio a la construcción de las hidroeléctricas de alto Usumacinta, consistente en cinco pequeñas presas que inician en la frontera guatemalteca y terminan en el territorio de Tabasco, México, también en la página web de la Comisión Federal de Electricidad de México (www.cfe.gob.mx) se plantea entre los retos a lograr hasta el año 2011, la construcción de una hidroeléctrica con una capacidad de 3,978 MW sobre el río Usumacinta, que es el único de la zona con el caudal suficiente para un proyecto hidroeléctrico de esta magnitud. Por otro lado, el ministro de Energía y Minas en el oficio

blicaciones para informar acerca de este tema, que por un lado confirma los planes de construir las represas, y por otro refleja la negativa permanente del gobierno.

IV. TRATADOS DE LÍMITES DE LA FRONTERA NORTE

1. *Tratado de 1819 sobre demarcación de límites*

Este tratado fue firmado por los plenipotenciarios de España y Estados Unidos de América, ya que en ese año México aún formaba parte de la monarquía española; posteriormente fue ratificado en Washington, confirmando así su validez. En este tratado podemos observar que para establecer los límites territoriales fronterizos tomaron como referencia los ríos Sabina, Rojo de Natchitoches, Red River, hasta el río Arkansas, estableciendo en su artículo segundo “la línea divisoria al occidente del río Missisipi arrancará del seno mexicano en la desembocadura del río Sabina en el mar...”.

A partir de este primer tratado y hasta el último, nombran cada una de las partes a un comisario y un geómetra para fijar la línea con más precisión. Éstos también trabajaron con diarios y levantaron planos de sus operaciones. El resultado que convinieron ellos tomó la fuerza del mismo tratado, y todo se insertó en él.

699/2002, del 12 de agosto de 2002, dirigida a las comunidades de Petén, sostiene que “no compartimos con ustedes la preocupación manifiesta por la construcción de las represas en los ríos Usumacinta, Pasión y Salinas, ya que no existe ningún proyecto de estos incluidos en el Plan Puebla Panamá, ni en forma bilateral entre Guatemala y México”.

El 12 de octubre de 2002, el gobernador de Petén, Guatemala, Adán Regalado, firmó un documento en el que dice: “no está contemplada la construcción de ninguna represa en el río Usumacinta por parte del Gobierno de Guatemala ni del gobierno de México”. Sin embargo, en el mismo mes y año del día 2 en *Prensa Libre*, el ministro de Energía de Guatemala, Raúl Archiva, declaró que “efectivamente México tiene un proyecto en un lugar llamado Bocas del Cerro, en Tenosique, el cual está en los planes de la Comisión Federal de Electricidad para 2012, pero no tocará ninguna parte del territorio guatemalteco”.

2. El Tratado de Guadalupe de 1848, relativo a la Paz, Amistad y Límites

Fue celebrado el 2 de febrero de 1848 en la ciudad de Guadalupe (Hidalgo), relativo a la Paz, Amistad y Límites. Ha sido muy importante en la historia de México, porque en él se establece la cesión de los territorios de California, Nuevo México y Texas a los Estados Unidos; además, con éste se pone término a las calamidades de la guerra que desgraciadamente existía entre ambas repúblicas, y se afianzan la concordia, armonía y mutua seguridad en que deben vivir como buenos vecinos. Se compone de 23 artículos y un adicional y secreto. En este último artículo el Senado de los Estados Unidos de América establece las modificaciones que considera necesarias al Tratado. Se puede destacar el artículo 50.,¹⁷³ que establece la línea divisoria, con la precisión debida en mapas que pongan a la vista los límites de ambas repúblicas, para lo que nombrará cada uno de los dos gobiernos, un comisario y un agrimensor (experto en medición de las tierras) que se reunirán antes del término de un año. Nuevamente vemos aquí la presencia de expertos nombrados y apoyados por cada gobierno, donde señalarán y demarcarán la expresada línea divisoria en todo su curso, hasta la desembocadura del río Bravo del Norte, y lo mismo que en el anterior tratado, “trabajarán con diarios y levantarán planos de sus operaciones; y el resultado convenido por ellos, se tendrán por parte de este tratado, y tendrá la misma validez que si estuviese inserto en él; debiendo convenir amistosamente los gobiernos en el arreglo de cuanto necesiten estos individuos...”.

¹⁷³ Artículo 50.: “La línea divisoria entre las dos Repúblicas comenzará en el golfo de México, tres leguas fuera de tierra, frente a la desembocadura del río Grande, llamado por otro nombre río Bravo del Norte, o del más profundo de sus brazos: si en la desembocadura tuviera varios brazos, correrá por mitad de dicho río, siguiendo el canal más profundo donde tenga más de un canal, hasta el punto en que dicho río corta el lindero meridional de Nuevo México; continuará luego hacia el Occidente, por todo este lindero meridional (que corre al Norte del pueblo llamado Paso) hasta su término por el lado de Occidente; desde allí subirá la línea divisoria hacia el Norte por el lindero occidental de Nuevo-Méjico, hasta donde este lindero esté cortado por el primer brazo del río Gila (y si no esta cortado por ningún brazo del río Gila, entonces hasta el punto del mismo lindero occidental más cercano al tal brazo, y de allí en una línea recta al mismo brazo, continuará después por mitad de este brazo); y del río 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...”.

Otro de los artículos a destacar es el artículo 7o., donde se establece fundamentalmente que el río Gila y la parte norte del río Bravo, al correr sus aguas por lo que forma parte del lindero meridional de Nuevo México (o sea, que se dividen por mitad entre los dos países), se considerarán libres de cobros e impuestos y comunes a los buques y ciudadanos de ambos países, pero en caso de ser necesario cobrar algún impuesto para mantener a los ríos navegables se hará por acuerdo de ambos gobiernos.

El Senado de los Estados Unidos, antes de firmar este tratado, realizó algunas modificaciones, pero éstas no tuvieron nada que ver con la navegación fluvial o de límites, sino que sólo se concretaron a la forma de pago de la cesión de los territorios antes descritos y la situación jurídica en que quedarían los mexicanos que ocupaban en esa época los territorios cedidos.

3. El Tratado de La Mesilla

Fue celebrado el 30 de diciembre de 1853, por el entonces presidente de México, Antonio López de Santa Anna, con la finalidad de remover toda causa de desacuerdo que pudiera influir en algún modo en contra de la mejor amistad y correspondencia entre ambos países, y especialmente en lo relativo a los verdaderos límites que deben fijarse. Así lo estableció el propio tratado, ya que en lo que se pactó en el tratado de Guadalupe (Hidalgo) en 1848 suscitó algunas interpretaciones encontradas, y podían ser cuestiones de gran trascendencia, así que para evitarlas tuvo que firmarse el tratado, y corroborar más la paz que felizmente reina entre ambas Repúblicas, según se expresa en el propio tratado.

Está formado por nueve artículos, de los cuales considero que sólo hay que destacar principalmente los artículos I y III. El primero dice: “La República Mexicana conviene en señalar para lo sucesivo como verdaderos límites con los Estados Unidos los siguientes...”.¹⁷⁴

¹⁷⁴ Subsistiendo la misma línea divisoria entre las dos Californias, tal cual está ya definida y marcada conforme al artículo quinto 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 5o. del Tratado de Guadalupe (Hidalgo); de allí según se fija en dicho artículo hasta la mitad de aquel río al punto donde la paralela 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' de latitud norte; de allí, siguiendo la dicha paralela de 31° 20', hasta el 111

Nuevamente se establece en este artículo el nombramiento de un comisario, para recorrer y demarcar sobre el terreno, la línea divisoria estipulada por este artículo, en lo que no estuviera ya reconocida y establecida por la comisión mixta, según el tratado de Guadalupe, otra vez trabajando al efecto con diarios en sus procedimientos, y levantando los planos convenientes. Sin embargo, en esta ocasión dejan al arbitrio de las partes contratantes, añadir a su respectivo comisario, alguno o algunos auxiliares, bien facultativos o no, como agrimensores, hasta astrónomos, etcétera. El Tratado hace una aclaración (esto no significa que su concurrencia sea necesaria para la fijación y ratificación como de la *verdadera línea divisoria* entre ambas repúblicas, pues dicha línea sólo será establecida por lo que convengan los comisarios, reputándose su conformidad en este punto como decisiva y parte integrante de este tratado, sin necesidad de ulterior ratificación o aprobación, y sin lugar a interpretación de ningún género por cualquiera de las dos partes contratantes.

Como señala el tratado, “La línea divisoria establecida de este modo, será en todo tiempo fielmente respetada por los dos gobiernos, sin permitir ninguna variación en ella, si no es de expreso y libre consentimiento de los dos, otorgado de conformidad con los principios del derecho de gentes, y con arreglo a la constitución de cada país respectivamente”. En consecuencia, lo estipulado en el artículo 5o. del Tratado de Guadalupe sobre la línea divisoria en él descrita queda sin valor en lo que repugne con la establecida aquí; por lo mismo, se deroga y anula dicha línea en la parte en que no es conforme con la presente; así también, permanecerá en todo su vigor en la parte en que tuviera dicha conformidad con ella.

En el artículo 3o., el gobierno de Estados Unidos conviene en pagar al gobierno de México, en la ciudad de Nueva York, la suma de 10,000.000 (diez millones de pesos) por la venta de la fracción del territorio de México denominado “La Mesilla”; sin embargo, no se mencionó en este tratado como una venta, sino como una cesión y rectificación de la línea divisoria.

Este tratado lo considero uno de los más importantes, porque es principalmente en éste donde México pierde otra de las partes de su territorio del norte, resultando a todas luces un tratado impuesto.

del meridiano de longitud oeste de Greenwich; de allí, en línea recta a un punto en el río Colorado, veinte millas inglesas debajo 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.

Con posterioridad surgieron más tratados, que analizaremos a continuación, destacando entre ellos el Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre México y Estados Unidos en 1946, y que en estos últimos años, a partir de 2001, ha causado tanta polémica.

4. Convenios especiales de la línea divisoria

Al Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre México y Estados Unidos le siguieron una serie de convenciones con los Estados Unidos respecto de la línea divisoria:

1. Convención celebrada el 29 de septiembre de 1866 (firmada por el presidente Porfirio Díaz) para prever los cambios ocasionados por la fuerza de la corriente de los ríos o causas de fuerzas naturales que afecten el derecho de propiedad sobre las tierras que podían quedar separadas por la formación de canales en la parte que sigue el lecho (cauce) de los ríos Grande (Bravo) y Colorado. Los gobiernos de ambos países resolvieron concluir el problema fijando reglas para resolverlos a través de esta Convención.
2. Convención celebrada con Estados Unidos el 14 de julio de 1887 para reponer y demarcar nuevamente la línea divisoria al oeste del río Bravo del Norte. Es celebrada con objeto de prorrogar 18 meses el establecimiento de una comisión internacional de límites, para reconocer y demarcar nuevamente la línea divisoria entre los dos países, al oeste del río Bravo del norte, conforme a las estipulaciones de la Convención del 29 de julio de 1882.
3. Convención sobre límites con los Estados Unidos, firmada el 10 de octubre de 1889, y elaborado para renovar las estipulaciones contenidas en la convención del 29 de julio de 1882. Tiene por objeto reconocer y demarcar de nuevo la línea divisoria entre los dos países, pero esta vez al poniente del río Bravo del Norte, y para prorrogar el plazo fijado por el artículo VIII de dicha Convención para la conclusión de dichos trabajos.

En fin, a estos convenios le siguieron otros más, si bien no tienen tanta importancia, porque sólo han sido prórrogas o preparatorios de los que han solucionado de manera definitiva los problemas fronterizos y de dis-

tribución de aguas respecto a las cuencas transfronterizas entre México y Estados Unidos de América, como son:

- Convención de los Estados Unidos respecto de la línea divisoria en la parte que siguen los ríos Bravo del Norte y Colorado, firmado el 3 de enero de 1891.
- Prórroga del plazo fijado por la Convención del 29 de julio de 1882 para que termine su trabajo la Comisión Internacional de Límites entre México y los Estados Unidos del 30 de octubre de 1894.
- Prórroga de la duración de la Convención del 1 de marzo de 1889, para que la Comisión Internacional de Límites entre México y Estados Unidos concluya su encargo, firmado el 7 de enero de 1896.
- Convención celebrada con los Estados Unidos el 21 de noviembre de 1900, y por la cual se prorrogan los trabajos de la Comisión Internacional de Límites, del 19 de enero de 1901.
- Convención celebrada con los Estados Unidos el 20 de marzo de 1905, para evitar las dificultades originadas por los cambios de cauce de los ríos Bravo y Colorado del 14 de junio de 1907.
- El 20 de enero de 1934 fue celebrada la Convención entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para la rectificación del río Bravo del Norte (Grande) en el valle de Juárez-El Paso.

Una vez terminados los estudios y proyectos de carácter técnico llevados a cabo por la Comisión Internacional de Límites, con la finalidad principalmente de establecer la línea divisoria internacional, se resolvió ejecutar las obras necesarias de acuerdo con lo establecido en el acta 129, del 31 de julio de 1930, aprobada por los dos gobiernos.

Esta convención tiene como objetivo principal las obras de rectificación del río Bravo del Norte (Grande), previstas en el Acta 129 de la Comisión Internacional de Límites aprobada por ambos gobiernos. La dirección, inspección y levantamiento de planos estará a cargo de la misma Comisión Internacional.

Cada gobierno, respectivamente, obtendrá el título, el control y la jurisdicción de la mitad del cauce mayor del río, que le corresponde.

Queda encomendada en lo futuro a la Comisión Internacional de Límites, la conservación de la integridad del cauce rectificado, debiendo some-

ter dicha Comisión a la aprobación de ambos gobiernos los reglamentos que deben expedirse para hacer efectiva esta conservación. El eje del cauce rectificado será considerado como la línea divisoria internacional.

En el cauce ya rectificado del río —tanto en los tramos normales como en los construidos— y en cualquier parte de dicho cauce que haya sido terminado, la línea divisoria internacional permanecerá el centro del cauce más profundo del río dentro de dicho cauce rectificado del río.

5. Tratado para resolver las “diferencias fronterizas” pendientes y para mantener a los ríos Bravo y Colorado, como la frontera internacional entre México y Estados Unidos de América, celebrado el 23 de noviembre de 1970

Es el último tratado que se ha firmado hasta ahora entre México y Estados Unidos, referente a los límites fronterizos, manteniendo como referencia a los ríos Bravo y Colorado. Fue publicado en el *Diario Oficial* del 12 de julio de 1972.

Éste es un tratado elaborado especialmente para resolver las diferencias fronterizas pendientes y para mantener a los ríos Bravo y Colorado como la frontera internacional entre México y Estados Unidos. Ambos gobiernos dieron su aprobación a los planos titulados “Límite Marítimo Internacional en el Golfo de México y Límite Marítimo Internacional en el Océano Pacífico”. Dichos planos se anexaron a este tratado, pasando a formar parte de él.

En éste se restituye al río Bravo su carácter de frontera internacional en los tramos en donde lo haya perdido, y así se conserva a los ríos Bravo y Colorado el carácter de fronteras internacionales que les señalan los tratados limítrofes en vigor, reduciendo al mínimo los cambios en los cauces de estos ríos, y en caso de que estos cambios ocurran, procurando resolver los problemas que surjan, pronta y equitativamente, así como los problemas con la soberanía sobre las islas que existen o puedan existir en el río Bravo.¹⁷⁵

El Tratado consta de nueve artículos. Los cuatro primeros establecen las modificaciones de la posición de los ríos Bravo y Colorado. Deseo señalar especialmente el artículo segundo, porque establece que

¹⁷⁵ Lanz Cárdenas, J. T., *Legislación de las aguas en México. Estudio histórico-legislativo de 1521 a 1981*, México, Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, 1982, t. III.

en los tramos limítrofes del río Bravo y del río Colorado, el límite internacional entre México y Estados Unidos correrá por el centro del cauce ocupado por el escurrimiento normal, y en donde cualquiera de los ríos tenga dos o más cauces, por el centro del cauce que tenga la mayor anchura promedio en su longitud, para el escurrimiento normal, en lo sucesivo este límite internacional determinará la soberanía de las tierras a uno u otro lado de él, independientemente de la soberanía previa que hayan tenido esas tierras.

En cada caso la encargada de determinar los escurrimientos normales será la Comisión, la cual ha estado encargada de todos los trabajos que se han realizado desde los primeros tratados acerca de todos los problemas que se han suscitado respecto a las aguas internacionales, excluyendo los escurrimientos de avenidas, y las anchuras promedio.

El artículo quinto establece los límites marítimos internacionales, y en los artículos sexto y séptimo se hacen algunas referencias a los terrenos y mejoras que se producirán al cambiarse de localización el límite internacional.

El artículo octavo deroga la Convención de la línea divisoria celebrada en 1884, y la Convención de eliminación de bancos, celebrada en 1905, así como los artículos V del Tratado de Guadalupe y I del Tratado de La Mesilla, por lo que hace referencia a la línea divisoria. Y por último, el artículo noveno menciona la ratificación del acuerdo con los procedimientos constitucionales de cada uno de los Estados contratantes.

Finalmente, les interesa a ambos países delimitar claramente sus fronteras marítimas en el Golfo de México y en el Océano Pacífico, por lo que en este mismo tratado deciden resolver también sus fronteras marítimas, además de las fluviales.

V. TRATADOS DE LÍMITES DE LA FRONTERA SUR

1. *Tratados entre Estados Unidos Mexicanos y la República de Guatemala*

A. *Tratado de 1882 de la línea fronteriza entre Estados Unidos Mexicanos y la República de Guatemala*

Antes de la promulgación de este tratado le antecedieron dos decretos que publicaron las convenciones, una para el arreglo de límites entre

Guatemala y México, del 17 de septiembre de 1878,¹⁷⁶ y la otra para prorrogar los plazos estipulados en la Convención preliminar sobre límites entre Guatemala y México, fijando nuevos plazos para la terminación de estudios y trabajos, del 25 de agosto de 1879.

El Tratado de la línea fronteriza se firmó el 27 de septiembre de 1882, y fue publicado para su cumplimiento el 1 de mayo de 1883. Consta de siete artículos, entre los que se pueden destacar las disposiciones:

- El artículo 1o., que establece: “La República de Guatemala renuncia para siempre los derechos que juzga tener al territorio del Estado de Chiapas y su Distrito de Soconusco, y, en consecuencia, considera dicho territorio como parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos”.
- El artículo 2o., “La República Mexicana aprecia debidamente la conducta de Guatemala y reconoce que son tan dignos como honorosos los fines que le han inspirado la anterior renuncia, declarando que en igualdad de circunstancias, México hubiera pactado igual desistimiento...”.
- El artículo 3o.: “Los límites entre las dos naciones serán a perpetuidad los siguientes: 1o. La línea media del río Suchiate, desde un punto situado en el mar a tres leguas de su desembocadura,... 4o. El paralelo de latitud que pasa por este último punto, desde él, rumbo al Oriente, hasta encontrar el canal más profundo del río Usumacinta, o el del Chixoy en el caso de que el expresado paralelo no encuentre al primero de estos ríos: 5o. La línea media del canal más profundo del Usumacinta,...”.
- El artículo 4o. establece que “Para trazar la línea divisoria con la precisión debida en mapas fehacientes, y establecer sobre el terreno monumentos que pongan a la vista los límites de ambas Repúblicas, nombrará cada uno de los dos gobiernos una comisión científica... El plazo para la conclusión de dichas operaciones será de dos años...”.

¹⁷⁶ Esta Convención fue firmada por Porfirio Díaz, entonces presidente de Estados Unidos Mexicanos. Fue el presidente que más convenciones firmó para tratar de resolver pronta y satisfactoriamente (como lo menciona esta convención) las dificultades que entre ambos países existían. Desde esta convención se nombra a una comisión mixta para fijar las líneas divisorias entre las dos Repúblicas, tal y como se hizo en la frontera norte.

B. Tratado de 1887 modificadorio del Tratado de 1882

Mediante decreto se publicó el tratado del 4 de junio de 1887, celebrado entre México y Guatemala, firmado por el presidente Porfirio Díaz, que modifica al de límites, del 27 de septiembre de 1882. En este tratado, ambos países consideran que el plazo de dos años, estipulado en el artículo 4o. del tratado antes mencionado, a pesar de que fue ampliado por un año no ha sido suficiente para su objeto, y deseando que las operaciones expresadas lleguen a su término, han convenido en prorrogar por dos años el plazo mencionado.

C. Tratado de 1889, prorrogando el plazo para los trabajos de las Comisiones de límites

El 3 de mayo de 1889 se publicó, mediante decreto celebrado entre México y Guatemala, el tratado donde se manifiesta exclusivamente la prórroga para los trabajos de las Comisiones. “considerando que el plazo de dos años estipulado en el artículo 4o.... el cual fue ampliado... no ha sido suficiente para su objeto... han convenido en prorrogar el plazo mencionado...”; por lo tanto, dicho tratado es nuevamente para prorrogar por dos años más los trabajos encomendados a las comisiones, y se defina definitivamente los límites territoriales mencionados en el artículo 4 del tratado de 1882.

D. Convención de 1891 con Guatemala que prorroga el plazo para los trabajos de las comisiones de límites

Mediante decreto publicado el 18 de julio de 1891, se establece nuevamente una prórroga de dos años más para la conclusión de los trabajos de las comisiones encargadas de marcar la línea divisoria entre los dos países.

E. Tratado de 1896 de límites con Guatemala

Mediante decreto del 16 de mayo de 1896, se publicó el tratado “para el arreglo de las diferencias suscitadas entre ambos países con motivo de la ejecución del Tratado de Límites del 27 de septiembre de 1882 y los

actos de soberanía ejercidos por Guatemala en el territorio situado al Oeste del río Lacantún”, por el que Guatemala declara, como ya lo ha hecho antes, que creyendo hacer uso de su derecho, había ejercido actos de soberanía dentro del territorio que se extiende al oeste del río Lacantún, y acepta indemnizar a los perjudicados por sus agentes, del valor de las propiedades ocupadas o destruidas y de los perjuicios que se les hayan causado directamente por esa ocupación o destrucción. Un árbitro nombrado de común acuerdo fijará el monto de estas indemnizaciones.

Por medio del artículo 4o. del tratado, Guatemala consiente en que México ocupe desde luego el territorio que se extiende al oeste de los ríos Chixoy y Usumacinta; y México a su vez conviene en que la verdadera inteligencia del Tratado de Límites del 27 de septiembre de 1882 es, en vista de los mejores datos, que se fije definitivamente como línea divisoria entre los dos países, por lo que respecta a la región comprendida entre el río Chixoy y el de la Pasión.

En fin, en el tratado se fija la posesión geográfica de los ríos Chixoy y Usumacinta.

F. Convención de 1898 con Guatemala, que prorroga el término para la conclusión de los trabajos de las comisiones de límites

Se publicó mediante decreto del 12 de mayo de 1898, la convención que tiene como finalidad una nueva prórroga del plazo para el término de los trabajos de las comisiones encargadas del trazo de la línea divisoria entre los dos países. Ambos países consideraron en el tratado anterior una prórroga de diez y ocho meses, pues ahora en este tratado, en su artículo único, las altas partes contratantes, como lo establece la misma convención, convienen en prorrogar a seis meses más el término para la conclusión de los trabajos para las comisiones de límites, el cual feneció el 5 de noviembre de 1898.¹⁷⁷

El 2 de abril de 1899 se firmó una carta general internacional de la línea divisoria entre México y Guatemala, donde se registró la información obtenida en el territorio, con lo que, aunado al canje de datos relativos efectuado el 3 de mayo del mismo año, se tuvieron por cumplidas en todas sus partes las disposiciones del Tratado de Límites del 27 de sep-

¹⁷⁷ Lanz Cárdenas, José Trinidad, *Legislación de las aguas en México,...* cit., pp. 173-199.

tiembre de 1882. Por tal motivo, el gobierno mexicano tuvo a bien declarar concluidos los trabajos de la Comisión Internacional de Límites entre México y Guatemala el 20 de mayo de 1899.

2. *Tratados entre Estados Unidos Mexicanos y Belice.*

El Tratado de 1893 sobre Límites entre Estados Unidos Mexicanos y Honduras Británica, celebrado con el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda

Este Tratado fue celebrado el 8 de julio de 1893, además de una convención adicional celebrada el 7 de abril de 1897. El decreto promulgatorio se publicó en el *Diario Oficial* del 3 de agosto de 1897.

Dicho Tratado es consecuencia del firmado en 1882 con Guatemala, ya que en éste se hace referencia de una colindancia de Guatemala con las posesiones británicas en la bahía de Honduras; por lo tanto, es preciso definir cuáles son los límites de esas posesiones con México.

En consecuencia, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos y Su Majestad, la reina del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda, nombran a sus plenipotenciarios para la celebración del Tratado de Límites. Éste consta de 4 artículos. En el artículo 1 se establecen las colindancias de los límites territoriales. Por lo que respecta a los artículos 2o. y 3o., éstos señalan que ambas partes convienen en prohibir a sus habitantes fronterizos (tribus indias), se les proporcionen armas o municiones, con el fin de facilitar la pacificación. Por último, el artículo 4o. establece la ratificación del Tratado a la brevedad posible, y la adición a este mismo tratado con un artículo que asegura la libertad de navegación en sus aguas.

Por lo tanto, la Convención a que hacíamos referencia con anterioridad se elaboró con la finalidad de asegurar a perpetuidad a los buques de la marina mercante de los Estados Unidos Mexicanos la libre navegación en las aguas territoriales de Honduras Británica por el estrecho que desemboca al sur del cayo de Ambergris, conocido también con el nombre de Isla de San Pedro.

VI. TRATADOS DE DISTRIBUCIÓN DE AGUAS DE LA FRONTERA NORTE

1. *Convención celebrada con Estados Unidos de América el 21 de mayo de 1906, para la equitativa distribución de las aguas del río Grande o Bravo*

El decreto promulgatorio se publicó en el *Diario Oficial* del 2 de febrero de 1907. Tal vez sea importante mencionar que dicha Convención todavía fue celebrada por Porfirio Díaz, presidente y dictador de México, poco antes de ser desterrado del país.

Esta Convención es la primera que se efectuó con la finalidad de distribuir de manera equitativa las aguas del río Grande o Bravo, para fines de irrigación, y también para terminar con las discusiones que existían por este motivo entre ambos países. La distribución de aguas del río Colorado no se acuerda sino hasta el Tratado de 1944.¹⁷⁸ Con esta primera Convención se trató de hacer una forma más equitativa de distribuir el agua. Establece en sus artículos los siguientes aspectos:

1. Una vez que se termine de construir la presa ubicada cerca del Engle, Nuevo México, así como un sistema auxiliar de distribución de agua, cuando haya agua disponible para el objeto en dicho sistema, los Estados Unidos entregarán a México un total de 74.009,314 metros cúbicos (60,000 acres pies) de agua anualmente en el lecho del río Grande y en el punto en donde se encuentran ahora las obras principales de la acequia madre, conocida con el nombre de Viejo Canal Mexicano, arriba de Ciudad Juárez, México.
2. Los Estados Unidos asegurarán la entrega de dicha cantidad de agua (no dice cómo la asegurarán), y la distribuirán durante el año en las mismas proporciones que la cantidad de agua que se proyecta proporcionar del expresado sistema de irrigación a los terrenos de los Estados Unidos en las cercanías de El Paso (Texas), de conformidad, y tan aproximadamente como sea posible; al establecer esta disposición realizan una lista donde se hace una distribución

¹⁷⁸ En este Tratado, que se analizará más adelante, se matizan algunas cuestiones de esta primera Convención; sin embargo, no fue suficiente, ya que se ocasionó la polémica en estos últimos años, como se dijo con anterioridad, debido a que el artículo 4o. del Tratado de 1944 no especifica con exactitud los términos “extraordinaria sequía”.

por mes durante todo el año, a partir del mes de febrero, excluyendo totalmente el mes de enero.

3. En caso, sin embargo, de extraordinaria sequía o de serio accidente (no especifica qué tipos de accidentes) en el sistema de irrigación en los Estados Unidos, se disminuirá la cantidad de agua que deba entregarse (no especifica qué cantidad, sólo que serán igual al de Estados Unidos) al Canal Mexicano, en la misma proporción que la que se entregue a las tierras sujetas a dicho sistema de irrigación en los Estados Unidos.
4. La expresada entrega se hará sin gasto alguno para México, y los Estados Unidos convienen en pagar el total costo del depósito de la mencionada cantidad de agua que debe darse a México, de la conducción de la misma hasta la línea internacional, de la medición de dicha agua y de su entrega en el lecho del río, arriba de la boca del Canal Mexicano. Queda entendido que los Estados Unidos no asumen otra obligación que la de entregar el agua en el lecho del río, arriba de la boca del Canal Mexicano.
5. 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 en 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 cualesquiera daños 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.
6. Estados Unidos, al celebrar este tratado, no otorga con él, explícita ni implícitamente, ningún fundamento legal para reclamaciones que en lo futuro se aleguen o que puedan alegarse, procedentes de cualesquiera pérdidas sufridas por los propietarios de tierras en México, a la desviación de las aguas del río Grande dentro de los Estados Unidos ni convienen 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 Fort Quitman, Texas, y a ningún otro caso.

2. *La Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA)*

A. *Origen*

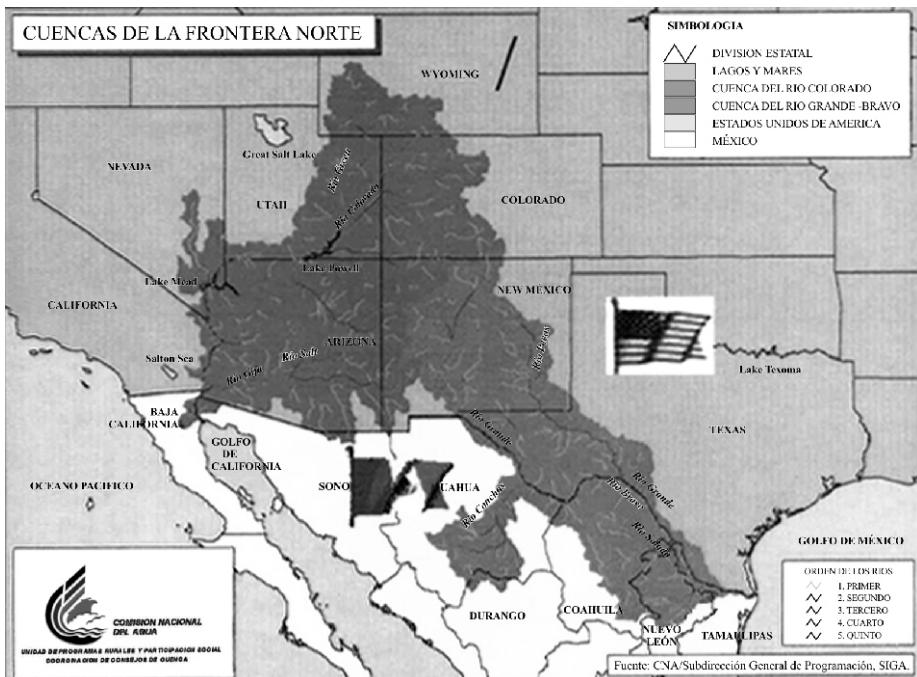
Para comprender mejor el tratado que sigue a continuación, es importante conocer el origen de la CILA y lo que significa, ya que con posterioridad este organismo va a ser de vital importancia para la organización administrativa de las aguas en México.

La CILA tuvo su origen con la delimitación de las fronteras entre Estados Unidos de América y Estados Unidos Mexicanos, inicialmente con los Tratados de Guadalupe Hidalgo (1848) y de La Mesilla (1853). El primer Tratado definió a los ríos Bravo y Colorado como parte de la frontera entre ambos países, como se ha visto en este capítulo, por lo que se puede decir que dichos tratados son el origen de la CILA,¹⁷⁹ ya que en el primero se acordó la designación de un comisionado y un topógrafo por cada país, y se establecieron los límites internacionales terrestres a través de una serie de monumentos internacionales; sin embargo, surgió cierta imprecisión de los mapas que sirvieron de base para la delimitación de las fronteras; además, entre los años de 1853 y 1883 se dieron frecuentes actos de vandalismo, así como diversos conflictos con las tribus indias que habitaban en la región fronteriza, que fueron causa de destrucción y desaparición de un buen número de los monumentos internacionales instalados.

Por estos motivos, entre otros, ambos gobiernos decidieron reponer, conforme una Convención de Límites, firmada el 29 de julio de 1882, los monumentos internacionales que marcan la línea divisoria entre el Paso del Norte y el Océano Pacífico, con lo que se consolidó la voluntad de establecer un límite internacional definitivo. La misma convención estableció en su artículo 11, la creación de una Comisión Internacional de Límites, integrada por un ingeniero en jefe y dos asociados por cada país, que se encargarían de efectuar un reconocimiento preliminar de la línea fronteriza, y determinar qué monumentos habían sido destruidos o removidos de su lugar, con el fin de reconstruirlos y volverlos a colocar.

¹⁷⁹ La CILA cuenta con 183 actas del año 1894 a 1919, y 311 de 1922 a 2004.

México Cuenca transfronterizas del norte



Asamblea Constitutiva de la Red de Organismos de Cuencas Transfronterizas
Thonon-les-Bains, Francia, Noviembre 2002

Alfredo Mora Magaña
Comisión Nacional del Agua, México

Con la aplicación de este acuerdo en los años subsiguientes se dio término a los problemas sobre la demarcación de la parte de la frontera terrestre entre México y Estados Unidos, definida por líneas convencionales.¹⁸⁰

B. Creación de la Sección Mexicana como órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del 29 de diciembre de 1976, estableció la manera de crear órganos para desconcentrar a la administración. En su artículo 17 manifiesta que

para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine.

También, el artículo 18 de la misma ley señala que “en el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas”.

Por lo tanto, la Secretaría de Relaciones Exteriores consideró conveniente crear a las secciones mexicanas de las Comisiones Internacionales de Límites y Aguas México-Estados Unidos y México-Guatemala, como órganos desconcentrados de la misma, en el reglamento interior publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de enero de 1984, estableciendo en su artículo 33 lo siguiente:

Para la eficaz atención y despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría de Relaciones Exteriores contará con órganos administrativos desconcentrados, que le estarán jerárquicamente subordinados, con la organización y las facultades específicas que se les otorguen para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las normas señaladas en este Reglamento y demás disposiciones aplicables.

¹⁸⁰ Página web www.ser.gob.mx/tratados_transfronterizos.

C. La CILA del Norte

Hemos visto con anterioridad el origen de la CILA, que tuvo su creación en la frontera norte de México, porque al solucionarse los problemas relativos a los límites convencionales, surgieron dificultades respecto a la frontera fluvial, motivadas por el movimiento natural del cauce del río Bravo. Ante el riesgo de que estas dificultades se convirtieran en fuente permanente de disputas, por el hecho de considerar como límite internacional el centro de un río tan mudable como el Bravo, los dos países convinieron en la necesidad de fijar reglas razonables para solucionarlas.

Como se ha mencionado en este capítulo, el 12 de noviembre de 1884 se firmó la Convención entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, respecto de la línea divisoria entre los dos países, en la parte que sigue los lechos de los ríos Bravo y Colorado. En ella se establece que las alteraciones que ocurrieran en el curso de esos ríos por causas naturales no afectarían el artículo V del Tratado de 1848; no así cuando se produjeran cambios por causas artificiales.

También, la Convención de 1884 precisaba cuál sería la línea en caso de construcción de un puente, y de quién serían las tierras afectadas por la mutación del cauce. Para cumplir estas reglas, era necesario un cuerpo de personas que ejecutaran sobre el terreno dichos principios, por lo que se creó, mediante la Convención del 1 de marzo de 1889, una Comisión Internacional de Límites.¹⁸¹

La Comisión que se estableció para la Convención de 1889 (denominada Comisión Internacional de Límites) es nombrada nuevamente, pero en esta ocasión con el nombre de Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos, y estará vigente por el tiempo que se encuentre vigente el presente Tratado. La aplicación y reglamentación del ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones que los dos gobiernos adquieren en virtud del mismo, así como la resolución de todos los conflictos que originen su observancia y ejecución, quedan confiados a esta Comisión.

La Comisión es considerada como un organismo internacional, y está constituida por una sección mexicana y por una sección de los Estados Unidos; asimismo, cada sección será encabezada por un comisionado in-

¹⁸¹ Página web www.ser.gob.mx/tratados/transfronterizos.

geniero, y empleará a los auxiliares y consejeros técnicos, de ingeniería y legales que estimen necesarios. Los comisionados tienen el estatus de diplomáticos, así como dos ingenieros principales, un consejero legal y un secretario, tendrán derecho también a todos los privilegios e inmunidades pertenecientes a funcionarios diplomáticos.

La jurisdicción de la Comisión se ejercerá sobre los tramos limítrofes del río Bravo (Grande) y del río Colorado, sobre la línea divisoria terrestre entre los dos países y sobre las obras construidas en aquéllos y en ésta. Cada una de las secciones tendrá jurisdicción sobre la parte de las obras situadas dentro de los límites de su nación, y ninguna de ellas ejercerá jurisdicción o control sobre obras construidas o situadas dentro de los límites del país de la otra sección, sin el expreso consentimiento del gobierno de esta última.

Como hemos visto, la Comisión Internacional de Límites y Aguas tiene especial importancia en estos tratados, pero tiene ciertas facultades y obligaciones, como son:

- a) Iniciar, llevar a cabo las investigaciones y desarrollar los proyectos de las obras que deberán ser construidas o establecidas de acuerdo con las estipulaciones de este y de los demás tratados y convenios vigentes entre los dos gobiernos, relativos a límites y aguas internacionales; determinar la localización, magnitud, calidad y especificaciones, características de dichas obras; estimar su costo y recomendar la forma en que éste deberá repartirse entre los dos gobiernos;
- b) Construir o vigilar la construcción y después operar y mantener o vigilar la operación y mantenimiento de las obras convenidas, con sujeción a las respectivas leyes de cada país. Cada sección tendrá jurisdicción sobre las obras construidas exclusivamente en el territorio de su país, hasta el límite necesario para cumplir con las disposiciones de este Tratado, y siempre que dichas obras tengan conexión con las estipulaciones aludidas o alguna influencia en la ejecución de las mismas;
- c) En general, ejercer las facultades y cumplir con las obligaciones específicas impuestas a la Comisión por éste y otros tratados y convenios vigentes entre los dos países, ejecutar sus disposiciones y evitar la violación de las mismas. Las autoridades de cada país ayudarán y apoyarán a la Comisión en el ejercicio de estas facultades, pudiendo cada comisionado requerir, siempre que sea necesario, el imperio de

los tribunales o de otras dependencias gubernamentales competentes de su país, con objeto de obtener ayuda en la ejecución y cumplimiento de estas facultades y obligaciones;

- d) Resolver, con la aprobación de los dos gobiernos, todas las diferencias que se susciten entre ellos sobre la interpretación o la aplicación del presente Tratado. Si los comisionados no llegaran a un acuerdo, darán aviso a su gobierno, y expresarán sus opiniones respectivas, los fundamentos de sus decisión y los puntos en que difieran, para la discusión y ajuste de la discrepancia 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;
- e) Proporcionar las informaciones que los dos gobiernos soliciten conjuntamente de los comisionados sobre asuntos de su jurisdicción. En caso de que la solicitud sea hecha por un solo gobierno, el comisionado del otro necesitará la autorización expresa de su gobierno para atenderla;
- f) La Comisión construirá, operará y mantendrá en los tramos limítrofes de las corrientes internacionales, y cada sección construirá, operará y mantendrá separadamente en las porciones de las corrientes internacionales y de sus afluentes que queden dentro de los límites de su propio país, las estaciones de aforo que sean necesarias para obtener los datos hidrográficos necesarios o convenientes para el funcionamiento adecuado de este Tratado. Los datos así obtenidos serán recopilados e intercambiados periódicamente entre las dos secciones;
- g) La Comisión someterá anualmente a los dos gobiernos, un informe conjunto sobre los asuntos que estén a su cargo. Así mismo, la Comisión someterá a los dos gobiernos los informes conjuntos, generales o sobre cualquier asunto especial, cuando lo considere necesario o lo soliciten los dos gobiernos.

Las oficinas centrales de la sección mexicana del norte se encuentran localizadas en Ciudad Juárez, Chihuahua, y las de la sección estadounidense en El Paso, Texas, siendo esta área el punto medio de la frontera México-Estados Unidos, y la separación geográfica de la línea divisoria fluvial y la línea divisoria terrestre. Actualmente existen un total de 19 oficinas en toda la frontera norte de ambos países, que son: por parte de México, en las ciudades de Tijuana, Mexicali, Nogales, Ciudad Juárez,

Ojinaga, Ciudad Acuña, Nuevo Laredo, Nueva Ciudad Guerrero, y Reynosa. Por parte de Estados Unidos, en las ciudades de San Diego, Yuma, Nogales, El Paso, las Cruces, FT. Hancock, Presidio, Del Río, Falconhgts, y Mercedes.

Cada sección opera de manera independiente de la otra, y trata con las autoridades de su país en los distintos niveles de gobierno, dentro de su función de asegurar que sean cumplidos los derechos y obligaciones que su gobierno asumió dentro de los tratados de límites y aguas. Cada sección organiza frecuentemente grupos institucionales de asesores técnicos para obtener opiniones expertas y un mejor entendimiento de las necesidades que integran una problemática para cierta región y resolver los problemas que se susciten.

En caso de surgir algún problema a las autoridades locales, éstas pueden llevar el asunto a la atención de la sección de la comisión de su respectivo país. Si el problema cae dentro de la jurisdicción de la CILA, ésta puede llevar a cabo las investigaciones correspondientes y elaborar recomendaciones a los dos países para su solución. Los resultados son regularmente presentados en forma de informes conjuntos, como se ha mencionado anteriormente, en español e inglés, por los ingenieros principales, para ser considerados por los comisionados. Posteriormente, la CILA documenta su decisión formal mediante la firma de un acta en ambos idiomas, y son atestiguadas por los secretarios respectivos de la comisión. Dentro de un periodo de tres días posteriores a su firma, el acta es enviada a la Secretaría de Relaciones Exteriores en México y al Departamento de Estado de Washington, para su aprobación, la cual deberá ocurrir dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la firma. Una vez aprobada por ambos gobiernos, el acta de la CILA se convierte en una obligación para cada país, siendo éstos responsables de su implementación, ya sea directamente o por medio de las dependencias de un país o del otro, bajo la supervisión de la CILA.¹⁸²

Las áreas de jurisdicción que actualmente tiene la CILA son:

- a) Aguas superficiales. Dentro de la cual están: hidromedición y contabilidad del agua, operación de sistemas hidráulicos, entregas de agua a cada país, control de avenidas, definición y control de zonas de inundación, obras de almacenamiento y derivación, control de la salinidad.

¹⁸² Página web www.sre.gob.mx.

- b) Aguas subterráneas. Consulta recíproca, intercambio de información, estudios conjuntos, resolución de disputas.
- c) Saneamiento fronterizo. Observación y control de calidad del agua, identificar soluciones, infraestructura sanitaria.
- d) Puentes y cruces. Puentes internacionales, cruces de línea divisoria internacional fluvial y terrestre.
- e) Límites territoriales. Ubicar fronteras, instalar y mantener monumentos, levantamientos aerofotográficos, conservación de cauces.

En este sentido, considero positiva la creación del organismo descentrado de la CILA. Su ubicación física se encuentra cerca de los problemas tranfronterizos, y puede ayudar a resolver problemas con mejor eficacia. Sin embargo, como se vio y se analiza en este trabajo en relación con la polémica que causó el incumplimiento del Tratado de Aguas de 1944, al final quien tiene que tomar decisiones al respecto es la Comisión Nacional del Agua, con lo cual sigo sin entender por qué tiene que depender administrativamente y directamente el organismo de la CILA de la Secretaría de Relaciones Exteriores cuando en la actualidad sus actividades se basan prácticamente en resolver los problemas que se suscitan respecto del agua, ya sea operación de sistemas hidráulicos, entregas de agua a cada país, control de la salinidad, etcétera. En mi opinión, se tendría que unificar e integrar administrativamente la gestión del agua con el resto de los organismos, para una mejor coordinación y eficiencia. Como se observa en este trabajo, en el estudio que se hace del derecho de aguas español, en ningún caso nos encontramos con algún organismo de esta naturaleza que dependa administrativamente del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Por lo demás, hay que destacar que las dependencias que tienen vínculos de cooperación y coordinación a lo largo de su existencia con la Comisión Internacional de Límites y Aguas, y por las cuales nos podemos dar cuenta de que es un error que siga dependiendo administrativamente de la Secretaría de Relaciones Exteriores (ya que está vinculada directamente a entidades federales, estatales y locales en México y Estados Unidos relacionadas con el agua), son:

1. La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), a través de la Comisión Nacional del Agua (CNA). Esta última actúa como responsable de la administración y regulación de

los proyectos de recursos hidráulicos, estudios y actividades en materia de calidad del agua.

2. La Secretaría de Energía, a través de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad, en lo que corresponde a cruces de líneas de servicio, y esta última, en lo que corresponde a la generación de energía en las plantas hidroeléctricas de las presas internacionales “Amistad” y “Falcón”.
3. En general, autoridades ambientales y de recursos hidráulicos federales, estatales y locales de México; también con otras entidades, como los originados del Tratado de Libre Comercio, como son la Comisión de Cooperación Ecológico Fronteriza (Cocef) y el Banco de Desarrollo para América del Norte (Bandan).

Por supuesto que de la parte de Estados Unidos también existen organismos o agencias involucradas: el Buró de Reclamación del Departamento del Interior de Estados Unidos, el cual opera los vasos estadounidenses que descargan el agua para cumplir con las obligaciones de entrega de los tratados de agua entre México y Estados Unidos; el Cuerpo de Ingenieros del Ejército de Estados Unidos, que apoya en la responsabilidad del manejo de las presas internacionales para el control de avenidas en dicho país. Por último, la Agencia de Protección Ambiental (EPA), responsable de normar y vigilar el cumplimiento de las normas ambientales estadounidenses, interpretación y aplicación de las leyes correspondientes, tales como el Acta del Agua Limpia, y la transferencia de fondos autorizados para los proyectos y estudios de saneamiento fronterizo acordados.¹⁸³ En general, las autoridades ambientales y de recursos hidráulicos federales, estatales y locales de Estados Unidos.

Además de tener cooperación y coordinación con estos organismos en materia del agua, tiene con otras en materia de asuntos fronterizos, como la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), y Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (Capufe), encargados de la operación y el mantenimiento de los puentes internacionales, lo cual a mí me parece muy bien; sin embargo, insisto en que si la CILA dependiera directamente de la administración hidráulica se podría organizar mejor. Esto no quiere decir que no continúe existiendo cooperación y coordinación con estos otros organismos, pero más organizada e integrada.

¹⁸³ Página web www.sre.gob.mx.

3. Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre México y Estados Unidos de América, celebrado el 3 de febrero de 1944

A. Antecedentes de las aguas del río Colorado

Desde finales del siglo antepasado, México y los Estados Unidos comenzaron a usar conjuntamente las aguas del río Colorado, aprovechándolas para regar tierras del valle de Mexicali y del valle Imperial. Por razones topográficas, para poder aprovechar el agua y regar el valle Imperial era necesario conducirla por canales construidos a través del valle de Mexicali. Como inicialmente el aprovechamiento se hizo en forma muy desordenada y hasta arbitraria, para evitar este problema fue creada en 1904 una compañía privada, a la que se otorgó una concesión para derivar y conducir por territorio mexicano aguas del río Colorado hacia el valle Imperial, y además para emplear hasta la mitad de ellas en regar tierras del valle de Mexicali.

Debido a la gran inundación que se produjo en 1905 en el río Colorado, se hicieron las primeras obras que se construyeron para derivar las aguas del río. Esta inundación, además de sepultar bajo las aguas los valles de Mexicali e Imperial, formó el mar del Saltón, al llenar una depresión natural del terreno situada en el territorio de los Estados Unidos, al norte del valle Imperial. Dicha compañía debía extraer las aguas mediante una obra de toma construida inmediatamente al norte de la frontera, y conducirlas por un sistema de canales con capacidad de 284 metros cúbicos por segundo. Sin embargo, 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. Cuando el río volvió a su cauce normal y una vez controlada la inundación, se reinició el aprovechamiento simultáneo del valle de Mexicali y del valle Imperial, en esta ocasión con más éxito y mediante obras que se construyeron.

La agricultura se vio muy afectada, con todos los problemas que se suscitaron en la Revolución mexicana (20 de noviembre de 1910). Sin embargo, en el valle de Mexicali siguió ampliándose la zona de riego, y de cuatro mil hectáreas que se abrieron al cultivo en 1913, se llegó a re-

gar la cantidad de cincuenta mil hectáreas en 1920. Así, se pudo conseguir que se regaran ambos valles, los cuales forman parte de uno solo, física y geográficamente, y así usaron simultáneamente agua de la misma calidad, afrontando los dos los mismos problemas o vicisitudes, en total igualdad de derechos.

Por conveniencia propia, los Estados Unidos consideraron a los terrenos situados en México como un valle por separado, y trataron de calificarlo como usuario de aguas abajo, olvidándose de las condiciones geográficas y topográficas. Por uno de estos motivos México y Estados Unidos suspendieron sus relaciones diplomáticas antes de 1922. En ese mismo año Estados Unidos realizó estudios de las aguas del río Colorado. Además, construyó grandes presas de almacenamiento, por su cuenta y sin contar con México, para poder aprovechar las aguas en el bajo del río Colorado, calculó el escurrimiento anual del río. Los estados norteamericanos firmaron un convenio en noviembre de 1922, conocido con el nombre de “Pacto de Santa Fe” (Colorado River Compact), que se dividen en dos grupos: la cuenca alta, formada por Colorado, Nuevo México, Utah y Wyoming, y la cuenca baja, formada por los estados de Arizona, California y Nevada.¹⁸⁴

El objetivo principal de este pacto era dividir por partes iguales, entre la cuenca alta y la cuenca baja, las aguas del río Colorado, considerando esa distribución como un asunto interno, dejando a México fuera de todo convenio, como si no fuera también un usuario de las aguas del río Colorado. Sin embargo, lo que sí estipularon en este pacto es que las aguas del río Colorado, que en lo futuro se tuvieran que entregar a México *por compromiso internacional*, serían tomadas de lo que sobrara en la distribución que hacían, y que si ese sobrante no era suficiente, lo que faltara sería cubierto por la cuenca alta y la cuenca baja, por partes iguales.

En 1938 se creó en Estados Unidos el “Comité o Grupo de los Catorce”, formado por los representantes de siete estados norteamericanos de la cuenca del río Colorado. Este grupo de los catorce ha tenido intervención primordial en todos los tratados que se han celebrado, tanto internos como internacionales, que se ocupan del uso de las aguas del río Colorado y del desarrollo de su cuenca.

¹⁸⁴ Getches, David H., “Resolución jurídica de los conflictos sobre aguas transfronterizas en Estados Unidos”, en Embid Irujo, Antonio (dir.), *IX Jornadas sobre Derecho de las Aguas*, Madrid, Civitas, 1999.

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—, además de ser considerada en 1935 como la más grande del mundo, se logró el control inicial de los escurrimientos del río, y en 1942 se puso en operación el canal Todo Americano, que hizo posible independizar desde entonces la irrigación del valle Imperial de la del valle de Mexicali, pues por este canal pudieron los Estados Unidos conducir por su territorio, desde la presa Imperial, el agua que usan los valles californianos Imperial y Coachella, sin pasar por territorio mexicano. Pero 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.¹⁸⁵

Sin embargo, a medida que los Estados Unidos iban logrando un mayor control de las aguas del río Colorado, para México se hacía más urgente la necesidad de llegar a un acuerdo con este país, para delimitar claramente y dejar establecido el derecho de México al uso de esas aguas. Al final se logró con el Tratado de distribución de aguas internacionales de 1944.

B. Objetivo

El Tratado de Guadalupe, firmado en 1853, reglamentó únicamente en sus artículos VI y VII, que el uso de las aguas de los ríos Bravo (Grande) y Colorado sería para fines de navegación; sin embargo, consideraron que convenía a los intereses de ambos países el aprovechar esas aguas para otros usos y consumos que no estaban reglamentados con anterioridad, y se propusieron fijar y delimitar claramente sus derechos de cada uno y decidieron celebrar un tratado a fin de obtener su utilización más completa y satisfactoria sobre los ríos Colorado, Bravo y Tijuana.

C. Tabla de preferencia

En este Tratado se elabora una “Tabla de preferencia para el uso común de las aguas internacionales”:

¹⁸⁵ Secretaría de Relaciones Exteriores, *La salinidad del río colorado: una diferencia internacional*, cit., pp. 11-13.

- 1o. Usos domésticos y municipales;
- 2o. Agricultura y ganadería;
- 3o. Energía eléctrica;
- 4o. Otros usos industriales;
- 5o. Navegación;
- 6o. Pesca y caza;
- 7o. Cualquiera otros usos benéficos determinados por la Comisión.

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

D. Criterios de distribución del agua del río Bravo o Grande

La manera de distribuir el agua a los dos países respecto al río Bravo (Grande) entre Fort Quitman, Texas, y el Golfo de México, es la siguiente, tal como establece el artículo 4o.:

a. México

- a) La totalidad de las aguas que lleguen a la corriente principal del río Bravo (Grande), de los ríos San Juan y Álamo; comprendiendo los retornos procedentes de los terrenos que rieguen estos dos últimos ríos;
- b) La mitad del escurrimiento del cauce principal del río Bravo (Grande) debajo de la presa inferior principal internacional de almacenamiento, siempre que dicho escurrimiento no esté asignado expresamente en este Tratado a alguno de los dos países;
- c) Las dos terceras partes del caudal que llegue a la corriente principal del río Bravo (Grande) procedente de los ríos Conchos, San Diego, San Rodrigo, Escondido y Salado y Arrollo de Las Vacas, en concordancia con lo establecido en el inciso c) del párrafo B de este artículo;
- d) La mitad de cualquier otro escurrimiento en el cauce principal del río Bravo (Grande), no asignado específicamente en este artículo, y la mitad de las aportaciones de todos los tributarios no aforados —que son aquellos no denominados en este artículo— entre Fort Quitman y la presa inferior principal internacional.

b. Estados Unidos

- a) La totalidad de las aguas que lleguen a la corriente principal del río Bravo (Grande) procedentes de los ríos Pecos, Devils, Manantial Goodenough y arroyos Alamito, Terlingua, San Felipe y Pinto;
- b) La mitad del escurrimiento del cauce principal del río Bravo (Grande) debajo de la presa inferior principal internacional de almacenamiento, siempre que dicho escurrimiento no esté asignado expresamente en este Tratado a alguno de los dos países;
- c) Una tercera parte del agua que llegue a la corriente principal del río Bravo (Grande) procedente de los ríos Conchos, San Diego, San Rodrigo, Escondido, Salado y Arroyo de las Vacas; tercera parte que no será menos en conjunto, en promedio y en ciclos de cinco años consecutivos, de 431.721,000 metros cúbicos (350,000 acres pies) anuales. Los Estados Unidos no adquirirán ningún derecho por el uso de las aguas de los tributarios mencionados en este inciso en exceso de los citados 431.721,000 metros cúbicos (350,000 acres pies), salvo el derecho a usar de la tercera parte del escurrimiento que llegue al río Bravo (Grande) de dichos tributarios, aunque ella exceda del volumen aludido;
- d) La mitad de cualquier otro escurrimiento en el cauce principal del río Bravo (Grande), no asignado específicamente en este artículo, y la mitad de las aportaciones de todos los aforados —que son aquellos no denominados en este artículo— entre Fort Quitman y la presa inferior principal internacional.

En este mismo artículo 4o. se establece la distribución de aguas en casos de extraordinaria sequía o de serio accidente en los sistemas hidráulicos de los afluentes mexicanos aforados, que hagan difícil para México dejar escurrir los 431.721,000 metros cúbicos (350,000 acres pies) anuales que se asignan a los Estados Unidos como aportación mínima de los citados afluentes mexicanos. En el inciso c) del párrafo B de este artículo 4o., los faltantes que existieren al final del ciclo aludido de cinco años se repondrán en el ciclo siguiente con agua procedente de los mismos tributarios.

Siempre que la capacidad útil asignada a los Estados Unidos de por lo menos dos de las presas internacionales principales, incluyendo la localizada aguas más arriba, se llene con aguas pertenecientes a los Estados Unidos, se considerará terminado un ciclo de cinco años, y todos los débitos totalmente pagados, iniciándose, a partir de ese momento, un nuevo ciclo.

El artículo 9o. establece algunas observaciones generales respecto al río Bravo, de las que podemos destacar:

b) Cualquiera de los dos países podrá derivar y usar en cualquier lugar del cauce principal del río Bravo (Grande) desde Fort Quitman, Texas, hasta el Golfo de México, el agua que le pertenezca y podrá construir, para ello, las obras necesarias. Sin embargo no podrá hacerse ninguna derivación o uso en cualquiera de los dos países, fuera de los existentes en la fecha en que entre en vigor este Tratado, ni construirse ninguna obra con aquel fin, hasta que la Sección de la Comisión del país en que se intente hacer la derivación o uso verifique que hay el agua necesaria para ese efecto, dentro de la asignación de ese mismo país.

f) En los casos en que concurra una extraordinaria sequía en un país, con un abundante abastecimiento de agua en el otro país, el agua de éste almacenada en los vascos de almacenamiento internacionales podrá ser extraída, con el consentimiento de la Comisión para uso del país que experimente la sequía;

g) Cada uno de los países tendrá el derecho de derivar del cauce principal del río cualquiera cantidad de agua, incluyendo el agua perteneciente al otro país, con el objeto de generar energía hidroeléctrica, siempre que tal derivación no cause perjuicio al otro país, no interfiera con la generación internacional de energía eléctrica, y que los volúmenes que no retornen directamente al río sean cargados a la participación del país que hizo la derivación...

i) Las pérdidas de agua ocurridas en la corriente principal serán cargadas a cada país en proporción a los volúmenes conducidos o escurridos que le pertenezcan en ese lugar del cauce y en el momento en que ocurran las pérdidas. Al efecto, la Comisión construirá, operará y mantendrá en la corriente principal del Río Bravo (Grande) y cada Sección en los corrientes afluentes aforados.

E. Proyectos y obras de aprovechamiento del río Bravo

En el artículo 5o. del Tratado, los dos gobiernos se comprometen a construir conjuntamente, por conducto de sus respectivas secciones de la comisión, obras en el cauce principal del río Bravo (Grande). Respecto a los costos de su operación y mantenimiento, serán prorrteados entre los dos países en proporción de los beneficios que reciban, respectivamente, de cada una de dichas obras, de acuerdo con lo que determine la Comisión y aprueben los dos gobiernos.

En su artículo 6o., a la Comisión se le da carta abierta sobre todos los estudios e investigaciones, así como a todos los proyectos necesarios para construir determinadas obras recomendadas. Por medio de la sección de cada gobierno la Comisión les informa para que sean aprobados por estos.

En el artículo 7o. se le asigna a la comisión para encargarse de preparar los proyectos de las plantas de generación de energía hidroeléctrica para construir en las presas internacionales de almacenamiento en el río Bravo (Grande).

Estas plantas hidroeléctricas serán operadas y mantenidas conjuntamente por ambos gobiernos, por conducto de sus respectivas secciones de la comisión, pagando cada gobierno la mitad del costo de la construcción, operación y mantenimiento de estas plantas, para asignar a cada uno de los dos países la energía hidroeléctrica generada.

En el artículo 8o. establece las reglas generales para la conservación y almacenamiento de las aguas en las presas internacionales, ya que ambos países tienen un interés común para que así sea, estableciendo la opción de que dichas reglas puedan ser modificadas, adicionadas o complementadas, cuando lo considere la comisión, contando con la aprobación de los dos gobiernos.

F. Distribución de las aguas del río Colorado

En este mismo Tratado se establece la manera de distribuir las aguas en el río Colorado; en el artículo 10 se fija la asignación para México:

- a) Un volumen garantizado de 1,850.234,000 metros cúbicos (1.500,000 acres pies) cada año, que se entregarán de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15 de este Tratado, el cual se refiere a una tabla de reparto anual, que más adelante explicaré.
- b) Cualesquier otros volúmenes que lleguen a los puntos mexicanos de derivación; en la inteligencia de que, cuando a juicio de la sección de los Estados Unidos, en cualquier año exista en el río Colorado, agua en exceso¹⁸⁶ de la necesaria para abastecer los consumos en los Estados Unidos y el volumen garantizado anualmente a México

¹⁸⁶ Lo cual nunca ha sucedido hasta ahora; por el contrario, la sobreexplotación causó un problema de salinidad en el río Colorado.

de 1,850.234,000 metros cúbicos (1.500,000 acres pies), los Estados Unidos se obligan a entregar a México, según lo establecido en el artículo 15 de este Tratado, cantidades adicionales de agua del sistema del río Colorado hasta por un volumen anual que no exceda de 2,096.931,000 metros cúbicos (1.700,000 acres pies) anuales.

En este mismo inciso Estados Unidos hace la aclaración de que México no adquirirá ningún derecho fuera del que le confiere éste, por el uso de las aguas del sistema del río Colorado para cualquier fin, en exceso de 1,850.234,000 metros cúbicos (1.500,000 acres pies) anuales.

En la distribución de agua del río Colorado también son contempladas las situaciones de extraordinaria sequía, o de serio accidente al sistema de irrigación de los Estados Unidos, que haga difícil entregar la cantidad garantizada, por lo que se reduciría en la misma proporción en que se reduzcan los consumos en los Estados Unidos.

En el artículo 11 se contemplan en cuatro incisos donde establecen el sitio donde se entregarán las aguas asignadas a México desde que se ponga en operación la presa Davis, hasta el 1o. de enero de 1980, y las cantidades posteriores a esta fecha estarán sujetas a las estipulaciones del artículo 15 de este Tratado, referentes al reparto de agua anuales.

Por lo que respecta a los artículos 12, 13 y 14, éstos establecen qué obras se construirán, la manera de controlar las avenidas en el bajo del río Colorado tanto en México como en Estados Unidos, y por último, lo que le corresponde pagar a México para la construcción de la presa Imperial y del tramo Imperial-Pilot Knob del canal “Todo Americano”, y por lo que hace a la disposición de los productos de la venta de la energía hidroeléctrica que genere Pilot Knob para la amortización de una parte o de la totalidad de los costos de las obras para la construcción de la presa Imperial.

En el artículo 15 se encuentran las dos tablas a que hacíamos referencia con anterioridad, las de reparto de aguas anuales. Por lo que hace a la tabla I, se detalla la entrega en el tramo limítrofe del río Colorado 1,233.489,000 metros cúbicos (1.000,000 acres pies) anuales de agua, a partir de la fecha en que la presa Davis se ponga en operación, hasta el uno de enero de 1980, y la entrega de 1,387.675,000 metros cúbicos (1.125,000 acres pies) anuales de agua después de esa —fecha la repartición la divide estableciéndola por meses—.

Por lo que respecta a la tabla II, detalla la entrega en la línea divisoria de las aguas procedentes del canal “Todo Americano”, de un volumen de 616.745,000 metros cúbicos (500,000 acres pies) anuales de agua, a partir de la fecha en que la presa Davis sea puesta en operación hasta el uno de enero de 1980, y de 462.558,000 metros cúbicos (375,000 acres pies) de agua anuales después de esa fecha. En esta segunda tabla también la repartición la determinan por meses.

Por lo que respecta a otro de los ríos transfronterizos, como es el Tijuana, para la repartición de agua el artículo 16 le otorga a la Comisión la facultad de realizar los estudios y recomendaciones necesarios para la distribución equitativa de las aguas, así como los proyectos de almacenamiento y control de avenidas, a fin de fomentar y desarrollar los usos domésticos, de irrigación y demás usos factibles de las aguas de este sistema. Las estimaciones de los costos de las obras propuestas y de la forma en que la construcción de dichas obras o los costos de las mismas deberán ser divididos al igual que en las dos cuencas anteriores entre los dos gobiernos.

Pero en esta cuenca no se especifica la manera de distribuir las aguas, ni por meses ni en cantidades, ni por tablas anuales, sino simplemente manifiestan que ambos gobiernos construirán las obras y se dividirán el costo de las mismas, distribuyendo las aguas del sistema del río Tijuana en las proporciones que ellos decidan.

G. Disposiciones generales y transitorias

Se establecen los artículos 17, 18, 19, 20 al 27.

El uso del cauce de los ríos internacionales para la descarga de aguas de avenida o de otras excedentes será libre y sin limitaciones para los dos países, y ninguno de ellos podrá presentar reclamaciones al otro por daños causados por dicho uso; cada uno de los gobiernos conviene en proporcionar al otro, con la mayor anticipación posible, la información que tenga sobre las salidas de agua extraordinarias de las presas y las crecientes de los ríos que existan en su propio territorio y que pudieran producir inundaciones en el territorio del otro.

Cada gobierno declara su intención de operar sus presas de almacenamiento en tal forma, compatible con la operación normal de sus sistemas hidráulicos, que evite, en cuanto sea factible, que se produzcan daños materiales en el territorio del otro.

El uso civil de las superficies de las aguas de los lagos de las presas internacionales, cuando no sea en detrimento de los servicios a que están destinadas dichas presas, será libre y común para ambos países, sujeto a los reglamentos de policía de cada país.

Los dos gobiernos celebrarán los convenios especiales que sean necesarios para reglamentar la generación, el desarrollo y utilización de la energía eléctrica en las plantas internacionales, y los requisitos para exportar la corriente eléctrica en las plantas internacionales.

Se establecen muchas garantías, facilidades para llevar a cabo las construcciones de obras, como son los materiales, implementos, equipos y refacciones, etcétera, quedando exceptuados de tributos fiscales de importación y exportación, etcétera; no habrá restricciones de inmigración, pasaporte, o requisitos de trabajo; simplemente se identificará convenientemente al personal empleado.

La construcción de las presas internacionales y la formación de sus lagos artificiales no producirán variación alguna de la línea divisoria internacional fluvial, la que continuará siendo la establecida en los tratados y convenciones vigentes entre los dos países.

La Comisión determinará los casos en que sea necesario ubicar obras para la conducción de aguas o energía eléctrica, en beneficio de cualquiera de los dos países, en territorio del otro, para que dichas obras puedan construirse por acuerdo de los dos gobiernos. Las obras constituirán parte del territorio y pertenecerán al país dentro del cual se hallen.

En cuanto a las disposiciones transitorias de este Tratado, destacamos:

1. Se comprometieron ambos países a que durante un lapso de ocho años contados a partir de la fecha en que entró en vigor, o hasta que se pusiera en operación la presa inferior principal internacional de almacenamiento en el río Bravo (Grande), si se pusiera en operación antes de aquel plazo, México cooperaría con los Estados Unidos para aliviar, en períodos de escasez, la falta del agua necesaria para regar las tierras que se ubican en el valle del bajo río Bravo (Grande), en los Estados Unidos, y al efecto, México extraería agua de la presa de “El Azúcar”, en el río San Juan, y la dejaría correr por medio de sus sistemas de canales al río San Juan, con objeto de que los Estados Unidos pudieran derivarla del río Bravo (Grande).
2. Dichas extracciones se harán siempre que no afecten la operación del sistema de riego mexicano; sin embargo, México se obliga (sal-

vo casos de escasez extraordinaria o de serio accidente a sus obras hidráulicas) a dejar salir y abastecer los volúmenes pedidos por los Estados Unidos, para su uso, bajo determinadas condiciones...

3. Además de los volúmenes garantizados, México dejará salir de la presa de "El Azúcar", y conducirá por su sistema de canales y el río de San Juan, para su uso en los Estados Unidos, durante los períodos de sequía y después de haber satisfecho todos los requerimientos de los usuarios mexicanos, aquellas aguas excedentes que a juicio de la sección mexicana no necesiten almacenarse, para ayudar al riego de las tierras que en 1943 se regaban, en el citado valle del bajo río Bravo (Grande) en los Estados Unidos.

Como observamos, tiene que existir mucha cooperación internacional entre los dos países, ya que siempre como buenos vecinos es importante el apoyo y disposición para establecer buenas relaciones diplomáticas.

H. Polémica causada por el endeudamiento de agua en 2001

La firma del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales de los ríos Bravo, Colorado y Tijuana entre México y Estados Unidos de América ayudó a mejorar las relaciones diplomáticas entre ambos países, así como las diferentes concepciones jurídicas sostenidas por ambos gobiernos. Pero además contribuyó a la aparición en el ámbito del derecho internacional, de nuevos conceptos relacionados con los recursos naturales, entre los que se encuentran:

- a) El derecho legítimo al reparto equitativo y racional de sus aguas por los países que las comparten;
- b) La obligación de los Estados de no aplicar al extremo el concepto de soberanía absoluta para usar sus cuencas hidrológicas, si con ello se alteran las condiciones naturales de las corrientes de tal forma que impidan al otro Estado hacer uso del suyo propio;
- c) El deber de los países que comparten ríos internacionales, de aprovechar sus aguas racionalmente, a fin de preservar los recursos naturales.

Así, también con el Tratado se solucionó finalmente el uso y distribución equitativa de las aguas internacionales, ya que contiene los elementos jurídicos y técnicos que fijan y delimitan los derechos de cada uno de los

dos países. Además, superó lo que se había conseguido en 1906, como por ejemplo, que se reconociera el derecho de México sobre las aguas que le corresponden; que las tablas de entrega de aguas del río Bravo a México pudiera tener un ajuste positivo en los años de escurrimientos excedentes; que se aseguraran los desarrollos agrícolas en ambos países tanto en el bajo río Bravo como en el río Colorado; y que se señalaran los plazos para construir las obras estipuladas en el propio Tratado, a excepción de que no se consideró la calidad de las aguas del río Colorado que los Estados Unidos entregarían a México, y que hemos visto con anterioridad.

No obstante lo anterior, actualmente varios expertos coinciden en que se tiene que reformar dicho Tratado, porque según ellos han cambiado las circunstancias físicas actuales en relación con las que se tenían en el momento de la firma del mismo, y por algunos problemas que surgieron como consecuencia de la polémica suscitada en el año 2001, y que veremos a continuación.

Después de una fuerte sequía, de la entrega deficitaria de agua a Estados Unidos por parte de México y subsiguientes controversias por el agua en la región fronteriza, la opinión pública, los especialistas científicos y los gobiernos mexicano y estadounidense iniciaron un debate sobre la problemática del agua.

El momento coincidió con el Tercer Foro Mundial sobre el Agua,¹⁸⁷ celebrado en Estocolmo (Suecia), en 1999. En el foro se declaró que como el oro negro, el agua podría convertirse en una fuente importante de conflicto, dada su competencia y mala administración a nivel internacional; la Organización de Naciones Unidas (ONU), en septiembre de 2001,¹⁸⁸ advirtió que la creciente demanda de agua, el difícil acceso a sus fuentes, diversos factores ambientales extremos, un desperdicio indiscriminado, y el reto de su cuidado y preservación, habían convertido al recurso en un asunto no sólo estratégico, sino de seguridad nacional para cualquier gobierno, por lo que de continuar así, la disponibilidad actual de agua se reducirá a más de la mitad para el año 2025, ocasionando una crisis de mayores dimensiones a la que se produjo con el petróleo en los años setenta.¹⁸⁹

¹⁸⁷ "La deuda de México por el agua". www.invdes.com.mx/antiguos/Septiembre2001/htm/agua.html.

¹⁸⁸ Fuente: www.invdes.com.mx/antiguos/Septiembre2001/htm/agua.html.

¹⁸⁹ Sin embargo, esta guerra del agua no ha sido un problema sólo suscitado en México y Estados Unidos, sino que ha sido un factor determinante en la economía de las naciones, sobre todo cuando ésta se reparte entre uno o más territorios.

Por lo que respecta concretamente a México, el incumplimiento del Tratado de 1944 ocasionó que se difundieran varias de las noticias en los medios de comunicación, donde hubo opiniones de todo tipo:

1. En la página de periodismo de ciencia y tecnología en septiembre de 2001¹⁹⁰ surgió la interrogante de que “México debe... ¿por qué no paga?”. Los Estados del norte de la República mexicana enfrentan severos problemas de escasez de agua, y ello no sólo se debe a la sobreexplotación y el uso irracional del recurso, sino también a una fuerte sequía, que ha azotado los campos y ciudades desde hace ocho años. Por este motivo, México ha acumulado una deuda con Estados Unidos por 1,734 mm³ de agua del río Bravo, correspondiente a los ciclos 25 y 26 (1992-1997 y 1998-2002). Es la primera vez que México se ve impedido a cumplir con las condiciones acordadas.

Otra interrogante fue: México podrá cubrir a Estados Unidos ese déficit sin desabastecer del líquido a las comunidades del norte, dadas las condiciones de extrema sequía que imperan en la región, a lo que el director de la CNA apuntó que aunque la motivación principal del gobierno mexicano es cumplir con el Tratado de Aguas, también debe proteger el abasto de las poblaciones fronterizas. “estas comunidades consumen al año 30 mm³, y actualmente en las presas internacionales se tiene la misma cantidad, de ahí que el agua está garantizada por un año. Además está por venir el ciclo de lluvias”.¹⁹¹

2. En el periódico *El Financiero* (México), el 8 de mayo de 2002, el director de la CNA declaró que el problema del agua seguirá en las fronteras del norte de México, y no hay forma de evitar el pago a Estados Unidos, que ascenderá a 1,700 millones de metros cúbicos para septiembre de 2003, debido al adeudo de cuatro años. Por otra parte, reconoció que este adeudo podría ser pagado en seis años.

3. El 9 de mayo de 2002, en un comunicado de prensa, la embajada de Estados Unidos afirmó, a través de su embajador, Jeffrey Davidow

El gobierno de Estados Unidos considera que es prioritario encontrar una solución con respecto a la entrega de agua del río Bravo a Estados Unidos, que éste tiene el compromiso de trabajar con México con el fin de diseñar

¹⁹⁰ *Op. cit.* www.invdes.com.mx/antiguos/Septiembre2001/htm/agua.html.

¹⁹¹ Ignoro la manera de aprovechar las aguas pluviales en México, ya que hasta ahora no se ha hecho, debido a la falta de embalses u obras hidráulicas apropiadas que permitan hacerlo de manera eficaz.

medidas de largo plazo para conservar el agua. La situación en el sur del estado de Texas es apremiante, y ha originado la pérdida de 30,000 empleos y de ingresos por un total de 1,000 millones de dólares.¹⁹²

4. También, el 9 de mayo de 2002, el periódico *La Jornada* (México) señaló que según expertos, es conveniente reformar el Tratado Internacional de Aguas de 1944, en virtud de que ya no corresponde a la realidad, pues las condiciones actuales son distintas a las de ese año de 1944, debido al tamaño de la población residente en la frontera norte del país y a la prolongada sequía. Así lo expresó María del Carmen Carmona, especialista en derecho ambiental; además, agregó que México podría apelar a la Convención de Viena para modificar el documento, definir las reglas para la celebración de tratados, solucionar las controversias, y la forma en que se llevan a cabo los mecanismos para reformas y adiciones. La sequía ha azotado a la región desde hace una década, lo cual ha ocasionado que 200 mil agricultores del distrito 25 del bajo río Bravo de Tamaulipas se hayan quedado sin el agua para riego. También la especialista precisó que en el artículo tercero del Tratado en la tabla de preferencia se establece el orden en que se consumirá el agua, por lo que el primer uso de importancia lo tiene el consumo doméstico, mientras que en Estados Unidos el agua la quieren para la agricultura, la cual está en segundo término, y es necesario que se respeten estos órdenes. Según ella, de acuerdo con el artículo 26 del Tratado, México no está obligado a cumplir con el envío de agua en caso de escasez. Ante las actuales condiciones, es el momento para el cambio en el documento; además, existe en derecho la regla de *rebus sic standibus*, según la cual, si las condiciones cambian, se debe reabrir la negociación, y el actual contexto da esta posibilidad.

Otro de los especialistas, Stephen Mumme, profesor de ciencias políticas de la Universidad estatal de Colorado, indicó en un análisis, que la omisión del concepto de “sequía extraordinaria” ha significado una debilidad importante en el Tratado y ha llevado a que se politicen los mecanismos para mitigar esta situación en las cuencas de los ríos fronterizos.

¹⁹² Para mí, ambos gobiernos han tenido pérdidas con esta sequía, que ha originado principalmente el que México haya tenido un retraso; sin embargo, para mí es más importante valorar la vida humana que la pérdida de recursos materiales, y creo que es conveniente que se resuelva definitivamente de manera provisoria. Además, considero que si México contara con el agua suficiente ¿por qué no iba a pagarla? Fuente: www.usembassy-mexico.gov.

Yo comparto la opinión del profesor de Colorado, respecto a que este asunto se ha politizado, sin permitir ver con claridad cuál es la mejor solución permanente y futura, dejando a los especialistas o expertos que lo resuelvan de la mejor manera posible para todos.

5. El 31 de mayo de 2002, el periódico *El Heraldo de México*, en su titular “El pago de agua a EU, en seis años”, expresó que la Comisión Nacional del Agua (CNA) presentó ese día a la Cámara de Diputados, la propuesta del Ejecutivo Federal para saldar su adeudo de agua con Estados Unidos, la cual consideraría diferir los pagos a seis años, aunque según las condiciones de sequía en la frontera norte, dichas entregas se podrían anticipar o aplazar más tiempo. En este artículo también se entrevistaron a varios diputados mexicanos (priistas, ecologistas, etcétera), los cuales expresaron sus opiniones personales al respecto. El presidente de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales sostuvo que lo más grave de la sequía y la escasez de agua en el norte del país está todavía por venir, pues la sobreexplotación de los mantos acuíferos y el desperdicio del líquido han provocado ya daños irreversibles al entorno ambiental de aquella región. Por último, puntualizó que el problema de la sequía no es responsabilidad de Estados Unidos, y consideró que ese país está en su derecho de reclamar la entrega del agua que le corresponde, pero señaló también que el gobierno de George Bush debe comprender la indisponibilidad del recurso y abstenerse de cualquier tipo de presiones políticas, como las que ejerce el gobernador de Texas, en función de intereses estrictamente electorales.

Después de toda esta polémica suscitada, se llevó a cabo una reunión binacional entre México y Estados Unidos, donde se elaboró un informe con propuestas y recomendaciones para solucionar el problema, y que veremos a continuación:

a. Informe del Consejo Binacional México-Estados Unidos

Es el mecanismo político más importante de la relación entre México y Estados Unidos. Es una reunión que se celebra desde 1981 y permite concentrar la atención de ambos gobiernos, al más alto nivel, respecto a los temas principales de la agenda.

La polémica suscitada por el endeudamiento del agua de México a Estados Unidos llevó a ambos países a formar una estrategia binacional, que consistió en la reunión de un grupo de trabajo celebrada en junio

de 2002 en Austin, Texas; éste se denominó Consejo Binacional México-Estados Unidos. A través del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y el Center for Strategic and International Studies (CSIS) Universidad de Texas en Austin, dicho Consejo elaboró un informe en enero de 2003 para los presidentes de ambos países.¹⁹³ El informe lo denominaron “Gestión Administrativa de las Aguas Transfronterizas entre México y Estados Unidos”, y consiste en una serie de recomendaciones para la implementación de políticas públicas en el mediano y largo plazos. Sin embargo, se hace la aclaración de que no todos los miembros del Consejo estuvieron de acuerdo con todas las ideas contenidas en el informe, pero a pesar de ello todos concurrieron en que estas propuestas merecen consideración. El informe preliminar del informe fue enviado a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SER) de México y al Departamento de Estado de Estados Unidos, y posteriormente se celebró una reunión del Consejo en la ciudad de México los días 25 y 26 de noviembre de 2002.

La escasez de agua es la causa fundamental que ha afectado siempre a ambos lados de la frontera y continuará de acuerdo con la demanda por este recurso natural vital, y si excede su escasa oferta. Además, esta escasez se ha complicado por el clima semiárido, y el rápido crecimiento demográfico (según el informe del Consejo, se prevé un crecimiento de 11 millones 800 mil personas que viven actualmente en la frontera, a 19 millones 400 mil personas para el año 2020).¹⁹⁴

Otros de los perjuicios que hay que considerar son la industrialización extensiva, la contaminación desenfrenada, los problemas de salinidad, el agotamiento de las reservas acuíferas, y los fenómenos ambientales globales. De estos aspectos podemos decir que algunos hicieron aumentar

¹⁹³ Páginas web www.sre.gob.mx y <http://www.csis.org> esta última de Center for Strategic and International Studies.

¹⁹⁴ U.S. Environmental Protection Agency (EPA), “Border 2012: U.S. - Mexico Environmental Program” (draft), EPA-160-D-02-001 (Washington: D.C.: EPA, September 23, 2002), p. 5.

En la revista jurídica virtual (www.senado.gob.mx) *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Juan de Dios Gutiérrez Baylon señala que “Un factor importante que ha afectado a México es el grave problema hidrológico causante de factores como el impacto ambiental, consecuencia de su propio subdesarrollo como los asentamientos humanos no controlados, el desorden en la producción rural o incluso de retraso administrativo en la gestión y producción petrolera, eléctrica o nuclear. Sin embargo para los fines del derecho internacional del medio ambiente la dependencia económica o la insuficiencia tecnológica de un Estado son tan solo elementos que explican el fenómeno multifactorial de la degradación hidrológica”.

considerablemente los problemas del agua; por ejemplo, desde el comienzo del Programa de Industrialización de la frontera, o maquiladora, en 1965, el crecimiento de la industria a lo largo de la frontera ha continuado ejerciendo presión sobre la infraestructura municipal responsable del abastecimiento y la calidad del agua. Desde que se firmó el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá se duplicó la industria maquiladora y contribuyó al aumento del problema; tanto es así, que el número de plantas en operación creció de 1,700 en 1990 a 3,800 en 2001. Por último, cabe destacar de estos problemas el de salinidad, ya que aun con las normas claras al respecto (me refiero al Acta 242, firmada en 1973), sigue habiendo en la actualidad, respecto a la calidad del agua del río Colorado, un excedente de salinidad del agua que entrega Estados Unidos a México.¹⁹⁵

En el informe se establece que el ordenamiento hídrico es uno de los aspectos más complicados de la ayuda bilateral entre México y Estados Unidos, porque involucra a distintos niveles de gobierno federal, estatal y local respecto a los dos lados de la frontera. Además, enfrenta a los agricultores con las municipalidades, porque compiten por recursos hídricos limitados.

Sin embargo, la atención pública a la crisis del agua se ha centrado recientemente en el tema de la deuda del agua, olvidándose de todos los demás problemas.

En especial, el informe considera que ambos países necesitan fomentar un uso más eficiente del agua en todos los sectores por medio de la reforma institucional, una aplicación más eficaz de los acuerdos, mayor uso de incentivos basados en el mercado y mayor inversión pública. El uso eficiente del agua, unido a la conservación, contribuirán a brindar agua a generaciones futuras de mexicanos y estadounidenses de la región.

La reglamentación de la ordenación transfronteriza del agua parte del Tratado del Agua de 1944 entre México y Estados Unidos, que facilitó el marco para compartir entre los dos países los recursos hídricos de los ríos Colorado y Bravo-Grande.

México terminó el ciclo de activos y pasivos hídricos de 1992-1997 en unas cantidades nunca antes vistas de más de un millón de acres-pies

¹⁹⁵ García-Acevedo, María Rosa, "The Confluence of Water, Patterns of Settlement, and Constructions of the Border in the Imperial and Mexicali Valleys (1900-1999)", en Joachim Blatter and Helen Ingram (eds.) *Reflections on Water: New Approaches to Transboundary Conflicts and Cooperations*, (Cambridge, MIT Press, 2001).

de agua, y ha afirmado que no ha podido brindar más agua en este periodo debido a una sequía extraordinaria. En el tratado no se define el término de “sequía extraordinaria”, y los dos gobiernos tampoco han convenido en la interpretación de éste. Por lo que hace al abastecimiento en el ciclo contable hídrico que terminó (1997-2002), también está muy por debajo de lo que se requiere, de acuerdo con el Tratado.

Dentro del marco jurídico de las relaciones Estados Unidos-México reseñadas destacan varios aspectos:

1. La Minuta 308, del 28 de junio de 2002, que pedía una entrega inmediata de 90,000 acres-pies, sólo un 6% del total de la deuda hídrica. La controversia sigue, porque se especula que los estados fronterizos mexicanos no están sufriendo tanto como afirma México. Además, el informe menciona que el principio fundamental del derecho que rige los tratados internacionales es el de que las partes respeten las obligaciones derivadas de éstos y las apliquen de buena fe. Además, que las controversias con relación a un tratado internacional deben solucionarse de conformidad con las condiciones de éste y los principios del derecho internacional.
2. El 5 de junio de 2002 el presidente de México, Vicente Fox, firmó un acuerdo para una mejor distribución del agua del río Bravo, que, entre otras disposiciones, hace un llamado para la modernización de los sistemas de riego para la conservación del agua, la reestructuración de los distritos de riego en un intento por hacerlo más eficiente y el desarrollo de una distribución más equitativa del agua dentro de un nuevo marco de los distritos de riego de México.
3. El Consejo considera que el mecanismo de minutas constituye un instrumento potencialmente poderoso para la ordenación binacional eficaz del agua. Las minutas 307¹⁹⁶ y 308, acordadas el 16 de marzo de 2001 y 28 de junio de 2002, respectivamente, han contribuido al avance en el examen de algunos temas que el Consejo incluye en este informe, sobre todo en relación con el manejo de la sequía y el intercambio de información. Sin embargo, el Consejo también considera que a pesar de este avance se ha hecho evidente que los dos países (México y Estados Unidos) tienden a responder en forma diferente a las obligaciones derivadas del tratado que guardan

¹⁹⁶ Esta minuta compromete a México a un plan de pagos de agua que satisface parte del adeudo.

relación con los temas que se examinaron en el informe; por lo tanto, elabora unas recomendaciones para una eficiente aplicación del Tratado, que veremos a continuación.

- a) Recomendaciones a corto plazo. Mejorar la calidad de la información sobre las fuentes y usos del agua, tanto superficial como subterránea, y difundirla en forma coherente y de fácil utilización a las partes interesadas de ambos lados de la frontera.
- b) Recomendaciones a largo plazo. Desarrollar una estrategia binacional a largo plazo para la ordenación del agua que anticipa la sequía. El informe propone dos formas de hacerlo: 1. Llevando a la práctica ambos países la tercera recomendación de la Minuta 307, la cual se negoció durante la controversia sobre la deuda del agua, y en la que pide a ambos países que identifiquen en conjunto “medidas de cooperación en el manejo de la sequía y ordenamiento sostenible de la cuenca” como trampolín para desarrollar una estrategia integral a largo plazo. 2. Negociar una nueva minuta al Tratado dedicada explícitamente al desarrollo de una aplicación realista del tratado en condiciones de sequía a largo plazo.

Sin duda, estos pasos podrían crear las condiciones para un esfuerzo de más largo plazo destinado a modificar las estructuras institucionales para la ordenación del agua en la región fronteriza, de modo que propicie un uso más eficiente del agua mediante una aplicación más eficaz, el empleo de incentivos basados en el mercado y una mayor inversión.

El Consejo también propone que ambos países tengan reglas de asignación binacionales integradas, dada la desigualdad en las reglas de asignación entre México y Estados Unidos para la distribución de agua superficial y subterránea, y así poder alcanzar un resultado equitativo en condiciones sostenidas de sequía severa.

Se plantea asimismo el fomento de un enfoque equilibrado de abajo hacia arriba. Como es sabido, uno de los principios aceptados internacionalmente en la ordenación de cuencas fluviales es la descentralización del proceso de toma de decisiones en el nivel inferior más adecuado. Para el Consejo binacional, una forma de mitigar la politización inequitativa del manejo del agua y fomentar el desarrollo y aplicación efectiva de las reglas de asignación es contar con un enfoque de abajo hacia arriba centrado en el aporte de participantes del lugar, junto con una asignación

viable de mecanismos de aplicación. Al centrarse primero en las subcuenca y fomentando desde el inicio la participación activa de una amplia gama de personas interesadas de la comunidad, se puede evitar que el asunto crezca a niveles aparentemente inmanejables. En cualquier plan de recursos naturales federales es menester tomar en cuenta los intereses locales, regionales y estatales, y tratarlos de modo uniforme.

Creo que esta recomendación del Consejo binacional funcionaría en México si existiera una educación del agua, para que todas las comunidades sean conscientes de la problemática real que atraviesa el agua, y de la cual sólo está en nuestras manos el mejorarla por nuestro propio bienestar, o se puede decir incluso por nuestra vida.

Por último, dicho informe realiza una serie de recomendaciones dentro de lo que se denomina “Estructuras institucionales para la ordenación de las aguas”. En éstas separa las propuestas concretamente para México, para Estados Unidos y mecanismos binacionales.

Para el Consejo, la reciente controversia del agua ha puesto en tela de juicio el marco institucional actual para la ordenación del agua, tanto interna como bilateralmente. La coordinación dentro de cada gobierno y entre los gobiernos ha sido deficiente.

La recomendación que se aplica a los dos países es “Convertir el aporte ciudadano en una prioridad”, porque se les propone aumentar la conciencia pública sobre las limitaciones y posibilidades de las fuentes de agua a lo largo de la frontera debe ser prioridad. Los organismos oficiales encargados del problema mantienen la información para sí, aunque compartir información con quienes usan realmente el agua podría contribuir a solucionar el problema.

Las recomendaciones que aparecen para cada país a continuación, según el Consejo, pretenden mejorar las instituciones responsables de la ordenación de las aguas y controlar el empleo del agua para fines políticos.

De acuerdo con el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el agua está considerada como un recurso natural perteneciente al Estado. A través de una concesión puede utilizarse para usos privados. También, de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución, los municipios mexicanos están facultados para establecer las leyes que rigen la distribución de las aguas. En opinión del Consejo, el control federal exclusivo del agua en México ha dado como resultado que su asignación esté demasiado influida por preocupaciones políticas con muy poca influencia de la economía. Esta falta de derechos de propiedad

privada del agua ha hecho más difícil brindar incentivos para la conservación. Por lo tanto, las recomendaciones para México son:

- a) Reformar la Comisión Nacional del Agua, ya que es ésta, a nivel federal, lo que concede los derechos para el uso del agua, pero en realidad los municipios controlan los derechos asignados a ellas y tienen la facultad de concederla a actores privados. De esa manera, la asignación del agua tiene un alto potencial de politizarse. No hay seguridad de hasta qué grado la CNA opera con las características de un servicio civil de carrera. A fin de que la CNA opere de modo más eficiente, debe buscar la reconciliación de intereses entre los municipios individualmente y los Estados con los del país como un todo.¹⁹⁷
- b) Desarrollar un consejo académico interestatal. El desarrollo de un consejo académico interestatal con representantes de instituciones académicas de cada estado fronterizo mexicano mejoraría la comunicación y ampliaría el intercambio de información entre los estados y a través de la frontera. Además, el Consejo serviría como un recurso para los gobiernos, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales (ONG). Esto podría ayudar a mitigar algunas de las presiones y desconfianza actuales de los estados mexicanos en relación con el trabajo que emana de las universidades controladas por el Estado.

Yo creo que es importante incluir a profesores de las universidades y personas especialistas en el derecho del agua, pero yo no formaría un nuevo Consejo, una nueva institución más. Para mí, ya existen demasiados organismos encargados del agua, por lo que la información se pierde, se hace incontrolable. Yo en esta propuesta sí tomaría en cuenta a las universidades, como ya se viene haciendo en España desde hace años también; sin embargo, ya que existe la CILA como un órgano especial en la frontera podrían incluirse dentro de ésta a profesores investigadores.

¹⁹⁷ Con esta reforma propuesta por el Consejo binacional podemos percatarnos de la importancia que tiene el principio de unidad de gestión que se ha llevado a cabo por España y otros países desde hace tiempo, y ahora es cuando se empieza a analizar la problemática real del derecho del agua. Lo lamentable es que haya sido consecuencia de desacuerdos o incumplimientos internacionales, como lo fue el endeudamiento del agua por parte de México. Además, yo propongo también otras reformas en este mismo trabajo que se pueden ver en el capítulo de la administración hidráulica.

c) Aumentar la autoridad estatal y local. El gobierno federal de México debería procurar más oportunidades de desviar el poder a los estados y las localidades, además de la limitada facultad de fijar impuestos sobre las ventas y los ingresos que la reciente reforma fiscal les concedió. El gobierno federal debería ampliar la autoridad de los gobiernos locales y estatales para evaluar y recaudar impuestos para el desarrollo de infraestructura y contraer deuda para financiar dichos proyectos. Esta recomendación puede requerir la reforma del artículo 27 de la Constitución mexicana.

Con esta recomendación del Consejo binacional nos podemos dar cuenta de que pretende una descentralización para manejar los problemas del agua, pues con esto creo que se confirman varias de mis propuestas en este trabajo. La principal es que exista una mejor organización administrativa del agua en México, que la información se unifique, pero a su vez que tengan cierta autonomía los órganos más cercanos a los problemas del agua.

d) Aumentar las contribuciones para el sector no lucrativo. Ésta es la última recomendación especial para México que hace el Consejo. Las organizaciones no lucrativas regionales han sido de ayuda tanto en la relación ambiental binacional como en la actualización del sistema de inventario de emisiones de México y la mayor aplicación y ejecución del derecho ambiental actual. Podría brindarse mayor financiación estadounidense e internacional para las actividades de las organizaciones no lucrativas orientadas a solucionar problemas ambientales en la región fronteriza. Una comunidad mexicana de organizaciones no gubernamentales más activa puede incitar el movimiento en una atmósfera en que ha sido difícil hacer avanzar el tema por canales oficiales. Un ejemplo es la Fuerza de Tareas del Paso del Norte, que contribuye al apalancamiento de este tema dentro del país.

Esta organización que se propone para México ha sido una idea tomada de Estados Unidos al crear la Fuerza de Trabajo Hídrico de Paso del Norte. Esta Fuerza de tareas se creó para reunir a las partes interesadas de la región del río Bravo, desde el embalse Elephant Butte hasta Fort Quitman, Texas, que suele considerarse como la línea divisoria entre las cuencas superior e inferior. Al hacer uso del análisis científico y de la consulta comunitaria en el nivel local puede conducir a alcanzar soluciones pragmáticas, viables y conjuntamente aceptables.

Yo creo que independientemente de este tipo de organizaciones, en México tenemos que ser más realistas en cuanto a los recursos económicos con los que contamos, para que éstas puedan resultar eficientes, e insisto en que es un deber de todos los ciudadanos ayudar, no contaminando las aguas, no desperdiciarla, valorarla. Con esto creo que avanzaríamos y mejoraríamos mucho.

Respecto a Estados Unidos, el precedente histórico del sistema de derechos sobre el agua ha sido distinto, en virtud de que los derechos correspondían al primero que llegaba al lugar, por lo que el derecho más antiguo al agua conservaba la prioridad en tiempos de poco caudal o escasez, así que ha creado una gama de derechos sobre el agua que impide la conservación y la transferencia a usos de mayor valor. No obstante, este derecho no está vigente en todas partes. Por lo que respecta a las cuencas media e inferior del río Bravo, los derechos municipales e industriales tienen prioridad sobre los derechos de riego cuando la escasez de agua exige que se asignen recursos hídricos de las presas Falcón y Amistad. Como consecuencia, no existen fechas de prioridad para derechos al agua almacenada en estas presas. En el resto de Texas prevalece el principio que mencionamos inicialmente, por lo que individualmente sólo se hace una recomendación: fomentar una participación federal más activa.

En virtud de las diferencias constitucionales en relación con la propiedad del agua en México y Estados Unidos, que como ya se ha visto con anterioridad, en México la propiedad del agua es responsabilidad federal, mientras que en Estados Unidos son los estados los principales responsables de ella, por lo que el Consejo propone una mayor atención federal de Estados Unidos a la ordenación del agua, lo que podría mejorar algunas de las grandes tensiones entre los estados. Además, considera el Consejo que este enfoque más integral a los temas del agua fronteriza puede contribuir a solucionar con mayor rapidez problemas apremiantes relacionados con el agua como parte de una estrategia general de política exterior.

Por último, el Consejo plantea a los dos países en el apartado denominado “Mecanismos binacionales”, las siguientes recomendaciones:

- a) Reformar la Comisión Internacional de Límites y Aguas/International Boundary and Water Commission (CILA/IBWC). Como hemos visto anteriormente, la CILA es la organización oficial para la comunicación de los dos países en relación con el agua a lo lar-

go de la frontera. Está facultada para solucionar controversias surgidas de la interpretación de acuerdos derivados del Tratado del Agua de 1944. Para el Consejo Binacional, la CILA no ha sido completamente eficaz en su comunicación con Washington, D. C. y la ciudad de México. Además, se le ha criticado su falta de transparencia. Por lo tanto, el Consejo recomienda a la CILA, examinar modelos internacionales,¹⁹⁸ mejorar el perfil político de los comisionados, estimular las contribuciones de los ciudadanos (que adopte un sistema que permita la comunicación entre los ciudadanos y los grupos de la comunidad), establecer un consejo binacional del agua,¹⁹⁹ incluir componentes de investigación y cuestiones ecológicas.²⁰⁰

Por mi parte, yo añadiría a estas recomendaciones, como ya he señalado con anterioridad, que la CILA (mexicana) fuera un organismo dependiente directamente de la administración hidráulica para poder lograr la unidad de gestión y una mejor organización o administración del agua en México y no depender directamente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, como lo es en la actualidad.

b) Reformar más el Banco para el Desarrollo de América del Norte (Bandan) y la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (Cocef).

¹⁹⁸ En especial el de la Comisión Internacional Conjunta Estados Unidos-Canadá, que funciona como un verdadero consejo hídrico. Esta Comisión cuenta con más de 20 consejos especializados, que se dividen las tareas de investigación. También ha realizado avances en la limpieza de los Grandes Lagos, y equilibra más equitativamente los intereses en conflicto.

¹⁹⁹ La CILA/IBWC debería proceder a la creación de un consejo binacional del agua destinado a reflejar las contribuciones de los consejos subsidiarios de las cuencas, los que a su vez reflejarían los compromisos alcanzados por los interesados a nivel local. Las medidas de planificación en curso destinadas a conservar el agua a ambos lados de la frontera no son integrales, ya que los funcionarios de Texas, Nuevo México, Arizona y California se reúnen con los funcionarios mexicanos para examinar el tema, pero los gobiernos de los estados mexicanos no tienen las facultades que sí poseen los estados federales de Estados Unidos para aplicar los planes de conservación del agua. Sin embargo, yo considero que se necesita más que la formación de un consejo binacional. Como se ha visto en este trabajo, hace falta una buena organización administrativa del agua, lo cual nos llevaría también a la elaboración de algunas reformas constitucionales.

²⁰⁰ Para el Consejo, es necesario añadir componentes ecológicos y de investigación a la CILA por la relación que tienen estos temas con la región fronteriza, ya que actualmente carece de capacidad de investigación, y es importante, porque afectan el abastecimiento del agua en la región de la frontera.

El Bandan se estableció en 1993 con la finalidad de contribuir a financiar proyectos relacionados con los abastecimientos locales de agua, el tratamiento de las aguas residuales y la eliminación de residuos sólidos a lo largo de la frontera de ambos países.

La Cocef²⁰¹ certifica los proyectos para su financiación por el Bandan y brinda asistencia técnica a las comunidades locales con los 27 millones 200 mil dólares en fondos que le ha asignado hasta la fecha la EPA²⁰² (Environmental Protection Agency) a través del Programa de Asistencia al Desarrollo de Proyectos.

El Consejo Binacional propone reformas, porque el Bandan ha tenido muchas dificultades para prestar dinero debido a sus tasas de préstamos, que no han estado al alcance de muchas comunidades de la frontera. Muchas de ellas, además, no cumplen los requisitos para los préstamos, debido a que carecen de ingresos establecidos para pagar los préstamos y cubrir los gastos operacionales de los proyectos de infraestructura construidos con los fondos. Además, de acuerdo con la ley federal, las comunidades mexicanas no pueden procurar financiación para la infraestructura mediante endeudamiento fuera del mercado interno de México, y no pueden emitir deuda. Se han establecido algunas disposiciones para permitir a las comuni-

²⁰¹ La Cocef se estableció con el propósito concreto de certificar proyectos de agua, tratamiento de aguas residuales y eliminación de residuos sólidos para su financiación por el Bandan, y brinda alguna asistencia en el desarrollo y diseño de proyectos a las comunidades locales. El proceso de certificación, aunque no es perfecto, sí obliga a la transparencia, a la notificación pública y a cierta medida de responsabilidad y rendimientos de cuentas. Sin embargo, según el Consejo, una vez que se certifican los proyectos no existe un seguimiento adecuado que garantice una implementación sólida con participación pública de la comunidad. El papel de la Cocef en la planificación general de la conservación del agua es limitado.

²⁰² Este es un organismo creado en Estados Unidos desde 1970, con la finalidad de proteger al medio ambiente y la salud humana de los norteamericanos. La EPA desarrolla y ejecuta las leyes y decretos emitidos por el Congreso en materia de medio ambiente, es responsable de investigar y de fijar los estándares nacionales para llevar a cabo los programas ambientales y delega a los estados y a las tribus la responsabilidad de publicar permisos y de supervisar y de hacer cumplirlos de conformidad. Tiene 18,000 empleados en todo el país, un presupuesto anual de 8,6 mil millones de dólares; la jefatura está ubicada en Washington, D. C.; cuenta además con 10 oficinas regionales y más de una docena de laboratorios. Su personal, altamente cualificado, está integrado por ingenieros, científicos, analistas de la política, especialistas en asuntos legales, públicos, informáticos, financieros, etcétera. EPA tiene como jefe superior a un administrador, el cual es designado por el presidente de Estados Unidos. Fuente: www.epa.gov.

dades mexicanas, utilizar la financiación del Bandan, pero estas medidas sólo han alcanzado resultados limitados. En cambio, las comunidades estadounidenses tienen varias opciones: entre ellas, los fondos rotatorios de los estados, los bonos municipales y otras donaciones. Las recomendaciones que sugiere el Consejo Binacional México-Estados Unidos son: evaluar las reformas de noviembre de 2000,²⁰³ aumentar los fondos de capital del Bandan y ampliar el alcance de los proyectos del Bandan.

c) Preocupaciones ecológicas

En la frontera existen el 31% de las especies de plantas y animales amenazadas o en peligro de extinción, además de que el propio río consume agua. El Consejo propone incorporar las consideraciones ambientales dentro del plan de ordenación, ya que en la actualidad no se ha asignado oficialmente ninguna cantidad de agua para cubrir las necesidades del ecosistema que se encuentra río abajo, y la corriente del río más allá de la Amistad se reduce a un arroyuelo en la temporada de riego.

d) Uso y reparto sostenibles del agua

Se sugiere que antes de que sea posible optimizar la planificación y ordenación binacionales del agua, México y Estados Unidos deben tener marcos jurídicos e institucionales establecidos para permitir el funcionamiento de los mecanismos de mercado. En México aún no existe un marco jurídico e institucional tal y, por tanto, el país no puede aprovechar sus posibilidades de financiar inversiones que mejoren la eficiencia de la utilización del agua mediante la captura del calor de mercado del agua²⁰⁴ de reserva.

En mi opinión, es muy difícil que se dé un mercado de agua óptimo entre México y Estados Unidos sin antes resolver los problemas más reales y urgentes, como es la sequía, el abastecimiento, la contaminación del agua, etcétera, ya que sin agua no puede existir un mercado de agua.

²⁰³ Resulta imprescindible aclarar la relación de las dos instituciones con la CILA y con los consejos binacional, nacionales y de las cuencas.

²⁰⁴ El Consejo recomienda la creación de un mercado binacional del agua, el cual incluye la compra y venta de agua entre usuarios legalmente autorizados; también, crear un banco de agua binacional, porque según el informe del Consejo, los bancos de agua han demostrado ser un mecanismo eficaz para fomentar transferencias y promover la conservación, porque están sancionados por el gobierno y tienen precios fijos.

e) Fomentar las soluciones no basadas en el mercado

El Consejo reconoce que también existe una escuela de pensamiento que se opone a la privatización del agua y su conversión en mercancía, con lo cual se analizan dos posturas. 1. Está la creencia de que las soluciones basadas en el mercado no revertirán la degradación de los ecosistemas acuáticos. 2. Las soluciones basadas en el mercado podrían crear incentivos para una distribución más desigual de agua salubre basada en la riqueza. Los que apoyan este punto de vista ven el acceso al agua limpia como un derecho humano fundamental y no como un activo sujeto a los principios del mercado. Dice el Consejo que el énfasis debe situarse en el mantenimiento del control público en los recursos hídricos directamente o mediante reglamentación estricta del agua si se privatiza. La conservación debe fomentarse a fin de cambiar los patrones actuales de consumo de agua.

En mi opinión, México no se encuentra en condiciones de llevar a cabo soluciones basadas en el mercado, porque presenta una realidad de escasez de agua.

f) Mejorar la calidad del agua

Una fuente segura, confiable, de agua potable es de importancia crítica para garantizar una salud pública adecuada, porque en el agua contaminada viven muchos organismos causantes de enfermedades, etcétera, para lo cual el Consejo recomienda hacerlo llevando a cabo varias medidas: frenar la contaminación, mejorar la eliminación de desechos peligrosos, crear instalaciones de tratamiento y aumento de la instrucción técnica. En este punto yo estoy totalmente de acuerdo con la recomendación del Consejo binacional, ya que “el agua es vida, pero no contaminada”.

g) Tomar en cuenta los cambios demográficos

El Consejo binacional ha analizado que el crecimiento de la población alcanza tasas insostenibles en la región fronteriza, lo cual dificulta el sostener un abastecimiento suficiente de agua. Por ello sugiere que se tomen medidas para frenar el crecimiento demográfico en estos lugares, ya que se prevé que para el año 2030 la población en la región de la subcuenca llegará a 4 millones; en la ciudad de El Paso se duplica cada 25 años. Sin embargo, no propone ninguna forma de cómo lograrlo.

h) Mejorar la ordenación del riego agrícola

Propone el Consejo que se puede llevar a cabo promoviendo la compatibilidad de los cultivos y el clima, promover la conservación, desarrollar un programa de conservación de riego en México y mejorar los sistemas de riego.

i) Procurar un mayor uso municipal

Esta recomendación es por el influjo de la migración debida a la maquila, que ha creado una demanda de 330 litros por habitante al día. Existe la necesidad de aumentar la cantidad de agua potable a lo largo de la frontera, para lo cual sugiere que se mejore el sistema de distribución en Ciudad Juárez (Méjico), que se reduzcan las pérdidas por evaporación, mejorar la calidad del agua que emana de las plantas de tratamiento a lo largo de la frontera para que pueda utilizarse en las municipalidades.

Por último, la conclusión del informe elaborado por el Consejo Binacional México-Estados Unidos es el siguiente:

El Consejo reconoce que no analizar en forma adecuada la ordenación del agua transfronteriza entre México y Estados Unidos podría generar una mezcla desestabilizadora de conflictos dentro de los dos países y entre ellos. Este conflicto podría colocar a las comunidades rurales en contra de las urbanas, a los pueblos indígenas o de estadounidenses autóctonos contra las poblaciones en general y a las coaliciones internacionales de quienes abogan por el desarrollo económico contra los ecologistas de línea dura. Reconocemos también que cualquier avance en el nivel binacional exigirá un enfoque interdisciplinario integral y comprensivo. La naturaleza global del tema es de importancia primordial, conforme nuestros países continúen la tendencia hacia la descentralización y el empoderamiento de numerosos agentes. El Consejo espera que el informe no sólo estimule el pensamiento sobre el tema, sino que también contribuya a generar la voluntad política requerida de ambas partes de la frontera para alcanzar una ordenación transfronteriza de las aguas equitativa y sostenible.

b. Asamblea Constitutiva de la Red de Organismos de Cuenca Transfronterizas, Thonon-Les-Bains, Francia, noviembre de 2002

En esta asamblea el subgerente de Consejos de Cuenca de la Comisión Nacional del Agua, Alfredo Mora Magaña, expuso por parte de México la gestión del agua del río Bravo-Grande en México.

Se plantearon en la asamblea los desafíos hídricos para iniciar el siglo XXI recogidos en ocho puntos:

1. Cumplimiento del Tratado Internacional en situación de sequía.
2. Tecnificación y reconversión productiva de los distritos de riego.
3. Preservación de las aguas subterráneas.
4. Construcción, mantenimiento y operación de infraestructura hidráulica.
5. Tratamiento de aguas residuales.
6. La deforestación y erosión.
7. Previsión y prevención de desastres.
8. Cuantiosas necesidades de inversión.

c. Foro de legisladores de México y Estados Unidos, abril de 2003

En una conferencia legislativa fronteriza²⁰⁵ entre legisladores de ambos países, y algunos senadores de Estados Unidos, celebrada en Austin, Texas, los días 10 y 11 de abril de 2003, se elaboró una minuta de acciones y se estudiaron los temas relacionados con el Tratado de 1944 y las preocupaciones sobre temas de aguas binacionales derivado del mismo. Los miembros participantes discutieron dicho Tratado e hicieron preguntas abiertas a los comisionados de la CILA de las dos secciones (mexicana y estadounidense).

La CILA sección México hizo referencia a que uno de los aspectos más interesantes del Tratado es que cuando existe un periodo de sequía extrema, el Tratado requiere que las entregas de agua de Estados Unidos a México sean reducidas igual entre todos los usuarios. Pero cuando las situaciones de sequía ocurren, el Tratado, en las entregas de agua de México a Estados Unidos, deja que México reponga el agua en años futuros,

²⁰⁵ Fuente: www.csgwest.org.

por lo que se presenta el reto de definir por parte de CILA qué es un “periodo de sequía extraordinaria”.

Manifestaron también que la falta de definición en situación de sequía ha puesto un difícil reto a vencer para México, debido a que su capacidad de agua almacenada está baja en el ámbito nacional. La reducción significante de la capacidad de almacenamiento de agua ha sido considerada por México como una situación de sequía extrema. Pero Estados Unidos no está de acuerdo, porque no existe un consenso sobre el criterio de una situación de sequía extrema.

Sin embargo, en este foro México se comprometió, a través de la CILA, entre otras cosas, a:

1. Realizar los niveles mínimos de entregas a Estados Unidos para satisfacer los requerimientos del Tratado;
2. Hacer mejores esfuerzos para reducir el déficit de agua, y
3. Identificar acciones integradas para resolver estos problemas para que no ocurran otra vez.

Por otra parte, México quiere establecer un acta o enmienda al Tratado que defina los límites en situación de sequía. Consideran que tal enmienda fortalecerá el plan de sequía de la CILA y asistirá en el desarrollo de una visión integral para manejar y conservar agua en tiempos de sequía.

d. Dictamen del titular de la CNA a la Comisión de Recursos Hidráulicos y a la Comisión de Relaciones Exteriores

Dentro del primer periodo ordinario de sesiones de la Cámara de Senadores de México,²⁰⁶ a través de la Comisión de Recursos Hidráulicos y la Comisión de Relaciones Exteriores, se invitó al titular de la Comisión Nacional del Agua para que informara del estado que guardan los acuerdos y negociaciones con el gobierno de Estados Unidos en materia de entregas de agua.

En el dictamen presentado se hace referencia al punto primero del acuerdo aprobado el 30 de abril de 2002. Según el mismo,

el Senado de la República se pronuncia por que el Comisionado mexicano ante la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA) cumpla estrictamente con su obligación de informar al Senado de la República sobre el cumplimiento de los acuerdos y negociaciones con el gobierno de Estados Unidos en materia de entregas de agua.

²⁰⁶ *Gaceta Parlamentaria* del Senado de la República Mexicana, 11 de diciembre de 2003.

tamente con los términos del Tratado para la distribución de las aguas internacionales de los ríos Colorado, Tijuana y Bravo, aprobado por esta Soberanía el 3 de febrero de 1944. A su vez solicita al Ejecutivo Federal, se notifique al Comisionado mexicano ante la CILA para que se abstenga de suscribir minutas y/o ejecutar actos o acuerdos al margen de las facultades que expresamente le son conferidas por el propio Tratado.²⁰⁷

En el punto segundo establece que

Los faltantes en los escurrimientos de aguas mexicanas comprometidas con los Estados Unidos, en su caso, se deberán reponer con agua procedente de los tributarios descritos en el inciso c) del párrafo B del artículo 4o. del Tratado; esto es, con agua de los ríos Conchos, San Diego, San Rodrigo, Escondido, Salado y Arroyo de las Vacas, y no con agua mexicana almacenada en presas o de los tributarios no aforados distintos a los descritos...

En el punto quinto involucra directamente como responsable a la CNA, no a la CILA, al establecer:

El Senado de la República hace una excitativa a la Comisión Nacional del Agua para que asuma su función como entidad responsable de la administración y custodia de las aguas nacionales, atendiendo al principio constitucional de distribución equitativa de este recurso. El Senado de la República reitera al Poder Ejecutivo Federal su amplia disposición republicana para construir juntos las bases y los consensos indispensables para resolver este delicado asunto.

En el punto sexto solicita turnar el punto de acuerdo quinto a “La Presidencia de la República, a la Secretaría de Gobernación, a la Secretaría de Relaciones Exteriores, a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a la Comisión Nacional del Agua y al Comisionado Mexicano ante la Comisión Internacional de Límites y Aguas”.

²⁰⁷ Se refiere a la minuta que hemos visto con anterioridad en el punto 3 de este tema, con lo cual se demuestra para mí la falta de organización o administración hidráulica que existe en la gestión del agua en México, que cada uno va por donde cree conveniente para realizar su trabajo, ignorando o no sus facultades y limitaciones; además, reitero que la CILA depende administrativamente de la Secretaría de Relaciones Exteriores con funciones de gestión del agua transfronteriza, por lo que es importante que dependa administrativamente de la CNA por estas causas y por otras que se han planteado en este trabajo.

e. Formalización de Acuerdo entre México y Estados Unidos sobre ahorros de agua y su conducción al río Bravo,
7 de julio de 2003

En un comunicado de prensa núm. 147, del 7 de julio de 2003, publicado en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM),²⁰⁸ México y Estados Unidos formalizan un acuerdo “Acta no. 309”, sobre ahorros de agua y su conducción al río Bravo, donde se consolidan las acciones para fortalecer la estrategia integral de atención al problema del agua en la frontera norte.

Dicha acta es el cuarto²⁰⁹ documento que se firma entre ambos países desde marzo de 2001, para un manejo más racional de la cuenca del río Bravo o con vistas a avanzar en la tecnificación de distritos de riego en México. A través de esta acta se contemplan proyectos que generan ahorros de agua para asegurar un uso más eficiente de este recurso en la región, con lo cual México podría disponer de mayores volúmenes para garantizar el abastecimiento a usuarios mexicanos y continuar cumpliendo, ahora en mejores condiciones técnicas, con las entregas de agua del río Bravo por parte de México a Estados Unidos, de acuerdo con lo previsto en el Tratado Bilateral sobre Distribución de Aguas de 1944. Se ahorrará agua resultante de los proyectos de tecnificación que se llevan a cabo en el Distrito 005, Delicias, Chihuahua, zona en la que se genera cerca del 40% de los escurrimientos al río Bravo.

208 Fuente: www.bibliojuridica.org.

209 Las cuatro actas más importantes que han firmado en estos últimos años México y Estados Unidos son:

1. Acta 308, que consiste en la asignación a Estados Unidos de aguas del río Bravo durante el último año del ciclo actual aprobado en México el 28 de junio de 2002 y en Estados Unidos en la misma fecha.

2. Acta 309, que consiste en los volúmenes de agua ahorrados con los proyectos de modernización y tecnificación de los distritos de riego en la cuenca del río Conchos, y medidas para su conducción hacia el río Bravo, aprobado en México el 7 de julio de 2003 y en Estados Unidos el 7 de julio de 2003.

3. Acta 310, que consiste en las entregas de emergencia de agua del río Colorado, para su uso en Tijuana, Baja California, México, aprobado en México el 30 de julio de 2003, y en Estados Unidos el 10. de octubre de 2003.

4. Acta 311, que consiste en las recomendaciones para construir en México el tratamiento secundario de las aguas residuales en el área del río Tijuana, en Baja California, México, aprobado en México el 4 de marzo de 2004, y en Estados Unidos el 23 de febrero de 2004.

Este acuerdo permitirá que el Banco de Desarrollo de América del Norte (Bandan) canalice los recursos de México en el Fondo de Inversión para Conservación de Agua por un total de 400 millones de pesos (363,636 dólares, aproximadamente).

El gobierno mexicano tiene previsto invertir en los próximos cuatro años, más de 3,000 millones de pesos (272 millones de dólares) para la modernización de distritos de riego, lo cual permitirá la obtención de importantes ahorros de agua en beneficio de todos los usuarios de la cuenca, incluidos los Estados Unidos de América.

f. Propuestas de los senadores de la Comisión de Asuntos Fronterizos de México

En la *Gaceta Parlamentaria* del Senado de la República Mexicana del 23 de septiembre de 2004 se publican las propuestas de los senadores respecto a la definición del término “sequía” en el Tratado de 1944.²¹⁰

El presidente de la Comisión de Asuntos Fronterizos, y a nombre de los senadores integrantes de la misma, somete a consideración un punto de acuerdo tomando en consideración que el Tratado de 1944 no menciona en ningún momento cuál es la definición de sequía o bajo qué condiciones hídricas se podría suponer que uno de los dos países se encuentran en estas condiciones. Los artículos 4o., 9o. y 10 no pueden hacerse válidos bajo un criterio técnico.

Por otra parte, considerando que, según el artículo 24 del Tratado, en su sección D, es la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA) la que tiene como facultades y obligaciones la de “resolver, con la aprobación de los dos gobiernos, todas las diferencias que se susciten entre ellos sobre la interpretación o la aplicación del presente Tratado”,²¹¹ “resulta necesario que ésta propicie una mesa de trabajo con la cual se llegue a un acuerdo entre ambas naciones para definir el término de sequía

²¹⁰ Fuente: www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta.

²¹¹ Con esta opinión la Comisión de senadores de asuntos fronterizos nos damos cuenta de que dentro del Senado no se ponen de acuerdo para especificar las facultades y obligaciones de la CILA, ya que como hemos visto en la *Gaceta* anterior (11 de diciembre de 2003), a través de la Comisión de Recursos Hídricos hicieron un llamado a la CILA para que no realizara minutas y se concretara a cumplir con lo establecido en el Tratado, con lo cual, en mi opinión no se ponen de acuerdo en la Cámara de Senadores de México respecto a las facultades concretas de la CILA.

y se imponga mediante Acta los criterios que harán válido este aspecto, previendo complicaciones futuras”.

Como único “punto de acuerdo”:

Se exhorta a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que instruya a la Comisión Internacional de Límites y Aguas sección México, para que pro mueva y establezca una mesa de trabajo con la Comisión Internacional de Límites y Aguas sección Estados Unidos en la cual se establezca una definición del término SEQUIA y cómo se medirá ésta, emitiendo el acta correspondiente para hacerse valer dentro del Tratado de Límites y Aguas de 1944.

g. México cumple con el pago de agua a Estados Unidos,
10 de noviembre de 2004

A través de un comunicado de prensa (número 070), del 10 de noviembre de 2004, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Comisión Nacional del Agua (Unidad de Comunicación Social), informan que “México cumple con el pago de agua a Estados Unidos”, que se ha reducido a 800 millones de metros cúbicos de agua la deuda de mil 700 que México tenía con Estados Unidos en el año 2000, de acuerdo con el Tratado de 1944. El director de la CNA declaró que

de continuar las condiciones registradas en las dos últimas temporadas de lluvia, México podría estar en condiciones de cubrir el adeudo por completo en los próximos años, sin embargo para que esta situación no vuelva a ocurrir, se requiere tomar medidas, replantear los patrones de desarrollo que se han seguido y modificar nuestros hábitos y costumbres, mismos que han impactado en la disponibilidad y calidad del agua.

Comparto plenamente la declaración del director de la CNA en el sentido de que hay que cambiar nuestros hábitos y costumbres, ya que como he venido señalando en este trabajo, uno de los aspectos más importantes es la educación del agua. Así podríamos cambiar nuestros hábitos para mejor, y no sólo en el tema del agua, sino en todos los aspectos del desarrollo de un país.

h. Junta Ambiental del Buen Vecino, febrero de 2005

Actualmente existe un comité federal independiente, denominado “Junta Ambiental del Buen Vecino”,²¹² creado a través del Acta del Comité Federal de Asesoría (FACA, en inglés).²¹³ Dicho Comité se encarga de asesorar al presidente y al Congreso de Estados Unidos acerca de las prácticas ambientales e infraestructurales de “buena vecindad” a lo largo de la frontera México-Estados Unidos. Tiene como única función la de asesor experto e imparcial para el presidente y el Congreso, así como recomendar la manera en que el gobierno federal puede trabajar con más eficacia a fin de mejorar el medio ambiente a lo largo de la frontera con México. Sin embargo, no realiza sus propias actividades ambientales fronterizas ni tiene el presupuesto para financiar proyectos fronterizos; se concreta únicamente a asesorar y recomendar, de acuerdo con los expertos, situaciones medioambientales fronterizas.

Por mandato presidencial, sus actividades administrativas fueron asignadas a la Agencia de Protección del Medio Ambiente de los Estados Unidos (EPA), y son llevadas a cabo por la Oficina de Administración Cooperativa Ambiental de la EPA.

Los miembros que integran la Junta provienen de diversos sectores: funcionarios de varias dependencias del gobierno federal de Estados Unidos y funcionarios de cada uno de los estados fronterizos de Estados Unidos (Arizona, California, Nuevo México y Texas). También la conforman representantes de tribus, gobiernos locales, organizaciones no lucrativas, sector agrícola y ganadero, sector de negocios y sector académico. Por otra parte, la Junta mantiene un diálogo con los grupos homólogos que brindan asesoría a las dependencias ambientales de México, los consejos consultivos para el desarrollo sustentable (CCDS), conocidos como concejos, para poder mantenerse al tanto sobre temas de interés del lado mexicano de la frontera.

Esta Junta se reúne tres veces al año en diversas comunidades fronterizas estadounidenses y en Washington, D. C. Realiza un informe cada año, el cual es presentado al presidente y al Congreso de Estados Unidos. En éste presenta sus recomendaciones después de haber llegado a un

²¹² Fuente: www.epa.gov/ocem.

²¹³ Comité de Asesoría Pública autorizado bajo la sección 6 del Acta de la Iniciativa de Empresa para las Américas (Enterprise for the Americas Initiative Act), 7 USC, sección 5404.

consenso entre todos sus miembros. Todas las reuniones de la Junta están abiertas al público.

En febrero de 2005 presentaron su octavo informe,²¹⁴ del cual podemos destacar lo siguiente:

Primero. El informe se concreta especialmente en buscar las soluciones más eficaces y urgentes para resolver el problema constante de los recursos hídricos de la zona fronteriza y saber cuál es el mejor manejo de éstos.

Segundo. En virtud del tema que nos ocupa, destaco la recomendación de “acllarar las responsabilidades actuales asignadas a las instituciones de la zona fronteriza México-Estados Unidos, responsables del manejo de sus recursos hídricos”; sobre todo para confirmar una vez más la importancia que tiene una buena organización de la administración hidráulica en México.

Tercero. La junta examinó las numerosas instituciones²¹⁵ que actualmente están a cargo del manejo de los recursos hídricos de ambos países,

²¹⁴ Se advierte que este informe a la fecha de la investigación no había sido revisado para su aprobación por parte de la EPA, por lo que los puntos de vista y las políticas de esta investigación son exclusivos de la Junta.

²¹⁵ En general, la estructura institucional de los Estados Unidos tiende a ser más descentralizada que la de México.

En México existe un sistema bastante homogéneo de leyes e instituciones tanto para el manejo del agua superficial como del agua subterránea. El agua es propiedad de la nación, y está regulada por la Ley de Aguas Nacionales (como se ve en el capítulo de la Administración de este trabajo), la cual es principalmente administrada por la Comisión Nacional del Agua. El manejo del agua sigue siendo ampliamente una responsabilidad federal, aunque la CNA ha delegado algunas de sus funciones, tales como el tratamiento del agua y la entrega de agua potable a agencias estatales y municipalidades. La legislación mexicana ha establecido un sistema nacional de consejos de cuenca, inicialmente para las cuencas hidrológicas de mayor tamaño, tales como las de los ríos Conchos y Colorado.

En Estados Unidos, el manejo del agua subterránea está regulado por los estados, y las responsabilidades de agua superficial por lo general también les corresponde a los gobiernos estatales; también cuenta con la participación de los gobiernos tribales, federales, regionales y locales. Las entidades locales pueden incluir distritos de riego, servicios regulados a nivel público, tales como suministros de agua públicos, y usuarios de agua doméstica. Con frecuencia, las responsabilidades de la planeación y regulación de suministros quedan traslapadas. Nuevos enfoques de manejo, tales como el manejo integral de cuencas, están surgiendo en los estados fronterizos estadounidenses, como por ejemplo en California. Sin embargo, continúa en aumento la demanda por los escasos recursos de agua de esta zona.

y recomienda identificar los vacíos y solapamientos jurisdiccionales, interpretar las misiones para que éstas reflejen las circunstancias cambiantes, y proveer oportunidades para una colaboración más sólida a través de las instituciones.

Cuarto. Por último, es importante resaltar lo que sucede en el manejo de recursos hídricos en las colonias de la zona fronteriza; y es que también el informe señala que “colonias” es la palabra utilizada para describir fraccionamientos residenciales inautorizados que por lo general se encuentran ubicados en áreas no incorporadas de un condado estadounidense. Por lo regular carecen de servicios básicos, tales como drenaje, calles asfaltadas, y servicios públicos, incluyendo servicio de agua y aguas residuales. Las colonias varían en tamaño desde unas cuantas viviendas hasta cien o más. El abastecimiento de agua de la familia es hecho a mano o desde otro sitio, llega por camión, o es extraído de pozos bajos, que pueden estar contaminados por las aguas residuales de sus letrinas o tanques sépticos, que carecen de un mantenimiento adecuado. Con frecuencia esta agua es almacenada en barriles o recipientes usados. El resultado es que el agua para beber es de baja calidad y es insuficiente para prácticas de saneamiento adecuadas. Las colonias enfrentan varios obstáculos para obtener servicios de agua potable y tratamiento de aguas residuales. Son muchos los problemas de recursos hídricos jurisdiccionales a los que se enfrentan, y una compleja coordinación a todos los niveles de gobierno puede dificultar o retrasar los proyectos. En el caso de la Unión (una colonia en Nuevo México), la necesidad de obtener áreas de acceso para permitir un derecho al mismo demoró la provisión de infraestructura de tratamiento de aguas residuales por ocho meses.

En fin, existe un ejercicio complejo de papeleo con el que los residentes de las colonias pueden no tener ninguna experiencia. Sin embargo, en 2004 se llevaron a cabo algunas mejoras en las prácticas de manejo hídrico en las colonias, debido en gran parte a proyectos de infraestructura,²¹⁶ que finalmente se hicieron realidad. Para mí, sigue siendo poco.

²¹⁶ Por ejemplo, funcionarios que trabajan en un proyecto de Cocef-BDAN para aguas residuales en el condado de Doña Ana (Nuevo México) reportaron que se completaron sistemas de alcantarillado para tres comunidades; el proyecto había sido certificado en 1998. Otros proyectos financiados por agencias federales y estatales de Estados Unidos también fueron realizados. Varias instituciones de Estados Unidos cuentan con fondos para colonias, como la Oficina de Servicios Públicos Rurales del Departamento de Agricultura de

VII. TRATADOS DE DISTRIBUCIÓN DE AGUAS DE LA FRONTERA SUR

1. *Tratados entre Estados Unidos Mexicanos y la República de Guatemala*

A. *Tratado de 1990, publicado en 2003, para fortalecer la Comisión Internacional de límites y Aguas*

Para entender cómo surgió la elaboración de este Tratado, tenemos que explicar algunos antecedentes.

En 1930 se abrió una brecha en la línea divisoria internacional al norte del Petén. Dado que llegó a desaparecer por completo, el gobierno mexicano propuso al guatemalteco el establecimiento de una comisión mixta con la finalidad de que revisara esa zona, reparara los monumentos dañados y abriera una brecha entre ellos. En ese contexto, el gobierno de Guatemala informó que efectuaría una inspección del estado en que se encontraban los monumentos en la línea divisoria al norte de Petén, e invitó al gobierno de México para que llevaran a cabo esos trabajos conjuntamente. Una vez aceptada la propuesta guatemalteca, la comisión mixta inició sus trabajos el 26 de octubre de 1938.

El 28 de marzo de 1941, las dos secciones firmaron el acta de la Comisión, en la que se asentaron los resultados de los trabajos efectuados en la zona de la línea divisoria terrestre al norte de Petén, y se construyeron nuevos monumentos en mayor número. Posteriormente, se acordó continuar los trabajos en el resto de la línea divisoria terrestre al norte del tramo internacional del río Usumacinta; las áreas de trabajo se distribuyeron con extensiones semejantes y se estableció desmontar cada tres años la brecha fronteriza²¹⁷ y un área circular alrededor de los monumentos a manera de plazoletas.

Estados Unidos (USDA en inglés), el estado de Texas, a través de la Junta de Desarrollo Hídrico de Texas (TWDB, en inglés), etcétera.

²¹⁷ La frontera internacional terrestre entre México y Guatemala tiene una extensión total de 572,986 kilómetros, correspondiendo a la sección mexicana de la Comisión conservar libre de obstáculos y vegetación 284,222 kilómetros, y a la sección guatemalteca, 288,764 kilómetros.

Los trabajos de conservación de la brecha fronteriza consisten en la eliminación de la vegetación y obstáculos en diez metros de ancho, cinco metros a cada lado de la lí-

En 1942 ambos gobiernos decidieron construir un puente internacional sobre el río Suchiate, para crear una frontera fluvial; sin embargo, este puente era provisional (de madera), y convinieron en integrar una comisión mixta de ingenieros para proyectar un puente definitivo. Al mismo tiempo, dicha comisión se encargaría de estudiar y proponer un sistema de obras de defensa en el río Suchiate, que permitiera el servicio ininterrumpido y más eficiente, así también la elaboración de un plan de aprovechamiento equitativo de las aguas del mismo río.

En 1949 los comisionados de ambos países manifestaron que se había dañado el desmonte de la brecha fronteriza y de las plazoletas correspondientes en esa zona. Por lo tanto, en 1950 se iniciaron exploraciones para la identificación de los monumentos internacionales en la línea divisoria al sur del río Usumacinta, y se encontró que permanecían la mayoría de los monumentos, aunque algunos en mal estado. Los trabajos de limpieza de la brecha y reconstrucción de los monumentos se iniciaron en 1953 y fueron concluidos bajo la competencia de la actual Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Guatemala.

En 1958, el gobierno mexicano nombró al comisionado de límites con Guatemala, como su representante en la Comisión de ingenieros del río Suchiate, y reiteró la propuesta efectuada al gobierno guatemalteco en 1955, de crear la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre ambos países con competencias más amplias.

nea divisoria internacional terrestre, con la finalidad de que la frontera sea claramente visible tanto por tierra como por aire, de tal manera que no pueda argumentarse el cruce involuntario de un país a otro por desconocimiento de su ubicación física.

Por lo que respecta a la sección mexicana, ésta lleva a cabo los trabajos anuales de conservación de la brecha fronteriza, con trabajadores eventuales, los cuales efectúan su trabajo con herramientas, como machetes, hachas y motosierras manuales, ya que la escarpada topográfica en la mayor parte de la frontera, así como los bosques y selvas de la zona, impiden el empleo de maquinaria pesada o métodos químicos.

A finales del año 1994, por primera vez fue posible que toda la línea divisoria internacional terrestre entre México y Guatemala quedara totalmente libre de obstáculos y vegetación. Ese logro se ha mantenido desde 1996-2004, hasta entonces era claramente visible toda la línea desde tierra y aire; sin embargo, con el huracán "Stan" en 2005, no se sabe aún cuánto tiempo se llevarán en reconstruirla, ya que ha hecho muchos destrozos, parte de la tierra con sus respectivos cultivos se los ha llevado al territorio guatemalteco...

Después de una reunión internacional entre los ingenieros de ambos países, en 1961 se creó la Comisión Internacional de Límites y Aguas, entre México y Guatemala a través de canje de notas diplomáticas.²¹⁸

²¹⁸ La primera es del 9 de noviembre de 1961, la remite el Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala al embajador y plenipotenciario de México, donde manifiesta los acuerdos de dicha reunión. Podemos destacar de esta nota algunos puntos:

1. La formación de una comisión de carácter internacional que se denominaría “Comisión del Suchiate”, con el fin de realizar estudios relativos a este río, especialmente en lo que se refiere a la construcción de un puente definitivo sobre el mismo. Además, se recomendó que la Comisión de Límites y Aguas entre México y Guatemala se encargaría del estudio, vigilancia y atención de todas las cuestiones limítrofes y de aguas internacionales entre México y Guatemala.

2. “Los asuntos de la Comisión que deban ser presentados a la consideración de los dos Gobiernos, serán de la competencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y del Ministerio de relaciones Exteriores de Guatemala”.

3. “La Comisión tendrá a su cargo: a) La demarcación y conservación de la línea limítrofe terrestre fijada por el Tratado de Límites de 1882,... b) Estudiar los casos que se susciten por cambios en el curso de los ríos limítrofes y recomendar las soluciones adecuadas; c) Estudiar las corrientes fluviales internacionales para elaborar los proyectos de uso y aprovechamiento equitativo de sus aguas, en beneficio de los dos países, así como lo relativo a la defensa contra las inundaciones;”...

“El tratamiento de las cuestiones y problemas que se relacionen con las obras de defensa y con uso y aprovechamiento de las aguas internacionales, se hará sobre las bases, normas y principios que el Derecho Internacional reconoce y que los Organismos Internacionales han propugnado y que estén de acuerdo con el mayor beneficio de las poblaciones e intereses de ambos países ribereños”.

“La Comisión atenderá los problemas relativos al Río Suchiate, para lo cual deberá:”

“a) Determinar a la mayor brevedad posible, los lugares y tramos donde el Río Suchiate es divagante y llevar a cabo las obras necesarias para evitar las divagaciones del río, las inundaciones y las erosiones perjudiciales a los terrenos ribereños de ambos países; c) Estudiar toda la cuenca del río Suchiate para determinar los recursos hidráulicos disponibles y para elaborar los proyectos de uso y aprovechamiento equitativo de las aguas en beneficio de ambos países; d) Hacer los estudios y preparar los proyectos para la construcción de un puente definitivo sobre el río Suchiate, entre Tucán Umán, Guatemala y Ciudad Hidalgo, México para lo cual, la Comisión tendrá a su cargo...”.

La segunda nota es del 21 de diciembre de 1961, donde el gobierno de México acepta la proposición del gobierno de Guatemala y en consecuencia está conforme en considerar que la primera nota constituya un acuerdo entre los dos gobiernos, el cual tendrá vigencia a partir de esa fecha.

Con base en estas notas diplomáticas se firmó, el 17 de julio de 1990, el Tratado para Fortalecer la Comisión Internacional de Límites y Aguas,²¹⁹ aprobado por el H. Congreso de la Unión y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1991. El Tratado, que está integrado por 17 artículos, entró en vigor mediante el decreto promulgatorio del 4 de febrero de 2003.

El Tratado modificó el nombre de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Guatemala, por el de Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Guatemala.

La Comisión tiene el tratamiento de un organismo internacional, y estará integrada por dos secciones, una de México y otra de Guatemala; cada una de ellas encabezada por un comisionado ingeniero representante de su país, quien tendrá carácter diplomático, y por un secretario, un asesor jurídico y dos ingenieros principales, quienes gozarán de los privilegios e inmunidades pertenecientes a los funcionarios diplomáticos. Además, cada sección podrá emplear el personal auxiliar-técnico, jurídico, administrativo y operativo que juzgue necesario para el cumplimiento de sus obligaciones.

El artículo 3 del Tratado establece que los asuntos de la competencia de la Comisión que se relacionen con el uso, aprovechamiento y conservación de las aguas de los ríos internacionales se atenderán sobre las bases, normas y principios que estén de acuerdo con el mayor beneficio de la población e intereses de ambos países, con el fin de garantizar que no se perjudiquen los derechos de los mismos.

La Comisión tiene como función la de asesorar a los gobiernos de los dos países en los asuntos limítrofes y de aguas de los ríos internacionales, con facultades de investigación, estudio y ejecución de obras, pero no tiene facultades resolutivas ni de ninguna otra especie que impliquen compromisos para los gobiernos respectivos (artículo 5 del Tratado). Los asuntos de la Comisión que deban ser presentados a la consideración de los gobiernos serán de la competencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala.

²¹⁹ Este Tratado es el único que habla de las aguas, ya que actualmente no existe un tratado especial de distribución de aguas entre estos países, como es en el caso de la frontera norte.

La jurisdicción de la Comisión se ejerce sobre los ríos internacionales entre ambos países, la línea divisoria terrestre, las obras construidas en éstos y sobre la frontera marítima.

La construcción de las obras en cumplimiento de las disposiciones de este Tratado no conferirá, a ninguno de los dos países, derechos de propiedad, jurisdicción o soberanía sobre ninguna parte del territorio del otro.

De acuerdo con el artículo 10 del Tratado, la Comisión tiene las siguientes facultades y obligaciones:

- a. Llevar a cabo los estudios y desarrollar los proyectos de las obras que recomienda la misma, y aprueben ambos gobiernos, relativos a los límites y al aprovechamiento de las aguas de los ríos internacionales, con sujeción a las respectivas leyes de cada país,
- b. Ejercer las facultades y cumplir con las obligaciones específicas impuestas a la Comisión por los tratados y convenios entre los dos países, ejecutar sus disposiciones y asegurar el cumplimiento de las mismas...

Con objeto de mejorar los usos existentes y de asegurar cualquier desarrollo futuro en los ríos internacionales, el artículo 12 atribuye a la Comisión la tarea de estudiar, investigar y someter a los gobiernos para su consideración:

- a. Recomendaciones técnicas que sirvan de base a un tratado para el uso, aprovechamiento y conservación de las aguas de los ríos internacionales,
- b. Estimaciones de los costos de las obras propuestas y de la forma en que aquéllos, así como la construcción de las mismas, deba dividirse entre los gobiernos,
- c. Recomendaciones respecto a las partes de las obras que deban ser operadas y mantenidas por la Comisión, o por cada una de sus secciones, y
- d. Proyectos para las plantas internacionales de generación de energía hidroeléctrica que fuera factible construir en los tramos internacionales de los ríos Suchiate, Chixoy o Salinas y Usumacinta, así como el tramo de este último río, comprendido entre la confluencia de los ríos de La Pasión y Chixoy o Salinas y el sitio denominado Boca del Cerro, próximo a la población de Tenosique, Tabasco.

Este es el único Tratado que habla de la gestión de los ríos transfronterizos en México; no existe hasta la fecha alguno en especial como en la frontera norte del país.

También observamos que las competencias de la distribución y gestión del agua en estos ríos es de la Comisión de Límites y Aguas directamente e informando de toda la gestión a la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, y como veremos más adelante, la gestión del agua de todo el país mexicano la administra la Comisión Nacional del Agua.

B. Actas números 1, 2 y 3 de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Guatemala

En 2003 se han elaborado tres actas por parte de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Guatemala. La 1 y 2 son del 7 de mayo de 2003, y la 3, del 21 de agosto del mismo año.

Respecto al acta 1, confirman la publicación por ambos países del Tratado para fortalecer la Comisión Internacional de Límites y Aguas, y así entrar en vigor en la fecha indicada. Por lo tanto, la Comisión ejercerá su jurisdicción sobre los ríos internacionales entre ambos países, la línea divisoria terrestre, las obras construidas en éstos y sobre la frontera marítima. En esta acta declaran formalmente el cambio de nombre de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Guatemala, por el de Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Guatemala (para México, o al revés para Guatemala).

En el acta 2 podemos destacar que

La Comisión tendrá el tratamiento de un organismo internacional y estará integrada por dos secciones, una de México y otra de Guatemala; cada una de ellas encabezada por un Comisionado Ingeniero representante de su país, quien tendrá carácter diplomático, y por un Secretario, un Asesor jurídico y dos ingenieros principales, quienes gozarán de los privilegios e inmunidades pertenecientes a los funcionarios diplomáticos. Además, cada sección podrá emplear el personal auxiliar —técnico, jurídico, administrativo y operativo— que juzgue necesario para el cumplimiento de sus obligaciones. Todos los miembros de la Comisión podrán llevar a cabo, con toda libertad, sus observaciones, estudios y trabajos de campo en el territorio de cualquiera de los dos países y gozarán de las franquicias y facilidades necesarias para el desempeño de sus funciones, en uno y otro país.

Por último, el acta 3 señala que en virtud de que en el Tratado suscrito en 1990 se estableció que la Comisión tendrá a su cargo la función específica de construir, reconstruir y conservar los monumentos limítrofes internacionales intermedios que se localicen entre los monumentos limítrofes internacionales principales establecidos de acuerdo con el Tratado de Límites de 1882, se dé cumplimiento y se apruebe y reconozca formalmente por principio de cuarenta y cuatro monumentos limítrofes internacionales intermedios construidos. Además, en esta misma acta se enumeran los monumentos y se anexa un croquis donde se muestra la ubicación de éstos, resultando un total de 189 monumentos limítrofes internacionales intermedios.

C. Informe conjunto anual de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Guatemala, correspondiente al año 2004

Este informe fue presentado en marzo de 2005, con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en el Tratado de 1990. Dicho informe se elabora con la finalidad de que cada año informen las comisiones de ambos países, de una manera conjunta, el estado en que se encuentren los asuntos a su cargo. Además, que en caso necesario se elaboren informes especiales cuando lo consideren conveniente o sea solicitado por los gobiernos.

De los ocho puntos del informe podemos destacar: 1. Brecha fronteriza entre México y Guatemala, 2. Construcción de monumentos limítrofes internacionales intermedios, 3. Conservación de monumentos limítrofes internacionales, 4. Levantamientos topográficos de la desembocadura del río Suchiate en el océano Pacífico. 8. Actas y minutias de la Comisión Internacional de Límites y Aguas.

En cuanto al punto 1, informan que se ha cumplido al 100% con el programa anual establecido para la conservación de la brecha fronteriza entre ambos países.²²⁰

En el punto 2 señalan que durante el año 2004 se han terminado de construir 264 monumentos limítrofes internacionales intermedios, por lo cual ya es posible determinar con facilidad y precisión la ubicación de la línea divisoria internacional terrestre.

²²⁰ Yo creo que el próximo informe, tal vez especial, tendrá que versar sobre el estado en que se encuentra la brecha fronteriza, los monumentos... después del paso del huracán "Stan" por esa zona en el año 2005.

En el punto 3 señalan que se ha llevado a cabo la conservación y mantenimiento de 107 monumentos limítrofes principales y 1,221 intermedios, que marcan la línea divisoria.

En el punto 4, la Comisión menciona que efectuó dos levantamientos topográficos con la finalidad de definir la posición en que se encontraba la desembocadura del río Suchiate, y así contar con el registro geográfico histórico de las variaciones que ha tenido, y disponer de los elementos técnicos suficientes que permitan esclarecer cualquier duda, en asuntos administrativos, judiciales o de otra índole.

Por último, en el punto 8 se menciona que ya se han elaborado las actas números 4, 5 y 6 de la Comisión, en 2004, mismas que en su oportunidad fueron aprobadas por ambos gobiernos, y que establecen:

En el acta 4 se sometió a la consideración de los gobiernos la aprobación de la ejecución de las obras de señalización de la línea divisoria internacional terrestre en el cruce fronterizo vehicular informal Santa Teresa Llano Grande, México-Guailá, Guatemala, así como la adopción de las medidas de seguridad requeridas para la construcción y mantenimiento de las mismas. En el acta 5 se sometió a la consideración de los gobiernos la aprobación de los estudios y trabajos de campo efectuados para la construcción de 326 monumentos limítrofes internacionales intermedios. Por lo que respecta al acta 6, se sometieron a la consideración de los gobiernos los términos en que formalmente deberían dividirse los trabajos para la conservación de la brecha fronteriza de la línea divisoria internacional terrestre.

D. Taller sobre los avances en la gestión del agua por cuenca en México y Guatemala

Para mejorar la administración del agua, se llevó a cabo un taller sobre los avances, durante los días 6 al 11 de septiembre de 2004 en ambos países. Éste se desarrolló dentro del marco de un proyecto denominado “Manejo de Cuencas Hidrológicas”, el cual forma parte de un Programa Mesoamericano de Cooperación 2003-2004, que se aprobó en la Quinta Reunión Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. En el taller participaron en la primera etapa, 25 especialistas de México y de Centroamérica, y en la segunda, 13 centroamericanos y 20 mexicanos.

El objetivo global del proyecto es la mejora de la administración en el manejo del agua en Mesoamérica, tomando en consideración a las cuencas hidrológicas, vinculando de manera directa y responsable a los usuarios del agua, los diversos niveles de gobierno y sociedad organizada, así como adaptar los instrumentos y lineamientos programáticos, jurídicos, técnicos y estructurales.

Los acuerdos más importantes del taller fueron los siguientes:

1. Gestionar proyectos entre las partes interesadas, principalmente en cuencas transfronterizas, para el mejoramiento y ampliación de la red de estaciones hidrometeorológicas.
2. Establecer la Red Mesoamericana de Cuencas Hidrológicas, cuyo objetivo inicial es el intercambio de información, tecnología y experiencias en la región. El lema de la Red será “Agua para la Paz”.
3. Homologar la terminología de cuencas compartidas.
4. Diseñar un portal de Internet.
5. Generar mapas de riesgo por país, en especial en cuencas transfronterizas.
6. Los gobiernos de los países que requieran asistencia técnica en el marco del proyecto se comprometen a sufragar los gastos de hospedaje, alimentación y transporte interno, mientras que el país que brinde la asesoría pagará el transporte aéreo de sus especialistas.

Los países centroamericanos enriquecieron los términos del proyecto que se negoció en el mes de noviembre, el cual se aprobó para el bienio 2005-2006.²²¹

2. Tratados entre Estados Unidos Mexicanos y Belice

A. Propuesta en el año 1993 para la creación de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Belice

El 6 de julio de 1993, el gobierno mexicano le dirigió una carta al gobierno de Belice después de mantener conversaciones personales sobre el tema de cooperación fronteriza entre los representantes de ambos gobiernos, y propuso la creación de la “Comisión Internacional de Límites y

²²¹ Página web www.sre.gob.mx.

Aguas entre México y Belice” y extinguir la “Comisión Binacional México-Belice de Límites y Cooperación Fronteriza”, establecida en el “canje de notas diplomáticas” del 15 de abril de 1991.

En esta misma carta se establecen las facultades de dicha Comisión, que son las siguientes:

- a) Aplicación de los acuerdos bilaterales sobre límites, así como la recomendación de acuerdos y convenciones sobre límites territoriales, sean éstos terrestres, fluviales o marítimos.
- b) Aprovechamiento bilateral de las aguas de los ríos internacionales, y
- c) Saneamiento fronterizo.

Propone que la Comisión esté integrada por un funcionario diplomático de cada cancillería, con el título de comisionado de Límites y Aguas. Cada comisionado coordinará su acción en consulta con las dependencias del gobierno respectivo, por vía de la cancillería.

La Comisión funcionará cuando sesionen los dos comisionados, cuyos acuerdos se harán constar en actas firmadas por ambos, que se remitirán a los dos gobiernos para su consideración.

Este acuerdo dejó sin efectos el canje de notas del 15 de abril de 1991, que entonces constituyó la Comisión Binacional México-Belice de Límites y Cooperación Fronteriza.

En noviembre de 1993, el gobierno de Belice, a través de su secretario de Relaciones Exteriores, aceptó, de conformidad con la propuesta de referencia, todos sus aspectos, y quedó definitivamente constituida la “Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Belice”.

B. Actas números, 1 y 2 de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Belice

Respecto al Acta 1, fue elaborada el 16 de enero de 1998 en Belice, con la finalidad de establecer el programa de trabajo de la Comisión para el año 1998, y recomendar a los gobiernos de ambos países la correcta descripción técnica de la línea divisoria internacional entre las dos naciones.

En esta acta programaron el trabajo en tres etapas: en la primera se propusieron hacer el levantamiento topográfico de la línea divisoria internacional terrestre y fluvial; en la segunda etapa se programaron recorridos de campo en los tramos de la línea divisoria internacional, necesa-

rios para permitir desarrollarla de manera precisa, y en la tercera etapa se programaron los trabajos de gabinete necesarios para determinar, revisar y procesar la información obtenida para la elaboración de la cartografía de la línea divisoria internacional que pueda ser presentada a ambos gobiernos para su aprobación.

El acta 2 fue elaborada el 10 de junio de 2003,²²² con la finalidad de elaborar el diagnóstico de la cuenca internacional del río Hondo, que permitiera la planeación y el manejo sustentable de la cuenca de dicho río internacional.

En esta acta se señala que

Los Comisionados comentaron la necesidad de que los gobiernos de ambos países dispongan de la información técnica requerida sobre el estado actual de la cuenca del Río Hondo, que permita a ambos gobiernos determinar las acciones para una gestión integral y manejo sustentable del agua, en la parte de la cuenca tranfronteriza que se encuentra en cada territorio.

Asimismo, se manifiesta que en ese momento se presentó por parte de los comisionados, un documento para su revisión, intitulado “Diagnóstico para el manejo sustentable del agua en la cuenca internacional del río Hondo, México-Belice, al año 2025”, el cual deberá efectuarse en forma coordinada entre ambos países y ser financiado por el gobierno de México, a través de la Comisión Nacional del Agua. También determinaron que en el estudio que realizará la Comisión Nacional del Agua, en coordinación con el Servicio Nacional Meteorológico de Belice, se deberán establecer cuatro puntos, que son: 1. Introducción, 2. Marco de planeación, 3. Diagnóstico de la sustentabilidad y de los servicios hidráulicos, y 4. Conclusiones y recomendaciones. Ambos países han acordado que este estudio les permitirá determinar las acciones necesarias para una gestión integral y manejo sustentable del agua en la cuenca del río Hondo.

²²² Podemos decir que esta acta es la única que habla de cómo se llevará a cabo la gestión de las aguas del río Hondo; sin embargo, hasta la fecha no existe ningún tratado especial que haga referencia a la distribución de las aguas del río transfronterizo para ambos países. La gestión estará a cargo directamente de la Comisión, que tendrá que informar de todos sus trabajos directamente a la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, de igual manera que en la frontera con Guatemala, pero la diferencia es que el órgano que gestiona las aguas del país mexicano (la CNA), tiene una intervención económica; además, la Comisión Internacional de Límites no tiene ninguna vinculación administrativa con ésta.

C. La CILA del sur

Como se ha visto con anterioridad, la creación de la Comisión Internacional de Límites surgió en la frontera norte de México, pues con posterioridad y una vez vigente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del 29 de diciembre de 1976, como se ha visto anteriormente, la Secretaría de Relaciones Exteriores consideró conveniente crear, el 12 de enero de 1984, las secciones mexicanas de las comisiones internacionales de Límites y Aguas México-Estados Unidos y México-Guatemala. Por lo tanto, en el artículo 37 del reglamento interior, por primera vez se establecen las atribuciones de la sección mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Guatemala.

Asimismo, a través de canje de notas diplomáticas se creó la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Belice, la cual entró en vigor a partir de noviembre de 1993.²²³

VIII. TRATADOS ESPECIALES

1. Convención celebrada con Estados Unidos el 29 de agosto de 1963, para la solución del problema de El Chamizal

Esta convención se celebró exclusivamente para dar solución a un problema que surgió en la porción de territorio ubicado al norte del río Bravo, en la región Ciudad Juárez-El Paso, denominada “El Chamizal”, a razón de mejorar el cauce y continuar con la obra de rectificación y estabilización del río Bravo.

Se establecieron doce artículos y un acta, con el número 214, emitida por los ingenieros de la Comisión Internacional de Límites y Aguas, denominada “Recomendaciones conjuntas para el cambio del cauce del Río Bravo en la Ciudad Juárez-El Paso, de fecha 17 de julio de 1963”.

Este Tratado fue elaborado con el objetivo de analizar en estudios hidrológicos las zonas comerciales de las dos ciudades (Ciudad Juárez, Chihuahua, México, y El Paso, Texas, Estados Unidos), que requieren un alto grado de protección contra inundaciones. Se propuso que el nuevo cauce del río se diseñara con la capacidad necesaria para que pase en él una avenida de 500 metros cúbicos por segundo con un metro de borde

²²³ Página web www.sre.gob.mx.

libre. También se previeron obras para la entrada de drenaje pluvial y represas en el nuevo cauce para poder tener una profundidad de agua de 1.80 metros o más.

Por lo tanto, el río es cambiado de localización, de manera que se transfiera del norte al sur del río Bravo una superficie de 333,260 hectáreas, integrada por 148,115 hectáreas en El Chamizal, 78,170 hectáreas en la parte sur del Corte de Córdova y 106,975 hectáreas al este del Corte de Córdova. Una superficie de 78,170 hectáreas en la parte norte del Corte de Córdova continuará al norte del río. La línea media del nuevo cauce del río será el límite internacional.

La Comisión queda encargada del cambio de localización del cauce del río, de la construcción de los puentes que esta Convención dispone y del mantenimiento, conservación y mejoramiento del nuevo cauce. Los seis puentes que existían se reemplazaron por nuevos puentes como parte de la obra del cambio de localización del cauce del río.

Este nuevo cauce proporciona un alto grado de protección contra inundaciones y un cauce estable. El nuevo cauce proporciona un límite internacional estable, lo cual permitió un control sanitario más eficaz del río.

2. El problema de la salinidad producido en el río Colorado (1962-1973)

A. Antecedentes

A continuación expondremos la situación que provocó el problema de la salinidad en el río Colorado cuando las aguas iban destinadas a la parte que le correspondía a México, lo cual dio origen a las actas que mencionaremos más adelante.

México construyó sobre el tramo limítrofe del río Colorado, una presa internacional derivadora, la presa Morelos, situada pocos metros aguas abajo del lindero norte o frontera entre Baja California y California, destinada a sacar del lecho del río Colorado el agua que llega a ella, derivándola hacia el canal del Álamo, para su utilización en el riego valle de Mexicali. Una vez terminada la presa Morelos en 1949, se iniciaron las entregas tabuladas, como lo hemos señalado con anterioridad. Durante siete años de los primeros diez años de su operación México recibió, además del volumen de 1,850 millones de metros cúbicos anuales que le garantizaba el Tratado de 1944, considerables excedentes.

Esta situación de abundancia terminó al mismo tiempo que surgió el problema de la salinidad, lo que contribuyó a que éste se agudizara. A través de la sección de los Estados Unidos se informó en la Comisión oficialmente, a mediados de 1960, que se encontraba muy adelantada la construcción de la presa Glen Canyon, situada sobre el río Colorado, aguas arriba de la presa Hoover. Según los planes del Departamento del Interior, se iniciarían en ella el almacenamiento de aguas a principios de 1962. A partir de entonces no habría aguas excedentes, mientras no se llenara la gigantesca presa Glen Canyon, y durante ese tiempo las entregas tabuladas a México se ajustarían al volumen garantizado de 1,850 millones de metros cúbicos anuales. Para almacenar los 34,538 millones de metros cúbicos, que corresponden a la capacidad de la presa Glen Canyon, los Estados Unidos necesitarían un periodo de 25 años, durante el cual planeaban no entregar a México aguas excedentes, lo cual vendría a causar una sequía artificial. Al tener conocimiento de esta situación, la Secretaría de Recursos Hidráulicos en México lo tomó en cuenta para hacer sus planes de riego.

En los primeros diecisiete años de vigencia del Tratado de 1944, México recibió su dotación de aguas del río Colorado, y aun considerables excedentes; además, con una calidad casi igual a la del agua que empleaban los agricultores norteamericanos para regar sus tierras del distrito de riego Imperial en California y de la región de Yuma en Arizona. Hasta entonces el agua del río Colorado que México derivaba hacia el valle Mexicali en la presa Morelos tenía una salinidad o proporción de sólidos totales disueltos inferior a 900 partes por millón, y era prácticamente similar al agua que llegaba por el río Colorado a la presa Imperial. Sin embargo, en el valle de San Luis Río Colorado, desde antes de la firma del Tratado de 1944, se empleaban con éxito agrícola, aguas provenientes de sobrantes de riego y algunos drenajes del valle de Yuma que, aun cuando de calidad notablemente inferior, eran aprovechables, por ser ahí las tierras regadas muy arenosas, por lo que México no tenía en la práctica razón válida para objetarlas. También por lo que respecta a otros sobrantes de riego y drenajes, que provenían casi totalmente de la “Reservación Bard” y del distrito de riego Gila Norte, llegaban al río Colorado aguas arriba de la presa Morelos desde antes de la firma del Tratado de 1944, pero por su volumen y calidad no alteraban la calidad de las aguas derivadas en la presa Morelos. Estas situaciones, aceptadas por México, continuaron igual aún después de la firma del Tratado.

Pero en el invierno de 1961 México se dio cuenta de que existía un problema de salinidad en las aguas que llegaban a la presa Morelos, la cual era superior a las 2,500 partes por millón, lo que las volvía inútiles para su aprovechamiento agrícola.

Esta situación fue provocada por la perforación de numerosos pozos, según lo expuso el ingeniero David Herrera Jordán, comisionado mexicano ante la Comisión Internacional de Límites y Aguas. En efecto, las investigaciones iniciales revelaron la causa del problema en que se habían perforado y puesto en operación numerosos pozos en el valle de Wellton-Mohawk, que extraían agua salada del subsuelo, la conducían por un canal revestido de cemento y la descargaban al río Gila, prácticamente en su confluencia con el río Colorado, contaminando así las aguas que llegaban a México. Se buscaba controlar de esa manera los niveles de las aguas freáticas que habían alcanzado alturas peligrosas para la agricultura en dicho valle de Wellton-Mohawk.

Efectivamente, en el distrito de riego de Wellton-Mohawk (Arizona), oriente de Yuma, en las márgenes del río Gila, se riega con aguas del río Colorado llevadas en parte mediante bombeo desde la presa Imperial, y presenta un problema de drenaje, ocasionado por la vieja acumulación, en el subsuelo, de las infiltraciones de sus propios riegos. Bajo las tierras regadas en Wellton-Mohawk se encuentra una cuenca subterránea cerrada en tal forma que no permite la salida de las aguas que llegan a ella, o sea, un verdadero vaso subterráneo, el cual con el tiempo se fue llenando con aguas que alcanzaron un alto grado de salinidad, debido en parte a las características geológicas del subsuelo y en parte a que, tiempo atrás, se usaron con fines agrícolas, haciéndolas recircular varias veces entre la superficie y el subsuelo mediante bombas.

Al subir el nivel de las aguas en el vaso subterráneo llegó a alcanzar la zona en que se alojaban las raíces de los cultivos, perjudicándolos gravemente. La solución técnica que adoptaron las autoridades de los Estados Unidos fue desalojar del subsuelo las aguas subterráneas más profundas y llevarlas fuera de la zona de riego mediante la instalación de un sistema de pozos y canales recolectores, lo que haría bajar el nivel superior de las aguas subterráneas y daría cabida a subsecuentes infiltraciones de riego, además de eliminar las aguas subterráneas extraídas en los pozos, que por su alto grado de salinidad no eran aprovechables para el riego ni tenían valor benéfico alguno. Los canales recolectores fueron revestidos

de concreto para evitar filtraciones que pudieran causar daños a los suelos y cultivos en la zona que cruzaron.

Desde un punto de vista técnico, el procedimiento utilizado era el indicado. Sin embargo, lo que no resultó tan inteligente es el destino que dieron a esas aguas de drenaje, ya que al terminar sus obras para extraer y recolectar las aguas de drenaje de Wellton-Mohawk (más de 60 pozos con sus respectivas bombas y un sistema de canales revestidos con capacidad de aproximadamente diez metros cúbicos por segundo), sin advertir nada, comenzaron a verterlas fuera de todo control al río Gila, prácticamente en su confluencia con el Colorado, para que llegaran a la presa Morelos mezcladas con las que escurrían por éste, procedentes de la presa Imperial, y así formaran parte de las entregadas a México. Las obras fueron realizadas por el Bureau of Reclamation, agencia del gobierno de los Estados Unidos que depende del Departamento del Interior, sin notificarse al gobierno mexicano.²²⁴

Enterado de la situación, México realizó su correspondiente protesta, al entender que el origen de la contaminación provocada sería la violación al Tratado de 1944. Estados Unidos negó todo; además, expresó que en ese Tratado no se estipulaba la calidad de las aguas que había 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.

En el tratado de 1944 recordemos que fue elaborada una tabla de preferencia para el uso común de las aguas internacionales, donde ambos países manifestaron su acuerdo o conformidad, otorgando el uso de esas aguas como preferencia en primer lugar a los usos domésticos y municipales, y en segundo, a la agricultura y ganadería, con lo cual es ilógico pensar que al no ser mencionada la calidad del agua, pero sí el uso al cual iban destinadas dichas aguas, Estados Unidos respondiera que “en el tratado de 1944 no se estipulaba la calidad de las aguas que habrían 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”.

Hubo de todo, por decirlo de alguna manera: reuniones, protestas por escrito, visitas al río Colorado por el presidente de México, etcétera. Pero sobre todo una interpretación unilateral del Tratado de 1944, resultan-

²²⁴ *Op. cit.*, Problema de la salinidad, pp. 14 y 15.

do a todas luces más que un problema técnico, un problema jurídico y moral, donde México resultaba el único perjudicado, con lo cual tenía dos opciones: una, denunciar a los Estados Unidos ante un tribunal internacional por actos violatorios al Tratado de 1944; segunda, realizar negociaciones para solucionar la grave situación.

Se optó por la negociación, considerándola la vía más rápida, ya que los agricultores mexicanos eran los más perjudicados, porque si esta situación se prolongaba por más tiempo, México no podía hacer por sí mismo nada al respecto, pues el control de las aguas que llegaban por el río Colorado sólo puede hacerse en los Estados Unidos. Al único acuerdo que llegaron los técnicos de ambos países fue considerar que las aguas de drenaje de Wellton-Mohawk eran de mala calidad, y en la práctica inútil; además, que esas aguas deterioraban las aguas de buena calidad del río Colorado.

Aún así, se tardó todavía en solucionar este problema desde 1962 hasta 1973.

Después de varias presiones políticas por parte de México, se llegó a la elaboración del Acta 218, el 22 de marzo de 1965, que analizaremos a continuación.

B. Acta 218 de la Comisión Internacional de Límites entre México y Estados Unidos de América, del 22 de marzo de 1965

El acta fue denominada por la Comisión Internacional, “Recomendaciones sobre el problema de la Salinidad del Río Colorado”, y tenía como objetivo solucionar de manera permanente y eficaz dicho problema.

La Comisión estableció once recomendaciones, entre las que podemos destacar, primero, la ejecución de obras, en y por cuenta de los Estados Unidos de América, para poder manejar por separado las aguas de buena calidad de las de mala calidad procedentes de Wellton-Mohawk, lo que podía calificarse de solución técnica completa; segundo, la adaptación de un sistema por el cual se determinaría qué cantidad de las aguas de drenaje procedentes de Wellton-Mohawk se contabilizarían, temporalmente, como parte de las que se asignaban a México en el Tratado de 1944; tercero, el establecimiento de su vigencia y de una amplia reserva legal.

Con la finalidad de aislar las aguas de drenaje de Wellton-Mohawk y poder desecharlas o aprovecharlas en forma total o parcial, a voluntad de

Méjico se construiría un canal de desvío revestido de concreto que habría de llegar hasta aguas debajo de la presa Morelos, y que tendría una derivación, con las compuertas necesarias, para poder verter al río Colorado los volúmenes que México deseara aguas arriba de la presa Morelos. Así, las aguas de drenaje de Wellton-Mohawk podrían correr directamente al mar por el canal y por el lecho del río Colorado, o bien podrían sacarse hacia el río para mezclarlas, aguas arriba de la presa Morelos, con las aguas destinadas al riego del valle de Mexicali.

Lo desfavorable para México es que el acta 218 contemplaba la adopción de 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.

El acta 218 sólo estaba referida a las aguas de drenaje de Wellton-Mohawk, por lo que 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.

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.

Después de muchas negociaciones y con la autorización de los presidentes de México y Estados Unidos (Echeverría y Nixon, respectivamente), la Comisión Internacional de Límites y Aguas se reunió y procedieron a la firma del acta 242, que analizaremos a continuación:

C. El Acta 242, relativa a la “Solución permanente y definitiva del problema internacional de la salinidad del río Colorado”

En el primer semestre de 1974, México recibiría las aguas del río Colorado en el volumen y calidad reclamados, desde hacía doce años. El Acta 242 asegura una solución permanente y definitiva al problema de la salinidad en el valle de Mexicali.

Para hacer vigente este acuerdo, se prolongaría el canal que desvía las aguas salinas hasta el límite entre Arizona y Sonora, y luego continuará por territorio mexicano hasta el golfo de California. Esta parte mexicana sería construida, operada y mantenida por México y pagada por los Estados Unidos.

México empezó a recibir en la presa Morelos, agua con la calidad que fija el acta 242 a partir del 24 de junio de 1974.

IX. RECAPITULACIÓN

A lo largo de la historia de México y Estados Unidos han existido acontecimientos que han llevado a la celebración de diversos tratados, acuerdos, convenciones, actas, acordados por intereses bilaterales, en busca de un mejor aprovechamiento de aguas respecto a las cuencas del ríos Bravo y Colorado, empezando con tratados de amistad, para poder establecer buenas relaciones.

Como hemos observado, resulta decisiva para México la distribución que se realiza en los Estados Unidos respecto al río Colorado, como se reveló en el problema de la salinidad de las aguas que llegaban a México.

Fueron sin duda los tratados fronterizos, y sobre todo la Convención del 21 de mayo de 1906, para la equitativa distribución de aguas del Río Grande o Bravo (sin incluir el Colorado), los que marcaron la pauta.

El último tratado, celebrado el 3 de febrero de 1944, busca un equilibrio en el aprovechamiento de los recursos hídricos necesarios para el desarrollo de ambos países. Su objetivo principal es proteger las aguas distribuyendo de manera equitativa las aguas superficiales. Este Tratado tiene más de cincuenta años de vigencia, y ha servido para resolver los problemas que se han suscitado desde entonces.

Nos hemos encontrado con un convenio donde se establecen de la mejor manera posible la prevención de sequías, o cualquier otro accidente donde se apoyarán ambos países.

Aunque debemos recordar que la solución al problema de la salinidad en el río Colorado tardó doce años en llegar, solución que se vino a plasmar con el Acta 242, al establecer un reconocimiento tácito del derecho que tiene México a recibir agua de buena calidad, apropiada para todos los usos, como hace referencia el artículo 3 del Tratado de 1944. Resultaron indispensables los conocimientos jurídicos y técnicos que servirían como base a las negociaciones junto a la presencia de habilidad política y diplomática para zanjar definitivamente este problema.

En la actualidad se han estrechado las relaciones diplomáticas y económicas entre México y Estados Unidos, buena muestra de lo cual es el Tratado de Libre Comercio celebrado entre México, Estados Unidos y

Canadá, en 1992.²²⁵ Ojalá que estas buenas relaciones se vean de la misma manera reflejadas en el Tratado de Distribución de Aguas de 1944.

Las competencias de gestión de aguas de la frontera sur las tiene la Secretaría de Relaciones Exteriores a través de la Comisión Internacional de Límites y Aguas. No tiene nada que ver la Comisión Nacional del Agua, que es actualmente el principal órgano gestor del agua en México.

²²⁵ El texto del Tratado, así como un comentario, capítulo por capítulo, sobre el mismo, puede encontrarse en la obra, escrita por un grupo de profesores de la Universidad de Sonora, *El Tratado de Libre Comercio. Una introducción*, México, Monte Alto, 1994.