

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *La salinidad del Río Colorado: Una diferencia internacional*. Tlatelolco, México, D. F., 1975, pp. 171

En esta ocasión, la Cancillería mexicana publica y da difusión en esta forma, a uno de los problemas fronterizos más interesantes que ha tenido que afrontar nuestro país con los Estados Unidos.

El estudio en cuestión, según la advertencia preliminar, fue encomendado y realizado por el ingeniero Luis Cabrera, Asesor Técnico, primero y Director General de Límites y Aguas Internacionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores después; se trata más bien de una crónica del problema de la salinidad de las aguas del Río Colorado cuya finalidad es la de explicar, coherentemente, las diferentes etapas del caso hasta llegar a lo que fue la resolución final.

Con este fin se ha dividido el trabajo en VI capítulos:

El primero bajo el título de *Antecedentes*, explica de una manera clara todo lo referente a la situación y condiciones del Río Colorado; su longitud de 2730 km. de los cuales 29 son tramo limítrofe entre nuestro país y el del norte; el escurrimiento del río que proviene de los Estados Unidos y que es originado por los deshielos de las zonas montañosas sin que existan ningunos afluentes mexicanos. Se habla después de las dos cuencas, la alta y la baja y las zonas comprendidas en una y en otra, además de explicar lo referente a la formación de los valles cuyo aprovechamiento agrícola se hace por medio de riego con las aguas del Río Colorado. Las zonas agrícolas mexicanas son el Valle de Mexicali y el Valle de San Luis, la primera en la margen derecha en Baja California y la segunda en la margen izquierda en Sonora. Las zonas agrícolas en los Estados Unidos son el Valle Imperial y el Valle Coachella, en California, encontrándose en regiones retiradas del Río, separadas por el Valle de Mexicali; la Reservación Bard, en ese mismo Estado; el Valle de Yuma y los distritos de riego de Gila y el distrito de Wellton-Hohawk en Arizona y, finalmente, la zona de la Mesa de Yuma colindante con el Valle y el distrito Gila Sur pero no ribereña de los ríos mencionados.

En ese mismo capítulo, se nos explica como a finales del siglo pasado México y Estados Unidos empezaron el uso conjunto de las aguas del Río Colorado, aunque el aprovechamiento de las mismas se hizo en forma desordenada por lo que en 1904, de acuerdo con las leyes mexicanas, se creó una compañía a la que le otorgó la concesión para derivar y conducir por territorio mexicano aguas del Río Colorado hacia el Valle Imperial y para emplear hasta la mitad de ellas en regar tierras del Valle de Mexicali. Esta compañía no actuó debidamente ya que sin autorización del gobierno de México abrió una bocanoma en territorio mexicano por la que, con las fuertes crecientes, se desvió el río abandonando su cauce y tomando una nueva ruta, cosa que más tarde volvió a la normalidad y con todo éxito debido a nuevas obras construidas. Durante muchos años, y a pesar de las acciones de la Revolución, los dos valles antes citados recibieron simultáneamente aguas de la misma calidad.

Antes de 1922 los Estados Unidos mostraron gran interés por el aprovechamiento de las aguas del Colorado, coincidiendo con la ruptura de relaciones diplomáticas con nuestro país, realizando estudios para la construcción de presas de almacenamiento porque el régimen del río era irregular y con la idea de independizarse de México para el aprovechamiento de las aguas en el Bajo Río Colorado. Con esta base, los Estados norteamericanos que se benefician del Río, formando dos grupos: los de la Cuenca Alta (Colorado, Nuevo México, Utah y Wyoming) y los de la Cuenca Baja (Arizona, California y Nevada), discutieron un convenio sobre distribución de aguas firmado en 1922 y conocido como Pacto de Santa Fe. Su objeto era el de dividir en dos partes iguales las aguas del Colorado, dejando fuera a el otro usuario internacional, como si se tratase de un problema interno. Sin embargo, se estipuló que las aguas que en lo futuro se tuvieran que entregar a México, serían de las que sobraran de la distribución que hacían y que si no era suficiente se cubriría por las dos cuencas en partes iguales. Este Pacto continúa vigente.

A partir de la firma del Pacto de Santa Fe, Estados Unidos inició obras para control y aprovechamiento del Río Colorado; la Presa Hoover (1935) que controla los escurrimientos del Río y el Canal Todo Americano, que independizó desde 1942 la irrigación del Valle Imperial de la del Valle de Mexicali.

Con la firma del Tratado de Aguas de febrero de 1944, México logró lo que ya era una necesidad imperiosa, es decir, fijar con los Estados Unidos una delimitación clara y dejar establecido su derecho al uso de las aguas del Río Colorado. Ese tratado se celebró utilizándose formas para llenar necesidades urgentes dejando para el futuro otras soluciones de problemas que pudieran surgir por imprevisiones del mismo. El punto que se consideró de mayor importancia fue el de la cantidad de agua que se entregaría a México, asignándosele un volumen anual de 1850 millones 230 mil metros cúbicos. En el tratado nada se

decía sobre la clase de agua que debía entregarse, esto fue lo que hizo que el Senado Americano ratificara el tratado, por su parte los negociadores mexicanos explicaron a su Senado que se interpretaba que se deberían entregar aguas de buena calidad de acuerdo con "el espíritu y letra" del tratado. México pues siempre consideró, a pesar de la imprecisión del Tratado, que deberían entregársele aguas aprovechables en usos benéficos.

Por este mismo tratado se creó la Comisión Internacional de Límites y Aguas de México y los Estados Unidos sustituyéndose así, la antigua Comisión Internacional de Límites.

Durante los primeros diecisiete años de vigencia del tratado de 1944, México recibió su dotación de agua del Río Colorado y aún excedentes, de calidad aprovechable para la agricultura.

Esta situación terminó al presentarse el problema de la salinidad; a mediados de 1960 los Estados Unidos informaron a la Comisión de Límites que se encontraba muy adelantada la construcción de la Presa Glen Canyon, situada aguas arriba de la Presa Hoover, y que a principios de 1962 se iniciaría el almacenamiento de aguas de la enorme presa, con lo que los Estados Unidos no entregarían más agua que la fijada por el tratado de 1944, lo que equivaldría a una sequía artificial durante 25 años, plazo en el que se llenaría la Presa.

El capítulo segundo trata del surgimiento del problema de la salinidad.

Este, según las investigaciones de los técnicos mexicanos, aparece en 1961 cuando, con la disminución de la entrega, la Secretaría de Recursos Hidráulicos observó un incremento notable en la salinidad de las aguas, "causada por la perforación y operación de numerosos pozos en el Valle de Wellton-Hohawk que extraían agua salada del subsuelo, la conducían por un canal revestido de concreto y la descargaban al Río Gila, 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".

Aunque técnicamente no podía objetarse esta solución, el destino dado a estas aguas, sin ningún aviso para México y a sabiendas del daño que causaría, hizo que la Secretaría de Relaciones Exteriores protestara ante la actitud americana que evidentemente tenía un alcance internacional.

La protesta consistía en invocar el tratado de 1944, sosteniéndose que se violaban sus estipulaciones y que las aguas provenientes de los Estados Unidos no eran aptas para usos benéficos. Naturalmente el país del norte negó que se violara el tratado de 1944 ya que en él nada se decía sobre la calidad de las aguas que había de recibir México con tal de que procedieran del Río, *cualquiera que fuera su fuente*.

El problema de la salinidad desde entonces contuvo dos cuestiones interpretativas: la procedencia y la calidad de las aguas.

Quizá lo más desesperante del caso era que los Estados Unidos no reconocían que se tratase de un problema jurídico internacional sino de un caso fortuito inconveniente para México pues no estaba técnicamente preparado para recibir aguas de calidad inferior, ofreciendo, para hacer más difícil la situación, ayuda técnica para informar los mecanismos para resolver el problema.

Después de desear el acudir a los tribunales internacionales para la solución del caso, empezaron las negociaciones aún a sabiendas de los riesgos que corre-

rían los agricultores mexicanos si la situación anormal se prolongaba. Los expertos de los dos países estuvieron de acuerdo en lo referente a los puntos técnicos, coincidiendo en la mala calidad de las aguas provenientes de Wellton-Mohawk, sin embargo, en lo tocante a los puntos político-jurídicos no se llegó a ningún acuerdo.

Los siguientes capítulos, han dividido el problema en etapas:

El tercero abarca la etapa entre 1962 y 1965.

Con el Presidente López Mateos a la cabeza del gobierno, México pudo "sobrevivir" al problema de la salinidad. Con la certeza de una posición desventajosa en la que sólo las protestas cabían, ya que no se podía dar una solución de hecho, las negociaciones continuaron dando los primeros pasos hacia una solución final. Uno de estos pasos fue el Acta 218 de la Comisión Internacional de Límites y Aguas de marzo de 1965, por la que quedó asentado que, por una parte, los Estados Unidos ejecutarían, por su cuenta obras tendientes a manejar separadamente las aguas buenas de las malas procedentes de sus pozos del Valle de Wellton-Hohawk y por otra parte, la adopción de un sistema para fijar las aguas de drenaje que procedentes del Valle en cuestión, se contabilizarían, como parte de las que se asignaban a México en el tratado de 1944.

El capítulo cuarto abarca los cinco años de vigencia que tuvo el Acta 218 (1965-1970).

Aunque ciertamente la disminución gradual de la salinidad fue un hecho, un nuevo factor vino a agravar la situación: el de las aguas de drenaje del Gila Sur, distrito de riego de Arizona que también contribuían a salinizar el agua que llegaba a México, aunque en menor medida que el de Wellton-Mohawk. Las características de este caso eran en todo idénticas al mencionado.

Durante estos años algunas presiones internas en México trajeron como propuesta que no se prorrogara la vigencia del Acta 218 por no haberse dado los resultados esperados, además se insistía en llevar el caso ante la Corte Internacional de Justicia. Respecto a la vigencia del Acta ésta se prorrogó un año pasándose así el problema a la administración de Echeverría.

En su primer año de gobierno, las negociaciones se continuaron, con la idea de dar al problema una solución final y de no formar más acuerdos para convivir con el asunto; la famosa Acta 218 volvió a prorrogarse por un año, con lo que se comprende que no se avanzaba todo lo rápido que el gobierno mexicano deseaba.

En marzo de 1972 ocurrió la entrevista entre Rabasa y Kissinger en Acapulco. Vale la pena mencionarla porque de allí surgió un nuevo espíritu para nuevas negociaciones que finalmente llevaron al problema a la solución definitiva. La posible influencia directa de Kissinger hacia Nixon en relación con la salinidad y la plática que en junio de 1972 tuvo con éste último, nuestro Presidente, hicieron pensar en que el problema empezaba a despejarse.

Los meses de junio, julio y agosto de 1973, fueron de negociaciones complicadas, a cargo del Secretario de Relaciones Exteriores de México, Rabasa y el Embajador Brownell de los Estados Unidos. Los acuerdos que presentaron ante los presidentes de los países en conflicto están contenidos en el Acta 242, de agosto

de 1973 cuyo nombre oficial es: Solución Permanente y Definitiva del Problema Internacional de la Salinidad del Río Colorado, firmada por el Secretario Emilio O. Rabasa y el Embajador americano Robert H. McBride.

El arreglo definitivo contiene los siguientes puntos:

1. Los Estados Unidos se comprometen a controlar la calidad de agua entregada, sin costo alguno para México.
2. Que el control de la calidad del agua entregada se iniciaría a más tardar el 1º de julio de 1974.
3. Que el resto de la dotación de México según el tratado de 1944 se siguiera entregando en San Luis Río Colorado en forma similar a como se venía haciendo años atrás.
4. Que se prolongara el canal de desvío de las aguas de drenaje de Wellton-Mohawk, desde la Presa Morelos hasta el estero de Santa Clara con el fin de que esas aguas o las salmueras producto de procesos de desalación, fueran vertidas al Golfo de California y así se impidiera la contaminación de las aguas subterráneas de la región.
5. Que serían los Estados Unidos los que cubrirían los gastos de construcción, operación y mantenimiento de ese canal en territorio mexicano.
6. Que los países limitarían el bombeo de esas aguas en la zona inmediata a la línea divisoria entre Sonora y Arizona, cerca de San Luis Río Colorado.
7. Que en lo futuro ambos países se consultaran recíprocamente antes de efectuar cualquier aprovechamiento de aguas superficiales o subterráneas que pudiera afectar adversamente al otro país y
8. Que los gobiernos entablarían negociaciones con el propósito de que los Estados Unidos colaboraran económicamente en el mejoramiento del Valle de Mexicali en aspectos relacionados con el problema de la salinidad.

El Acta 242 de la Comisión, vino por fin a dar término a una diferencia internacional entre Estados Unidos y México, sin utilizar el camino de los tribunales internacionales y sí el de la negociación que aunque lenta y llena de obstáculos pudo dar mejores resultados prácticos a nuestro país.

El libro, además de la narración cronológica de los hechos, los complementa con una serie de "anexos" que muestran en mapas o planos el problema en cuestión y transcribe una serie de documentos entre los que naturalmente se encuentran, el Tratado de 1944 y las Actas 218, 241 y 242.

Toda esta completa información que la Secretaría de Relaciones Exteriores ha publicado en torno al problema de la salinidad del Río Colorado, será sin duda alguna de gran utilidad para el estudiante y el estudioso del Derecho internacional.

Yolanda Frías.
Profesora de la Facultad de
Derecho de la UNAM.