



LA CONTAMINACION DE LOS RIOS INTERNACIONALES Y EL DERECHO. EL CONFLICTO MEXICO-ESTADOS UNIDOS SOBRE EL RIO COLORADO 1961-1973 Y SUS LECCIONES

César SEPÚLVEDA

La intempestiva descarga salina lanzada a la corriente del río Colorado por los granjeros de la zona de Wellton Mohawk, en Arizona, en 1961, y que causó graves daños a las tierras agrícolas en el distrito mexicano de Mexicali, tomó desprevenidos a los dos Gobiernos, mexicano y norteamericano, ya que no se contaba con precedente alguno en otras partes del mundo, del cual echar mano para ajustar el conflicto, ni existía un instrumento específico para regular los complicados aspectos de este asunto.

En efecto, el Tratado de Aguas de 1944¹, entre México y Estados Unidos, no se refiere específicamente —como ya lo he afirmado en otras ocasiones— ni a la calidad de agua a suministrar ni al problema de contaminación². Sólo por inferencia es factible deducir algo del texto. Por ello resulta tanto más encomiable que ambos gobiernos hayan encontrado una solución aceptable, no obstante las dificultades, y que, en ausencia de normas específicas, hayan creado las reglas pertinentes, que pasan a formar parte del derecho internacional fluvial, enriqueciendo este orden jurídico.

Un elemento importante para la consecución de los arreglos entre ambos Gobiernos ha sido la existencia de la Comisión Internacional de Límites y de Aguas. Ya nos hemos referido in extensu a este interesante

1. Tratado entre los Estados Unidos y México relativo a la utilización de los ríos Colorado y Tijuana y del río Bravo desde Fuerte Quitman al Golfo de México, firmado en Washington el 14 de noviembre de 1944. (Entró en vigor el 2 de noviembre de 1945).

2. Véase, SEPÚLVEDA, «Mexican-American International Water Quality Problems. Prospects and Perspectives», in Uiton (Ed.) *Pollution and Political Boundaries: U. S. — Mexico Environmental Problems* 8 (1973).



cuerpo y deben tenerse aquí por reproducidos los conceptos relativos³. Cuando se analiza el trabajo de este órgano internacional para ajustar la controversia de aguas, y que aparece recogido en el texto de las Actas 218, 241 y 242⁴, puede apreciarse el curso de la negociación entre los dos países para terminar con el problema, el arreglo del mismo —por lo menos, para un largo período—, y las posibilidades que ofrecen estos órganos intergubernamentales bilaterales que son las Comisiones Internacionales de Aguas, para reducir los conflictos entre dos países vecinos causados por ríos internacionales.

El acta 218⁵, fue el resultado de cuatro largos años de disputa. Al principio, Estados Unidos rehusaba reconocer responsabilidad alguna por esa contaminación. A la fundada reclamación diplomática enderezada por México, en diciembre de 1961, recriminando al otro país la violación del Tratado de 1944, Estados Unidos respondió evasivamente, sin cordialidad, y la disputa se agrió⁶. No se entreveían en ese momento posibilidades de arreglo. Mas la actitud firme del Gobierno mexicano, la validez de los principios invocados por México, y los razonamientos técnicos de los expertos hicieron que el otro país se plegara y aceptara llegar, con alguna reticencia, a un entendimiento transitorio.

El Acta 218 de la Comisión Internacional de Límites y Aguas, de 22 de marzo de 1965, que contiene el acuerdo, es el fruto de las negociaciones efectuadas en esos críticos cuatro años. Por virtud de este instrumento, los Estados Unidos se comprometieron a construir un canal de desagüe revestido de concreto, por su cuenta, para transportar las aguas saladas que provenían del distrito de Wellton Mohawk, a fin de impedir que llegaran a las presas de almacenamiento, y verterlas en el Golfo de California. México podría, si lo deseaba, aprovechar parte de

3. Simposio sobre el río Colorado, Oaxtepec, México, marzo 14, 1974. SEPÚLVEDA, «El acta 242 de la Comisión Internacional de Límites y Aguas: implicaciones para el futuro; diseño de instituciones internacionales viables. Aparecerá en inglés, en enero de 1975, en *Natural Resources Journal*, University of New Mexico School of Law.

4. Las actas están previstas en el artículo 25 del Tratado de Aguas de 1944: «Los acuerdos de la Comisión se harán constar en forma de actas, levantadas por duplicado, en español y en inglés, firmadas por ambos comisionados y bajo la fe de los secretarios, una copia de las cuales será enviada a cada Gobierno dentro de los tres días siguientes a su firma. Excepto en los casos en que, de acuerdo con las disposiciones de este tratado, se requiera específicamente la aprobación de los dos Gobiernos, si un Gobierno deja de comunicar a la Comisión su acuerdo aprobatorio o reprobatario dentro del término de los treinta días contados a partir de la fecha que tenga el acta, se darán por aprobadas ésta y las resoluciones en ella contenidas. Los comisionados ejecutarán las resoluciones de la Comisión, aprobadas por ambos Gobiernos, dentro de los límites de sus respectivas jurisdicciones...»

5. *IV International Legal Materials*, 545 (1965).

6. Véase HUNDLEY, *The Colorado Waters Dispute* «4 *Foreign Affairs* 495 (1964)». N. HUNDLEY, *Dividing the Waters, and Century of Controversy between the United States and Mexico* 172-180. (1966). Véase también J. ROJAS GARCIBUÑAS, «El Caso Internacional de la Salinidad de las Aguas entregadas a México en el Río Colorado» 54 *Revista de la Facultad de Derecho de México* 443 (1964).



estas aguas, mezclándolas con aguas dulces de otras procedencias, especialmente en invierno. Tenía el inconveniente de que los volúmenes de agua desechados se computarían sobre la cuota asignada a México por virtud del Tratado. Este convenio estaba rodeado de grandes reservas por parte de Estados Unidos, porque se establecía que no constituía ningún precedente, reconocimiento o aceptación que afectara los derechos de cualquiera de los dos países, derivados del Tratado de Agua de 1944, ni tampoco los «principios generales del derecho». Pero ello no obstante, el Acta 218 constituye admisión de responsabilidad de parte de Estados Unidos con respecto a la calidad de agua para ser entregada a México y por lo que mira a la contaminación de aguas. Por ejemplo, Estados Unidos aceptaron construir por su cuenta el canal de derivación, con un costo de dos y medio millones de dólares, lo que es aceptación de un deber, además, el agua que llegara a México no excedería de 1,500 partes de sal por millón a partir de 1965, lo cual implica el reconocimiento de otra obligación.

Por ello resulta intrascendente que Estados Unidos haya manifestado entonces que todo eso era una cuestión de cortesía, que no le obligaba.

El Acta 218 tenía una vigencia de cinco años. Empero, se prolongaron sus efectos hasta noviembre de 1972, de común acuerdo, hasta en tanto progresaban las discusiones que se estaban manteniendo entre ambos países, para encontrar una solución más estable y duradera, y más de acuerdo con la justicia.

* * *

El 14 de julio de 1972, y como resultado de la entrevista entre los presidentes Echeverría y Nixon, ambos Gobiernos, de México y de Estados Unidos, llegaron a un convenio de mucho mayor alcance, contenido en el Acta 241 de la Comisión Internacional de Límites y Aguas.

Existe un incuestionable progreso entre el Acta 241 y su antecedente, la N.º 218. Por virtud de dicha Acta, convenida para que estuviera en vigor sólo hasta el 31 de diciembre de 1972 —pero que luego hubo de prorrogarse, pendiente del acuerdo definitivo— las aguas salobres que provienen de la zona Wellton Mohawk se dejarían correr hasta el Golfo de California, por el canal construido desde 1965, que seguiría siendo operado y mantenido por los Estados Unidos. La mitad de los volúmenes de agua no aprovechables serían substituidos por cantidades iguales de aguas útiles, suministradas en el Colorado. Con ello se lograba reducir la salinidad en forma aceptable, aunque desde luego, México perdía de su cuota de agua que le correspondía conforme al Tratado.

Lo esencial es que este nuevo convenio, que significó un cambio substancial en la posición norteamericana, constituyó un paso de importancia para la solución última del problema, a la vez que sienta algunos principios novedosos en relación con las corrientes fluviales internacionales. Se logró ahí el reconocimiento del principio del derecho fluvial de que deben proporcionarse al ribereño de aguas abajo de la misma calidad de la que reciben los usuarios río arriba. Se establece el principio



de la no aceptación de aguas contaminadas. Se admite el argumento mexicano de que no se estaba dando justo cumplimiento al Tratado de Aguas, ya que no se surtían precisamente aguas del Colorado, como está consignado en ese instrumento. Se avanza en el camino de la consagración de la norma de que debe suministrarse agua de cierta calidad en los ríos internacionales, y por último, se interpreta el Tratado de 1944, respecto a la calidad del agua que debe ser entregada al otro contratante. El único punto insatisfactorio es que México desperdiciaba 122 millones de metros cúbicos de agua al año, a su costa.

El Acta 241, señala el abandono del argumento de Estados Unidos de que no existía obligación legal de entregar a México agua no contaminada en el Colorado, y que si lo efectuaba, ello era por un mero acto de amistad y de cortesía. Debe de considerarse como una etapa en un camino que aún habría de recorrerse.

Por fin, el 30 de agosto de 1973 se llegó a un arreglo bastante satisfactorio, que se encuentra en el convenio recogido en el Acta 242 de la Comisión Internacional de Límites y de Aguas⁷. El Acta 242 llega mucho más lejos que el Acta 241. Por una parte, ya no se formula reserva alguna por Estados Unidos. Por la otra, se reconoce expresamente el deber de este gran país en cuanto a dos aspectos: a) la de substituir la descarga salina de Wellton Mohawk por aguas más limpias, con menor contenido de sal; b) la obligación de entregar agua con un máximo de contenido de sales, a perpetuidad.

Este nuevo arreglo aporta nuevas y aceptables recomendaciones técnicas. El convenio establece que en lo sucesivo, a partir de principios de 1974, México recibirá la totalidad del agua asignada en el Tratado, la cual no tendrá un contenido mayor de 1,030 partes por millón —según la manera mexicana de contar las partículas—. Para llegar a este resultado, los Estados Unidos tomaron el compromiso de erogar el costo —cien o más millones de dólares— de una planta de desalinización —no nuclear— río arriba en Arizona, y de un canal revestido que se prolongara por territorio mexicano hasta el Estero de Santa Clara, en el Golfo de California, para la descarga de las aguas de Wellton Mohawk y de la salmuera que proviene de la planta desalinizadora.

Hay un aspecto novedoso e interesante en el convenio, que es el reconocimiento indirecto de la responsabilidad por daño y el pago virtual de la indemnización consiguiente, para reparar el deterioro causado por la salinidad en las tierras agrícolas de Mexicali, Baja California. En el párrafo 7 del Acta 242 se contiene la promesa formal de Estados Unidos de aportar fondos a México, bajo el concepto de «ayuda no reembolsable», para la rehabilitación de tales tierras que emprenda el Gobierno mexicano, incluyendo drenaje tubular. Aunque se ha envuelto en una fórmula complicada, y por más que se deja al arbitrio de Estados Unidos el cuántum de esa asistencia, y no se paga la compensación en efectivo, es inescapable la confesión de incumplimiento del Tratado de 1944, la

7. En XII *International Legal Materials* 1105 (1973).



admisión de responsabilidad por daño por contaminación. No debe perderse de vista, por otra parte, que esa ayuda debe ser «mutualmente aceptable a ambos países». Es de imaginarse que si se hubiera consignado en el Acta el pago de una indemnización precisa y efectiva, habría habido dificultades para su aceptación por el Congreso de Estados Unidos.

El Acta 242 le da una significación definitiva al Tratado de Aguas de 1944, y lo completa y amaciza, colmando sus lagunas, evitando para el futuro ambigüedades, evasivas y controversias, definiendo y garantizando la calidad del líquido en lo sucesivo.

Desde otro punto de vista, el Acta 242 constituye la proscripción definitiva de la llamada «doctrina Harmon»⁸, pues se instaura ahí el principio *sic utere tuo*, o sea, el principio de la responsabilidad jurídica estatal por contaminación, por la mano del hombre, de las corrientes internacionales de agua en perjuicio del ribereño aguas abajo.

* * *

El Acta 242 marca el término de una evolución y a la vez el principio de una nueva etapa en que será menester mantener el espíritu de entendimiento entre ambas naciones vecinas. Es palpable el avance desde 1961, cuando la descarga salina, en que Estados Unidos se mostraba reacio a cualquier arreglo hasta el convenio de 1973. En ese intervalo, además de mostrarse buena voluntad y decisión para terminar con el conflicto, se crearon principios y normas de derecho internacional fluvial de gran significación, que a no dudarse habrá de transplantarse al sistema jurídico general de los ríos internacionales. Estas normas completan las famosas «Reglas de Helsinki», de 1966, de la *International Law Association*, sobre ríos internacionales⁹.

El Acta 242, sin embargo, requiere medidas de ejecución que ponen a prueba las relaciones entre ambos países. Por otra parte, aunque se expresa en el Acta que se trata de «una solución permanente y definitiva al problema de la salinidad...»¹⁰, la verdad es que surgen de ella nuevas cuestiones y posibilidades de conflicto.

Es alentador que Estados Unidos haya empezado a cumplir los términos de su obligación. El Ejecutivo norteamericano promovió la Ley H. R. 12834 para cumplir las obligaciones derivadas del Acta 242. Los siete estados de la cuenca del Colorado, a su vez, propusieron la Ley H. R. 12165. El resultado de ambas mociones fue la «Ley para el Control de la Salinidad en la Cuenca del Río Colorado» («Colorado River Basin Salinity Control Act»)¹¹. Por esa Ley se toman disposiciones para

8. «El principio fundamental de Derecho Internacional es la soberanía absoluta de cada nación, contra cualquier otra dentro de su propio territorio». Esto monta a la denegación de cualquier responsabilidad para cualquier Estado para el uso, diversión o contaminación de aguas fluviales internacionales.

9. Véase el reporte de la Conferencia de Helsinki de la *International Law Association*, Comité Sobre el Uso de los Ríos Internacionales (1966).

10. Párrafo 8 del acta.

11. 88 Stat. 266, 43 USC 1571, June 24, 1974, Public Law 93-320 XIII *International Legal Materials*. 989 (1974).



construir la planta de desalinización y sus anexos, capaz de eliminar más de medio millón de toneladas de sal al año, así como el canal que acarreará la salmuera hasta el Estero de Santa Clara. El Gobierno federal norteamericano reducirá el costo, en diez mil o más acres, la superficie irrigable del distrito de Wellton Mohawk. Al mismo tiempo, se autoriza al Secretario del Interior a bombear agua subterránea del distrito de Yuma, hasta ciento sesenta mil acres pies, para completar las entregas de agua dulce a México, adquiriendo ahí 23,500 acres de tierras, para asegurar ese bombeo. Por otra parte, se toman providencias para controlar la salinidad del Colorado mediante la eliminación de fuentes salobres, tal como en el valle de Paradox y Grand Valley, en Colorado, el Geyser Crystal, en Utah, y las Vegas Wash, en Nevada, de manera de abatir en lo sucesivo el contenido de sal de las aguas de ese río.

Debe reconocerse que se van cumpliendo puntualmente los términos del convenio por parte de Estados Unidos, y que el problema puede considerarse casi solucionado.

Empero, permanecen sin ajustarse cuestiones muy importantes. Por lo que se refiere al arreglo de la compensación para auxilio en la rehabilitación de tierras en Mexicali, que se ha comprometido a cubrir Estados Unidos, las negociaciones aún no han principiado, tal vez porque el Gobierno mexicano aún no completa los estudios del caso. Mas es de esperarse, con vista a los antecedentes, que no surja ninguna complicación para el cumplimiento de esta medida, y que esta parte del convenio pueda dejarse solucionada pronto y sin efusión.

Otra de las materias pendientes de ajuste es el de las aguas subterráneas a ambos lados de la frontera. El punto 5 del Acta habla de que ha de celebrarse «un convenio de alcance general sobre aguas subterráneas en las áreas fronterizas», lo cual es un elemento nuevo del derecho fluvial internacional, de difícil tratamiento. Estas podrían llamarse «aguas internacionales subterráneas», hasta ahora no tratadas ni en la doctrina ni en la práctica de los Estados. Mientras se llega a ese pacto, cada país limitará el bombeo, cerca de San Luis, Sonora, a 160,000 acres pies anuales. Confiemos asimismo que este asunto será solucionado en plazo no muy lejano con comprensión y buena voluntad.

Quedan sin resolver varias cuestiones más, que se derivan de la situación especial de la cuenca del río Colorado. La primera de ellas es que el Acta 242 no tomó en cuenta la cuestión precisa de cuál es el nivel absoluto de salinidad que sea aceptable y apropiado para la agricultura en el Valle de Mexicali, así como ese mismo nivel para el Valle de San Luis, Sonora. Ello tendrá que ser objeto de convenio posterior, ya que es un punto que no debe quedar indeciso, pues podría ser causa de conflicto posterior.

Otra materia es la escasez de agua del Colorado. Se había estimado que el flujo de ella montaba a dieciséis millones de acres pies, y un recuento preciso revela que no pasan de catorce millones, y que el volumen no es susceptible de ser aumentado, sino a gran costo. La salinidad, por tanto, propenderá a aumentar, y el agua útil a disminuir, con la consiguiente causa de reflejos y complicaciones. Existe ahí un



conflicto en potencia, pues el concepto de «sequía extraordinaria» no quedó bien definido en el Tratado de Aguas de 1944.

* * *

Todo ello nos conduce a meditar sobre las previsiones que podrían tomarse para evitar el conflicto, o si se presenta, para resolverlo con el máximo de equidad, con apego al Tratado de 1944, y con el mínimo de fricción internacional.

A mi entender, debe pensarse en la Comisión Internacional de Límites de Aguas, México-Estados Unidos¹², como un organismo intergubernamental capaz de reducir el área de conflicto y de proponer soluciones técnicas no contaminadas de política, soluciones profesionales que permitan a los dirigentes de cada uno de los dos países rodear las complicadas negociaciones diplomáticas, preñadas de carga emotiva, de presiones públicas y de partidarismo.

Es obvio que una institución técnica y especializada se encuentra mejor dotada para ello que los negociadores diplomáticos, sobre todo, si se toma en cuenta que la Comisión Internacional de Límites y de Aguas ha venido operando a lo largo de tanto tiempo, y con reconocida eficacia. Se trata de un órgano neutral, imparcial, que mira el problema desde el punto de vista de la posibilidad de ajuste técnico, desahogando un servicio público desinteresado.

Más todavía, la Comisión posee capacidad legal para expedir resoluciones que, al ser aceptadas por los gobiernos¹³ se convierten en normas jurídicas, por virtud de la delegación que hace el Pacto mismo.

La función intrínseca de cuerpos como la Comisión de Aguas les permite crecer, aceptar nuevas tareas, sugerir formas y métodos de arreglo, aconsejar medidas que se hayan observado en controversias entre otros Estados. Por ello, y en vista de que es necesario en el Colorado un organismo intergubernamental con suficiente autoridad para administrar y planear todo lo relativo a la cuenca en una forma más eficiente que la actual, la solución podría estar en confiar esas funciones a la Comisión Internacional de Límites y de Aguas México-Estados Unidos, la cual podría ser reforzada en su estructura y en sus facultades. En cuanto a la primera, podría ampliarse el número de sus componentes, agregándole expertos de otras ramas, como economistas, técnicos de suelos y de cultivos, politólogos y sociólogos, etc. Por lo que mira a sus funciones, podrían ampliársele para conocer de la contaminación, del uso y conser-

12. Véanse artículos 24 y 25 del Tratado de Aguas de 1944, para observar las atribuciones de la Comisión.

13. Artículo 25 del Tratado de Aguas. Debido a las funciones particulares que tiene la Comisión de Límites y de Aguas, según el Tratado de 1944, sus resoluciones, cuando se aprueban, equivalen prácticamente a un convenio ejecutivo, o mejor todavía, sus decisiones son normas jurídicamente obligatorias, por virtud del «consentimiento abstracto constitucional», que el Tratado mismo confiere a la Comisión, al especificar sus funciones y por ser un acto que emerge del pacto que tiene la misma validez del tratado de donde surge.



vacación de aguas en la cuenca, y para proponer medidas para el mejor aprovechamiento de las aguas y la distribución óptima de ellas. También podría ofrecer fórmulas para reducir o ajustar cualquier disputa. En ausencia de cuerpos u organismos para entenderse en bloque con esas tareas, y ante la dificultad de crear nuevas instituciones, la respuesta parece residir en ensanchar a la Comisión.

Es cierto que repugna a los Estados conferir funciones que parecen supranacionales a órganos intergubernamentales, pero mirándolo bien, ellas no serían sino las que los mismos Gobiernos le delegan. Las normas y resoluciones producidas por la Comisión estarían dentro del marco del Tratado de 1944 o del que se suscribiera al efecto. No se crearía derecho nuevo, sino que se trataría de reglas que permitieran la ejecución del pacto. La urgencia de los problemas en el asunto de las aguas del Colorado, y más tarde, en las del Río Bravo, exigen que se piense con buenas dosis de previsión y de audacia. Lo que se propone aquí no tiene nada de exagerado, y suena razonable.