

El agua y las relaciones entre México y Estados Unidos: Tratado binacional de 1906 y las reglas de Helsinki

Ph:D. Jorge A. Salas Plata M.¹

Introducción

El propósito de este ensayo es el de describir a grandes rasgos la asignación histórica de las aguas superficiales que se llevó a cabo en la frontera México-Estados Unidos en el área de El Paso-Ciudad Juárez. Posteriormente, y con base en las Reglas de Helsinki presentadas por la Asociación Internacional de Derecho (ILA, por sus siglas en inglés) en el 2004, hacer una crítica de dicho tratado.

Antecedentes Históricos

El agua es vital para el desarrollo económico de cualquier parte del mundo. Debido a su valor estratégico, este recurso natural genera conflictos entre ciudades, regiones y países. Este ha sido el caso de los Estados Unidos (EU) y México en su zona fronteriza, en la que el Río Bravo/Río Grande es la línea divisoria a lo largo de casi 2000 km. Dicha línea quedó definida en 1848, después de la guerra entre ambos países, con la firma del Tratado de Guadalupe Hidalgo. Mediante este tratado, los EU se ampliaron geográficamente con los actuales estados de California, Nevada, Arizona, Colorado, Utah, Nuevo México y parte de Wyoming, e iniciaron el desarrollo económico de dichas entidades. El control de las

aguas de los ríos Colorado y Río Bravo/Río Grande, como parte de estos nuevos territorios, favoreció el gran desarrollo capitalista agrícola e industrial de los EU en algunos de esos nuevos territorios como California, Colorado y Nuevo México. De 1880 a 1896, la región del sur de Colorado y norte de Nuevo México, pasó de 49,000 hectáreas (121,000 acres) a 129,000 hectáreas (318,000 acres) bajo riego. Lo anterior significó un conflicto doméstico entre los estados de Colorado, Nuevo México y Texas, y un diferendo internacional con México debido a que se disminuyeron los flujos de agua para riego de la región Paso del Norte (condados de Doña Ana en Nuevo México, El Paso, Texas y Ciudad Juárez, Chihuahua). En la década de 1880-1890 el valle agrícola de Ciudad Juárez tenía una población de 17,000 habitantes, y regaba 22,000 hectáreas (54,363 acres) con un volumen de 220 millones de m³.

La Legislación en Materia de Agua

El artículo VII del Tratado de Guadalupe Hidalgo prohibía a los países construir obras hidráulicas que afectaran las ya existentes aguas abajo de los ríos navegables, como era el caso del Río Bravo/Río Grande. Asimismo, el derecho internacional romano regulaba la distribución de las aguas de los ríos binacionales mediante el derecho de apropiación previa (primero en tiempo primero en derecho). La doctrina de apropiación previa, adoptada por la mayoría de los estados del oeste de los Estados Unidos, daba a la primera persona en usar el agua de una corriente, el primer derecho en el uso de la misma. Si el primer usuario no consume toda el agua, entonces el segundo y los posteriores usuarios pueden apropiarse el agua para sus necesidades. Los derechos

¹ Depto. de Ing. Civil y Ambiental. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Correo-e: jsala@uacj.mx

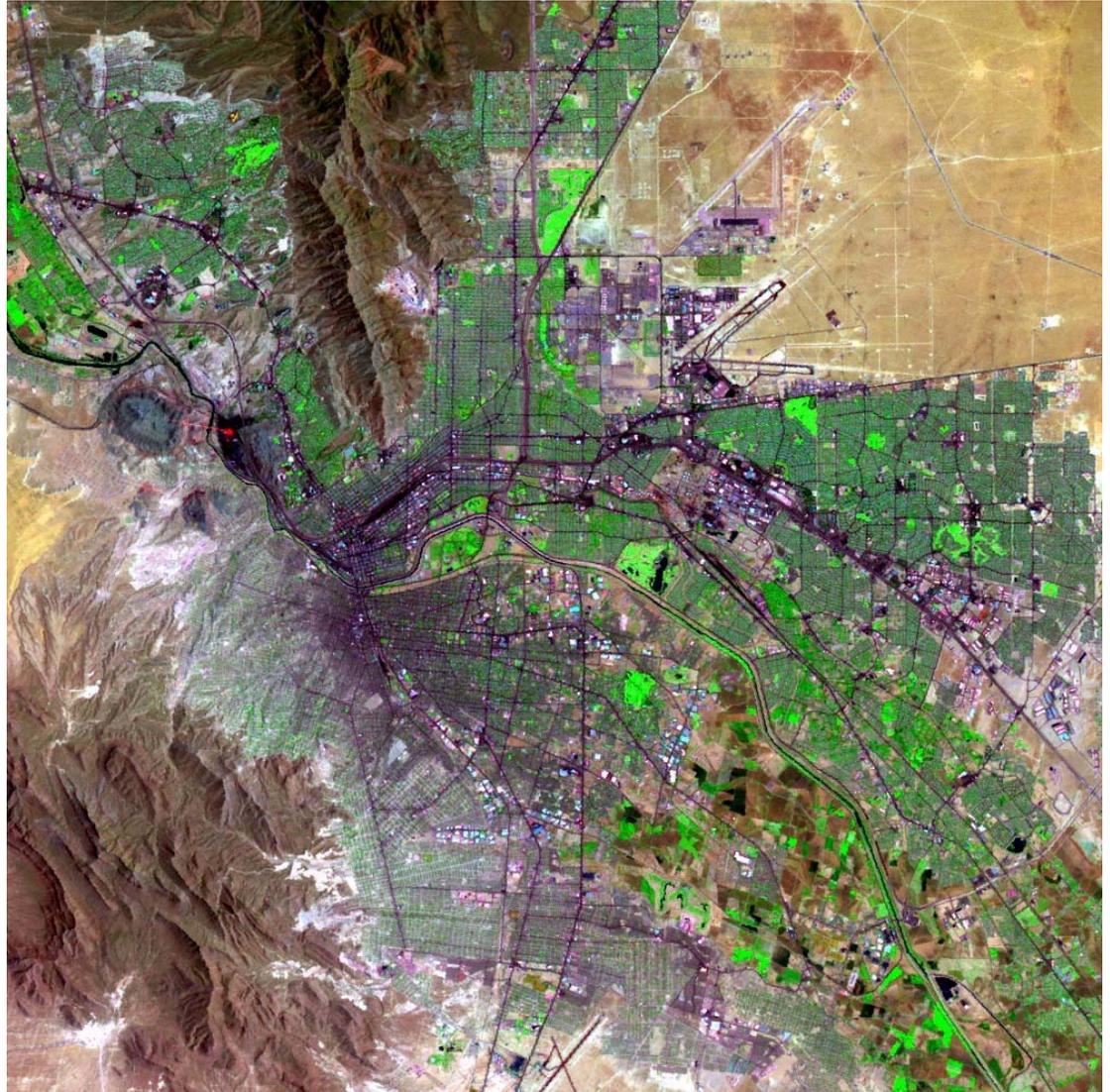
del agua no necesariamente implicaban la propiedad del suelo.

Por otro lado, los derechos de los ribereños (Riparian Law) establecía que los ríos fronterizos eran comunes y pertenecían mitad a los Estados Unidos y mitad a México, para el uso y suministro de agua de los estados vecinos. Ni la jurisprudencia ni la soberanía que un estado ejerciera sobre una porción del río autorizaba a cualquier país a apropiarse de los derechos de agua que le pertenecían al otro. Tampoco disminuir el volumen de la corriente para el consumo o derivación por medio de canales en su territorio. Las reglas de la jurisprudencia romana se consideraban aplicables a las naciones y, por tanto, no eran acciones legales si se derivaba agua de la corriente

de un río navegable afectando al otro país. Incluso cuando un país era dueño exclusivo de la corriente, si estaba junto a otro país vecino que compartía el beneficio de un río declarado navegable, no podía derivar ni disminuir el volumen de este.”

Debido a las derivaciones de agua en el sur de Colorado y norte de Nuevo México, la economía

agrícola de la región entró en crisis; la población disminuyó en esa época a 7,800 habitantes y su superficie de riego se redujo a 6,800 hectáreas (16,803 acres) dado que sólo se contaba con 68 millones de m³ por año aproximadamente.



**Región binacional Juárez, Chihuahua (sur) – El Paso, Texas (norte)
Lamont Doherty Herat Laboratory. Columbia University**

El Tratado de 1906

Ante el reclamo de México por la situación del Valle de Juárez, EU respondió en el plano legal con base en la doctrina de soberanía absoluta con el

objetivo de decidir unilateralmente sobre las aguas de los ríos dentro de su territorio (Doctrina Harmon). Estas medidas de política fueron instituidas en el Acta de Recuperación de junio de 1902. A través de esta acta a México se le impidió hacer uso de cualquier flujo de agua proveniente de los EU. El gobierno federal de los EU decidió privilegiar el desarrollo agrícola del sur de Colorado y consideró inevitable la falta de agua para la agricultura en la región de El Paso/Juárez. También resolvió que los conflictos por el agua eran un asunto meramente de ingeniería y que podía resolverse mediante la construcción de una presa. El Departamento del Interior a través del Buró de Recuperación (USBR) resolvió la construcción de la presa Elephant Butte que habría de reasignar las aguas a Nuevo México, Texas y el Valle de Juárez.

El Tratado de 1906 para la distribución equitativa de las aguas del Río Bravo/Río Grande, firmado por ambos países, le otorgó a México 74 millones de m³ anuales en un punto conocido como la Acequia Madre y provenientes de la presa Elephant Butte, como respuesta a su demanda por daños. Este volumen fue otorgado por los EU como cortesía y, a juicio de este país, no implicaba reconocimiento alguno de los derechos de México a las aguas del río en esta zona. Estados Unidos interpretó también el tratado como una aceptación de México a la renuncia a sus derechos presentes y futuros a dichas aguas. Por su parte, México entendió mediante este tratado que el volumen anteriormente mencionado de agua era un pago en especie por los daños ocasionados a la agricultura del Valle de Juárez y que mantenía sus derechos tradicionales a una porción de las aguas del río, aceptando no levantar más reclamaciones por concepto de los daños que ascendían a 35 millones de dólares. La anfibiología de los términos del tratado

permitió a los EU la aplicación de su filosofía de absoluta soberanía.

El tratado de 1906 no abordó las cuestiones ecológicas y medioambientales.

Las Reglas de Helsinki

El documento Las Reglas de Helsinki expone los nuevos lineamientos de la normatividad internacional en materia de reparto de aguas de ríos binacionales. Estos criterios establecen que el reparto deberá hacerse con base en las necesidades socioeconómicas y políticas presentes y futuras de la región binacional vista como un todo, respetando los derechos tanto de los centros de población como de los ecosistemas. En la nueva normatividad internacional se busca causar el menor daño al medio ambiente y desarrollar la economía de la región sin poner en riesgo la disponibilidad del recurso para las nuevas generaciones del área binacional, es decir con un criterio sustentable. La aplicación de las Reglas de Helsinki presupone una planeación económica regional. Las reglas constituyen una serie de leyes que un administrador del agua, juez o tomador de decisiones tendrían que tomar en cuenta para la solución de problemas relacionados con los recurso agua. Estas leyes sobre el uso de las aguas de los ríos nacionales e internacionales, así como la presencia de la Asociación Internacional de Derecho, son fundamentales en la formulación de la regla básica del uso equitativo y razonable en la utilización y desarrollo de las aguas internacionales. Desde 1966 en que apareció la primera versión de las Reglas de Helsinki, han surgido un conjunto de leyes internacionales relacionados con los problemas ambientales y la protección de los derechos humanos. A continuación se destacan algunas definiciones importantes de las Reglas:

- El término administración incluye desarrollo, uso, protección, asignación, regulación y control de las aguas, independientemente de la cantidad y calidad de las mismas. No se emplea el término en el sentido técnico, que es una connotación estrecha.
- La administración conjunta significa la administración de las aguas de una cuenca hidrográfica considerando las aguas superficiales y/o subterráneas de la misma.
- Las reglas reservan el término "administración integral" (enfoque holístico) para la administración que integra el manejo de los recursos del agua con los otros recursos naturales. Este tipo de administración es esencial para el logro de la sustentabilidad. Considera el agua como parte de los ecosistemas, los cuales no pueden administrarse efectivamente sin un cuidado especial de las interconexiones íntimas de las partes del sistema.
- Las necesidades de las generaciones presentes y futuras deben de ser tomadas en cuenta en la planeación y uso del agua. Todas las personas deben de tener acceso equitativo a los recursos que ellos necesitan y estos recursos, sean renovables o no, no deben agotarse. La noción básica de sustentabilidad incluye el hecho de que el manejo de los recursos naturales debe realizarse de una manera integral
- Una organización regional para la integración económica significa una organización constituida por estados soberanos de una región dada, a quienes sus estados miembros han transferido competencia respecto al tema que gobiernan estas leyes.
- Los estados ribereños tienen el derecho de participar en la administración de las aguas de

una cuenca hidrográfica internacional de una manera equitativa, razonable y sustentable.

- El primer principio de la cooperación es que cada sistema fluvial es una unidad física natural e indivisible, y que como tal debe ser desarrollada para que rinda el mayor servicio posible a toda la comunidad a la que sirve independientemente de si esa comunidad este dividida en dos o mas jurisdicciones políticas. Esta es la base del desarrollo binacional.
- Tres formas de integridad son necesarias para que los ecosistemas continúen con su función: la biológica, química y física.
- El uso equitativo y razonable es un uso determinado por factores relevantes en cada caso particular
- En la determinación del uso equitativo y razonable, los Estados deben primero asignar agua para satisfacer las necesidades humanas vitales.

Discusión

La manera en que se distribuían las aguas en la región antes del Tratado de 1906 era de carácter "usufructuario". Esta palabra, de acuerdo con el derecho romano expresa dos características: *usus* y *fructus*, mientras que la palabra propiedad absoluta incluye los términos anteriores mas el termino *abusus*, es decir, no sólo el derecho al uso del agua y los frutos de tal uso, sino también el derecho al desperdicio, destrucción o consumo total del recurso. Estados Unidos hizo uso de su soberanía, es decir de la aptitud que tiene un estado para crear normas jurídicas internacionales.

Por cuanto a la cortesía internacional que menciona el Tratado de 1906, esta encierra un

contrasentido. Por un lado, la cortesía “esta integrada por las reglas de conducta que regulan los actos con los que se manifiesta la atención, el respeto o el afecto de un sujeto de la comunidad internacional a otro de la misma comunidad. Las normas de conducta integrantes de la cortesía internacional se les llama reglas de decoro, usos sociales reglas de trato externo o convencionalismos sociales”

Sin embargo, los efectos sobre dicha regla en el estado de ánimo de los agricultores y el gobierno mexicano fueron el de un acto descortés.

Las Reglas de Helsinki, incluyen los derechos humanos como una componente de una equitativa y razonable distribución de las aguas transfronterizas. Esto se relaciona con la necesidad de una oferta de trabajo que garantice el pleno empleo de los ciudadanos fronterizos, los aumentos de salarios, así como otros beneficios de crecimiento económico fundamentales ya que las desigualdades en los ingresos de los ciudadanos es de 5-10/1 son contrastantes, independientemente del costo de la vida.

Otro tema importante de las reglas de Helsinki es el de la participación pública y el acceso a la información. Al respecto “...cuando se abren los espacios para la participación de la gente, esta se

fortalece en influencia y presencia política. Las democracias pueden crecer, se puede repartir el poder y las relaciones de poder pueden cambiar. Pero no basta con la voluntad de darle la voz a la gente, se requieren estructuras de participación.” Es decir, que en la administración de las aguas los estados deben asegurar que las personas afectadas por las decisiones puedan participar de manera directa o indirecta en los procesos de toma de decisiones y tener una oportunidad razonable para expresar sus puntos de vista acerca de los programas, planes, proyectos o actividades relacionadas con las aguas. Para permitir tal participación, los Estados deben proveer acceso a la información relevante para la administración de las aguas sin costos ni obstáculos irrazonables.

Conclusión

En la región fronteriza, el tema del agua se ubica en un contexto de tres temas de política mas amplios: el medio ambiente, la mano de obra y los negocios y los derechos humanos, incluyendo los servicios de salud para los necesitados, así como los derechos para las mujeres y los inmigrantes. En suma se requiere justicia social en el sentido de la igualdad de derechos, salarios, y responsabilidades de uno y otro lado de la frontera.



Vista parcial de
El Paso, Texas y Ciudad Juárez
Fuente: Creighton Prep.