

EL DESASTRE DE 1906: LA CONVENCION DEL RÍO BRAVO (RÍO GRANDE) DE 1906, A SUS 100 AÑOS¹

Stephen P. Mumme ²

Introducción

En los anales de las relaciones México-Estados Unidos, la Convención sobre el Río Bravo, que este año cumple un siglo, se encuentra entre los acuerdos más significativos y controvertidos del que ambos países son parte. Su relevancia deriva en gran medida del hecho de que es el primer tratado sobre distribución de aguas compartidas entre los dos países. De hecho, este es el primer tratado en toda América del Norte, antecedendo al Tratado de 1909 entre Canadá y Estados Unidos sobre Aguas Transfronterizas. Como tal, su desarrollo también es significativo para definir el derecho emergente sobre cursos de aguas internacionales.

La Convención de 1906 es controversial en gran medida, evidentemente, por su asociación con la notoria “Doctrina Harmon”. En ésta, los Estados Unidos afirmaron el control unilateral y la completa soberanía sobre el agua que está dentro de su dominio nacional; sin tener en cuenta el impacto sobre un país vecino ubicado aguas abajo. El acuerdo, negociado en condiciones altamente desfavorables para México durante el último año de la dictadura Porfiriana, fue descrito por el eminente diplomático y académico mexicano, Ernesto Enríquez, como el “Desastre de 1906”³. Dicha Convención es ampliamente considerada como dañina y desigual; un claro ejemplo de todo lo que no debiera hacerse para llegar a soluciones equitativas para el manejo de cursos de aguas internacionales, más aún cuando

éstos debieran servir a los mejores intereses de todas las partes.

Aún así, la Convención con todos sus reconocidos defectos ha sobrevivido un siglo hasta ahora y es probable que dure otro más con pequeñas modificaciones formales. Tal Convención es emblemática de nuestras relaciones, para bien y para mal. Es por esto, hacer una útil y breve recapitulación de las circunstancias que condujeron al tratado y los subsecuentes esfuerzos para alterarlo, no solamente para señalar lo que es problemático en el tratado, sino también para reconocer sus fortalezas y tomar en consideración las lecciones que nos enseña para mejorar el manejo binacional del agua en el siglo XXI.

Contexto y Antecedentes

La Convención de 1906 tiene sus antecedentes en el decisivo Tratado de Guadalupe Hidalgo, firmado en 1848, y en el Tratado del Gadsen o Tratado de la Mesilla, de 1853. Estos tratados -que establecen el moderno límite fronterizo entre Estados Unidos y México-, fallaron en establecer la trascendental cuestión de la división de las aguas internacionales entre los dos países.⁴

A pesar de la creciente competencia por las aguas del Río Bravo, los gobiernos estadounidense y mexicano trataron realmente el asunto hasta finales de los años 70 del siglo XIX. Para entonces, tanto los ciudadanos del Paso como los de Ciudad Juárez, se preocuparon

¹ Traducción de Bárbara A. Zárate Tenorio, programa “Agua y Sociedad”, El Colegio de San Luís.

² Colorado State University.

³ Ernesto Enríquez Coyro, *El Tratado entre México y los Estados Unidos de América sobre Río Internacionales*, tomo I y tomo II, FCPS-UNAM, México, 1975.

⁴ Norris Hundley, *Dividing the Waters. A Century of Controversy Between the United States and Mexico*, The Regents of The University of California, 1966, p. 18.



“El río Bravo tiene una gran cauce comparado con las afluencias que vierten sus aguas. El final del río San Antonio desemboca en el río Bravo”, 1926, Zaragoza, Coahuila, AHA, Aprovechamientos Superficiales, c. 297, exp. 7040.

de la disminución de los flujos en las comunidades ubicadas aguas abajo, como consecuencia de las desviaciones llevadas acabo aguas arriba en los Estados Unidos. Por lo que se consideró la necesidad de un acuerdo internacional para asegurar los usos agrícolas existentes de agua en la región del Paso del Norte, especialmente en épocas de sequía. Los tratados existentes eran de poca ayuda a este respecto. El único mecanismo disponible para la resolución de disputas internacionales por el agua, se encontraba en los artículos: VI y VII del Tratado de Guadalupe Hidalgo; los cuáles mantenían el derecho a la navegación de cada país en el Río Grande y Colorado, que posteriormente se reafirmó en el Tratado de la Mesilla.

En 1879, los texanos del Paso presionaron al Departamento de Estado para que se acercase a México a tratar lo relacionado con los alegatos acerca de las desviaciones ilegales de agua en el Valle de Juárez; las demandas que se generaron en este sentido fueron rechazadas por México. Las cosas permanecieron de tal forma hasta 1888 cuando la sequía agravó nuevamente las tensiones locales; por lo que los ciudadanos del Paso solicitaron un reporte a Anson Mills, un ingeniero militar. Con base en la

consistencia del reporte de Mills, el Congreso de Estados Unidos autorizó el inicio de conversaciones diplomáticas con México para alcanzar una resolución a la disputa.⁵

En ese momento, México tomó la iniciativa atribuyendo la escasez a las desviaciones de agua llevadas acabo por Estados Unidos en las cabeceras del Río Bravo.⁶ Las conversaciones se detuvieron por varias razones. En 1895, México intensificó sus esfuerzos, demandando 35 millones de dólares por daños y acusando a los Estados Unidos de faltar a las cláusulas de navegación del Tratado de Guadalupe Hidalgo y el Tratado Gadsen.⁷

El resultado inmediato del empuje diplomático mexicano tuvo como consecuencia la determinación del abogado general de los EUA, Judson Harmon, la cual sería conocida por todo el mundo como la Doctrina Harmon. La lectura que Harmon dio a los tratados afirmaba que no existía ninguna obligación por parte

⁵ Hundley, *Dividing*, p. 22.

⁶ Enriquez Coyro, *El Tratado*, p. 100.

⁷ Hundley, *Dividing*, p. 22.

de los Estados Unidos de negociar con México en materia de agua, sobre la cuestión de la navegación, desentendiéndose del lenguaje inclusivo de los tratados originales y enfocándose en la Convención Fronteriza de 1884 que limitó los derechos comunes de navegación a los “canales realmente navegables”.⁸ Harmon simplemente afirmó que el Río Bravo era históricamente no navegable en El Paso, y que las cláusulas de navegación solamente aplicaban al tramo internacional del río.⁹

Bajo esta lectura, cualquier desviación por parte de los Estados Unidos aguas arriba, carecía de restricción por sus compromisos sobre el alcance internacional del río. Asimismo, Harmon fue más allá argumentando que, sobre la base de absoluta soberanía municipal en el derecho internacional y como ribereño de la parte alta, los Estados Unidos no tenían obligación alguna para considerar el impacto en México de sus usos del agua.¹⁰ Argumentó que el derecho internacional no requería nada de los Estados Unidos, aunque pudiera considerar algún arreglo sobre la base de “cortesía”.¹¹

Apesar de esta draconiana lectura, el Departamento de Estado prosiguió conversaciones con México motivadas por la urgente situación local. En 1896, se le pidió a la novata Comisión Internacional de Límites, cuya sección estadounidense presidía Mills, considerar la posibilidad de un reparto “equitativo” del agua entre los dos países, en lo que México estuvo de acuerdo. El reporte final de la Comisión Internacional de Límites, atribuyó el problema de escasez local a las desviaciones de Estados Unidos aguas arriba, lo que apoyó la demanda de México de privación ilícita. Ésta hizo un llamado para la construcción de una presa internacional, justo aguas arriba del Paso, para asegurar a cada nación sus “derechos legales y equitativos”; con las aguas confiscadas para ser repartidas por igual entre los dos países.¹²

Desafortunadamente, la implementación de las recomendaciones de la Comisión Internacional de Límites fue limitada; la cual fue obstruida por la



“La fábrica Río Bravo, es un molino llamado Morelos, irrigado por el canal de Nava”, 1926, Zaragoza, Coahuila, AHA, Aprovechamientos Superficiales, c. 297, exp. 7040.

Compañía de Irrigación y Presa del Río Grande (CIPRG), una sociedad Británico-Americana de especuladores de agua que se empeñó en la construcción de una presa unas 125 millas aguas arriba, en Elephant Butte, Nuevo México.

Tratando con el Departamento del Interior, en lugar del Estado, y persiguiendo su caso a través de Cortes Americanas, los inversionistas de la CIPRG se opusieron exitosamente a la presa del Paso, bloqueando así la propuesta hasta 1903, cuando sus demandas fueron desechadas. Sin embargo, para entonces los oficiales del estado de Nuevo México lograron persuadir al Departamento de Estado de que una presa en Elephant Butte era deseable y obtuvieron los fondos del congreso para el trabajo, sin considerar la posición de México al respecto.

Cuando México protestó, los Estados Unidos negaron cualquier obligación en el derecho internacional con sus vecinos aguas abajo; ignorando más de veinte años de negociaciones y decisiones de las cortes que a pesar de las opiniones de Harmon, asumían lo contrario.¹³ Por incongruente que parezca hoy, los Estados Unidos ofrecieron llegar a un acuerdo internacional con México, de manera

⁸ Charles A. Timm, *The International Boundary Commission, The United States and Mexico*, University of Texas Press, Austin, 1941.

⁹ Hundley, *Dividing*.

¹⁰ Enriquez Coyro, *El Tratado*, p. 123.

¹¹ Hundley, *Dividing*, pp. 23-24.

¹² Hundley, *Dividing*, pp. 24-25.

¹³ Enriquez Coyro, *El Tratado*, pp. 229; 244-245.

amigable y sobre la base de “altos principios de equidad.” Sin embargo, México fue dejado con pocas opciones frente al unilateralismo estadounidense. Otro elemento que complicó el problema, fue que dos diplomáticos destacados de México, primero Matías Romero, Ministro Plenipotenciario en los Estados Unidos, y después el embajador Manuel Aspiroz; cayeron enfermos durante la última fase de las negociaciones y murieron;¹⁴ dejando la difícil cuestión en las manos de negociadores inexpertos; por lo que México, eventualmente cedió a la presión por parte de los estadounidenses.¹⁵

Plazos y Flujos

El resultado en 1906, fue la firma de la Convención México-Estados Unidos que repartió las aguas del alto Río Bravo.¹⁶ Con este arreglo, los Estados Unidos obtuvieron más del 90 por ciento del promedio de flujo anual de 1 millón de acres-pie en el alto Río Bravo (según las estimaciones de los Otowis en Nuevo México). México recibió una garantía de 60 000 acres-pie, basada en los usos máximos conocidos de los colonos mexicanos en el Valle de Juárez.¹⁷ Los Estados Unidos estuvieron de acuerdo en construir por su cuenta la presa “Elephant Butte” y México estuvo de acuerdo en renunciar a las demandas por daños, además de renunciar a cualquier demanda futura sobre esta sección del río.¹⁸

¹⁴ Matías Romero falleció el 30 de Diciembre de 1898. Manuel Aspiroz murió el 24 de Marzo de 1905 (Enríquez Coyro, *El Tratado*, pp. 177; 231).

¹⁵ Lipper argumenta que la doctrina Harmon nunca fue definitivamente aplicada como una cuestión de derecho internacional como el principio no está establecido en el Tratado, que en su lugar se refiere a la “cortesía” como su base (Véase Jerome Lipper, “Equitable Utilization,” in A.H. Garretson, R.D. Hayton, and C.J. Olmstead (eds.), *The Law of International Drainage Basins*, Oceana Publications, New York, 1967, p. 27). Valdría la pena hacer notar que el Departamento de Estado de los Estados Unidos, al rechazar la protesta de México, previo a la conclusión del Tratado, tampoco hace referencia directa a la doctrina Harmon (Enríquez Coyro, *El Tratado*, pp. 244-245).

¹⁶ *Convention between the United States and Mexico Providing for the Equitable Distribution of the Waters of the Rio Grande for Irrigation Purposes*, May 21, 1906, 34 Stat. 2943.

¹⁷ *Convention*; Steve Reynolds, “The Rio Grande Compact,” in Clark Knowlton (ed.), *International Water Law Along the Mexican-American Border*, Contribution No. 11 of the Committee on Desert and Arid Zones Research, Southwestern and Rocky Mountain Division, A.A.A.S., University of Texas at El Paso, Texas, p. 56, 1968.

¹⁸ *Convention*.

Este acuerdo sería ampliamente criticado y condenado por los mexicanos, incluyendo oficiales de gobierno y diplomáticos,¹⁹ quienes aún creen que México fue forzado injustamente a rendirse en sus perspectivas de desarrollo futuro en el Valle de Juárez debido a la imposición de soberanía de los Estados Unidos.

Enriquez Coyro ha enumerado los principales defectos de la Convención, tales como: 1) el fracaso en afirmar cualquier principio de derecho internacional más allá de la cortesía o cualquier derecho de México a las aguas internacionales; 2) la aceptación de una cuota fija de 60 000 acres-pie anuales, basada en una lectura estrecha de los usos de México entonces existentes en el Valle de Juárez, ignorando el anterior hallazgo y la propuesta de la Comisión Internacional de Límites; 3) la aceptación de un calendario fijo para las entregas de agua de México, que no fueron adecuadas a las necesidades cambiantes del Valle de Juárez; y 4) el uso de la palabra en inglés “claim” (demanda) con respecto a los derechos de México, negando así a México cualquier acceso al uso de flujos excedentes en el curso del río que pasa por debajo de Ciudad Juárez.²⁰ Sin embargo, Enriquez no menciona otra de las debilidades en la Convención, como es: el fracaso para definir el significado del término “sequía extraordinaria”.

En suma, no cabe duda de que México fracasó en conseguir un trato justo en los términos de este tratado. Asociado con el rechazo de las demandas de México a una porción de la zona del Chamizal en la misma región en 1911 por parte de Estados Unidos,²¹ la Convención de 1906 dio la impresión de indiferencia al derecho internacional y a las circunstancias locales de México. La consecuencia inmediata fue el enfriamiento de la diplomacia bilateral en materia de agua, que duraría más de 30 años, y se puede afirmar que hasta el día de hoy perjudica nuestras relaciones bilaterales.

¹⁹ Enríquez Coyro, *El Tratado*, pp. 267; 258; Joaquín Bustamante, *La Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos*, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México, 1999, p.

82; Jenaro Paz Reyes, “División de las Aguas del Río Bravo (Grande) entre México y los Estados Unidos”, in Knowlton, *International Water*, pp. 16-17.

²⁰ Enríquez Coyro, *El Tratado*, pp. 267-268

²¹ Bustamante, *La Comisión*, pp. 87-95.

Los Esfuerzos de México para Enmendar la Convención

Es más que sólo de interés histórico el hecho de que México, poco después de la caída del régimen Porfiriano, expresó graves reservas con la Convención de 1906 y buscó alterar sus términos. La cuestión del uso de flujos excedentes del Río Bravo debajo de Ciudad Juárez fue oficialmente planteada por la delegación mexicana de la Comisión Internacional de Agua, establecida en 1929 para tratar de resolver las disputas de agua sobre los ríos Bravo y Colorado.²² En esta ocasión, la delegación estadounidense, bajo los argumentos de que el asunto estaba ya decidido, rechazó aceptar la propuesta de México de un reparto en mitades de los excedentes de agua. México nuevamente planteó el asunto informalmente en las negociaciones que llevaron a la Convención de la Rectificación del Río Bravo de 1933, que tuvo el efecto de limitar la irregularidad en las recaudaciones excedentes de agua debajo de Ciudad Juárez.²³

Para 1930, la resistencia de Estados Unidos a cualquier alteración formal de la Convención de 1906 fue fortalecida por el Compacto del Río Grande, el cual asignaba el agua del río entre los estados que comparten la cuenca del interior de Estados Unidos.²⁴ Aún así, México persistió en su demanda. Planteó el asunto de nuevo en 1939, durante las discusiones exploratorias sobre la repartición de las aguas en la parte media y baja de los ríos Bravo, Colorado y Tijuana.²⁵ En 1941, sus esfuerzos fueron modestamente recompensados. Poco antes de que estuvieran por comenzar las negociaciones que llevaron al Tratado de Agua de 1944, México pidió a su contraparte estadounidense reconsiderar el calendario fijo de las entregas a los irrigadores del Valle de Juárez. Los Estados Unidos estuvieron de acuerdo de hacerlo de manera informal y temporal; sobre el entendimiento de que este cambio no constituiría alguna enmienda formal de la Convención o algún precedente duradero.²⁶ En la insistencia de los Estados Unidos, el asunto de modificar la Convención de 1906 no se incluyó en las deliberaciones formales, llegando así al decisivo Tratado de Aguas de 1944.²⁷

²² Enriquez Coyro, *El Tratado*, p. 511.

²³ Enriquez Coyro, *El Tratado*, pp. 538-539.

²⁴ Bustamante, *La Comisión*, p. 116; Reynolds, "The Rio Grande".

²⁵ Enriquez Coyro, *El Tratado*, pp. 587-588.

²⁶ Enriquez Coyro, *El Tratado*, p. 604; Bustamante, *La Comisión*, p. 200.

²⁷ Bustamante, *La Comisión*, p. 202.

Significado e Implicaciones

Con todos sus defectos, la Convención de 1906 tiene la distinción de permitir que proceda la reclamación de una provisión de agua segura -aunque insuficiente- del alto Río Bravo para el Valle de Juárez. El acuerdo ha sido vital para el desarrollo regional, asegurando una provisión confiable aguas arriba en años de no sequía, y sirviendo también como una protección contra la sequías periódicas. Por su parte, los Estados Unidos absorbieron el costo completo de desarrollar y operar las Presas de Elephant Butte y Caballo, aguas arriba del Paso-Texas y la mayoría del costo de la rectificación del Río Bravo en los años treinta. Su exitosa demanda del 90 por ciento del agua del río permanece como el conductor crítico del desarrollo de la cuenca, desde El Paso, Texas, extendiéndose a través de Albuquerque, Nuevo México, hasta Alamosa y Montrose en el Valle de San Luís, Colorado.

La experiencia de México con el "desastre de 1906" no fue completamente en vano. El tratado aseguró no solamente los usos existentes en el Valle de Juárez, sino que además, subsecuentes negociadores mexicanos de los ríos Bravo, Colorado y Tijuana contaron con la información sobre los repartos en el Alto Río Bravo.²⁸ La notable diplomacia mexicana que condujo al crucial Tratado de Agua de 1944 se benefició de las lecciones aprendidas a lo largo de una década de negociaciones que culminaron con la Convención de 1906. En 1943, cuando México y los Estados Unidos entraron en serias negociaciones sobre las aguas del medio y bajo Río Bravo, y el Río Colorado; el Departamento de Estado se vio restringido para sostener la Doctrina Harmon frente a un creciente cuerpo de derecho internacional relacionado al manejo de cursos de aguas internacionales, mucho del cual, fue construido sobre la base legal de la posición mexicana; antes y después de que la Convención de 1906 fuera firmada. El Tratado de 1944 que recogió el principio legal sobre distribución equitativa, para todo propósito práctico, marcó el obituario de la Doctrina Harmon como una cuestión de derecho internacional. El hecho de que esto fuera así, es en buena medida un verdadero tributo a los esfuerzos persistentes y enérgicos de los diplomáticos de México. Este logro

²⁸ Cesar Sepúlveda, *La Frontera Norte de México, Historia, Conflictos 1762-1975*, Porrúa, México, 1976.

hizo avanzar el derecho internacional de cursos de aguas compartidos con gran beneficio para la comunidad internacional.

Aún así, la Convención de 1906 sigue siendo una herida dolorosa en las relaciones de México con los Estados Unidos. El trato inequitativo experimentado hace un siglo todavía resuena a través del Valle de

Juárez. No cabe duda de que cuando los Estados Unidos manifiestan preocupaciones que caen dentro de la legítima jurisdicción de las obligaciones del Tratado de 1944 sobre el Río Bravo, México recuerda la Convención de 1906. Así es como debiera ser. El legado de un pasado inequitativo debe inspirar siempre la esperanza y la promesa de un futuro más equilibrado.



“Caída de Pilot Know, Estados Unidos de América”, 1941, Distrito de riego del río Colorado, Baja California, AHA, Aprovechamientos Superficiales, c. 3062, exp. 42323