



## Silala: las aguas de la discordia

### 1. Antecedentes

El río Silala o Siloli, como se le reconoce indistintamente, nace en la alta cordillera boliviana a los pies del cerro del mismo nombre situado a cuatro kilómetros al sur del cerro Inacaliri, ubicado a unos 300 kilómetros de Antofagasta, sobre la frontera, y desde ahí fluye hacia territorio chileno a través de una gradiente existente entre ambos países. Ingresa a Chile aproximadamente a la altura del paralelo 22° LS y cinco kilómetros más abajo llega como afluente al río Inacaliri, con un caudal total de 250 lts/seg.

Debajo de la frontera, entre Chile y Bolivia, las aguas del Silala son captadas parcialmente por la empresa Ferrocarril Antofagasta Bolivia, que posee derechos de aprovechamiento en Chile desde 1906 y CODELCO, empresa que posee derechos de aprovechamiento de aguas conforme al Código de Aguas de Chile. Esta empresa capta aguas del río Inacalari (río al que se une el Silala, alrededor de 4,5 kilómetros al interior de Chile, continuando con dicho nombre hasta incorporarse al río San Pedro, afluente del Loa), que en un porcentaje minoritario (aproximadamente 25%) proviene del Silala, por lo cual, debe decirse que la mayor parte de sus aguas son de origen chileno.

#### RESUMEN EJECUTIVO

El río Silala ha sido motivo de controversia por parte de Chile y Bolivia por largo tiempo, sin embargo, recientemente los vicescancelleres de ambos países han anunciado un eventual acuerdo respecto de la utilización de sus aguas que se ajustaría a las normas de derecho internacional y serviría como antecedente para eventuales futuros acuerdos relativos a otros cursos de aguas internacionales. El texto, cuya discusión ha sido pospuesta por Bolivia hasta marzo, a la espera de que termine el período electoral que está viviendo, es fruto de negociaciones sostenidas por ambos países y se enmarca dentro de la agenda de trece puntos que se han fijado para mantener un diálogo sin exclusiones.

Los primeros antecedentes de uso de estas aguas datan de 1906, cuando la empresa The Antofagasta and Bolivia Railway Company Limited, adquirió la titularidad de las aguas sobre el Silala en Chile, lo que fue debidamente documentado y, posteriormente en el año 1908, la misma empresa obtuvo una concesión otorgada por la prefectura de Potosí en Bolivia, con el propósito de asegurar su abastecimiento para el funcionamiento del ferrocarril en el tramo entre Antofagasta y Oruro. La concesión otorgada por la prefectura de Potosí fue hecha en forma gratuita, aunque no hay claridad respecto del por qué la compañía The Antofagasta and Bolivia Railway Company Limited habría adquirido dichos derechos gratuitamente. Algunos investigadores sostienen que las aguas habrían sido arrendadas, pero hasta la fecha no se han encontrado documentos que así lo acrediten, otros sostienen que la concesión se habría otorgado en forma gratuita en virtud del pago de coimas a los funcionarios a cargo de otorgar dichas concesiones, sin embargo, no ha aparecido ningún tipo de antecedentes que permitan acreditarlo. La gran mayoría estima que la concesión se entregó de esa manera para garantizar el funcionamiento del ferrocarril hasta Oruro, situación que beneficiaba a las comunidades bolivianas de dicha zona.

En 1961 la compañía decidió cambiar las máquinas a vapor por unas a diesel, pero conservó los derechos adquiridos hacía medio siglo y los utilizó para abastecer los sistemas de riego agrícola y consumo humano en poblaciones menores ubicadas entre la cuenca baja del Silala; asimismo las utilizó para abastecer a las empresas mineras e industriales que poco a poco fueron apareciendo en la zona. El Estado chileno, por su parte, las destinó para uso doméstico e industrial en el complejo minero de Chuquicamata. The Antofagasta and Bolivia Railway Company Limited, pasó posteriormente a denominarse Ferrocarril Antofagasta Bolivia (grupo Luksic), compañía que siguió utilizando las aguas sin que se presentara ningún tipo de reclamación por parte de Bolivia hasta 1997. Se presume que antes de esa fecha Bolivia no evaluó ningún reclamo, ya que la nación altiplánica no hacía uso de las aguas del Silala que fluyen por su territorio, dado que no existen poblaciones o actividades industriales en un radio de 70 kilómetros contados desde el nacimiento del curso de agua. De hecho en 1996, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia señalaba que *“el Silala es un río que tiene su origen en una vertiente que brota al pie del cerro del mismo nombre –en territorio de Bolivia- e ingresa posteriormente a territorio de Chile. Dicho de otro modo, Bolivia es dueño del curso superior de ese río y Chile, del inferior”*, es decir, hasta ese año los bolivianos sostenían una posición similar a la que Chile tiene respecto del origen de las aguas del Silala y no manifestaban ninguna oposición al aprovechamiento de las mismas por parte de nuestro país.

## **2. El inicio del conflicto**

Desde 1997 comenzó a gestarse en Bolivia una nueva teoría respecto del origen de las aguas del Silala. En efecto, tanto autoridades políticas como académicas empezaron a hablar de que estas correspondían a vertientes o manantiales que brotan en el territorio boliviano, pero no corren en forma natural, sino artificial, dentro del territorio de Bolivia, para luego seguir hacia territorio chileno. Paralelamente, ese mismo año, Naciones Unidas dio a conocer su “Convención sobre los usos no navegables de los cursos de aguas internacionales”, la que a pesar de no haber entrado en vigencia aún, ha sido invocada como

antecedente para resolver varios conflictos. En ella se define en el artículo 2° letra b) como “curso de agua internacional” aquellos que se encuentran en Estados distintos. Posteriormente en el artículo 5° relativo a la Utilización y participación equitativas y razonables en los cursos de agua internacionales señala que: *“1. Los Estados del curso de agua utilizarán en sus territorios respectivos un curso de agua internacional de manera equitativa y razonable. En particular, los Estados del curso de agua utilizarán y aprovecharán un curso de agua internacional con el propósito de lograr la utilización óptima y sostenible y el disfrute máximo compatibles con la protección adecuada del curso de agua, teniendo en cuenta los intereses de los Estados del curso de agua de que se trate. 2. Los Estados del curso de agua participarán en el uso, aprovechamiento y protección de un curso de agua internacional de manera equitativa y razonable. Esa participación incluye tanto el derecho de utilizar el curso de agua como la obligación de cooperar en su protección y aprovechamiento, conforme a lo dispuesto en la presente Convención”*.

A la luz de las interpretaciones que comenzaron a surgir de este texto legal, se presume que ellas habrían contribuido al cambio de posición del gobierno boliviano, la que quedó de manifiesto en 1997. En junio de ese año, durante la administración del entonces presidente Gustavo Sánchez de Losada, la Prefectura del Departamento de Potosí, lugar donde se encuentra el origen de las aguas, decretó, mediante Resolución N° 71/97 de 14 de mayo de 1997, la revocatoria y anulación de la Concesión de las aguas del Silala, al haberse establecido en el segundo considerando de este documento *“que ya no existen las motivaciones condicionantes reales como normativas que dieron lugar a la concesión, por lo que no se justifica mantener subsistente la concesión de las aguas que forman las vertientes del Silala”*<sup>1</sup>. Las autoridades de Potosí estimaban que al haber sido sustituidas las locomotoras a vapor por máquinas diesel, el contrato de concesión de 1908 debió quedar sin efecto inmediatamente después de la sustitución.

Los chilenos, por su parte, reaccionaron interponiendo un recurso de nulidad contra el Prefecto de Potosí, donde afirmaron que esa autoridad *“no tiene competencia ni jurisdicción alguna para revocar y anular concesiones y adjudicaciones de aguas públicas”*. El recurso fue resuelto el 2 de agosto de 1997, por la Sala Plena de la Corte Superior del Distrito de la ciudad de Potosí, donde el tribunal se declaró *“sin competencia para reconocer el recurso de nulidad intentado por la empresa Antofagasta (Chili) and Bolivia Railway Co. Ltd., debiendo recurrir esta empresa a la jurisdicción llamada por ley”*. A partir de ese momento, ambas partes tomaron contacto realizándose las primeras reuniones entre las autoridades bolivianas y los particulares chilenos afectados; en ellas, los nacionales sostuvieron que la concesión sobre las aguas del Silala les fue otorgada a título gratuito y sin limitación alguna, salvo la obligación de reservar un tercio de las aguas para Bolivia, cantidad que a dicho país hasta la fecha no le había interesado. Lamentablemente, las reuniones fueron infructuosas; por una parte, las autoridades bolivianas reclamaban la indemnización por el uso de las aguas para fines distintos de los que habían sido otorgados y los chilenos sostenían que la empresa que representaban no captaba agua en Bolivia sino que en Chile y esto lo hacía en virtud de

---

<sup>1</sup>. Martínez, Cástulo: Las aguas del Silala: incluyendo el caso del Río Lauca, una reparación pendiente. En especial, puede revisarse su capítulo 3°: Las aguas del Silala arrendadas a una empresa inglesa en [www.geocities.com/elmardebolivia/LAS AGUASDELSILALA](http://www.geocities.com/elmardebolivia/LAS_AGUASDELSILALA).

los derechos que había adquirido en Chile desde 1906. Sin embargo, las acciones bolivianas siguieron avanzando, así en 1999 el parlamento boliviano instruyó a su Instituto Geográfico Militar que cambiara en todas las cartas y mapas oficiales el nombre del río Silala por el de “Vertientes”<sup>2</sup>.

Posteriormente, el año 2000, el conflicto adquirió una nueva dimensión ya que Bolivia, a pesar de los reclamos chilenos que sostenían que las aguas del Silala no podían ser licitadas ni adjudicadas por el Estado boliviano porque se trataría de un “río de curso internacional”, decidió adjudicarlas a la empresa DUCTEC S.R.L. Esta última suscribió un contrato a través del cual, la Superintendencia de Aguas de Bolivia, le otorgó autorización para el aprovechamiento de las aguas del Silala por un período de 40 años. En ese mismo acto, las autoridades bolivianas señalaron que la empresa podría tomar varios cursos de acción entre los que contaban el desvío del río para impedir su entrada a territorio chileno. La empresa, por su parte, no tenía intención alguna de desviar las aguas, sino que su intención era cobrar por el caudal que aprovechaba la región chilena de Antofagasta. Ya en el primer intento de cobro, tanto los administradores de la Empresa Ferrocarriles de Antofagasta, como los dirigentes de CODELCO, se negaron a pagar las facturas de consumo enviadas por DUCTEC, argumentando que el uso de todas las aguas que consumían se encontraba amparado por los derechos de aprovechamiento otorgados de conformidad a la legislación chilena.

Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile instruyó a ambas instituciones para que no entraran en conversaciones directas con la firma boliviana DUCTEC, ya que ahora el asunto salía del ámbito empresarial para convertirse en un “litigio internacional”. De acuerdo a lo señalado por el diario El Mercurio, en su edición del 4 de julio de 2000, la canciller chilena, Soledad Alvear, envió una carta oficial a CODELCO y al Ferrocarril Antofagasta Bolivia (FCAB) donde manifestó que el conflicto del Silala no está dentro de la esfera privada, sino en el terreno de la relación bilateral entre dos Estados. El fundamento de dicha posición es que este no era el único recurso hídrico compartido entre ambas naciones, por lo tanto, la resolución del conflicto sentaría un precedente para resolver la utilización de otros ríos internacionales entre ambos países.

La concesión de DUCTEC fue revocada el año 2003. Sin perjuicio de ello, Bolivia insistió en su posición, exigiendo el Presidente de la época, Carlos Mesa, que Chile pagara por el uso de las aguas del río Silala, lo cual fue rechazado por nuestro país. A partir de ese momento los gobiernos asumieron el control de la discusión, la que entró en el contexto del diálogo sin exclusiones que ambas naciones habían adoptado a partir del año 2000 y que el año 2006 se formalizó como punto VII de la agenda de trece puntos adoptada entre Chile y Bolivia y que incluye entre otros temas el aspecto marítimo.

Bolivia inició las negociaciones fijando su postura: las aguas del Silala no corresponden a un río, menos a un río internacional, *“ya que no hay un curso natural que genere un cauce ni un sistema que integre el*

---

<sup>2</sup> Von Chrismar Escuti, Julio: El Silala es un río y como tal debe ser considerado, en revista Política y Estratégica N°93, ANEPE, Santiago, p.73.

agua, el cauce y las riberas para formar un río internacional de cursos sucesivo, sino afluentes que han sido canalizados para el aprovechamiento indebido de Chile, por cuanto desde 1962 sus aguas están siendo utilizadas con un propósito distinto al original”<sup>3</sup>. En virtud de lo anterior, Bolivia justifica la limitación de las concesiones a 40 años, con lo que caduca la concesión a favor del ferrocarril Antofagasta Bolivia, actual titular de la concesión de las aguas del Silala. Chile, por su parte, insistió que las aguas del Silala corresponden a una concesión otorgada a particulares y que el río Silala constituye un recurso hídrico internacional compartido de acuerdo a lo refrendado mediante notas oficiales que datan del año 1999. En definitiva, ambas naciones reconocieron el carácter jurídico de la controversia al discutir el origen de las aguas y, en consecuencia, las normas que debían implementarse para el manejo del recurso.

La argumentación de Chile se basa en una serie de estudios geográficos que demuestran la calidad de río internacional que tiene el Silala. En efecto, *“el curso del río Silala, de acuerdo a una visión aérea tomada desde una altitud de 11.430 m. por aerografía, de 30 de abril de 1961 complementada por la carta topográfica escala 1:50.000, Ed. 1998, está claramente conformado por una larga, estrecha y sinuosa quebrada, de dirección general N.E.-S.W., que el territorio boliviano, desciende paulatinamente desde el Este hacia el Oeste, por el borde meridional de un campo de lava localizado al S.E. del Cerro Incacaliri, que se extiende como una gran lengua hacia el sur, hasta la latitud de la puntilla norte del Cerrito de Silala (4.850 m.) Ese campo de material volcánico forma una meseta de bordes abruptos, que constituyen la ladera derecha de la quebrada por cuya vaguada corre el río Silala.*

*Frente al extremo meridional de ese campo volcánico o meseta de lengua y al N.E. del Cerrito Silala se encuentran las vertientes o manantiales del Silala o Siloli, que brotan desde el suelo y fluyen hacia esa larga y angosta quebrada, por donde corren hacia el Oeste siguiendo la vaguada.*

*Aproximadamente en el primer tramo de recorrido, el río Silala toma dirección general E-W y describe una curva suave, para pasar por el pie del extremo norte del Cerrito de Silala. Desde ese extremo, el río Silala continúa su curso en dirección general hacia el Oeste y se junta, al N-W del cerrito de Silala, con otra quebrada de laderas escarpadas, que concluyen en la ribera Norte, después de correr en dirección general N.E.-S.W., casi paralela al río Silala por el norte de la cota 4.370.*

*Desde esa confluencia, el río Silala prosigue su curso en dirección general N.E.-S.W. tras un recorrido de aproximadamente 600 metros, cruza el límite internacional a 4.317 metros de altitud y entra en territorio chileno”<sup>4</sup>.*

En consecuencia, en su condición de río internacional, a juicio de Chile, el Silala debía tener el tratamiento que el derecho internacional contempla para los cursos de agua internacionales para fines distintos de la

---

<sup>3</sup>. Hormázabal, Fernando: El libro blanco de Chile, el problema marítimo boliviano. Ediciones Centro de Estudios Bicentenario, Santiago, 2005, p.485.

<sup>4</sup>. Von Chrismar Escuti, Julio: El Silala es un río y como tal debe ser considerado, op. cit., p.76 y 77

navegación. Para esto el Ministerio de Relaciones Exteriores fue insistente en invocar lo señalado en la Convención de Naciones Unidas sobre el derecho de los cursos de Aguas Internacionales para fines distintos de la navegación, que faculta en su artículo 5º, tal como se señaló, “*a los estados del curso de aguas utilizadas en sus territorios respectivos de manera equitativa y razonable, en particular con el propósito de lograr la utilización óptima y sostenible y el disfrute máximo compatibles con la protección adecuada del curso de agua, teniendo en cuenta los intereses de los Estados del curso de agua de que se trate*”<sup>5</sup>. La norma en cuestión también indica que es obligación de los Estados cooperar en la protección y aprovechamiento del curso de agua.

Paralelamente, en el artículo 6º la citada convención explica qué se entiende por “utilización equitativa y razonable”, para ello establece que se deben tomar en cuenta los factores hidrográficos, geográficos, naturales, las necesidades económicas y sociales de los Estados del curso de agua de que se trate, la poblaciones que dependen de dicho curso, los efectos que los usos de agua que en uno de los Estados produzcan en el otro, los actuales y potenciales cursos de agua, la conservación y la economía en la protección de los recursos hídricos del curso de agua y el costo de las medidas adoptadas al efecto, la existencia de alternativas de valor comparable respecto del uso particular actual y también previsto.

El artículo 7º, por su parte, señala que “*Los Estados del curso de agua, al utilizar un curso de agua internacional, adoptarán todas las medidas apropiadas para impedir que se causen daños sensibles a otros Estados del curso de agua*”. Más adelante, el artículo 10 señala que “*se tomarán principalmente en cuenta la satisfacción de las necesidades humanas vitales*”.

Todas estas normas son de vital importancia para la postura chilena, ya que da prioridad a las actividades y a las poblaciones existentes, por sobre las futuras que en el caso de Bolivia extraoficialmente se ha sabido que pretende implementar.

### 3. Bases de un entendimiento

En julio de este año las autoridades de ambos países dieron a entender que las negociaciones iniciadas en 2006 habían concluido en este punto llegando a un eventual acuerdo, el que partía de la base de que el curso de agua debía ser de beneficio compartido, tal cual lo señaló el Subsecretario de Relaciones Exteriores chileno, Alberto Van Klaveren, quien dijo que en el pacto se reconoce que el conflicto del Silala “*se trata de aguas que ambos países estamos compartiendo y que nos parece absolutamente lógico que ambos países también pueden beneficiarse en el aprovechamiento de esas aguas*”<sup>6</sup>. En definitiva, en el preacuerdo, según consta en la información pública disponible, se establece que cada país puede hacer uso libremente del 50%

---

<sup>5</sup>. Hormázabal, Fernando: El libro blanco de Chile, el problema marítimo boliviano, op. cit., p.485.

<sup>6</sup>. Diario El Mercurio, 4 de abril de 2009.

de las aguas y que deberá pagar en caso que quisiera utilizar más allá de esa cuota. El pago, que en ningún caso tendría efecto retroactivo, tal cual lo habría señalado el vicescanciller de Bolivia Hugo Fernández, al afirmar que el acuerdo “*vale desde el momento en que se firma*”<sup>7</sup>, deberá ser efectuado por los privados que se benefician de las aguas, es decir, por el Ferrocarril Antofagasta Bolivia y por CODELCO, a precios de mercado fijados por el gobierno boliviano. Una vez concretado el acuerdo, los organismos competentes de cada país, es decir, la Dirección General de Aguas (DGA) chilena y el Servicio de Meteorología de Bolivia, instalarían los equipos necesario destinados a medir el volumen anual de las aguas y sus orígenes. Se ha señalado también que el acuerdo contaría con un método de solución de controversias.

Lamentablemente, el 10 de agosto de 2009, después de que el Presidente de la República boliviano, Evo Morales, se reuniera con dirigentes y representantes de la localidad de Potosí, el vicepresidente de la nación andina, Alvaro García Linera, anunció el congelamiento hasta el 2010 de la firma de un acuerdo definitivo con Chile. El argumento esgrimido por los bolivianos corresponde a que es indispensable evitar la politización de este tema en período electoral, pues Bolivia enfrentará elecciones presidenciales en diciembre. Sin embargo, ha trascendido que los representantes de la región del Potosí -donde está emplazado el Silala- han manifestado una serie de objeciones al preacuerdo y exigen que éste sea enmendado. Las objeciones que se han manifestado hacen que el acuerdo esté en un punto muerto, ya que ambos aspectos, a saber el reconocimiento de que no se trata de un recurso compartido y la demanda de un pago con efecto retroactivo, ya habían sido zanjadas por los negociadores y hasta ahora no se han manifestado a favor de reabrir la negociación.

El término de las negociaciones así como la posterior aprobación de las mismas son de vital importancia no sólo para las relaciones entre ambas naciones, las que demostrarían con esto que es posible dialogar y encontrar puntos de acuerdo, sino que también servirían como antecedente para un acuerdo hídrico de mayor magnitud, en el que el derecho internacional podría jugar un rol muy relevante. Ahora bien, “*si las consultas con las organizaciones del departamento de Potosí conducen al gobierno boliviano a desistirse de la firma del Acuerdo y, considerando que difícilmente Bolivia se allanaría a entregar la controversia a un tribunal internacional, con seguridad Bolivia mantendría esta cuestión del Silala como una forma de presionar en la negociación con Chile en orden a obtener una salida soberana al mar dentro del marco del ítem correspondiente de la agenda del diálogo político hoy vigente*”<sup>8</sup>. Si ello ocurre, nuestro país debiera plantear que si Bolivia decide desviar las aguas para que no crucen hacia Chile, esta situación podría complicar mucho las relaciones bilaterales, ya que tendría serios efectos no sólo en la producción minera del norte, sino que en las poblaciones que son abastecidas de agua potable con las aguas del Silala.

---

<sup>7</sup>. Diario El Mercurio, 4 de abril de 2009.

<sup>8</sup>. Apuntes privados del profesor de derecho internacional público de la Pontificia Universidad Católica de Santiago y de la Universidad de Los Andes: Hernán Salinas, los que fueron facilitados para esta publicación.