

CHILE / BOLIVIA: ¿ES EL RÍO SILALA UN FACTOR DE TENSIÓN SECUNDARIO?

Gustavo Meza Bórquez*

Se presentan antecedentes relativos al río Silala, para establecer su real importancia en el ámbito económico y social para Chile, y así determinar si éste posee elementos que puedan ser utilizados por el Gobierno boliviano para una maniobra de crisis o como una potencial herramienta de negociación.



El año 1904, veinte años después de la firma del Pacto de Tregua entre Chile y Bolivia, se suscribe el tratado de Paz y Amistad entre ambos Estados, poniendo término a los temas limítrofes pendientes y oficializando la soberanía de Chile sobre los territorios al oeste de la cordillera de los Andes, entre el paralelo 23 y el río Loa.

No pasaron muchos años para que Bolivia intentara desconocer la validez del acuerdo y generara una

pretensión que se mantiene vigente en la actualidad. Desde entonces, la relación entre ambos países ha estado marcada por reclamaciones de una salida al Océano Pacífico por territorio chileno.

Otra reclamación planteada por La Paz es la referida a los derechos sobre las aguas del río Silala.

El Silala nace en el altiplano boliviano próximo a la frontera con Chile, sus aguas han suscitado una pugna incrementada en

* Capitán de Corbeta. Oficial de Estado Mayor. Magíster en Ciencias Navales y Marítimas de la Academia de Guerra Naval. Magíster en Ingeniería Industrial de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

intensidad en el Gobierno de su actual mandatario Evo Morales, quien argumenta que su cauce fue artificialmente canalizado por chilenos para traspasar la frontera.

La posición chilena afirma que corresponde a un río internacional y por ende, le asisten derechos sobre sus aguas.

En razón de esos derechos, Chile hace uso de los recursos del Silala, tanto para la explotación minera, como para la subsistencia de pequeñas comunidades nortinas.

En conocimiento del uso actual de los recursos del Silala y que su cauce puede ser controlado desde territorio boliviano, existe una situación que podría afectar los intereses nacionales.

A continuación se analizan los antecedentes relativos al río Silala, para establecer su real importancia en el ámbito económico y social para Chile, y así determinar si éste posee elementos que constituyan un “Factor de Tensión Secundario”, que puedan ser manipulados por el Gobierno boliviano para una maniobra de crisis o como una potencial herramienta de negociación.

El río Silala

El río Silala tiene su origen en el extremo noroeste del Cantón de Quetena, en la provincia Sur Lípez del Departamento de Potosí, entre los hitos 73 y 75 (El Observatorio, 2009).

Sus aguas nacen en la alta cordillera de Bolivia, a 4350 metros de altura y a unos 3,5 kilómetros al este del límite entre ambos países, con su extremo oriental en¹: Latitud 22° 0'30.59"S y Longitud 068° 0'10.00"W, (figura 1).

Su caudal se forma de 94 vertientes o manantiales ubicadas en territorio



■ Figura N° 1: Origen del Silala. Fuente: Elaboración del autor.

boliviano (Von Chrismar, 2004), que forman un curso de agua común, con un caudal aproximado de 230 (lts./seg.), denominado Silala para Bolivia y Siloli para Chile, el que recorre 7,22 km en territorio chileno hasta empalmar con el río Helado, formando el río San Pedro de Inacaliri, (figura N° 2), un afluente del río Loa.²

Concesión de las aguas del Silala a Chile

El 21 de junio de 1908, la entonces empresa de capitales ingleses “The Antofagasta-Bolivia Railway Company Ltd.”, que en la actualidad corresponde al Ferrocarril Antofagasta a Bolivia (FCAB), solicita a la Prefectura de Potosí la concesión de las aguas del río Silala, con el propósito de alimentar las calderas de sus máquinas a vapor (Toromoreno, 2000), la



■ Figura N° 2: El Silala como afluente del río San Pedro de Inacaliri. Fuente: Elaboración del autor.

1. Posición obtenida en base a dato inicial de artículo publicado por J. von Chrismar (2004), actualizado por el autor con información satelital referenciada con datum WGS-84.

2. Información obtenida desde Mulligan & Eckstein (2011), corregida con información satelital actualizada, referenciada con datum WGS-84.

cual se concede el 07 de septiembre de ese mismo año, facultando a FCAB para la construcción de canales en su territorio y utilizar sin costo sus aguas (Martínez, 2004).

En 1961, la empresa FCAB reemplaza sus locomotoras a vapor por máquinas diésel, manteniendo la concesión del Silala hasta 1997, cuando, aduciendo la pérdida del motivo por el cual se había otorgado la autorización, Bolivia revoca el contrato a FCAB.

Acercamientos chileno-boliviano en torno al Silala

Como señala Hormazábal (2005), el año 2001 Bolivia y Chile establecieron un grupo de trabajo para estudiar los recursos compartidos y establecer nuevos vínculos entre ambas naciones (p.454), sin embargo, este esfuerzo se vería prontamente truncado con el anuncio boliviano que su política regulatoria de los recursos naturales estaba en estudio y en consecuencia no era posible seguir avanzando en dicha materia.

El 4 de abril de 2009, en el marco de un programa de acercamiento o “agenda de los 13 puntos”, los Gobiernos de Chile y Bolivia llegaron a un pre-acuerdo respecto del Silala, en donde Chile se comprometía a pagar por el uso del 50% de sus aguas; sin embargo, esta iniciativa nunca se concretó (BBC Mundo, 2009).

Bolivia justifica su uso del Silala y demanda a Chile en La Haya

El pasado 29 de marzo de 2013, mientras se inauguraba en Potosí un criadero de truchas alimentado con las aguas del Silala, el Presidente Morales manifestó su intención de: “ir cerrando el grifo del Silala gradualmente”, mediante nuevos proyectos de aprovechamiento de sus aguas (El Nuevo Herald, 2013).

Al día siguiente, Morales anunció que llevaría su demanda marítima ante La Haya y adelantó a su pueblo que el 2014 planificaba instalar una planta hidroeléctrica con las aguas del Silala (El Mercurio, 2013a).

El 30 de abril, el canciller boliviano David Choquehuanca informó que la Corte Internacional de Justicia (CIJ) había admitido su demanda de

salida soberana al Océano Pacífico en contra de Chile, iniciando una nueva arista en las relaciones bilaterales, dejando el caso del Silala relegado a un segundo plano (El Mercurio, 2013b).

El Silala y el Derecho Internacional

Diversos estudios relativos a los derechos de uso compartido de cursos de agua por dos o más Estados concurren en que su aplicabilidad sólo es válida para aquellos que se enmarcan en la definición de río o curso de agua internacional, motivo por el cual, para determinar si el Derecho Internacional (DI) es o no aplicable al caso del Silala es fundamental definir su caracterización.

Especialistas concuerdan en que la Convención de las Naciones Unidas (ONU) sobre el derecho de uso de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación de 1997, es el único acuerdo universalmente aplicable a los recursos de agua dulce compartidos, motivo por el cual es tratada como una convención marco (McCaffrey, 2009).

Si bien dicha convención aún no entra en vigor, expresa importantes aspectos, principios y reglas del DI, de plena aplicación al caso del Silala, motivo por el cual se utilizarán las definiciones de su Artículo N° 2, que reemplaza el término “río” por “curso de agua” y cuyo extracto se presenta a continuación:

- Por “curso de agua” se entenderá un sistema de aguas de superficie y subterráneas que, en virtud de su relación física, constituyen un conjunto unitario y normalmente fluyen a una desembocadura común.
- Por “curso de agua internacional” se entenderá un curso de agua cuyas partes se encuentran en Estados distintos.

Respecto del uso compartido, el Artículo 5° del mismo documento, destaca un principio al cual se hará referencia posteriormente y que corresponde a la “utilización y participación equitativa y razonable” de sus recursos.

El hecho que el Silala provenga de manantiales o floraciones subterráneas no lo priva de su carácter de curso de agua internacional, pues dicha definición es independiente de su origen y el único elemento que podría restar validez a su naturaleza de río internacional



■ Figura Nº 3: Mapa línea frontera del Tratado 1904. Fuente: Tratado 1904, BCN.

sería el supuesto encauzamiento artificial de su curso que esgrime Bolivia, que si bien existió y fue realizado por la empresa FCAB, no fue más que un trabajo de mampostería (Toromoreno, 2000).

Un testimonio que confirma la tesis anterior y legitima la existencia del citado curso de agua previo al contrato de 1908 corresponde al mapa del Tratado de 1904, en el cual si bien no es posible identificar su nombre, se evidencia la existencia de un río en la ubicación del Silala, (figura Nº3).

Asimismo, Mulligan & Eckstein (2011) coinciden en que la pre-existencia de este río antes de su canalización se justifica en evidencia científica: *“Geological, topographical, and historical evidence suggests that the Silala springs flowed overland from Bolivia to Chile prior to the canalization”*, (p. 597).

En cuanto a estudios reconocidos oficialmente por ambas partes es conveniente destacar un comunicado del entonces ministro de RR.EE. boliviano, Antonio Aranibar, quien en el marco de la Comisión Mixta desarrollada a comienzos de los noventa señaló: *“el Silala es un río internacional que tiene origen en una vertiente que brota al pie del cerro del mismo nombre en Bolivia e ingresa posteriormente a territorio de Chile... Bolivia es dueña del curso*

superior de ese río y Chile del inferior... No existe ningún desvío de aguas y todo esto quedó confirmado durante los trabajos de campo de la Comisión Mixta Bolivia-Chile de los años 1992, 1993 y 1994...” (El Mercurio, 2012).

El agua del Silala, un recurso escaso

La zona geográfica en donde se emplaza el río Silala, el “Desierto de Atacama”, es conocida como la más árida de la tierra, y cuya afirmación según Weischet (1975), obedece a dos variables fundamentales: la escasez de precipitaciones y la magnitud de la oscilación diaria de temperatura, que alcanza los 50°C. En ambas variables el autor observa que la región presenta condiciones extremas aún más agudas que el desierto del Sahara.

Las particularidades de la zona en donde se emplaza el Silala corresponden a un factor multiplicador del valor de los escasos recursos hídricos existentes.

Utilización del recurso por parte de Chile

Las aguas del Silala son utilizadas principalmente por la Planta de Chuquicamata (perteneciente a CODELCO) y FCAB; esta última, distribuye sus recursos hídricos a los poblados de Sierra Gorda y Baquedano, con un total aproximado de 350 familias o 1200 personas (Von Chrismar, 2004).

Molina (citado en Hui et al., 2013), indica que Chuquicamata utiliza sólo 41 de los 230 (lts./seg.) del Silala, que representan sólo el 14,1% de los 290 (lts./seg.) que necesita la planta y el 85,9% restante, es aportado por los ríos Inacaliri, Colana y San Pedro.

Es importante destacar que CODELCO posee en la Segunda Región derechos de agua por más de 3700 (lts./seg.), los cuales no son utilizados en su totalidad,³ lo que le permitiría reorientar su matriz hídrica en caso de una eventual suspensión del citado río.

3. Página web de concesiones del Gobierno de Chile, citada en “Derechos, Extracciones y Tasas Unitarias de Consumo de Agua del Sector Minero Regiones Centro-norte de Chile, DGA-Proust Consultores, marzo 2008”.

Respecto del consumo humano, de acuerdo al censo del 2012, la población de Antofagasta posee 547 463 habitantes, de los cuales Sierra Gorda y Baquedano registran en conjunto 1206 personas, que constituyen el 0,22% del total regional (INE, 2013). Lamentablemente, el Ministerio del Interior no ha visualizado prospectivamente los potenciales efectos que podría generar un corte del Silala y no cuenta con alternativas de suministro para su población,⁴ que en el peor de los casos, podría ser solucionado, al menos temporalmente, con la implementación de un sistema de copas distribuidoras, similares a las utilizadas en otros poblados nortinos en el pasado.

Utilización del recurso por parte de Bolivia

En Bolivia, la única población que utiliza sus aguas corresponde a los no más de treinta uniformados acantonados en el puesto militar del Silala, pues los habitantes del Quetena Chico, el poblado más cercano al Silala, se abastece de otros manantiales locales (Mulligan & Eckstein, 2011).

En cuanto a su uso industrial, la planta acuícola inaugurada en marzo pasado, utiliza un poco más del 5% de su caudal o 50 (Its./seg.) (Eju, 2013), existiendo además una embotelladora de agua cuyo consumo no es considerable, quedando pendiente la implementación del proyecto hidroeléctrico para el 2014, el cual según indicase el Gobernador de Potosí, consumiría el excedente actual (La Tercera, 2013a), cerca de 200 (Its./seg.)

Importancia del Silala para Chile

En base a los antecedentes, se estima que el aporte hídrico del río Silala no es esencial para la División Chuquicamata de CODELCO o la población de Antofagasta, sin embargo, existe un uso actual que debe ser considerado, pues se podría asumir que es más conveniente no insistir en los derechos sobre sus aguas; este es un problema de principios, pues como señalase en una entrevista la Directora Nacional de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites (DIFROL), María Teresa Infante a comienzos del año 2013:

“...no reconocer el derecho de Chile al uso de esas aguas no se puede cuestionar. Por lo que para Chile es muy difícil no considerar este tema y decidir pasarlo por alto significa que más tarde puede afectar al país” (Hui, E., Lauriani, C., McLaughlin, M., Rodrigues, P., Soto, A., Villarroel, G., 2013).

Es decir, existe un elemento inmaterial a considerar en el caso del río Silala y obviarlo involucra ceder soberanía sobre un elemento internacionalmente aceptado como un “recurso compartido”.

La política boliviana en torno al Silala, sugiere que su visión de importancia para nuestro país es la suficiente para contribuir a la discusión de su acceso soberano al mar, especialmente al suponer que con ello pueden presionar a La Moneda, si se llevase a litigio las aguas del Silala y el río Lauca (Hoy Bolivia, 2013).

Factores de Tensión Secundarios

Así como en el nivel profundo de gestación de una crisis es posible identificar “Factores de Tensión”, también existen “Factores de Tensión Secundarios”, que corresponden a los elementos de debilidad circunstancial que pueden existir en cualquier campo de acción, y que podrían ser aprovechados para crear o aumentar en forma artificial la tensión en una crisis. Generalmente se relacionan con la existencia de intereses nacionales, humanos o materiales, privados o estatales, en territorios adversarios o de aliados, al inicio de una crisis (Montero, 1990).

En las apreciaciones y pronósticos de inteligencia de crisis en el largo plazo, el esfuerzo debe orientarse a establecer los factores de tensión principales y secundarios. Por otra parte, en el corto plazo, el esfuerzo buscará visualizar, en cuál de los factores de tensión previstos en el largo plazo, el adversario ha evidenciado centrar su atención.

Posición del Gobierno boliviano

Durante la última década y probablemente como consecuencia de la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho de uso de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación de 1997, el planteamiento boliviano en torno al Silala ha mutado desde

4. Consulta al Sr. Román Zelaya, Jefe División Estudios de la Subsecretaría del Interior, Ministerio del Interior, el 25 de septiembre de 2013.

una actitud basada en la pérdida de vigencia de la concesión de 1908 a otra más radical, que sostiene la inaplicabilidad del Derecho Internacional debido a que no corresponde a un “río o curso de agua internacional”.

Bolivia sostiene que el cauce del Silala nace de manantiales que tienen su origen en vertientes que son captadas y conducidas artificialmente hacia Chile, mediante obras construidas por chilenos que de no existir, permitirían que su cauce se infiltrara en terreno boliviano (Toromoreno, 2000).

Si se comprobase que el Silala corresponde a una construcción artificial, la aplicabilidad del DI sería estéril y el tono de las conversaciones entre Chile y Bolivia cambiaría favorablemente para nuestra contraparte, pues según Mulligan & Eckstein (2011), un río construido por el hombre no debe ser entendido como un río internacional: *“a manufacture driver, in the form of Canals otherman-madesystems, would not fall with in the rubric of international wáter law”* (p.602).

En recientes declaraciones del Gobernador de Potosí, respecto de las intenciones del Gobierno boliviano relativas al “uso compartido” del Silala, éste manifestó que su corte sería inminente, en la medida que sus proyectos se materialicen y consuman el total de las aguas. El primer paso ya fue dado con la construcción del criadero de truchas, el cual si bien utiliza sólo el 5% del flujo que va a territorio extranjero, ya están listos otros tres proyectos que utilizarán el 100% de su recurso hídrico (Eju, 2013).

Las declaraciones del Gobierno boliviano han evidenciado no tener interés en dar cumplimiento a los acuerdos o tratados y según indicase su Presidente: *“el objetivo es que Chile devuelva la salida soberana al mar y no el cumplimiento del Tratado de 1904”*, (Perú 2013).

Posición del Gobierno chileno

La posición oficial del Estado de Chile se basa en que el Silala corresponde a un río internacional de curso sucesivo, con una de sus partes en Bolivia (ribereño del curso superior) y la otra en Chile (ribereño inferior), motivo por el cual sus aguas no pueden ser adjudicadas ni licitadas por autoridad alguna (Toromoreno, 2000).

Al ser un curso de agua internacional, la concesión de las aguas del Silala de 1908 no constituye más que un antecedente histórico y lo que corresponde es la aplicación del principio de uso “equitativo y razonable” de su recurso, es decir, no se requiere de ningún tipo de acuerdo o retribución económica para convenir en su utilización y por ende no existe justificación ajustada a derecho que obligue a pagar por su uso, debiendo prevalecer la satisfacción de las necesidades vitales.

El uso histórico que ha hecho Chile de sus aguas no constituye derechos y menos un obstáculo para que Bolivia las utilice, sin embargo, el principio de uso equitativo y razonable, así como la necesidad de evitar daños significativos, implican el impedir los perjuicios que se pudiesen generar con su restricción, tanto en la fauna, ecosistema o medio ambiente, lo cual si bien no ha sido abordado en el presente trabajo, constituye un factor que podría contribuir a la posición chilena ante una eventual discusión.

Análisis

La posición chilena de ampararse en el cumplimiento del Derecho Internacional (DI) y no buscar el diálogo con Bolivia ha evidenciado ser infructuosa, pues el Gobierno boliviano no ha demostrado interés en cumplir con los acuerdos o tratados y, su política de Estado relativa al acceso soberano al Océano Pacífico, sugiere que el Silala se presenta como otra herramienta a considerar en una negociación limítrofe, en especial al saber que su contraparte respetará el DI y buscará soluciones pacíficas ante futuras controversias.

Pese al reducido aporte del Silala a la sociedad, economía y agricultura nacional, en una región en donde los recursos hídricos son muy escasos, existe un problema de principios, pues el aceptar la posición boliviana es desconocer el derecho legítimo de Chile a su uso, implicando obviar el DI y más aún, ceder parte de nuestra soberanía.

En el futuro próximo, es esperable una restricción total de las aguas del Silala hacia nuestro país, motivo por el cual el Gobierno chileno debe estudiar alternativas para satisfacer las necesidades

de consumo de las pequeñas comunidades que subsisten con su cauce y podrían verse afectadas ante la privación de dicho recurso.

La situación del Silala no reúne las condiciones para ser clasificada como un factor de tensión secundario y conforme a ello, aumentar la tensión de la situación actual o ser utilizada ante la eventualidad de una futura crisis, pues no constituye un elemento de debilidad para Chile.

Sin embargo, posee aspectos geopolíticos que no han sido dimensionados en profundidad y que podrían ser explotados convenientemente en nuestro favor, como el hecho de constituir el único afluente para sostener la flora y fauna de una parte de la región más árida del planeta, que de ser eventualmente suspendido, acarrearía innegables efectos sobre el ecosistema del desierto de Atacama.

* * *

BIBLIOGRAFÍA

1. BBC Mundo (2009). *Chile y Bolivia: Acuerdo sobre Silala*. Recuperado de <http://www.bbc.co.uk>
2. Eju (2013). *Desde 2015 Bolivia prevé cortar el 100% del agua del Silala a Chile*. Edición digital del 17 de marzo de 2013. Recuperado de <http://eju.tv>
3. *El Mercurio*, (2012). *Chile y Bolivia, ríos compartidos*. Recuperado de <http://www.elmercurio.com>
4. *El Mercurio*, (2013a). *Bolivia proyecta construir hidroeléctrica en frontera con Chile*. Recuperado de <http://www.emol.com>
5. *El Mercurio*, (2013b). *Bolivia anuncia que Corte de La Haya aceptó a trámite demanda contra Chile*. Recuperado de <http://buscador.emol.com>
6. *El Nuevo Herald*, (2013). *Bolivia aumenta la presión con proyecto en aguas compartidas con Chile*. Recuperado de <http://www.elnuevoherald.com>
7. *El Observatorio*, (2009). *Reporte de Chile*. Centro argentino de Estudios Internacionales, N°1, A.1.
8. Hormazábal, F. (2005). *El Libro Blanco de Chile, el problema marítimo boliviano*. Santiago, Chile: Centro de Estudios Bicentenario.
9. *Hoy Bolivia*, (2013). *Litigio por Silala y Lauca llegará a La Haya según Chile*. Recuperado de <http://www.hoybolivia.com>
10. Hui, E., Lauriani, C., Mc Laughlin, M., Rodrigues, P., Soto, A., Villarroel, G. (2013), *Las aguas del Silala: Un conflicto entre Chile y Bolivia y sus posibles escenarios futuros*. (Tesis para optar al título de Magíster en Ciencia Política). P.U.C., Santiago, Chile.
11. INE, Antofagasta (2013). *Síntesis de resultados censo 2012 del 2 de abril de 2013*. Recuperado de http://www.ineantofagasta.cl/archivos/files/pdf/banco_datos_regional.pdf
12. *La Tercera*, (2013a). *Bolivia planea construir hidroeléctrica en aguas del río Silala*. Edición del 30 de marzo de 2013. Recuperado de <http://www.latercera.com>
13. Martínez, C. (2004). *Las Aguas del Silala: Crónicas de un Despojo*. Segunda Edición. La Paz, Bolivia: Editorial Juventud.
14. McCaffrey, S. (2009). *Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación*. United Nations.

15. Montero, G. (1990). *Inteligencia de Crisis*. Valparaíso, Chile: Academia de Guerra Naval.
16. Mulligan & Eckstein (2011). *The Silala/Siloli Watershed: Dispute over the Most Vulnerable Basin in South America*. *International Journal of Water Resources Development*, 27:3, 595-606.
17. Perú (2013). *Evo Morales sobre salida al mar: Sebastián Piñera cayó en nuestra trampa*. Edición diario El Perú del 4 de junio de 2013. Recuperado de <http://peru.com>
18. Toromoreno, A. (2000). *Situación del río Silala*. Recuperado de <http://www.monografias.com/trabajos15/rio-silala/rio-silala.shtml>
19. TVN (2013). *El Presidente Evo Morales inaugura en Potosí una planta para el criado de truchas con aguas del Silala*. Recuperado de <http://www.24horas.cl>
20. Von Chrismar, J. (2004). *El Silala es un río y como tal debe ser considerado*. *Política y Estrategia ANEPE*, N°93, 72-92.
21. Weischet, W. (1975). *Las condiciones climáticas del desierto de atacama, como desierto extremo de la tierra*-Geographisches Institut, Freiburg. Recuperado de http://www.geo.puc.cl/html/revista/PDF/RGNG_N03_N04/Art06.pdf