



 **realidad  
económica**

Nº 346 · AÑO 52

16 de febrero al 31 de marzo de 2022

ISSN 0325-1926

Páginas 9 a 42

---

BIENES COMUNES

## **Dominio minero y reserva de litio en Chile. Una indagación histórica para el debate constituyente**

---

Federico Nacif\*

\* Sociólogo por la Universidad de Buenos Aires (UBA) y magister en Ciencia, Tecnología y Sociedad por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Coordinador de Vinculación Tecnológica en la Fundación InnovaT del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Rivadavia 1917, 2º Piso (C1033AAJ), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. federico.nacif@gmail.com



## Resumen

El presente trabajo se propone analizar la transformación que sufrió el sistema de dominio minero en Chile entre 1973 y 1983 y su relación con la reserva de litio instaurada en 1975 y reformulada en 1979. Para ello, luego de repasar los principales antecedentes históricos y normativos del dominio minero de tipo estatal que estuvo vigente hasta 1973, se analizará el proceso de restauración ultraliberal y su relación contradictoria con la reserva estatal dictada sobre el litio, en función de tres períodos históricos consecutivos: 1973-1975, 1975-1980 y 1980-1983. Se trata así de reflexionar sobre la compleja relación entre el sistema de dominio minero definido por las leyes de fondo y las políticas mineras específicas que cada gobierno dicta para regular el acceso y usufructo de los minerales estratégicos.

**Palabras clave:** Minería - Litio - Soberanía - Dominio - Estado

## Abstract

**Mining dominance and lithium reserves in Chile. A historical inquiry for the constituent debate**

The purpose of this paper is to analyze the transformation of the mining dominion system in Chile between 1973 and 1983 and its relationship with the lithium reserve established in 1975 and reformulated in 1979. For this matter, after reviewing the main historical and regulatory background of the state mining domain that was in force until 1973, the ultraliberal restoration process and its contradictory relationship with the state reserve dictated on lithium will be analyzed in terms of three consecutive historical periods: 1973-1975, 1975-1980 and 1980-1983. The aim is to reflect on the complex relationship between the mining domain system defined by substantive laws and the specific mining policies that each government dictates to regulate access to and use of strategic minerals.

**Keywords:** Mining - Lithium - Sovereignty - Dominion - State

*“Cuando el derecho se define con el concepto de soberanía, lo que está en primer lugar no es la norma individual sino el ordenamiento”*  
(Bobbio, 1987).

*“Los librecambistas habían olvidado que la tierra formaba parte del territorio nacional, y que el carácter territorial de la soberanía no era simplemente consecuencia de asociaciones sentimentales sino de realidades materiales, incluidas las de orden económico”*  
(Polanyi, 1944).

## Introducción

**S**egún el destacado jurista chileno, Julio Vildosola Fuenzalida, los marcos jurídico-legales de la actividad minera se configuran a partir de dos grandes cuestiones: 1) el régimen de propiedad o *dominio* de los recursos mineros, conocidos y por conocer, y 2) el *acceso y usufructo* de dichas riquezas naturales, que son limitadas y pueden agotarse (Vildosola Fuenzalida, 1999: xxix). Mientras el primero se define en cada país por las leyes de fondo, el segundo queda establecido por las leyes de forma que reglamentan la posesión efectiva de los yacimientos mineros, ya sea para explorarlos y explotarlos, como para procesar y comercializar los productos extraídos. No siempre evidente, ni mucho menos lineal, el vínculo realmente existente entre el *sistema de dominio minero* y el *modo de acceso y usufructo* constituye un aspecto central de las distintas formas históricas que asumen los Estados de América Latina desde sus orígenes.

A pesar de que los movimientos independentistas habían procurado restituir para las nuevas Repúblicas la soberanía estatal sobre

los recursos mineros que antes ostentaba la Corona española (*dominio regalista*)<sup>1</sup>, los Códigos de Minería dictados por las élites políticas de fines del siglo XIX adoptaron la concepción liberal del derecho minero francés, según la cual las sustancias minerales debían pertenecer “al primer descubridor”, con independencia de la propiedad superficial. De esta forma, los jóvenes Estados independientes quedaban reducidos a la función práctica de garantizar la posesión privada sobre los yacimientos mineros, por entonces controlados por grandes cárteles de Europa y luego también de Estados Unidos. Sin embargo, la persistencia del fundamento regalista sobre la definición de un dominio minero que aún debía justificarse en nombre del *bien común* les permitía –al menos– ejercer dos atributos elementales de soberanía política: 1) recuperar una mínima porción de la renta minera generada (vía *regalías*), y 2) imponer ciertas condiciones productivas a las empresas concesionarias (lo que en el derecho minero tradicional se conoce como *amparo por el trabajo*).

De ahí la importancia decisiva que el Código Civil dictado en Chile en 1855 tendría para los *sistemas de dominio minero* adoptados en América Latina a fines del siglo XIX. No solo por haber incorporado el paradigma liberal de las doctrinas francesas entonces imperantes, sino también, y sobre todo, por haber creado en el derecho minero local una sutil innovación jurídica que terminaría dotándolo de una radicalidad liberal aún mayor. Si bien reconoce al Estado como “propietario de todas las minas” ubicadas dentro del territorio nacional, también otorga a los particulares el derecho de buscar minas para “disponer de ellas como dueños” (artículo 591 del actual Código Civil de Chile)<sup>2</sup>. Tal como afirma Vildosola Fuenzalida, esta última frase, de

---

<sup>1</sup> El sistema de dominio minero del Estado o Nación tuvo su origen en el derecho romano y estuvo presente en América Latina desde el siglo XVI hasta mediados del siglo XIX bajo la forma del sistema de dominio regalista, según el cual los yacimientos-minas pertenecían, en última instancia, a la Corona, en tanto *res extra commercium* (Vildosola Fuenzalida, 1999, p. 31).

<sup>2</sup> Según Vildosola Fuenzalida, la frase que habilita a los concesionarios de las minas a “disponer de ellas como dueños” no corresponde al redactor original del Código Civil, el gran

aparente superficialidad, daría lugar a la “versión especial inédita chilena del dominio minero” (1999, p. 348), que simplemente asimila la *concesión minera* (otorgada por el Estado sobre ciertos recursos públicos) con el derecho a la *propiedad privada*.

Resultado de una disputa menos teórica que práctica, aquel marco jurídico minero ultraliberal sería sin embargo gradualmente reformulado durante la etapa del desarrollo hacia adentro que transitaría la economía chilena desde fines de la década de 1930, hasta adoptar todas las características del *dominio minero estatal* concebido como un atributo “inalienable e imprescriptible del Estado”, tal como lo definió la Constitución Política propuesta en 1971 por el gobierno democrático de Salvador Allende y aprobado por unanimidad en el Congreso Nacional. Y si bien el gobierno de la Unidad Popular sería derrocado militarmente en septiembre de 1973, la restauración del espíritu ultraliberal en la legislación minera local recién lograría confirmarse plenamente después de la reforma constitucional de 1980, más precisamente con la Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras de 1982, ambas medidas resultado de las complejas disputas al interior del bloque de poder en torno a la nueva forma que debía asumir el Estado chileno.

En medio de aquel tránsito sinuoso y contradictorio, que va desde el *dominio minero estatal* de Allende a la restauración del *dominio minero ultraliberal* de Augusto Pinochet, el derrotero que sufrió la reserva del litio en favor del Estado (instaurada en 1975, reformulada en 1979 y mantenida como excepción tras las reformas mineras de 1980-1983) permite analizar en profundidad la compleja relación entre el sistema de dominio minero, de carácter general, y las políticas mineras específicas, dictadas por cada gobierno en particular para definir el acceso y usufructo de los distintos tipos de minerales.

---

intelectual independentista Andrés Bello, sino que fue incorporada luego por los miembros de la Comisión Revisora del Código Civil, imbuidos “por las ideas del liberalismo económico a ultranza” (1999, p. 348).

Con ese objetivo, repasaremos en primer lugar los principales antecedentes normativos que fueron imprimiendo al marco jurídico-legal de la minería en Chile los atributos del dominio minero estatal, finalmente consagrado por la Constitución Política de 1971. A partir de allí, analizaremos el largo proceso de restauración ultraliberal y su relación contradictoria con la reserva estatal dictada sobre el litio, en función de tres períodos históricos consecutivos: 1973-1975, 1975-1980 y 1980-1983. Finalmente, en las conclusiones se reflexionará sobre las consecuencias prácticas de la reserva estatal del litio, que pasó de ser un ejemplo del dominio minero estatal, a una excepción al dominio minero ultraliberal. Se trata así de recuperar los debates del pasado en torno a la soberanía estatal sobre los recursos naturales, para ponerla al servicio de un nuevo horizonte de bien común, reformulado hoy por los desafíos democráticos del siglo XXI.

## **La Constitución Política de 1971 y el dominio minero estatal**

Más allá de los debates sobre el carácter reformista o revolucionario que tuvo el gobierno de la Unidad Popular liderado por Salvador Allende entre noviembre de 1970 y septiembre de 1973, no cabe duda de que los cambios impulsados en aquellos años no solo significaron un acelerado proceso de redistribución progresiva de la riqueza, sino también una drástica redefinición de las relaciones de propiedad hasta entonces imperantes. De esta forma, en diciembre de 1970, luego de que el Congreso Nacional ratificara el triunfo electoral de Salvador Allende, comenzó en Chile un proceso de “socialización” de las principales actividades económicas del país que estaban en manos de empresas extranjeras, tales como el sistema bancario, los grandes predios agrícolas, los monopolios industriales, el comercio exterior, el sector energético, el transporte, las comunicaciones y la explotación de las principales riquezas naturales del país (Salazar y Pinto, 2004, p. 45).

En relación al sector minero, sin embargo, el esquema económico propuesto por el gobierno de la Unidad Popular no solo significaba

un nuevo punto de partida. Significaba también la consumación de un largo proceso histórico de creación de capacidades estatales, que había iniciado a fines de la década de 1930 impulsado por la necesidad de regular la principal actividad económica del país, fuertemente monopolizada y dominada por empresas norteamericanas. A la luz del presente trabajo, cabe mencionar como ejemplo emblemático de aquellas capacidades estatales a la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), creada por el gobierno de Pedro Aguirre Cerda del Frente Popular (1938-1944) con el objetivo de proteger la inversión privada vía créditos subsidiados e incluso de reemplazarla por empresas públicas para desarrollar en el país todas las actividades que la tan ansiada modernización aún requería: producción de electricidad, acero, petróleo y minería, pero también industria metalúrgica, farmacéutica, celulosa, neumáticos, y hasta la promoción de la educación formal, la investigación científica y la producción cinematográfica (Ley 6.334 de 1939).

Aun así, atravesado por agudas contradicciones internas, el pacto nacional-desarrollista cristalizado en la CORFO dejaría intacto el tradicional espíritu ultraliberal del Código de Minería (cuya última versión era de 1932), lo que perpetuaría durante las décadas de 1940 a 1960 la primacía jurídica de la propiedad privada sobre los yacimientos mineros adjudicados. De esta forma, se registra en aquellos años una creciente disociación entre el sistema de dominio liberal y ciertas medidas aplicadas para regular el acceso a los principales recursos mineros del país, disociación que terminaría por derivar en una relación cada vez más problemática entre el predominio técnico del capital norteamericano (sobre lo que consideraba sus recursos naturales) y la necesidad sistémica de una mayor intervención estatal sobre la actividad minera. No solo en los aspectos fiscales, sino sobre todo en la definición de prioridades, en la determinación de condiciones y en la asignación de recursos. Entre esas regulaciones estatales parciales, cabe destacar las impulsadas por el gobierno demócrata cristiano de Frey Montalva (1964-1970), relacionadas con la gran minería del

cobre (*nacionalización pactada*), pero también con las sales potásicas y con los materiales atómicos naturales. En particular dos de ellas, que en el futuro tendrían efectos imprevistos sobre la política del litio. 1) En 1965, creó la Comisión Chilena de Energía Nuclear (CCHEN), cuyas facultades habilitaron al Estado nacional a establecer la *reserva* sobre aquellos recursos naturales que pudieran utilizarse en “la producción y el aprovechamiento de la energía nuclear” (Ley 16.319). 2) En 1968, creó la Sociedad Química y Minera de Chile (SOQUIMICH), una sociedad mixta apuntada a monopolizar la explotación y comercialización del salitre chileno (DS 1164), integrada inicialmente por la Compañía Salitrera Anglo-Lautaro, con una participación estatal a través de CORFO del 37,5% que, en marzo de 1970, subiría al 51%.

Sobre esta contradicción material y normativa de fondo, las históricas dificultades económicas dadas por la combinación de bajo crecimiento con inflación no harían más que resurgir y agudizarse en medio de las crecientes tensiones sociales y políticas asociadas con el antagonismo de demandas explícitamente clasistas. En ese contexto, la estrategia de desarrollo concebida como “mixta” (Tironi, 1978) terminaría siendo juzgada como insuficiente, lo que fortalecería el diagnóstico propuesto por el amplio y complejo movimiento socialista de Chile que, para comienzos de 1970, no solo dirigía la Central Única de Trabajadores (CUT) y contaba con una importante presencia parlamentaria, sino que además había logrado insertarse en el campesinado (tradicionalmente conservador) y en el movimiento estudiantil (históricamente liberal).

16

Así, pocos meses después de ganar las elecciones nacionales de 1970, el gobierno de la Unidad Popular impulsó una profunda reforma constitucional que no solo le permitiría nacionalizar la Gran Minería del Cobre, acaso su principal promesa electoral, sino también redefinir el tradicional sistema de dominio minero de Chile y, con él, la dimensión económica del propio poder soberano. La Ley 17.450, aprobada el 11 de julio de 1971 con el voto unánime del Congreso Nacional, in-

corporó por primera vez en el ordenamiento jurídico nacional el principio de *soberanía estatal sobre los recursos naturales*, reconocido por las Naciones Unidas desde 1952 como un factor esencial para alcanzar la independencia económica, superior incluso al derecho de las empresas mineras a recibir la debida indemnización en caso de nacionalización (Gros Espiell, 1983)<sup>3</sup>.

Fue de acuerdo con este principio reconocido por el derecho internacional que el artículo 10 de la nueva Constitución Política de 1971 afirmaba: “El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, las covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón e hidrocarburos y demás sustancias fósiles”.

Sentando las bases de lo que debía ser el *nuevo sistema concesional minero* de Chile, por otra parte, la ley asignaba al Poder Legislativo la función de determinar qué sustancias podrían “ser objeto de concesiones de exploración o de explotación”, como también “la forma y resguardos del otorgamiento y disfrute de dichas concesiones”, para luego pasar a disponer la nacionalización de “las empresas que constituyen la Gran Minería del Cobre”, y ordenar al Estado tomar “posesión material inmediata” de “todos sus bienes”, al tiempo que definía los términos para una “adecuada indemnización”<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> La Resolución 626 (VII) recomendó “asimismo a todos los Estados Miembros que se abstengan de adoptar medidas directas o indirectas para impedir que cualquier Estado ejerza su soberanía sobre sus recursos naturales” (Gros Espiell, 1983, p. 462). Resultado de un proyecto presentado por Uruguay y Bolivia, la resolución fue sistemáticamente rechazada por Estados Unidos e Inglaterra, pero contó con el apoyo decisivo de la Unión Soviética, los países comunistas de Europa Oriental, Iraq, Irán, México, Ecuador, Argentina, Chile y Brasil (Gros Espiell, 1983). A partir de allí, la reafirmación de la soberanía estatal se consolidó en las Resoluciones AG/1314 de 1958, AG/1515 de 1960, AG/1803 de 1962; AG/2158 de 1966, AG/88 de 1972, AG/3171 de 1973 y AG/3201 de 1974 (Vildosola Fuenzalida, 1999).

<sup>4</sup> De acuerdo con la Ley 17.450 de 1971: “El monto de la indemnización o indemnizaciones, según los casos, podrá determinarse sobre la base del costo original de dichos bie-

De esta forma, el gobierno socialista logró alinear el ordenamiento jurídico del Estado chileno con las necesidades del desarrollo nacional, procurando establecer un nuevo vínculo coherente entre el sistema de dominio minero estatal y las políticas sectoriales que definen tanto el acceso a las reservas nacionales como la forma de usufructuar las riquezas allí extraídas. En este sentido, una de las mayores deudas de la Unidad Popular en relación al sector minero sería la de no llegar a elaborar el nuevo Código de Minería que la reforma constitucional exigía. Por esa razón, si bien los propietarios mineros habían pasado a ser considerados como concesionarios, mientras no se aprobara un nuevo Código de Minería, sus derechos seguirían regidos “por la legislación vigente”, es decir por el viejo Código de Minería de 1932, de espíritu liberal y estructurado sobre la base de la existencia de la *propiedad minera* (Vildosola Fuenzalida, 1999, p. 369).

En relación a los yacimientos litíferos del país, por otra parte, cabe mencionar que entre 1971 y 1973 la CORFO lograría impulsar avances importantes para el futuro desarrollo de proyectos extractivos. Así, mientras construía los primeros caminos para acceder al Salar de Atacama con vehículos y equipamientos necesarios para poder realizar perforaciones, el Departamento de Minería No Metálica realizó una serie de pruebas geofísicas y el Departamento de Recursos Hidráulicos llevó a cabo un estudio hidrológico. Para 1973, el análisis químico promedio de las muestras de salmueras analizadas llevó a los profesionales de CORFO a concluir que el Salar de Atacama tenía una de “las mejores concentraciones de Litio y Potasio en el mundo” (Osses, 2015). Sin embargo, la decisión final de avanzar definitivamente hacia el desarrollo concreto de proyectos extractivos sobre el Salar de Atacama sería tomada en un contexto social, político y económico radicalmente distinto.

---

nes, deducidas las amortizaciones, depreciaciones, castigos y desvalorización por obsolescencia”.

En marzo de 1973, a pesar de la creciente conflictividad social, la implacable hostilidad de los Estados Unidos y la profunda crisis económica generada por la caída internacional del precio del cobre, la Unidad Popular ganó las elecciones parlamentarias. Sin embargo, el contundente apoyo social recibido por Salvador Allende en aquellas elecciones fue interpretado por los sectores dominantes de Chile como una verdadera amenaza contrahegemónica, motivo suficiente para que el 11 de septiembre de ese mismo año las Fuerzas Armadas rompieran definitivamente su tradicional “institucionalismo” e instauraran una dictadura militar cuya duración y violencia resultarían paradigmáticas.

### **1973-1975 - Nacionalismo militar y persistencia del dominio minero estatal**

Chile no solo fue el primer país de la región en desarrollar e inaugurar proyectos extractivos de litio en salmueras. También fue el primero en reformular radicalmente su sistema de dominio minero, con el propósito de asimilarlo a los imperativos del libre mercado y la propiedad privada. Sin embargo, no se trató de un proceso lineal ni mucho menos libre de conflictos. Por el contrario: esa transformación formó parte de las disputas por la nueva forma histórica que los sectores dominantes buscaron imprimir al Estado chileno tras la derrota del proyecto socialista en 1973. Por otra parte, la profunda metamorfosis que sufrió el dominio minero en Chile no solo determinaría de manera particular la forma de propiedad que finalmente se impuso sobre las reservas locales de litio, sino que además terminaría trascendiendo las fronteras nacionales para imponerse como modelo de las reformas mineras impulsadas por el Banco Mundial sobre buena parte de América Latina durante la década de 1990 (World Bank, 1996).

En materia económica, puede decirse que los dos primeros años de la dictadura de Augusto Pinochet estuvieron signados por la ambigüedad, y dejaron en evidencia que la única certeza compartida por

los distintos diagnósticos que convivían al interior del bloque hegemónico era la *tesis anticomunista*, según la cual era necesario desplegar sobre todo el territorio nacional una intensa y sistemática represión interna<sup>5</sup>. Probablemente, entre las múltiples ambigüedades registradas en aquel período inicial al compás del contrapunto militar entre estatismo y neoliberalismo, quien mejor expresara la postura *nacional estatista* sería el general Gustavo Leigh, para quien el problema histórico de Chile había sido *el* control de los partidos sobre el Estado, pero no el control del Estado sobre la economía (Valdivia, 2001). Para aquel nacionalismo militar, el mejor ejemplo de una intervención adecuada del Estado en la economía no era sino la que había ejercido históricamente la CORFO, cuya función original –desde su perspectiva– había sido desnaturalizada por la “expansión indiscriminada del Área de Propiedad Social” durante el gobierno socialista (Valdivia, 2001). Reformulada por los intereses corporativos de las Fuerzas Armadas, la idea nodal de bien común quedaba así reducida al ámbito del desarrollo productivo y la defensa militar, pero todavía persistía como eje articulador y legitimador de las acciones del Estado.

Fue en ese contexto, que la CORFO decidió avanzar en el desarrollo de infraestructura dentro del Salar de Atacama e instalar allí un campamento base de operaciones para obtener muestreos de salmuera superficial. En 1974, creó un programa de Desarrollo de la Industria Química Inorgánica en el Norte de Chile, al que inicialmente denominó Programa Sales Mixtas, para dar comienzo a un plan de trabajos destinado a “medir la potencialidad de sus recursos minerales (potasio, litio, magnesio, boro, etc.) y a estudiar la factibilidad técnico-económica de recuperación de aquellos productos de mayor interés comercial” (CORFO, 1983), y fue éste el primer paso concreto hacia el desarrollo de los dos proyectos extractivos de litio actualmente vigentes del país.

<sup>5</sup> Si bien al momento del golpe los Chicago Boys ya habían elaborado su paquete de reformas, “debieron transcurrir al menos dos años de discusiones internas e indecisión antes de que el gobierno militar se animara a aplicarlo en toda su plenitud” (Salazar y Pinto, 2004, p. 47).

El primero de estos proyectos, tanto de Chile como de toda América Latina, estaría directamente relacionado con los intereses de Foote Mineral Company, la gran productora norteamericana de litio que en 1966 había inaugurado en Nevada el primer proyecto de extracción de litio en salmueras por evaporación solar (Nacif, 2019)<sup>6</sup>. En enero de 1975, luego de visitar el Salar de Atacama y de acceder a las muestras de salmueras (donde corroboraron la elevada concentración de potasio, sodio y litio), la Foote logró firmar un Convenio Básico con CORFO, en el cual se comprometieron a constituir una sociedad de responsabilidad limitada llamada Sociedad Chilena del Litio (SCL), para explorar el Salar de Atacama y evaluar la factibilidad tecnocómica de extraer y comercializar litio “en cualquiera de sus formas posibles” (CORFO y Foote, 1975). Además de acordar una participación del 55% para Foote, la versión original del Convenio Básico no solo le aseguraba a la empresa norteamericana la gerencia general de la futura SCL, sino también toda la política de ventas de los productos de litio, una condición sociotécnica primordial que, sin embargo, no tardaría en encontrar resistencias al interior del régimen militar. En cuanto a la CORFO, que participaría con el 45% restante, no solo debía comprometer recursos e inversión sino, sobre todo, obtener las concesiones mineras para explorar y explotar litio “libre de toda regalía o cualquier otro cargo” (CORFO y Foote, 1975).

Sin embargo, tanto el sistema de dominio minero estatal, que aún estaba vigente en la Constitución de 1971, como toda la normativa que desde los años 60 procuraba reservar para el Estado chileno las sales potásicas y los materiales atómicos naturales, otorgaban a la CORFO un poder de negociación adicional, cuyo ejercicio por parte de la dirección técnica del Programa de Sales Mixtas daría origen a

---

<sup>6</sup> En 1953, la Comisión de Energía Atómica de Estados Unidos había encargado grandes cantidades de hidróxido de litio para la producción de la bomba termonuclear, y consolidado así a las dos grandes empresas norteamericanas que aún hoy controlan buena parte de la oferta mundial de litio: Foote Mineral Company (actual Albemarle) y Lithium Corp. of America (Lithco, actual FMC-Livent).

un proceso de *transferencia tecnológica* desde Foote, que le permitiría impulsar el segundo proyecto litífero sobre el Salar de Atacama. No solo porque la versión original del convenio dejaba asentado que Foote reconocía y aceptaba que “las sales de potasio se reservan por las leyes de Chile al Estado Chileno”, y debían por ello ser entregadas a CORFO “sin costo alguno” (CORFO y Foote, 1975), sino también porque establecía una serie de exigencias específicamente destinadas a garantizar dicho proceso de aprendizaje:

Foote se obliga a entrenar en Chile y en el exterior a personal chileno, [...] a objeto de reemplazar el personal extranjero [...].

Foote continuará a su exclusivo costo con el trabajo de laboratorio en Exton Pennsylvania, para desarrollar un proceso comercial de recuperación de Litio de la salmuera del Salar [...] y aportará esta tecnología a la Sociedad sin ningún cargo para ella [...].

Foote pondrá a disposición de la Sociedad, en todo tiempo, durante la Fase de Explotación, su tecnología en calidad de asesoría sin ningún cargo para la Sociedad. (CORFO y Foote, 1975)

Fue así como, a partir de 1975, sobre la base de sus propios estudios preliminares para la recuperación de potasio y litio de las salmueras de Atacama, el Programa de Sales Mixtas de CORFO impulsó la realización de diversos trabajos y estudios, destinados a evaluar la viabilidad técnica y económica para instalar el segundo proyecto extractivo<sup>7</sup>.

No fue, por tanto, ni la acción espontánea del libre mercado, ni el resultado unilateral de decisiones gerenciales puramente técnicas,

---

<sup>7</sup> Entre los trabajos gestionados por CORFO cabe destacar la construcción de caminos en el Salar; la cuantificación de reservas, estudios de química de fase de las salmueras, la construcción de pozas experimentales de arcilla y pruebas de evaporación, el diseño de procesos para la obtención de productos finales, estudios de mercado y rutas hacia puertos de embarque (CORFO, 1983).

sino el conjunto de condiciones sociotécnicas negociadas por CORFO, una entidad pública históricamente ligada al desarrollo nacional que, a pesar de los drásticos cambios sufridos, aún pretendía asumir cierta función promotora de la producción (Ortega, 1989, p. 280). En el contexto de disputa al interior del régimen militar por la redefinición del rumbo económico del país, el considerable nivel de estatalidad históricamente acumulado (y atribuible en buena medida al socialismo chileno) tendría dos resultados concretos. Por un lado, haría posible el efectivo desarrollo del Proyecto Litio, diseñado por Foote con el objetivo político de relocalizar la producción litífera norteamericana. Por otro, daría origen al mayor proyecto de litio en salmueras del mundo, inicialmente diseñado por CORFO para producir “Sales Potásicas y Ácido Bórico”, con el objetivo político de aumentar las exportaciones nacionales y de promover nuevas actividades en la Segunda Región (CORFO, 1979a, p. 9).

### **1975-1980 - Giro neoliberal y persistencia del dominio minero estatal**

A partir de abril de 1975, el triunfo del diagnóstico liberal al interior del régimen militar dirigido por Pinochet derivó en la aplicación de un nuevo plan económico. Elaborado por un grupo de economistas chilenos formados en la Universidad de Chicago, buscaba reducir al mínimo histórico las funciones rectoras y reguladoras del Estado sobre la economía, transformando drástica e irreversiblemente al conjunto de la sociedad chilena (Salazar y Pinto, 2004 p. 47). Sin embargo, los distintos objetivos políticos que previamente habían guiado el diseño original de los proyectos extractivos de litio vinculados a CORFO aún tendrían importantes consecuencias sociotécnicas sobre sus respectivos desarrollos, lo que condicionaría nada menos que la gobernanza, el tipo de productos finales y las escalas productivas.

En verdad, dada la relevancia histórica del sector minero para la estatalidad en Chile, el paquete de medidas neoliberales conocido como “ladrillo” no lograría quebrar al sistema de dominio minero es-

tatal sino hasta 1982. Y fue justamente en el período que va entre 1975 y 1980, mientras se liberaban todos los precios internos y se licitaban los bancos y empresas dependientes de CORFO, que los responsables del Programa de Sales Mixtas lograron confirmar el diseño técnico-económico de los dos proyectos extractivos sobre el Salar de Atacama y delinear a su vez un nuevo esquema regulatorio. Y si bien, en ese camino, procurarían ajustar la nueva institucionalidad regulatoria a las condiciones sociotécnicas de su socia norteamericana, lo harían bajo el paradigma jurídico de la Constitución de 1971, que aún otorgaba al Estado el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible sobre todas las minas del país, incluyendo los salares (artículo 10 N° 10).

En el contexto de la Guerra Fría, por otra parte, la importancia del litio para la generación de energía nuclear<sup>8</sup> no tardaría en complejizar aún más las contradicciones al interior del nacionalismo militar. Sin dejar de asumir el predominio norteamericano como un dato incuestionable de la realidad, la Doctrina de Defensa Nacional imperante reconocía la necesidad de mantener cierto control estatal sobre las sustancias consideradas “críticas” para el desarrollo de la energía nuclear (Poveda Bonilla, 2020, p. 38). Es que dicho control estatal sobre los materiales nucleares estaba contemplado en las salvaguardias del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) de las Naciones Unidas, del que Chile formaba parte desde 1960.

Inmediatamente después de firmar el Convenio Básico con la Foote Mineral Company, las autoridades de CORFO recibieron una carta de la Comisión Chilena de Energía Nuclear (CCHEN) donde se resaltaba la relevancia del litio como un insumo nuclear crítico y se cuestionaba la pertinencia del contrato de ventas ofrecido en exclusividad a la em-

---

<sup>8</sup> Las tecnologías de fusión nuclear, tanto para uso bélico como pacífico, requieren de litio en sus isótopos 6 y 7, para producir el combustible nuclear a base de hidrógeno en forma de tritio (3H).

presa norteamericana. En verdad, tanto CORFO como CCHEN no hacían más que responder a sus funciones estatales particulares, la primera como promotora del desarrollo productivo, la segunda como agencia de control. Pero en ausencia de un plan nacional de desarrollo que las articulara, aquellas funciones podían entrar en tensión. Asegurado el dominio estatal sobre las reservas de litio (y gracias a él, el proceso de transferencia tecnológica), el conflicto se trasladó naturalmente hacia el usufructo, y afectó así lo que podría considerarse como un núcleo central del código técnico que rige sobre la lógica gerencial del capitalismo (Feenberg, 2012). En julio de 1975, tras una serie de cartas intercambiadas entre CORFO y Foote, ambas entidades convocaron a la CCHEN a una reunión, donde la contradicción entre soberanía, tecnología y usufructo quedaría expuesta y sin resolución. Para materializar el acuerdo de inversión y transferencia tecnológica con Foote, era necesario que CORFO fuera reconocida previamente como la legítima propietaria estatal de los yacimientos. Pero para ello, la CCHEN le exigía que mantuviera cierto control estatal sobre la venta de los productos de litio, una condición que Foote no estaba dispuesta a aceptar (CORFO, 1979b).

A pesar de los argumentos cuantitativos esgrimidos por los técnicos de CORFO para desestimar la necesidad de una regulación estatal sobre las ventas de litio<sup>9</sup>, en agosto de 1975 la CCHEN lograría incorporar al litio en el listado de Materiales de Interés Nuclear (Decreto Ley 450), para ratificar en 1976 el dominio estatal sobre esos materiales, de esta manera asumió para sí la potestad exclusiva de celebrar contratos de operación y de controlar el comercio y el acopio nacional “con los debidos resguardos y limitaciones en favor del Estado” (De-

---

<sup>9</sup> Considerando las previsiones de Estados Unidos sobre la aparición del primer reactor comercial de fusión nuclear, estimaron una demanda de litio-6 para 2000-2025 de 17.700 toneladas anuales. Calculando las reservas del Salar de Atacama en 3,8 millones de toneladas, estimaron que “con un consumo de energía altamente hipotética” Chile podría usar 2,9 millones de toneladas en todo el siglo XXI: el aluminio, el plomo y el cobre “se verían agotados antes que el litio” (CORFO, 1979a).

creto Ley 1557). De todas formas, lejos de cuestionar las inversiones privadas y extranjeras en el sector minero, el nacionalismo militar simplemente necesitaba promover la función productiva/exportadora por sobre la especulativa, y los profesionales de la CORFO estaban lejos de desestimar el desarrollo de sus dos proyectos extractivos sobre el Salar de Atacama. Así, en noviembre de 1978, previo acuerdo con Foote, CORFO decidió renunciar al 45% de la superficie solicitada sobre el Salar de Atacama y conservar las 163.820 hectáreas que mantiene hasta el presente, de las cuales el primer proyecto no requería más del 10% y el segundo terminaría comprometiendo un 45% (COCHILCO, 2009).

Para entonces, el Programa de Sales Mixtas (convertido en el Comité de Sales Mixtas desde 1977) reunía “la más vasta y completa información del Salar de Atacama, tanto del yacimiento como de su factibilidad de explotación” (CORFO, 1978, p. 12). Articulando allí los trabajos de la División de Industrias Químicas de CORFO y de la Sociedad Química y Minera de Chile (SOQUIMICH, por entonces de su propiedad) con las capacidades de su socia norteamericana Foote Mineral Company, Chile se ubicaba a la vanguardia de América Latina en cuanto al estudio de sus depósitos salinos. Cabe aclarar, sin embargo, que para el régimen militar lo estatal no era sinónimo de público y, así como buena parte de las regulaciones sobre el sector minero eran de carácter secreto, toda la información producida en el ámbito del Comité de Sales Mixtas de CORFO era considerada “de carácter privado” (CORFO, 1978, p. 12).

26

El 14 de noviembre de 1979, finalmente, la CORFO consiguió la aprobación de un nuevo artilugio legal que resultaría decisivo para la gobernanza del litio en Chile. Lo suficientemente ambiguo como para permitirle resolver su conflicto con la CCHEN en torno a la exclusividad de las ventas que le exigía su socia norteamericana, pero sin contradecir abiertamente el dominio minero estatal vigente que, en última instancia, había hecho posible el surgimiento del nuevo proyecto pro-

ductivo. De esta forma, el Decreto Ley 2.886 de 1979, que reafirma desde entonces la reserva del litio en favor del Estado y adjudica a la CCHEN el ejercicio del dominio público sobre los concentrados, derivados y compuestos de ese metal –dos medidas que, como vimos, ya habían sido definidas en 1975 y 1976, respectivamente–, tendría en verdad su principal eficacia en la excepción a la norma; a saber, todas las pertenencias mineras sobre litio que hubieran sido registradas antes del 1 de enero de 1979<sup>10</sup>. Con esta excepción, la norma no solo habilitaba a CORFO a disponer de todas sus pertenencias registradas sobre el Salar de Atacama y obtener así la autorización de CCHEN para la venta de litio. Producía a su vez un sutil desplazamiento en los fundamentos de legitimidad de la norma, cuyo criterio de justicia dejaba de estar justificado por las necesidades del bien común y pasaba a fundarse en la protección del *derecho privado individual*: “Que el interés nacional exige, en cambio, reservar para el Estado el litio, con las excepciones necesarias para resguardar debidamente los derechos de los particulares”.

Paradójicamente, el único “particular” que poseía pertenencias mineras de litio con probado potencial tecnoeconómico era la estatal CORFO<sup>11</sup>. Ese mismo año, 1979, no solo había logrado confirmar la factibilidad técnica y económica del proceso de extracción diseñado por Foote para la producción de carbonato de litio, sino que también había finalizado el estudio encargado para evaluar la construcción del segundo proyecto extractivo, en el que se recomendaba “la instalación de un complejo industrial para producir cloruro de potasio,

---

<sup>10</sup> El artículo 6 del Decreto 2.886 de 1979 modifica el texto del artículo 8 de la Ley 16.319 de 1965.

<sup>11</sup> “Descontando las [3.343] pertenencias mineras transferidas a la Sociedad Chilena de Litio Ltda. y las denominadas ‘tierra de nadie’ [1.370], CORFO dispone de 28.054 pertenencias para entablar negociaciones en conexión con el Proyecto Sales Potásicas y Ácido Bórico” (CORFO, 1983, p. 2). De ellas, finalmente, aportaría cerca de 14.800. También Codelco había registrado pertenencias mineras en los salares de Pedernales y Maricunga antes del 1 de enero de 1979.

sulfato de potasio y ácido bórico” (CORFO, 1983). Así, la excepción a la reserva estatal permitió que CORFO avanzara en el desarrollo de los dos proyectos extractivos sobre el Salar de Atacama, la misma reserva estatal que luego los protegería de futuros competidores.

El 16 de noviembre de 1979, solo dos días después del Decreto 2.886, CORFO y Foote suscribieron el texto refundido del convenio, con la incorporación de todas las modificaciones acordadas y lo enviaron “a la aprobación de la Comisión Chilena de Energía Nuclear” (CORFO, 1980). Un trámite que, sin embargo, terminaría demorando un año entero, en medio de la profunda reforma institucional que el gobierno militar ya había puesto en marcha con el objetivo explícito de consagrar en el país, de una vez y para siempre, la primacía de la propiedad privada y el rol puramente subsidiario del Estado nacional.

Mientras tanto, CORFO y Foote se dedicaron a definir los últimos puntos del acuerdo de inversión. El 13 de agosto de 1980 crearon conjuntamente la Sociedad Chilena del Litio, con un capital inicial de casi 4 millones de dólares, de los cuales Foote aportaba el 55% y CORFO el 45% restante en forma de estudios, trabajos, infraestructura y, sobre todo, de las 16.720 hectáreas que concedía para la exploración, explotación y venta de productos de litio, totalmente libres de regalías o de cualquier otro impuesto (CORFO y Foote, 1980). Solo faltaba que la CCHEN aprobara los términos del nuevo contrato entre CORFO y Foote para crear la SCL. Pero los defensores del dominio minero estatal estaban entonces librando su última batalla decisiva frente a los liberales: el proyecto de una nueva Constitución Política que el régimen militar tenía previsto plebiscitar el 11 septiembre de 1980, en medio de las crecientes denuncias internacionales por las violaciones sistemáticas a los derechos humanos.

## 1980-1983 - Estado subsidiario y restauración del dominio minero ultraliberal

A los pocos días del golpe contra Salvador Allende, la Junta Militar de Gobierno presidida por Augusto Pinochet creó la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución (CENC) con el propósito de refundar el país para consagrar la propiedad privada y el rol subsidiario del Estado como bienes supremos de la nación y la democracia tutelada como horizonte de futuro. Dentro de la CENC se creó la Sección Propiedad Minera en representación de la Sociedad Nacional de Minería, que elaboró un informe donde se proponía eliminar el *dominio patrimonial* del Estado sobre las minas y reemplazarlo por un nuevo sistema de *dominio eminente*, con el objetivo explícito de separar el *dominio superior* del Estado, del *dominio directo* que –según sostenían– les correspondía a los dueños de pertenencias mineras. En consecuencia, debía anularse todo el sistema de concesiones mineras instaurado en 1971 y nunca reglamentado, para garantizar en su lugar la propiedad civil sobre las minas, la cual debía constituirse por la vía de la resolución judicial (Vildosola Fuenzalida, 1999, p. 369).

Sin embargo, a pesar de las intensas presiones ejercidas por el empresariado minero, el sector nacionalista del Ejército, particularmente interesado en la renta del cobre, lograría imponerse de manera excepcional frente a la fracción liberal hegemónica del régimen. De ahí que el nuevo texto constitucional mantuviera intacto el contenido del artículo 10 N° 10 de la Constitución de 1971: “El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, comprendiéndose en éstas las covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón e hidrocarburos y las demás sustancias fósiles” (texto incluido ahora en el artículo 19 N° 24 de la Constitución Nacional de 1980).

A pesar de esta importante derrota conceptual de fondo, el *lobby* del sector minero privado lograría obtener una victoria parcial muy significativa en relación al sistema de concesiones mineras. Si bien no

pudo eliminarlo como pretendía, consiguió que pasara a ser administrado por los tribunales ordinarios de justicia, con el objetivo de anular todo tipo de “discrecionalidad política” en la adjudicación de los yacimientos públicos. Aun así, a contramano del espíritu general de la Constitución Política de 1980, la continuidad del *dominio minero patrimonialista* en el nuevo texto constitucional permitió al Estado chileno conservar sobre el sector minero ciertos atributos de regulación y control. Si bien las necesidades del bien común habían sido reformuladas por el corporativismo militar en el contexto de la Guerra Fría, aún prevalecían en el marco jurídico-legal de la actividad minera por sobre el derecho privado individual. Por un lado, la posibilidad de conservar las concesiones mineras seguiría estando determinada por el régimen de amparo por el trabajo, que obliga a los dueños de las pertenencias mineras a desarrollar las actividades que hubieren justificado su otorgamiento. Por otra parte, en relación a las sustancias que, como el litio, no fueran susceptibles de concesiones mineras, solo podrían explorarse y explotarse directamente por empresas del Estado o por medio de concesiones administrativas o contratos especiales de operación bajo condiciones aprobadas por decreto supremo (artículo 19 N° 24).

Es por ello que, reafirmada su posición de responsable de la reserva estatal sobre los yacimientos de litio, el Consejo Directivo de la CCHEN se dispuso a aprobar finalmente el contrato suscrito entre CORFO y Foote Mineral Company, declarando por Resolución 201 del 18 de noviembre de 1980 que la flamante Sociedad Chilena del Litio había “desarrollado su objeto a plena satisfacción de las partes” (Corfo-Foote, 1989). De esta forma, se cerraba el capítulo inicial de la trayectoria sociotécnica que años más tarde haría posible en Chile la producción y exportación de litio en gran escala. Justo antes de que la gran transformación neoliberal, que ya había comenzado en Chile de manera paradigmática, lograra quebrar también el sistema de dominio minero patrimonialista que, hasta allí, había resistido como un atributo central del Estado.

Las múltiples reacciones del *establishment* en contra de lo dispuesto por la nueva Constitución Nacional en relación al dominio minero como patrimonio estatal no tardaron en hacerse oír, provenientes no solo de la Sociedad Nacional de Minería sino ahora también de los principales medios de comunicación. Para poder dimensionar la disputa conceptual de fondo que se libraba al interior del bloque hegemónico vale la pena citar la respuesta formulada en noviembre de 1980 por el último ministro de Minería defensor del patrimonialismo estatal que tendría el régimen militar, Carlos Quiñone:

La mina es un bien que no lo crea ni reproduce el hombre, en consecuencia, pertenece a todos los ciudadanos, y por otra parte, estando la actividad minera estrechamente vinculada al interés nacional, el dominio de las minas debe atribuirse al gestor del bien común que es el Estado. (Vildosola Fuenzalida, 1999, p. 372)

No menos reveladora sería la réplica firmada por la Sociedad Nacional de Minería que, con el apoyo de otros grupos empresariales nacionales y extranjeros, en el marco de una activa y sostenida campaña por revertir lo que veían como una total falta de coherencia entre el espíritu general radicalmente liberal de la nueva Constitución y lo dispuesto específicamente para el sector minero, lograría finalmente el nombramiento de su principal referente, José Piñera Echeñique, como nuevo ministro de Minería, el 29 de diciembre de 1980:

Si bien, la Constitución [de 1980] ha trazado con mano firme los lineamientos de una sociedad libre, en tal forma que sea difícil el regreso al despotismo socialista y comunista [...], ha quebrado lamentablemente lo relativo a propiedad minera, puesto que se impuso en efecto, el temor a la amplia libertad de los particulares para explorar, explotar y adquirir sustancias minerales, quedando la propiedad [minera] transformada en concesión [...]. A pesar que la Constitución reconoce la libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes [...], [en materia minera] se ha atenido en espíritu a las fórmulas que guiaron

la reforma impulsada por el Sr. Allende [...]. Patrióticamente inquietos estamos los empresarios mineros por la disposición constitucional que los declara concesionarios y no propietarios de sus yacimientos. (Vildosola Fuenzalida, 1999, p. 374)

En efecto, la Constitución de 1980 había logrado consagrar el derecho a la propiedad privada individual incluso sobre un bien natural común mucho más sensible que las minas, de extrema necesidad vital para el conjunto de la sociedad y que ningún otro país del llamado “mundo libre” había intentado aún mercantilizar. El último párrafo del mismo artículo 19 N° 24 que había ratificado el dominio inalienable e imprescriptible del Estado sobre las minas declaraba el derecho de los particulares a constituir la propiedad sobre las aguas.

En consonancia con aquel programa de liberalización radical, el nuevo ministro de Minería, José Piñera, ya había protagonizado dos hitos fundamentales del régimen militar: la reforma laboral de 1979, que impidió a los sindicatos establecer negociaciones colectivas por ramas de actividad, y la reforma del sistema de pensiones de 1980, que asignó los aportes previsionales de cada salario a un nuevo tipo de entidades privadas llamadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Queda claro entonces por qué los incisos que la nueva Constitución había dedicado al sector minero, acaso el sector productivo más relevante de la historia chilena, fueron considerados por su gabinete como un resabio inaceptable de las “corrientes intelectuales socialistas”, por no estar debidamente fundamentados en “un acto de fe en el mercado ni en la iniciativa privada”, según declaraciones del ingeniero Hernán Buchi, colaborador principal de Piñera (Vildosola Fuenzalida, 1999, p. 374). Quedaba pendiente, por lo tanto, el último desafío jurídico de la dictadura militar: impulsar la reforma integral de toda la legislación minera para responder a los imperativos del libre mercado, pero sin exhibir su contradicción de fondo con el texto constitucional.

Guiado por esa difícil misión, el flamante ministro Piñera creó una Comisión Asesora para elaborar una nueva norma de rango constitucional, que fuera capaz de sustituir el dominio patrimonial del Estado por lo que el propio ministro denominaba *dominio subsidiario del Estado* (Vildosola Fuenzalida, 1999, p. 376). Lejos de ser una mera sutileza semántica, la redefinición conceptual era necesaria para justificar las nuevas relaciones de propiedad manteniendo la ficción de validez constitucional. Por un lado, debía fijarse el precio de las expropiaciones en los valores de mercado de las empresas (incluyendo el valor de las concesiones adquiridas). Por otro, instituir la figura de la “concesión plena”, un artilugio legal por el cual se buscaba imprimir a las concesiones, que ya habían sido traspasadas a la órbita del Poder Judicial, todos los atributos “de la propiedad privada civil, absoluta, completa y perfecta”, esto es sin límite de tiempo, sin mayores obligaciones que el pago del canon anual y factibles de ser vendidas, arrendadas e hipotecadas (Vildosola Fuenzalida, 1999, p. 377). Así, la nueva ley de fondo no solo debía despojar al Estado chileno de todas las atribuciones para definir políticas mineras y regular la asignación de los recursos mineros disponibles, también debía degradar las capacidades técnicas y administrativas que había desarrollado históricamente para intervenir en la toma de decisiones operativas, tanto para las explotaciones mineras convencionales, como para las de aquellos recursos estratégicos que, como el caso del litio, habían sido sustraídos del sistema concesional por razones de seguridad nacional<sup>12</sup>.

Tras un año de trabajo, la Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras (LOCCM) fue promulgada en enero de 1982 (Ley

---

<sup>12</sup> Las consideraciones sobre el tradicional régimen de amparo por el trabajo en la Exposición de Motivos de la Ley sintetiza el espíritu de la reforma: “se descarta el amparo denominado por el trabajo, ya que implica imponer reglamentos de difícil determinación y control técnico [...], implica un grado de discrecionalidad administrativa, lo que provoca inseguridad al concesionario, campo para la politización” (Vildosola Fuenzalida, 1999, p. 399).

18.097). Según su artículo 19 debía entrar en vigencia simultáneamente con la aprobación del nuevo Código de Minería que, tan pronto como aquella fue publicada, comenzó a ser elaborado por una nueva Comisión para ser finalmente promulgado en septiembre de 1983. Desde entonces, la legislación minera de Chile establece dos tipos de concesiones (de exploración y de explotación) y reafirma sobre ellas la noción de propiedad privada que los particulares constituyen “con prescindencia del Estado, independiente y originariamente ante tribunales ordinarios” (Vildosola Fuenzalida, 1999, p. 389) sin diferenciar por el tipo de mineral, lo que los deja autorizados a extraer todos los recursos minerales que existan dentro de las coordenadas de sus pertenencias. Además de los hidrocarburos, la única sustancia mineral no concesible que las empresas quedaron obligadas a comunicar al Estado, si fuera encontrada durante las tareas de exploración o explotación, es el litio<sup>13</sup>.

Tanto la LOCCM como el nuevo Código de Minería de 1983 debieron reafirmar el carácter estratégico y no concesible del litio, pero ahora no como un caso ejemplar del dominio estatal sino como una excepcionalidad dentro del flamante sistema de dominio subsidiario del Estado que, por definición, ya no considera a la reserva estatal sobre determinado mineral como un instrumento apropiado para defender la seguridad nacional. Simplemente, por naturalizar la incapacidad técnica del Estado que el mismo régimen propiciaba con sus reformas,

al declarar el Estado la reserva genérica de un mineral, el sector privado se ve obviamente desincentivado para explorarlo, con lo cual se dificulta en extremo el descubrimiento de yacimientos que contengan estos minerales, ya que el Estado no tiene la capacidad de ejercer eficientemente esta actividad. (Ley 18.097, Informe Técnico)

---

<sup>13</sup> El nuevo Código de Minería reconoce al torio y al uranio como minerales estratégicos concesibles, para los cuales la CCHEN solo puede ejercer el derecho a la primera opción (artículo 10).

Dentro de esta excepcionalidad, por lo tanto, debieron reafirmar también la excepción de la reserva estatal para las concesiones mineras constituidas “con anterioridad a la correspondiente declaración de no concesibilidad” (Ley 18097, artículo 3 y Código de Minería de 1983, artículo 7). Así, gracias a la suma de excepcionalidades, la CORFO pudo conservar sus pertenencias sobre el Salar de Atacama y avanzar con el proyecto de litio diseñado por su socia norteamericana Foote, protegiéndolo a su vez de eventuales competidores. En 1981, mientras la empresa mixta SCL daba inicio a las etapas de ingeniería y construcción del primer proyecto litífero de América Latina, el Comité de Sales Mixtas concluía el Informe de Factibilidad para instalar el segundo proyecto extractivo sobre el Salar de Atacama, inicialmente denominado Sales Potásicas y Ácido Bórico. A diferencia del primer proyecto, que había sido diseñado por Foote con el propósito de relocalizar su producción primaria desde Estados Unidos, el segundo proyecto diseñado por CORFO fue concebido con el propósito político de aumentar las exportaciones mineras de Chile, aunque sin violar la restricción inicial impuesta por su socia norteamericana que le impedía vender litio durante ocho años. Paradójicamente, lejos de restarle eficiencia al proyecto, el mayor volumen de extracción y evaporación de salmueras que exigía la escala productiva prevista para las sales potásicas permitiría en el futuro que, una vez cumplida la etapa de restricciones, el proyecto diseñado por CORFO pudiera incorporar al litio como subproducto, lo que dio lugar a la mayor explotación de litio en salmueras de todo el mundo.

A mediados de los años 80, sin embargo, la CORFO comenzaría un gradual proceso de privatización de todas sus acciones sobre los dos proyectos litíferos del país, transfiriendo al sector privado todos los esfuerzos institucionales y técnicos que los habían hecho posibles.

## Conclusiones

Recién en 1982, con la sanción de la Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras, la dictadura de Augusto Pinochet logró quebrar el *dominio minero estatal* consagrado por la Constitución Política de 1971, para transformarlo en un nuevo sistema de *dominio subsidiario* acorde al modelo económico imperante desde 1975, que restauró el tradicional espíritu ultraliberal chileno originado en el siglo XIX, según el cual los concesionarios mineros deben ser considerados como dueños de los yacimientos adquiridos. Bajo este nuevo contexto normativo de fondo, la reserva estatal sobre los yacimientos de litio, que había sido declarada en 1975 y reformulada en 1979, al amparo del anterior sistema de dominio minero estatal pasaría a ser concebida como una simple excepción del régimen subsidiario-liberal, solo necesaria para garantizar el despegue inicial de los negocios privados.

Así, en 1984, la empresa mixta SCL creada por CORFO junto a la norteamericana Foote Mineral Company inauguró la primera explotación de litio en salmueras de América Latina. Para 1989, SCL sería totalmente transferida a la socia norteamericana. Por su parte, la empresa mixta Minsal, creada por CORFO en 1986 para desarrollar el segundo proyecto extractivo de potasio y litio (del que se reservó una participación inicial del 25%), sería íntegramente adquirida en 1993 por SQM, la antigua salitrera estatal que, poco antes, había sido oportunamente privatizada a manos de su ex director estatal y entonces yerno de Pinochet, Julio Ponce Lerou. Gracias a la calidad de las salmueras adquiridas, pero también a la estructura diversificada de ganancias diseñada por los profesionales de la CORFO, el proyecto inaugurado por SQM en 1996 alcanzaría los costos productivos más bajos del mundo (Cochilco, 2009).

Bajo este esquema de reserva estatal del litio como excepción al sistema de dominio minero subsidiario-liberal, los dos proyectos extractivos no harían más que expandir su producción año a año, y pa-

saron de representar el 10% de la producción mundial en 1984 al 38% del total mundial en 2012<sup>14</sup>, pero lo harían sin ofrecer a cambio más que una renta anual de US\$ 15.000 y un *royalty* del 6,8% de las ventas de litio a cargo de SQM, sin contar los perjuicios ambientales y económicos de cualquier industria extractiva de gran escala que no está acompañada de los debidos controles públicos (el proyecto SCL a cargo de Foote y finalmente adquirido por la también norteamericana Albemarle había quedado totalmente exento de *royalties* y de gastos de arrendamiento).

No obstante, ese mismo año de 2012 la demanda mundial de litio comenzaría a sufrir un nuevo impulso, y a presionar sobre la débil institucionalidad que aún regulaba el acceso a las reservas litíferas de Chile. La empresa Tesla Motors fundada por Elon Musk lanzó al mercado su nuevo vehículo eléctrico Model S, cuya autonomía cercana a los 400 kilómetros prometía impactar sobre toda la cadena global, proyectando para 2017 la inauguración de una gigafábrica de baterías de litio capaz de abastecer desde 2020 una producción de 500.000 vehículos por año (35 gigavatios-hora). La industria automotriz norteamericana tomaba así partido por las tecnologías de almacenamiento energético basadas en litio, e influía sobre los demás fabricantes del mundo que, como Toyota en Japón y –más recientemente– Daimler en Alemania (ambas a su vez socias y clientes de Tesla) ya no solo debían responder a los incentivos de la economía verde, sino también y sobre todo a las presiones de la competencia global.

En medio de la creciente demanda mundial, la reserva estatal del litio en Chile también comenzaría a ser considerada como un exceso de regulación pública, contraria al espíritu liberal del régimen minero basado en la figura de la *concesión plena*. No tanto por impedir la expansión de la producción real, sino sobre todo por obstaculizar la es-

---

<sup>14</sup> Según datos del USGS, entre 1984 y 2012 la producción chilena de litio pasó de 446 a 13.000 toneladas de litio metálico equivalente (USGS, 2022).

peculación financiera asociada con la libre compraventa de concesiones mineras, estimulada ahora por la emergencia de nuevos fondos de inversión especializados y el registro de fusiones, acuerdos de inversión y nuevas asociaciones entre exploradoras, fabricantes de baterías y automotrices<sup>15</sup>. En ese contexto, el entonces presidente Sebastián Piñera (hijo del ex ministro de minería de Augusto Pinochet que lideró las reformas neoliberales) intentaría adjudicar a SQM un nuevo Contrato Especial de Operación del Litio sobre el Salar de Atacama. Sin embargo, una serie de irregularidades denunciadas por otras empresas interesadas en la licitación internacional terminaría por anular todo el proceso, y desataría un intenso debate público sobre el tradicional *modus operandi* de SQM, asociado con sobornos políticos, incumplimientos del contrato, prácticas antisindicales y contaminación ambiental.

En respuesta a la nueva polémica abierta por la fallida licitación, el segundo gobierno de Michelle Bachelet creó en 2014 la Comisión Técnica del Litio. Sobre la base del informe final publicado en enero de 2015, presentó la “Política del Litio y Gobernanza de los Salares”, que ratificaba el carácter estratégico y no concesible de las reservas nacionales. Así, los nuevos contratos de arriendo firmados con Albe-Marle (febrero de 2016) y SQM (enero de 2018) para ampliar y extender las respectivas capacidades productivas otorgaron al Estado un mayor poder de apropiación y distribución de la renta minera (con *royalties* progresivos que varían entre el 20% y el 40% de las ventas, aportes para las comunidades locales, financiamiento para el sector de I+D y la obligación de vender en el mercado interno hasta un 25% del litio producido), al tiempo que habilitaron la implementación de nuevas herramientas de gestión pública para un mayor control sobre los proyectos extractivos.

<sup>15</sup> A comienzos de 2009 se llevó a cabo en Santiago de Chile la primera Conferencia Mundial “Oferta y Mercados de Litio” (LS&M), organizada por las principales agencias financieras vinculadas al sector extractivo.

No obstante, si bien el Estado chileno mejoró notablemente la recaudación pública, las deficiencias en materia de vinculación tecnológica, agregado de valor y mitigación del impacto ambiental persistieron y afectaron el interés público en general y a las comunidades locales en particular. Esta falta de resultados no debe ser adjudicada a la esencia de la reserva estatal del litio, sino a su incongruencia con el sistema de dominio minero ultraliberal heredado de las reformas de 1980-1983, que asimila las concesiones mineras sobre yacimientos públicos con todas las prerrogativas de la propiedad privada, cuya defensa irrestricta estaría por encima del bien común, cualquiera sea su definición.

Más allá de la defensa cerrada y maximalista al derecho individual a hacer negocios privados a costa de recursos públicos, la doctrina ultraliberal del dominio minero falla al sostener, contra toda evidencia histórica, que las fuerzas espontáneas del libre mercado de pertenencias mineras serían capaces de garantizar una asignación eficiente y justa de los recursos mineros disponibles<sup>16</sup>. Una vez más, Chile se encuentra frente a una nueva oportunidad histórica de liderar en América Latina la recuperación del dominio público, inalienable e imprescriptible, sobre las riquezas mineras del subsuelo, para ponerlo al servicio de un nuevo plan nacional de desarrollo de carácter democrático, inclusivo y sustentable, que tenga como nuevo horizonte de bien común, ya no la defensa militar propia de la Guerra Fría, sino la transición socioecológica y energética del siglo XXI. Bajo ese nuevo ordenamiento jurídico del Estado, es probable que la nacionalización del litio sea el camino más beneficioso, responsable y realista para ejercer la reserva estatal, pero esa decisión política de soberanía nacional deberá formar parte de los futuros debates democráticos que serán habilitados por el nuevo escenario constitucional.

## Bibliografía

- Bobbio, N. (1989) [2017]. *Teoría general del derecho*. Buenos Aires: Editorial Olejnik.
- COCHILCO. (2009). *Antecedentes para una política pública en minerales estratégicos: Litio*. Santiago de Chile: Dirección de Estudios y Políticas Públicas, Comisión Chilena del Cobre.
- CORFO. (1978). *Posibilidades de litio y potasio en depósitos salinos de la II Región – Chile. Reconocimiento geológico preliminar de salares andinos y preandinos*. Santiago de Chile: Gobierno Regional II Región, Corporación de Fomento de la Producción, II Región.
- CORFO. (1979a). *Privatización de empresas y activos: 1973-1978*. Santiago de Chile: Corporación de Fomento de la Producción Santiago de Chile.
- CORFO. (1979b). *Proyecto desarrollo del litio en Salar de Atacama, convenio CORFO-Foote*.
- CORFO. (1983). *Proyecto Sales Potásicas y Ácido Bórico. Salar de Atacama. Resumen de antecedentes técnico-económicos*. Santiago de Chile: Comité de Sales Mixtas.
- CORFO, y Foote. (1975). *Convenio CORFO-Foote Mineral Company*.
- CORFO, y Foote. (1980). *Constitución de Sociedad Chilena de Litio Limitada*.
- CORFO, y Foote. (1989). *Modificación Convenio CORFO-Foote*.
- 40 Feenberg, A. (2012). *Transformar la tecnología. Una nueva visita a la teoría crítica*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Gros Espiell, H. (1983, mayo-agosto). La resolución 626 (VII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas y la soberanía permanente sobre las riquezas y recursos naturales. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (47).

- Nacif, F. (2019, noviembre-diciembre). El litio sudamericano: recurso estratégico y vinculación tecnológica. *Realidad Económica*, 328(48), 9-25.
- Ortega, L. (1989). *Corporación de Fomento de la Producción. 50 años de realizaciones, 1939-1989*. Santiago de Chile: Departamento de Historia, Facultad de Humanidades, Universidad de Santiago de Chile.
- Osses, L. (2015, 1 y 2 de julio). *Las sales y los salares de Chile*. Ponencia presentada en el IX seminario de Exploraciones y Prospectos Mineros, Instituto de Ingenieros de Minas de Chile, Chile.
- Pavlovic, P. (1990, julio). Desarrollo de la industria del litio en Chile. *Química e Industria*, 4-19.
- Polanyi, K. (1944) [1989]. *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*. Madrid: Ediciones de La Piqueta y Ediciones Endymion.
- Poveda Bonilla, R. (2020). Estudio de caso sobre la gobernanza del litio en Chile. *Recursos Naturales y Desarrollo*, 195.
- Salazar, G., y Pinto, J. (2004). *Historia contemporánea de Chile III. La economía: mercados, empresarios y trabajadores*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Tironi, E. (1978). El Comercio Exterior en el Desarrollo Chileno: Una Interpretación. En R. Zahler, *Chile 1940-1975: Treinta y cinco años de Discontinuidad Económica* (pp. 73-116). Santiago de Chile: ICHEH.
- USGS. (2022). *Mineral Commodity Summaries*. Recuperado de: <https://www.usgs.gov/centers/national-minerals-information-center/mineral-commodity-summaries>.
- Valdivia, V. (2001). *Estatismo y neoliberalismo: Un contrapunto militar. Chile 1973-1979. Historia N° 34*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

Vildosola Fuenzalida, J. (1999). El dominio minero y el sistema concesional en América Latina y el Caribe. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36627>.

World Bank. (1996). *A Mining Strategy for Latin America and the Caribbean. Technical Paper N° 345*. Washington DC: The World Bank.