



RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN EL PROCESO DE ADJUDICACIÓN PARA LA PRODUCCIÓN DE LITIO EN CHILE

Desde 2016, el Programa de Minería Responsable (Accountable Mining Programme en inglés) de Transparencia Internacional ha trabajado a lo largo de toda su red global para examinar dónde y cómo la corrupción puede afectar la gobernanza del sector minero. El Equipo Global del Programa de Minería Responsable, con sede en Melbourne, es un recurso fundamental para la rendición de cuentas en el sector minero. Trabajamos de forma colaborativa con gobiernos, empresas, organizaciones de la sociedad civil y comunidades en más de 20 países, con el fin de garantizar que la gobernanza del sector minero sea transparente, responsable y participativa, que promueva la igualdad de género y que proteja los intereses sociales y ambientales de las generaciones presentes y futuras.

<http://mining.transparency.org.au>

ÍNDICE

1	Resumen Ejecutivo	4
2	Introducción	5
3	Chile y el litio: contexto, marco institucional y mapa de la industria	6
4	La presencia de China en la cadena de valor del litio	8
5	El proceso de adjudicación: panorama general y vacíos	9
6	Riesgos de gobernanza	10
7	Recomendaciones	13
8	Conclusión	15
	Bibliografía	16

Cover: Vista majestuosa de las montañas de los Andes. Fuente: Gustavo Cardoso. Pexels.

Autores: Sebastián Romero, Michel Figueroa, José Loaiza, Alejandro Reyes y Natalia Rivera.

Transparencia Internacional Australia es el capítulo nacional de Transparencia Internacional, una coalición mundial contra la corrupción que opera en más de 100 países. Cada capítulo es independiente y único, y juntos aspiramos a una visión unificada: un mundo libre de corrupción. El Equipo Global del Programa de Minería Responsable, con sede en Melbourne, es un recurso fundamental para la rendición de cuentas en el sector minero.

Este estudio fue elaborado por Sebastián Romero, Michel Figueroa, José Loaiza, Alejandro Reyes y Natalia Rivera. Agradecemos a Pilar Acosta por su apoyo en la investigación y por sus comentarios. Se ha hecho todo lo posible por verificar la exactitud del contenido de este informe, considerando que toda la información es correcta hasta agosto de 2026. Sin embargo, Transparencia Internacional Australia no se responsabiliza por las consecuencias de su uso en otros contextos o con fines distintos.

Transparencia Internacional Australia reconoce al pueblo Wurundjeri Woi Wurrung de la Nación Kulin, los Propietarios Tradicionales de la tierra donde se encuentra nuestra oficina en Melbourne. Rendimos homenaje a sus mayores, así como a su pasado y presente.

2026 Transparencia Internacional Australia. Salvo indicación en contrario, esta obra está bajo la licencia CC BY-ND 4.0. Se permite la cita.



1 RESUMEN EJECUTIVO

El litio se ha consolidado como uno de los recursos minerales más estratégicos del siglo XXI, por su papel central en la fabricación de baterías recargables para vehículos eléctricos y sistemas de almacenamiento energético. Chile ocupa una posición singular en ese mercado: alberga algunas de las mayores reservas de litio del mundo, mantiene una posición destacada como productor global y opera bajo un régimen institucional excepcional que reserva el mineral al Estado y lo excluye del sistema ordinario de concesiones mineras. En 2024, el país produjo 285.000 toneladas de litio carbonato equivalente (LCE), con un crecimiento anual de 5,2%, mientras la demanda mundial alcanzó 920.000 toneladas LCE en 2023 —84% explicado por la industria de baterías— y se proyectaba en 1.129.000 toneladas para 2024.

China ocupa un lugar destacado como socio comercial y como inversionista. En 2025 fue el principal destino de las exportaciones chilenas en general (US\$37.900 millones) y, específicamente en carbonato de litio, el primer comprador (US\$1.370 millones), muy por delante de Corea del Sur, Japón y Estados Unidos. Sin embargo, la presencia de capital chino en la propia industria del litio se expresa de manera concentrada e indirecta: mediante la participación accionaria de Tianqi Lithium en SQM —23,77% al momento de su adquisición en 2018, 22,10% según los reportes societarios más recientes— y mediante intentos de inserción en la industrialización downstream (BYD y Yongqing/Tsingshan, seleccionadas en 2023 como “productores especializados” de litio, pero que nunca construyeron sus plantas y desistieron de sus proyectos) y en procesos competitivos para nuevos salares (BYD y CNGR participaron en el proceso de ENAMI para Salar Altoandinos, finalmente adjudicado a Rio Tinto).

Este estudio de caso aplica la metodología MACRA (Mining Awards Corruption Risk Assessment Tool) de Transparency International Australia al proceso de licencias del litio chileno —el eslabón más determinante y aún abierto del sector— y complementa el análisis documental con cinco entrevistas semiestructuradas a actores clave, realizadas en mayo de 2026.

El análisis identificó diez riesgos de corrupción distribuidos en nueve etapas del proceso de adjudicación. Seis alcanzan niveles Alto o Muy Alto. Los tres riesgos de mayor urgencia —con la puntuación máxima de 25 sobre 25— son la exclusión de las comunidades indígenas del proceso decisional sobre el litio, el diseño discrecional del mecanismo de acceso

al sector en favor de actores específicos, y la captura política del proceso de evaluación ambiental sobre los salares. Estos riesgos se presentan en una industria donde el proceso de adjudicación carece de un marco legal sistemático, donde evaluaciones independientes sitúan la transparencia contractual en apenas 3,0 sobre 10 puntos, y donde existe un antecedente documentado de financiamiento ilegal de campañas políticas por parte del principal operador del sector.

El riesgo de mayor puntuación del estudio —la exclusión de las comunidades del proceso decisional— tiene además un impacto diferenciado por género que atraviesa el resto del análisis: en las comunidades del Salar de Atacama, la extracción de litio ha desplazado las actividades tradicionales del pueblo Lickanantay hacia el empleo asalariado y mayoritariamente masculino, recargando sobre las mujeres el trabajo de cuidado no remunerado, mientras el fuerte consumo hídrico de la actividad —cerca de 2,2 millones de litros de salmuera evaporada por cada tonelada de litio producida— se vive en el territorio como una “minería del agua”, con consecuencias directas sobre la agricultura y la ganadería de subsistencia que sostienen las propias mujeres de las comunidades.

Esta vulnerabilidad no refleja el nivel institucional general de Chile —que cuenta con mecanismos de control activos y compromisos internacionales de transparencia— sino una brecha específica del sector del litio, comparable a la que evaluaciones similares han identificado en Argentina y Bolivia.

El estudio organiza sus recomendaciones en cuatro pilares dirigidos a los seis riesgos con mayor factibilidad de intervención inmediata —fortalecimiento de capacidades técnicas estatales, transparencia en la selección de operadores, trazabilidad post-adjudicación y gobernanza de la inversión extranjera— y reconoce que los tres riesgos de máxima prioridad requieren procesos deliberativos y de validación comunitaria más amplios, que constituyen la agenda de una eventual segunda fase de trabajo.

2 INTRODUCCIÓN

La minería ocupa un lugar estructural en la economía chilena. En 2024, el sector representó cerca del 57% de las exportaciones totales del país y aproximadamente 11,7% del PIB, con el cobre como componente dominante: Chile concentra alrededor de una cuarta parte de la producción mundial de cobre. El litio se incorpora más recientemente a esa trayectoria como un mineral estratégico cuyo valor no deriva únicamente de su precio, sino de su función como insumo crítico para la transición energética global.

A diferencia de la mayoría de los minerales, el litio no es susceptible de concesión minera: la Ley N.° 18.097 lo excluye expresamente del régimen ordinario de concesiones. Su explotación se organiza en cambio mediante instrumentos especiales definidos por el Estado —principalmente los Contratos Especiales de Operación del Litio (CEOL)— lo que concentra en la autoridad administrativa un grado de discrecionalidad significativamente mayor que en el resto de la minería. La Estrategia Nacional del Litio, presentada por el gobierno del presidente Gabriel Boric en 2023, reordenó la política sectorial priorizando una mayor participación del Estado, asociaciones público-privadas y el desarrollo de valor agregado, y el Decreto N.° 1 de 2025 del Ministerio de Minería formalizó los requisitos para contratos especiales de operación en salares específicos.

El auge del litio no ha sido lineal: la rápida expansión de la oferta mundial —proyectada en 1.246.000 toneladas LCE para 2024, por encima de la demanda— ha generado episodios de superávit y caídas de precio que presionan los tiempos políticos de adjudicación de contratos. En ese escenario de volatilidad, la calidad de los procesos de adjudicación adquiere una relevancia directa sobre la gobernanza del sector.

Este estudio evalúa los riesgos de corrupción y de gobernanza asociados a la cadena de suministro del litio en Chile, con foco específico en la forma en que los actores de capital chino se insertan en ella. El análisis fue desarrollado por Chile Transparente en el marco del proyecto “Increasing Knowledge and Governance of China’s Global Mining Sector”, implementado por Transparency International Accountable Mining Programme con financiamiento de Ford Foundation (2025–2026). Se aplicó la metodología MACRA —utilizada en 23 jurisdicciones a nivel global— al proceso de adjudicación, complementada con análisis documental y el marco de cadena de valor de minerales críticos para los demás eslabones del sector.

El período de análisis comprende 2012–2026, con énfasis en 2023–2026, y se sustenta en fuentes primarias institucionales chilenas (Contraloría General de la República, Fiscalía Nacional Económica, Servicio de Evaluación Ambiental, Cochilco, Banco Central, Comisión Especial Investigadora de la Cámara de Diputadas y Diputados), informes especializados en gobernanza minera (NRGI, Fundación Terram, OCDE, CEPAL, IEA), fuentes periodísticas verificables y estándares internacionales de debida diligencia aplicables a empresas chinas.

La validación documental se complementó con cinco entrevistas semiestructuradas realizadas en mayo de 2026: tres bajo protocolo de validación —un investigador de Espacio Público (centro de estudios chileno de política pública) con trabajo de campo propio en el Salar de Atacama, un investigador de una organización especializada en transparencia minera y un académico universitario con perfil técnico-económico— y dos de contexto, con un representante empresarial del sector y un representante de la agencia estatal de fomento productivo.

Un hallazgo transversal, que el estudio decidió situar desde esta introducción por su relevancia, es que el riesgo más alto identificado en todo el análisis —la exclusión de las comunidades indígenas del proceso decisional— tiene un impacto diferenciado por género que no puede tratarse como un asunto colateral: el desplazamiento de las actividades tradicionales del pueblo Lickanantay hacia el empleo asalariado recae de manera desproporcionada sobre las mujeres del territorio, tanto en la carga de cuidado no remunerado como en los impactos hídricos de la actividad. Por ello, la sección de riesgos de gobernanza de este estudio aborda esta dimensión de manera explícita, y las recomendaciones finales incorporan la voz de las mujeres del territorio como condición de cualquier proceso de validación comunitaria futuro.

3 CHILE Y EL LITIO: CONTEXTO, MARCO INSTITUCIONAL Y MAPA DE LA INDUSTRIA

MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

La Ley N.º 18.097, Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras, establece que el litio no es susceptible de concesión minera, lo que lo excluye del régimen ordinario aplicable a la mayor parte de las sustancias minerales. En consecuencia, el acceso al recurso depende de una arquitectura contractual-administrativa —los Contratos Especiales de Operación de Litio (CEOL)— en la que el Estado conserva un papel decisivo en la definición de las reglas de entrada, operación y comercialización. El Decreto N.º 1 de 2025 del Ministerio de Minería reafirma esta lógica al fijar los requisitos y condiciones para contratos especiales de operación en salares determinados.

A ello se suma una capa regulatoria singular asociada al carácter del litio como material de interés nuclear: la Comisión Chilena de Energía Nuclear (CCHEN) exige autorización para los actos jurídicos vinculados al litio extraído, sus concentrados, derivados y compuestos, en particular para su venta. En cuanto a los organismos involucrados, el esquema combina al Ministerio de

Minería como rector de la política sectorial; a CORFO, ENAMI y Codelco en la estructuración de asociaciones y proyectos; al Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente en la dimensión ambiental; y a SERNAGEOMIN, la Fiscalía Nacional Económica y la Contraloría General de la República en materias técnicas, de competencia y de control de legalidad, respectivamente.

Respecto del trato hacia actores chinos en particular, el estudio no encontró un régimen regulatorio sectorial diferenciado por nacionalidad. Chile mantiene un Tratado de Libre Comercio con China vigente desde 2006 —con un Protocolo de Modernización desde 2019— y suscribió en 2018 un memorando de entendimiento sobre cooperación en el marco de la Franja y la Ruta, pero ninguno de estos instrumentos crea excepciones sectoriales para el litio. Los actores chinos quedan sujetos al mismo marco sustantivo que cualquier inversionista extranjero: la no concesibilidad del mineral, el uso de instrumentos especiales como los CEOL y el control de las instituciones sectoriales y regulatorias chilenas.



Foto: Reservas de litio en el salar de Atacama, en el desierto de Atacama, Chile – tifonimages – iStock

LA ESTRATEGIA NACIONAL DEL LITIO Y EL MAPA DE SALARES

La Estrategia Nacional del Litio de 2023 distingue entre salares estratégicos asignados a empresas estatales, proyectos en desarrollo bajo esquemas de asociación público-privada y nuevas áreas habilitadas

para procesos especiales de adjudicación. La Tabla 1 presenta el mapeo geográfico resultante: la explotación comercial consolidada se mantiene concentrada en el Salar de Atacama, mientras el resto de los salares se encuentra en distintas etapas de desarrollo, estructuración estatal o priorización regulatoria para futuras adjudicaciones.

Tabla 1. Mapeo geográfico de la industria del litio en Chile

Salar/área	Región	Estado actual	Empresa(s)/ liderazgo	Presencia china
Salar de Atacama	Antofagasta	Explotación comercial	SQM y Albemarle	Indirecta: Tianqi Lithium posee 23,77% de SQM
Salar de Maricunga	Atacama	Desarrollo avanzado	Codelco + Rio Tinto	Sin presencia documentada
Salar de Pedernales	Atacama	Desarrollo futuro prioritario	Codelco	Sin presencia documentada
Salares Altoandinos (Aguilar, La Isla, Grande)	Atacama	Asociación público-privada en desarrollo	ENAMI + Rio Tinto	BYD y CNGR compitieron; no adjudicadas
Coipasa	Tarapacá	Área priorizada para CEOL	Por definir	Sin información pública disponible
Ollagüe	Antofagasta	Área priorizada para CEOL	Por definir	Sin información pública disponible
Ascotán	Antofagasta	Priorizada/proceso paralizado por Contraloría	Codelco + Quiborax	Sin presencia documentada
Piedra Parada/ Agua Amarga/ Laguna Verde	Atacama	Áreas priorizadas para CEOL	Por definir	Sin información pública disponible

Fuente: elaboración propia con base en Gobierno de Chile (2023), Empresa Nacional de Minería (2024), Reuters (2025), Fiscalía Nacional Económica (2018) y Contraloría General de la República (2026).

4 LA PRESENCIA CHINA EN LA CADENA DE VALOR DEL LITIO

La presencia china en la industria del litio chilena se observa de manera concentrada y se expresa principalmente por tres vías, cada una con implicancias distintas para la gobernanza y la verificación de estándares ambientales, sociales y de gobernanza (ESG, por sus siglas en inglés).

PARTICIPACIÓN ACCIONARIA EN ACTORES INCUMBENTES

El antecedente más importante es la adquisición, en 2018, de una participación de 23,77% en SQM por parte de Tianqi Lithium, revisada por la Fiscalía Nacional Económica (expediente Rol N.º 2493-18) y resuelta mediante un acuerdo extrajudicial que estableció restricciones corporativas y obligaciones de reporte periódico. En los reportes societarios más recientes de SQM (Junio de 2026), la participación de Tianqi aparece en 21,90%. Esta modalidad sitúa al capital chino dentro del principal polo productivo del sector por la vía de la propiedad y el gobierno corporativo, pero sin activar los mecanismos de transparencia, publicidad y verificación que sí operan sobre un contrato de operación directa: Tianqi no es titular de un CEOL ni está sujeta a las obligaciones de reporte que ese instrumento impone a un operador. Esta brecha entre relevancia estratégica e invisibilidad institucional constituye uno de los hallazgos analíticos centrales del estudio.

INDUSTRIALIZACIÓN DOWNSTREAM MEDIANTE INSTRUMENTOS PÚBLICOS

La segunda vía, más visible políticamente, fue la selección en 2023 de BYD Chile SpA —filial local del fabricante chino BYD, en adelante “BYD”— y de Yongqing Technology Co. Ltd. (vinculada al holding Tsingshan) como “productores especializados” de litio, con acceso a litio a precio preferente de SQM hasta 2030 y proyectos de material catódico LFP por USD 290 millones y USD 233 millones respectivamente. Sin embargo, ninguna de las dos plantas llegó a construirse. En enero de 2026, CORFO dejó sin efecto la calidad de productor especializado de BYD por no haber iniciado operaciones dentro del plazo fijado, y ambas empresas desistieron de sus proyectos. Este resultado revela que los instrumentos públicos de industrialización carecían de mecanismos de verificación previa de la viabilidad y la capacidad

de cumplimiento de los adjudicatarios, así como de herramientas para exigir el cumplimiento de los compromisos asumidos.

PROCESOS COMPETITIVOS PARA NUEVOS SALARES

La tercera vía se expresa en la participación en procesos competitivos liderados por empresas estatales para estructurar asociaciones público-privadas. En el proceso de ENAMI para Salares Altoandinos, BYD y CNGR Advanced Material Co. Ltd. figuraron entre los postulantes que avanzaron a la etapa de negociación en 2024, pero en mayo de 2025 ENAMI seleccionó finalmente a Rio Tinto como socio del proyecto. Esta secuencia confirma que la presencia china en los nuevos proyectos debe entenderse como participación efectiva en etapas de competencia, más que como posicionamiento consolidado en el sector.

Un hallazgo transversal

En ninguna de las tres vías la presencia china se ha traducido en control operativo directo de una operación extractiva primaria en Chile mediante un CEOL propio. La adjudicación a un actor de capital chino fue posteriormente anulada en sede judicial en un caso, otros actores seleccionados desistieron de sus proyectos, y un participante de capital chino no resultó adjudicatario en el proceso de la agencia estatal correspondiente. La asimetría regulatoria que preocupa al estudio no proviene, por tanto, de esos intentos fallidos de entrada, sino de la modalidad indirecta y accionaria que sí se consolidó (Tianqi–SQM): al expresarse como propiedad y no como titularidad de un contrato de operación, esa presencia no queda sujeta a los mecanismos de transparencia que el marco chileno impone a los operadores directos.

5 EL PROCESO DE ADJUDICACIÓN: MAPA Y VACÍOS

El proceso de adjudicación del litio en Chile se despliega en diez etapas que van desde la definición del área o salar hasta las autorizaciones específicas de la Comisión Chilena de Energía Nuclear. La Tabla 2 sintetiza el actor decisor, los hitos documentales y los vacíos identificados en cada etapa. El patrón que emerge

es consistente con la ausencia de un marco legal sistemático para el conjunto del proceso: la mayoría de las etapas dependen de decisiones administrativas sucesivas sin criterios públicos predefinidos ni registro verificable uniforme.

Tabla 2. Proceso de adjudicación del litio en Chile: etapas, actores y vacíos

Etapas	Actor(es) decisor(es)	Documento/hito	Vacío identificado
1. Definición del área o salar	Ministerio de Minería/Estado, con apoyo de Codelco, ENAMI y CORFO	Anuncio oficial; Estrategia Nacional del Litio	Falta de criterios públicos de priorización
2. Definición del mecanismo de acceso	Ministerio de Minería/Estado	Bases, decreto supremo, esquema contractual	Discrecionalidad en la selección del mecanismo
3. Convocatoria o negociación	Ministerio, CORFO o empresa estatal	Bases de licitación, llamados públicos	No siempre existe competencia real
4. Evaluación de propuestas	Ministerio o empresa estatal, comités técnicos	Informes de evaluación	Falta de transparencia en criterios de evaluación
5. Participación ciudadana y consulta indígena	Servicio de Evaluación Ambiental, con comunidades	Proceso de Participación Ciudadana, actas de consulta	Participación tardía; consulta sin incidencia real
6. Decisión de adjudicación	Ministerio/Estado/empresa estatal	Resolución de adjudicación	Falta de trazabilidad pública de la decisión
7. Formalización contractual	Ministerio/CORFO, con la empresa adjudicada	Contrato, CEOL, convenio	Baja transparencia en las condiciones contractuales
8. Permisos sectoriales	CCHEN, SERNAGEOMIN, DGA y otros reguladores	Autorizaciones sectoriales	Fragmentación institucional sin coordinación formal
9. Evaluación ambiental (RCA)	Servicio de Evaluación Ambiental, SERNAGEOMIN, DGA, SMA	Resolución de Calificación Ambiental	Posible interferencia política en decisiones técnicas
10. Autorizaciones específicas CCHEN	Comisión Chilena de Energía Nuclear	Permisos específicos CCHEN	Criterios de autorización poco transparentes

Fuente: elaboración propia con base en Biblioteca del Congreso Nacional (1982, 2021, 2025), Gobierno de Chile (2023), Servicio de Evaluación Ambiental (2024) y Comisión Chilena de Energía Nuclear (s. f.).

6 RIESGOS DE GOBERNANZA

La evaluación de riesgos aplicó los pasos 4, 5 y 6 de la metodología MACRA. Cada riesgo se evaluó en dos dimensiones —probabilidad de ocurrencia e impacto potencial sobre la integridad del proceso— en una escala de 1 a 5, cuyo producto genera un puntaje total de 1 a 25 y cuatro niveles de riesgo: Bajo (1–6), Moderado (7–11), Alto (12–16) y Muy Alto (20–25). Las

puntuaciones iniciales, basadas en análisis documental, fueron sometidas a validación mediante cinco entrevistas con actores clave del sector en mayo de 2026; la revalidación confirmó la matriz original en la generalidad de los riesgos, con un único ajuste al alza en el componente de impacto de R8 (fragmentación institucional).

Tabla 3. Matriz de riesgos de corrupción — proceso de adjudicación del litio en Chile

N°	Etap	Riesgo de corrupción identificado	Prob.	Imp.	Total	Nivel
R1	Definición del área	Selección arbitraria de salares sin criterios públicos	4	4	16	Alto
R2	Mecanismo de acceso	Diseño del mecanismo de acceso para favorecer a actores específicos	5	5	25	Muy Alto
R3	Convocatoria	Exclusión de competidores potenciales del proceso	5	4	20	Muy Alto
R4	Evaluación de propuestas	Favorecimiento de postulantes por criterios no técnicos	4	4	16	Alto
R5	Consulta indígena	Exclusión de comunidades del proceso decisional sobre el litio	5	5	25	Muy Alto
R6	Decisión de adjudicación	Decisiones arbitrarias sin registro verificable	4	5	20	Muy Alto
R7	Formalización contractual	Manipulación de condiciones contractuales en perjuicio del Estado	4	5	20	Muy Alto
R8	Permisos sectoriales	Evasión de controles por fragmentación institucional	3	5	15	Alto
R9a	Evaluación ambiental	Evasión de controles ambientales por descoordinación técnica	3	4	12	Alto
R9b	Evaluación ambiental	Captura política del proceso: definición discrecional de salares protegidos	5	5	25	Muy Alto

Fuente: elaboración propia aplicando la metodología MACRA de Transparency International Australia (2017); puntajes validados mediante entrevistas semiestructuradas, mayo de 2026.

LOS TRES RIESGOS PRIORITARIOS

Riesgo 5 — Exclusión de las comunidades del proceso decisional (25/25)

Este riesgo recibe la puntuación máxima sobre la base de evidencia directa de vulneración del derecho a la consulta libre, previa e informada en el proceso de adjudicación más reciente. La Comisión Especial Investigadora de la Cámara de Diputadas y Diputados documentó que el proceso de consulta asociado al acuerdo Codelco-SQM excluyó más del 75% del contenido de los contratos, y fue calificado de apresurado y sin mecanismos efectivos de participación vinculante. Cuatro de las cinco comunidades más cercanas a las operaciones del Salar de Atacama se movilizaron en mayo de 2024 contra ese proceso, y la Corte de Apelaciones de Antofagasta admitió a tramitación tres recursos de protección contra CORFO por presuntas vulneraciones al Convenio N.º 169 de la OIT. El impacto es máximo por su carácter irreversible en tres dimensiones: el impacto hídrico sobre el pueblo Lickanantay —la producción de una tonelada de litio en el Salar de Atacama implica la evaporación de aproximadamente 2,2 millones de litros de salmuera en una cuenca con balance hídrico ya deficitario—, la vulneración de derechos territoriales reconocidos internacionalmente, y la brecha entre los compromisos declarados de debida diligencia por las empresas chinas y su verificabilidad efectiva en Chile.

Una dimensión de género que atraviesa el Riesgo 5

La exclusión de comunidades no afecta a hombres y mujeres por igual, y el estudio documenta esta diferencia como parte integral del riesgo, no como un tema aparte. En las comunidades del Salar de Atacama, la expansión de la minería del litio ha desplazado las actividades tradicionales del pueblo Lickanantay —agricultura y pastoreo— hacia el empleo asalariado, mayoritariamente masculino. Como las faenas exigen turnos prolongados fuera del hogar, las mujeres quedan a cargo de las responsabilidades domésticas y del cuidado no remunerado, lo que refuerza la división tradicional de roles de género. Un estudio etnográfico en el Salar de Atacama estima que cerca del 80% del empleo de las empresas es masculino, y que las mujeres indígenas se concentran en puestos de servicio o administrativos de bajo rango, mientras los cargos de mayor jerarquía tienden a ser ocupados por mujeres provenientes de la zona central del país. Las comunidades describen la extracción de litio como una “minería del agua”, y la preocupación central recae en el balance hídrico de la cuenca y sus impactos sobre la agricultura y la ganadería de subsistencia que sostienen las propias mujeres. Por ello, el estudio recomienda

que cualquier validación comunitaria futura del riesgo R5 incorpore explícitamente la voz de las mujeres del territorio.

Riesgo 2 — Diseño discrecional del mecanismo de acceso (25/25)

Este riesgo alcanza la puntuación máxima sobre la base de evidencia convergente: la Contraloría General rechazó dos CEOL en febrero de 2026 y paralizó un tercero en abril de 2026 por vicios de legalidad en los procedimientos de tramitación y adjudicación. El académico entrevistado documentó, además, que en una licitación de la década pasada la oferta de la empresa incumbente fue sustancialmente más alta que la del resto de los participantes, lo que sugiere una capacidad financiera diferencial o una asimetría informativa sobre el valor real del recurso. El estudio registra una divergencia analítica relevante entre los propios validadores sobre si esta discrecionalidad refleja una racionalidad estratégica de interés nacional insuficientemente comunicada o una forma de captura del Estado empíricamente documentada —divergencia que, en sí misma, constituye un hallazgo del estudio.

Riesgo 9b — Captura política del proceso de evaluación ambiental (25/25)

Más de 140 académicos de universidades chilenas cuestionaron en 2024 que la Red de Salar

Protegidos se definiera sin criterios científicos públicos verificables ni participación de la comunidad científica. Las resoluciones del Consejo de Ministros que definieron qué salares integran la Red no fueron acompañadas de documentación técnica pública sobre la metodología de selección, y la facultad del Consejo de recalificar proyectos en segunda instancia ambiental —artículo 29 bis de la Ley N.º 19.300— carece de un protocolo reglamentado con criterios predefinidos. El impacto máximo se justifica por el daño ambiental irreversible sobre ecosistemas únicos, por la pérdida de rentas públicas estimada en más de USD 6.700 millones solo en el caso del acuerdo Codelco-SQM para el Salar de Atacama, y por la vulneración de derechos indígenas cuando estas decisiones se adoptan sin consulta libre, previa e informada.

FORTALEZAS INSTITUCIONALES

La metodología MACRA exige complementar el análisis de vulnerabilidades con el registro de los mecanismos institucionales que reducen la probabilidad o el impacto de los riesgos identificados. El estudio identificó siete fortalezas institucionales, frente a

once vulnerabilidades estructurales: una asimetría que confirma que el sistema tiene, en este sector específico, más debilidades que fortalezas, aunque las capacidades de contención existentes —en particular la actuación de la Contraloría General— demuestran que la captura del proceso no ha sido lineal ni carente de resistencia institucional.

Tabla 4. Fortalezas institucionales del proceso de adjudicación del litio en Chile (síntesis)

N°	Mecanismo	Riesgos que mitiga	Limitación principal
F1	Contraloría General — toma de razón preventiva	R2, R4, R6, R7	Revisa la legalidad formal del acto, no la conveniencia técnica o económica de la adjudicación, ni las negociaciones informales previas a su formalización
F2	Ley N.° 20.285/ Consejo para la Transparencia	R4, R6, R7	Cubre solo información de publicación activa obligatoria; obtener el panorama completo del sector exigió consultar 23 plataformas públicas y 7 solicitudes formales
F3	Fiscalía Nacional Económica — control de concentraciones	R2 (indirecto), R3	Sin atribuciones ex ante sobre adjudicaciones estatales ni sobre contratos de largo plazo con incumbentes
F4	Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)	R5 (parcial), R8, R9a	La formalización contractual puede preceder a la evaluación; coordinación entre SEA, DGA y SERNAGEOMIN sin protocolos formales
F5	Convenio N.° 169 OIT y DS N.° 66/2013	R5	Consulta aplicada de forma formal sin incidencia real: el proceso Codelco-SQM excluyó el 75% del contenido contractual
F6	Acuerdo de Escazú (vigente desde 2023)	R5, R9a, R9b (indirecto)	Aplicación reciente, sin reglamento específico para el litio; efectividad aún no probada jurisprudencialmente
F7	Control jurisdiccional — recursos de protección	R5, R6, R9b	Control ex post por definición, con plazos lentos frente al ritmo de adjudicación y acceso asimétrico para comunidades

Fuente: elaboración propia con base en Biblioteca del Congreso Nacional (1982, 2008, 2013, 2021, 2025), Fiscalía Nacional Económica (2018), Natural Resource Governance Institute (2024), Fundación Terram (2024), Comisión Especial Investigadora (2025) y CEPAL (2023b).

7 RECOMENDACIONES

La metodología MACRA establece que la priorización de riesgos para la acción debe responder a tres criterios articulados: la urgencia del riesgo, el impacto esperable de intervenir sobre él, y la factibilidad de la intervención considerando el contexto, el interés de los actores clave y los recursos disponibles. Aplicados estos criterios, los tres riesgos de mayor puntuación (R2, R5 y R9b) presentan, paradójicamente, la factibilidad de intervención más restringida en esta fase del estudio, por lo que las recomendaciones se concentran en seis riesgos —R1, R3, R4, R6, R7 y R8— organizados en cuatro pilares. Ninguna de las recomendaciones que siguen requiere nueva legislación: todas se apoyan en marcos administrativos, internacionales o normativos ya vigentes o comprometidos por el Estado chileno.

Primer pilar — Fortalecer las capacidades técnicas del Estado (R1 y R8)

- Consolidar una unidad técnica sectorial especializada en litio y minerales críticos, que integre las competencias hídricas, ambientales, jurídicas, económicas y de relacionamiento comunitario hoy dispersas entre el Ministerio de Minería, CORFO, el Servicio de Evaluación Ambiental, la CCHEN y SERNAGEOMIN.
- Documentar y publicar los criterios técnicos que fundamentan las decisiones de priorización de salares, antes de cada decisión y de manera estructurada después de ella, conforme al requisito 2.2 del Estándar EITI 2023.
- Fortalecer la coordinación interagencial mediante convenios de colaboración formalizados (CORFO, CCHEN, Cochilco, Servicio Nacional de Aduanas, entre otros).
- Desarrollar programas sostenidos de capacitación técnica interagencial, siguiendo el precedente del programa regional OCDE-IGF-CIAT que capacitó a más de 236 funcionarios de dieciocho países entre 2021 y 2022.

Segundo pilar — Transparencia en la selección y verificación de idoneidad de postulantes (R3 y R4)

- Establecer criterios públicos y claros de evaluación —técnicos, económicos, ambientales y de integridad— conocidos con anterioridad a cada convocatoria, junto con su ponderación relativa.

- Exigir la verificación de la estructura accionaria real y de los beneficiarios finales como condición de admisibilidad, con un umbral de declaración del 10% o inferior, conforme al Estándar EITI 2023 (requisito 2.5).
- Requerir la acreditación previa de estándares de integridad y debida diligencia —Líneas Directrices de la OCDE, Estándar IRMA, herramienta RMBI de Transparency International AMP, y las Guías de la CCCMC para empresas chinas— como parte de la evaluación de idoneidad.
- Incorporar la verificación de la independencia operativa efectiva en casos de participación de capital extranjero, especialmente de origen estatal, revisando acuerdos de accionistas y mecanismos de gobierno corporativo

Tercer pilar — Trazabilidad y transparencia posteriores a la adjudicación (R6 y R7)

- Implementar de manera robusta el Estándar EITI, del cual Chile es país implementador desde septiembre de 2025, publicando contratos, modificaciones contractuales y beneficiarios reales.
- Publicar de forma periódica y verificable la estructura societaria completa de los operadores, incluyendo participaciones diluidas en cadenas de control complejas como la que vincula a Tianqi Lithium con la cadena productiva del litio.
- Establecer un registro público y actualizado de las decisiones relevantes del proceso de adjudicación y administración contractual, interoperable con el catastro de SERNAGEOMIN y con el futuro repositorio EITI.
- Reducir la dependencia de solicitudes de acceso a la información caso a caso (Ley N.° 20.285), avanzando hacia divulgación proactiva y estructurada.

Cuarto pilar — Gobernanza de la inversión extranjera en minerales críticos (transversal)

Este pilar aborda directamente el mandato del proyecto: la asimetría regulatoria no proviene de los intentos fallidos de entrada de capital chino, sino de la modalidad indirecta y accionaria que sí se consolidó (Tianqi-SQM), la cual no queda sujeta a los mecanismos

8 CONCLUSIÓN

de transparencia, reporte y verificación que el marco chileno impone a los operadores directos.

- Desarrollar un mecanismo de revisión de la inversión extranjera de origen estatal en minerales críticos, siguiendo precedentes como el Índice de Restricciones a la IED de la OCDE y el escrutinio reforzado que Canadá introdujo en 2024 para empresas estatales extranjeras en minerales críticos —aplicable de forma no discriminatoria a todo capital estatal extranjero, cualquiera sea su nacionalidad.
- Exigir a los operadores mecanismos de queja y reclamo accesibles, independientes y de respuesta públicamente verificable, que cubran impactos ambientales, derechos laborales y afectaciones comunitarias.
- Disponer de verificación técnica independiente y periódica de la autonomía operativa en estructuras societarias complejas con participación extranjera, siguiendo el precedente del Foreign Investment Review Board australiano.

Agenda pendiente: R2, R5 y R9b

Los tres riesgos de máxima prioridad no se excluyen por ser menos importantes, sino porque su intervención robusta requiere condiciones que exceden el alcance de esta primera fase. La exclusión de comunidades (R5) requiere un proceso de validación comunitaria directa, que incorpore explícitamente la voz de las mujeres del territorio, del que este estudio careció. El diseño del mecanismo de acceso (R2) generó una divergencia analítica entre los propios validadores del estudio que exige un proceso deliberativo público más amplio, con participación institucional, académica, empresarial y comunitaria. La captura política del proceso ambiental (R9b) está analíticamente vinculada a R2, por lo que su tratamiento requiere una resolución al menos parcial del debate sobre el mecanismo de acceso. El fortalecimiento de las capacidades técnicas del Estado (Pilar 1), la transparencia en la selección (Pilar 2), la trazabilidad post-adjudicación (Pilar 3) y la gobernanza de la inversión extranjera (Pilar 4) constituyen, en conjunto, la condición habilitante para abordar estos tres riesgos en mejores condiciones durante una eventual segunda fase.

Recomendaciones por actor

Al Estado chileno

- Establecer criterios públicos, predefinidos y verificables para la selección de salares y el otorgamiento de CEOL, cerrando la discrecionalidad evidenciada por los rechazos de la Contraloría en febrero y abril de 2026.
- Implementar el Estándar EITI de manera robusta y desarrollar un mecanismo de revisión de la inversión extranjera estatal en minerales críticos, aplicado sin discriminación por nacionalidad.

A las empresas chinas y demás operadores con intereses en el sector

- Acreditar de manera anticipada y voluntaria su cumplimiento con marcos internacionales de integridad y debida diligencia —Estándar IRMA, herramienta RMBI, Guías de la CCCMC— y divulgar proactivamente su estructura de propiedad real y beneficiarios finales, sin esperar a que ello se convierta en una exigencia estatal obligatoria.
- Implementar mecanismos de queja y reclamo accesibles e independientes para comunidades y trabajadores, con resultados públicamente verificables.

A la sociedad civil

- Participar activamente en la constitución del grupo multipartito de implementación del Estándar EITI que Chile debe conformar como país implementador desde septiembre de 2025.
- Co-diseñar junto con las comunidades del Salar de Atacama la validación participativa pendiente sobre el mecanismo de acceso (R2) y la exclusión de comunidades (R5), incorporando explícitamente la voz de las mujeres del territorio.
- Realizar seguimiento independiente y periódico de la implementación de estas recomendaciones.

El caso chileno muestra que los riesgos de corrupción en la adjudicación del litio son, ante todo, un problema de gobernanza institucional antes que de actores específicos. La condición no concesible del mineral, la dependencia de instrumentos especiales de acceso, la fragmentación de competencias entre múltiples organismos y la ausencia de un marco legal sistemático para el proceso de adjudicación configuran un sector en el que la discrecionalidad estatal adquiere un peso particularmente alto. Al mismo tiempo, la actuación de la Contraloría General, la Fiscalía Nacional Económica y los tribunales de justicia demuestra que el sistema chileno conserva capacidades institucionales que han contribuido a contener, amortiguar o encarecer una eventual captura directa del proceso: la vulnerabilidad no ha operado en un vacío institucional.

Respecto del mandato específico de este estudio, la presencia china en el litio chileno adopta una forma concentrada y selectiva: no se expresa como

control directo de operaciones extractivas propias, sino principalmente a través de la participación accionaria en un actor incumbente del núcleo productivo y de intentos —hasta ahora fallidos— de inserción en etapas downstream o en procesos competitivos de nuevos proyectos. Esta modalidad de presencia resulta significativa no solo por su peso económico, sino porque permite observar con especial nitidez las limitaciones del sistema chileno de gobernanza frente a la inversión extranjera en sectores estratégicos. Fortalecer el marco normativo, la transparencia de los mecanismos de acceso y de los contratos, la coordinación interinstitucional, la consulta y participación de las comunidades, y la incorporación de criterios exigibles de debida diligencia y cumplimiento —con independencia del origen del capital involucrado— constituye, en consecuencia, la agenda central de gobernanza para el litio chileno en los próximos años.



Foto: Planta de litio, Iquique, Chile – Daniel Grinspun – iStock

BIBLIOGRAFÍA

Banco Central de Chile. 2025. Cuentas nacionales de Chile: Evolución de la actividad económica 2024. Santiago: Banco Central de Chile.

Biblioteca del Congreso Nacional. 1982. Ley N.º 18.097: Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras. Santiago: BCN.

Biblioteca del Congreso Nacional. 1994. Ley N.º 19.300: Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Santiago: BCN.

Biblioteca del Congreso Nacional. 2021. Contratos de explotación del litio. Santiago: BCN.

Biblioteca del Congreso Nacional. 2025. Decreto N.º 1 de 2025 del Ministerio de Minería: Fija requisitos y condiciones para contratos especiales de operación en salares. Santiago: BCN.

Biskupovic, C., Aránguiz-Acuña, A. y otros. En prensa. Territorios de cuidado: Propuestas desde un enfoque feminista ante el extractivismo en el desierto de Atacama, Chile. Latin American Perspectives.

CCCMC y OCDE. 2015. Directrices de debida diligencia para cadenas de suministro responsables de minerales. Beijing: Cámara de Comercio de China para la Importación y Exportación de Metales, Minerales y Químicos, con apoyo de la OCDE.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2023b. Acuerdo de Escazú: estado de implementación en Chile. Santiago: CEPAL.

CIAT-IGF-OCDE. 2022. «Building Government Capacity to Secure Mining's Financial Benefits in Latin America». Blog del Foro Intergubernamental sobre Minería (IGF) y del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).

CIPER Chile. 2018. “El mapa completo de los pagos ilegales de SQM a la política.” CIPER Chile, 12 de junio de 2018.

Cochilco (Comisión Chilena del Cobre). 2024. Informe mercado del litio: Proyección 2024-2025. Santiago: Cochilco.

Cochilco. 2025. Anuario estadístico de la minería chilena 2024. Santiago: Cochilco.

Comisión Chilena de Energía Nuclear (CCHEN). S. f. Información sobre litio. Santiago: CCHEN.

Comisión Especial Investigadora. 2025. Informe de la Comisión Especial Investigadora de los actos del Gobierno relacionados con la negociación y suscripción de convenios de explotación del litio. Santiago: Cámara de Diputadas y Diputados de Chile.

Consejo Minero. 2025. La industria minera en 2024. Santiago: Consejo Minero.

Contraloría General de la República. 2026a. Dictamen sobre contratos especiales de operación del litio (rechazo de dos CEOL): Quillagua Norte y Quillagua Este. Santiago: Contraloría General, febrero de 2026.

Contraloría General de la República. 2026b. Dictamen sobre CEOL Quiborax-Codelco — Salar de Ascotán. Santiago: Contraloría General, abril de 2026.

Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). 2023. BYD seleccionada como Productor Especializado de Litio. Santiago: CORFO.

Diario Financiero. 2026. “CORFO responde a BYD por desistimiento de planta de litio y le quita calidad de productor especializado.” Diario Financiero, enero de 2026.

EITI (Extractive Industries Transparency Initiative). 2023. The EITI Standard 2023. Oslo: Secretaría Internacional del EITI.

Empresa Nacional de Minería (ENAMI). 2024. ENAMI abre proceso para la asociación público-privada del proyecto Salares Altoandinos. Santiago: ENAMI.

Fiscalía Nacional Económica (FNE). 2018. Resolución operación de concentración Tianqi-SQM: Rol N.º 2493-18. Santiago: FNE.

Fundación Terram y Natural Resource Governance Institute (NRGI). 2024. Diagnóstico de la corrupción en la industria del litio en Chile. Santiago: Fundación Terram.

Fundación Terram. 2025b. Marco institucional del litio en Chile: análisis de brechas regulatorias. Santiago: Fundación Terram.

Gobierno de Chile. 2023. Estrategia Nacional del Litio. Santiago: Gobierno de Chile.

International Energy Agency (IEA). 2023. Critical Minerals Market Review 2023. París: IEA.

IRMA (Initiative for Responsible Mining Assurance). 2018. IRMA Standard for Responsible Mining (IRMA-STD-001). Initiative for Responsible Mining Assurance.

La Tercera. 2025. “Corte de Apelaciones de Antofagasta admite recursos de protección contra CORFO por consulta indígena en litio.” La Tercera, julio de 2025.

Lithium Worlds [proyecto «Mundos del Litio», European Research Council]. 2023. Mujeres indígenas y la minería en el Salar de Atacama.

Lorca, M., Olivera, M. y Garcés, I. 2023. «Se instaló el diablo en el Salar»: Organizaciones atacameñas, agua y minería del litio en el Salar de Atacama. Estudios Atacameños, 69, e4899.

Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. 2023. “Gobierno anuncia en China segunda empresa seleccionada como productor especializado de litio.” Nota de prensa oficial, 16 de octubre de 2023.

Ministerio de Relaciones Exteriores. 2008. Decreto Supremo N.º 236: Promulga el Convenio N.º 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT. Santiago: Ministerio de Relaciones Exteriores.

Mongabay Latam. 2024a. “El Salar de Atacama bajo presión: impactos hídricos de la minería del litio.” Mongabay Latam, noviembre de 2024.

Mongabay Latam. 2024b. “140 científicos alertan sobre criterios de la Red de Salares Protegidos en Chile.” Mongabay Latam, 2024.

Natural Resource Governance Institute (NRGI). 2024. Litio en Chile: riesgos de transparencia y la oportunidad de adhesión al EITI. Nueva York: NRGI.

NRGI, OCDE y EITI. 2022. Preventing Corruption in Energy Transition Mineral Supply Chains. Nueva York, París y Oslo: NRGI, Centro de Conducta Empresarial Responsable de la OCDE y EITI.

Observatorio Plurinacional de Salares Andinos (OPSAL). 2024. Pronunciamiento de comunidades atacameñas sobre proceso de consulta acuerdo Codelco-SQM. Santiago: OPSAL.

Observatory of Economic Complexity. 2026a. Chile: Trade Partners. Cambridge, MA: OEC.

Observatory of Economic Complexity. 2026b. Lithium Carbonate: Chile Export Destinations. Cambridge, MA: OEC.

OCDE. 2016. OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas. 3ª ed. París: OCDE.

OCDE. 2022. Responsible Business Conduct in the Extractive and Minerals Sector in Latin America and the Caribbean. París: OCDE.

OCDE. 2023a. OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct. París: OECD Publishing.

OCDE. 2024b. FDI Regulatory Restrictiveness Index 2024. París: OCDE.

OCDE. 2025a. Forum on Responsible Mineral Supply Chains 2025. París: OCDE.

Open Ownership. 2023. Beneficial Ownership Transparency in the Extractive Sector. Londres: Open Ownership.

Open Ownership. 2024. Opening Extractives: Using Beneficial Ownership Data in the Extractive Sector. Londres: Open Ownership y EITI.

Radio JGM y Universidad de Chile. 2025. “Impacto hídrico de la extracción de litio en el Salar de Atacama.” Radio JGM, agosto de 2025.

Reuters. 2018. “Chile watchdog approves Tianqi’s SQM stake purchase with conditions.” Reuters, 9 de mayo de 2018.

Reuters. 2024. “China’s BYD postpones plans for 2025 Chile lithium cathode plant.” Reuters, 16 de mayo de 2024.

Reuters. 2025. “ENAMI selects Rio Tinto as partner for Chile’s Salares Altoandinos lithium project.” Reuters, 22 de mayo de 2025.

Servicio de Evaluación Ambiental (SEA). 2024. Guía para la descripción de proyectos de explotación de litio desde salares dentro del SEIA. 2ª ed. Santiago: SEA.

Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SUBREI). 2019a. Modernización TLC Chile-China: Protocolo adicional en vigor desde marzo de 2019. Santiago: SUBREI.

Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SUBREI). 2019b. La Franja y la Ruta: Chile-China. Santiago: SUBREI.

Transparency International Australia. 2017. Mining Awards Corruption Risk Assessment Tool (MACRA): Versión en español. Melbourne: Transparency International Australia.

UNCTAD. 2024. «Canada – Increases Scrutiny on Investment by Foreign State-Owned Enterprises in Critical Minerals Sectors». Investment Policy Monitor. Ginebra: UNCTAD.

U.S. Geological Survey. 2026. “Lithium.” En Mineral Commodity Summaries 2026. Reston: USGS.

Transparency International Australia

Registered Office:
Level 41, 161 Castlereagh Street,
Sydney NSW 2000

Mailing and Street Address:
PO Box 13276 Law Courts VIC 8010

info@transparency.org.au
+61 (03) 9018 7551
www.transparency.org.au

linkedin.com/company/ti-australia
Instagram [@transparency.international.aus](https://www.instagram.com/transparency.international.aus)