
¿Eludiendo o cortejando la controversia? La inversión extranjera directa (IED) china en las industrias extractivas de América Latina

Adriana Erthal Abdenur

Traductor: Jessica Mc Lauchlan



Edición electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/poldev/2514>

DOI: 10.4000/poldev.2514

ISBN: 978-2-940600-02-01

ISSN: 1663-9391

Editor

Institut de hautes études internationales et du développement

Este documento es traído a usted por Université de Genève / Graduate Institute / Bibliothèque de Genève



Referencia electrónica

Adriana Erthal Abdenur, « ¿Eludiendo o cortejando la controversia? La inversión extranjera directa (IED) china en las industrias extractivas de América Latina », *International Development Policy | Revue internationale de politique de développement* [En línea], 9 | 2017, Publicado el 03 marzo 2018, consultado el 05 noviembre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/poldev/2514> ; DOI : 10.4000/poldev.2514

Este documento fue generado automáticamente el 5 noviembre 2019.

Creative Commons Attribution-NonCommercial 3.0 Unported License.

¿Eludiendo o cortejando la controversia? La inversión extranjera directa (IED) china en las industrias extractivas de América Latina

Adriana Erthal Abdenur

Traducción : Jessica Mc Lauchlan

Reconocimientos. La autora desea expresar su agradecimiento al programa de Bolsas de Productividad del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq, por sus siglas en portugués) del Brasil, por el apoyo a esta investigación.

1. Introducción

- 1 En enero de 2015, durante el primer encuentro entre China y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), realizado en Beijing, el presidente Xi Jinping saltó a los titulares al anunciar que las inversiones chinas en la región alcanzarían los USD 250 mil millones en una década (China, 2015). Si se considera que el stock de inversiones en ese momento había sido estimado en USD 99 mil millones, la declaración de Xi pareció anunciar un dramático incremento de la IED china en América Latina y el Caribe (ALC) (*The Economist*, 2015). Los acuerdos de cooperación que siguieron -muchos centrados en los sectores de petróleo, gas y minería- provocaron en los países de ALC nuevas discusiones acerca de la relación entre las industrias extractivas, el desarrollo sostenible y la dependencia de actores externos, incluidos proveedores de cooperación Sur-Sur como los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), pero en particular China.
- 2 Las interpretaciones del fuerte incremento de las inversiones chinas en ALC han ido desde acusaciones de neocolonialismo hasta visiones rosadas de China como salvador

económico en tiempos de crisis. Un crítico llamó a la propuesta de expansión de las inversiones chinas un “cáliz envenenado”, haciendo notar que algunos de los grandes proyectos de infraestructura planeados para la región dejarán una masiva huella medioambiental y exacerbarán la exclusión social (Salazar, 2015). Un análisis originado en los EE.UU. ha aumentado la alarma al advertir que China ha estado “devorando” minerales y “capturando provisiones de recursos naturales, ganando acceso preferencial a la producción disponible, extendiendo su control sobre las industrias extractivas del mundo” (Kotschwar et al., 2012). Al otro extremo del espectro, el anuncio de Xi ha sido saludado como una bala de plata para acabar con las penurias económicas de la región, especialmente, por la brecha entre el financiamiento del desarrollo y la significativa desaceleración que han venido experimentando desde 2015 algunas de las economías clave en ALC, Brasil y Argentina incluidos.

- 3 Sin embargo, las afirmaciones ligeras sobre el papel de China en ALC tienden a pasar por alto la alta variabilidad de las formas y los efectos de la inversión china en la región -para no mencionar que muchos, por no decir la mayoría, de los proyectos anunciados nunca verán la luz del día¹-. Entre las iniciativas que sí llegan a ser implementadas, las inversiones chinas se han concentrado fuertemente en los principales exportadores de materias primas de la región, particularmente Venezuela y Brasil, y nodos extractivos como Chile y Perú. Esta concentración también se ve reflejada en los préstamos chinos a países latinoamericanos (Tabla 9.1).

Tabla 9.1 Préstamos chinos a América Latina (hasta diciembre de 2015)

	Numero de préstamos	Monto (en USD miles de millones)
Argentina	8	15,3
Bahamas	2	0,99
Barbados	1	0,17
Bolivia	6	1,6
Brasil	8	21,8
Costa Rica	1	0,39
Ecuador	11	15,2
Guyana	1	0,1
Jamaica	9	1,5
México	1	1,0
Perú	1	0,05
Trinidad	2	2,68
Venezuela	17	65,0
TOTAL	68	125,78

Fuente: *China-Latin America Finance Database* (Washington, D.C.: The Inter-American Dialogue), http://www.thedialogue.org/map_list/ (accedida el 13 de enero 2016).

- 4 Sin embargo, los niveles de inversión solo cuentan parte de la historia. Los diferentes modos de inserción también determinan el papel que desempeña China en el fomento

(o la prevención) del desarrollo sostenible en ALC, y las empresas chinas adoptan distintas estrategias de acuerdo al contexto local. ¿Cómo han cambiado las inversiones chinas en el sector extractivo de América Latina a lo largo de la pasada década? Este capítulo analiza tres categorías de inversiones chinas: fusiones y adquisiciones, empresas conjuntas (*joint ventures*) y proyectos nuevos (*greenfield projects*). El principal argumento es que las empresas chinas, al encontrarse enfrentadas a diversas barreras institucionales para el ingreso y a nuevas fuentes de incertidumbre, tienden a “probar las aguas” mediante fusiones y adquisiciones, así como también a través de empresas conjuntas, antes de ingresar directamente a la minería o la perforación. Esta aproximación cauta -no solo impulsada por la búsqueda de ganancias sino también por el deseo más inmediato de eludir la controversia política- a veces baja el perfil de China en los debates públicos de América Latina, si se le compara con los debates en otras regiones. Cuando las empresas chinas invierten en proyectos nuevos, especialmente en iniciativas de gran escala con considerable impacto medioambiental y social, se ven enfrentadas a críticas más amplias, sobre todo de parte de los grupos locales de la sociedad civil, y corren el riesgo de volverse sujetos de una cobertura negativa por parte de los medios latinoamericanos, así como los del exterior.

- 5 Este capítulo está estructurado de la siguiente manera: la primera sección presenta un panorama de la economía política de las industrias extractivas en América Latina, particularmente a la luz de los cambios significativos en el espectro de actores implicados en el sector y del creciente debate acerca de cómo la extracción de minerales se relaciona con el desarrollo sostenible. Luego, el capítulo compara los diversos modos de inversión china en las industrias extractivas de América Latina, tomando ejemplos ubicados en la región. Las conclusiones examinan algunas de las implicancias clave de estos modos de inserción para el estudio más amplio del papel de China en el desarrollo sostenible de América Latina y señalan algunas direcciones para investigaciones futuras.

2. La IED y el desarrollo sostenible

- 6 El papel de las industrias extractivas en la promoción del crecimiento económico y el desarrollo es un antiguo debate, incluso en el contexto de América Latina. Durante la Guerra Fría, los teóricos de la modernización consideraron la expansión en la extracción de petróleo, gas y otros minerales como parte de una etapa intermedia de desarrollo en el avance de las economías de América Latina de sociedades tradicionales y predominantemente agrarias a economías industriales modernas, particularmente cuando la extracción creaba ahorros que se podían invertir en infraestructura (Germani, 1969). En cambio, los teóricos de la dependencia, incluidos los estructuralistas de América Latina, consideraban que los recursos naturales estaban siendo desviados de los países de la periferia hacia un núcleo de países ricos, con los segundos enriqueciéndose aún más a expensas de los primeros (ver Prebisch, 1950; Furtado, 1974; Cardoso y Faletto, 1979). En esta segunda perspectiva, las industrias extractivas de América Latina eran vistas como el nexo central en la creación y el mantenimiento de los lazos de desarrollo dependiente de la región respecto a los centros de la economía mundial. La variante marxista de la teoría de la dependencia incluía la idea de una “nueva dependencia”, en la cual las relaciones internas y externas

de los Estados periféricos, incluidos los de ALC, contribuían a la reproducción de las asimetrías de poder y riqueza, tanto dentro como entre los países (Santos, 1970).

- 7 El debate entre teóricos de la modernización y de la dependencia llegó a su cúspide en los años '60 y comienzos de los '70, antes de quedarse sin impulso, en parte, debido a los nuevos países industrializados (NIC) en el Extremo Oriente, cuyo auge pareció contradecir la idea de una economía mundial rígidamente jerárquica e inflexible. Sin embargo, en el nuevo milenio, los lazos entre las industrias extractivas y el desarrollo socioeconómico en ALC son otra vez tema de enconados debates, particularmente por la veloz expansión económica de China y su búsqueda de fuentes confiables de petróleo, gas y minerales en ultramar. El concepto de dependencia, ya fuera de moda un buen tiempo entre los círculos del desarrollo y políticos, reapareció a medida que ALC fue experimentando un nuevo *boom* de materias primas, y algunas economías se especializaban en las industrias extractivas, y particularmente luego de que China sobrepasó a los EE.UU. como principal destino para esas exportaciones de materias primas. De 2009 a 2013, los productos extractivos representaron cuatro de las principales cinco exportaciones de ALC a China (la excepción fue la soja y otras semillas oleaginosas) (Ray y Gallagher, 2015).
- 8 Si bien estas exportaciones ayudaron a mejorar los ingresos de los gobiernos de América Latina, algunos críticos empezaron a alarmarse por el creciente foco en unas cuantas materias primas y por la fuerte dependencia respecto de un único o de unos pocos socios comerciales. Gallagher y Porzecanski (2010), por ejemplo, expresaron preocupación por la volatilidad de los precios de las materias primas y su impacto de largo plazo en las economías de ALC. Pero la inquietud de que el comercio con China podría llevar a una excesiva especialización en materias primas por parte de los países de ALC no se justificó; en Brasil, por ejemplo, si bien las exportaciones de materias primas han aumentado, también lo han hecho las de otros sectores con mayor valor agregado. Al mismo tiempo, algunos observadores llamaron la atención sobre la particular dinámica que rodea a esta “segunda ola” de dependencia, que incluye la intensificación de la globalización y una creciente preocupación por el desarrollo sostenible, que no eran tan pronunciadas cuando ocurrió el debate original sobre la dependencia. Otro aspecto novedoso está relacionado con la prominencia del concepto de una “maldición de los recursos”, en referencia a situaciones en que la renta de la extracción es fácilmente capturada, pobremente distribuida entre la población, y desviada hacia el exterior, exacerbando la desigualdad social y minando la democratización. Algunos analistas argumentaron que, en lugar de sucumbir a la maldición de los recursos, ALC en realidad ha experimentado una “bendición de los recursos”, con inesperados ingresos provenientes de las industrias extractivas que generan externalidades positivas para una franja más ancha de la población y que ayudan a impulsar la democratización (Dunning, 2008). Por otra parte, dentro del debate acerca de la “enfermedad holandesa”, investigaciones recientes mostraron que las exportaciones chinas de productos manufacturados tuvieron efectos directos e indirectos que apuntan a la desindustrialización en algunos de los países de la región, si bien este impacto parecería ser variable por país y por sector (ver, por ejemplo, Jenkins, 2015).
- 9 Otra diferencia entre los debates originales sobre dependencia y el escenario actual en ALC es que, en el plano global, las industrias extractivas han sufrido cambios “tectónicos” en los últimos quince años. Hasta el cambio de milenio, el sector crecía

más o menos en línea con el PIB global, pero entonces la demanda de estas materias primas empezó a superar al PBI global. El primer motor de este impulso fue la expansión de la economía china, con su intensa dependencia de la infraestructura y la manufactura, y su inadecuada provisión nacional de minerales claves, incluido el mineral de hierro (necesario para producir acero). Hacia 2015, se estima que entre el 40 y el 60 por ciento de la producción de minerales del mundo terminó en China (parte para ser vuelto a exportar en forma de manufactura) (Lichtenstein, 2013). Uno de los resultados de esta creciente demanda fue un fuerte aumento en los precios de esas materias primas; solo de 2000 a 2012, por ejemplo, el precio del mineral de hierro creció en algo así como 1000 por ciento.

- 10 La riqueza de ALC en reservas de minerales fue uno de los principales motivos por los que China empezó a profundizar sus lazos con la región desde los años '90. Este acercamiento tuvo dimensiones políticas y estratégicas, pero se expresó visiblemente en el terreno económico. China rápidamente superó a los EE.UU. y a los países de Europa como principal socio comercial de muchos países de ALC. En cuanto a la IED en ALC, hacia 2010 China se había vuelto el tercer mayor inversor de ALC, solo superado por los EE.UU. y Holanda. Sin embargo, hay patrones claros que cruzan los modos de inversión y el papel que la extracción de petróleo y otros minerales juega en cada uno de ellos. Entre los proyectos nuevos, la gran mayoría de las inversiones chinas más importantes no son en el sector extractivo, sino en la manufactura, la agricultura, la logística, las comunicaciones, las finanzas y los bienes raíces. En cambio, las fusiones y adquisiciones chinas en ALC durante el mismo periodo se concentraron intensamente en el petróleo y el sector extractivo (Ray y Gallagher, 2015). Estos patrones sugieren una mucha mayor renuencia o menor capacidad de las empresas chinas para asumir proyectos nuevos en el sector extractivo.
- 11 El gobierno chino jugó un papel significativo en la apertura de nuevas oportunidades y la facilitación de nuevos negocios comerciales y de inversión para las empresas chinas; en las economías de América Central y el Caribe, todas relativamente pequeñas, la mayor parte de los grandes negocios son acordados de gobierno a gobierno. En otras partes, las empresas chinas -de propiedad privada o del Estado (EPE)- prefieren cada vez más las empresas conjuntas y las compras directas de empresas privadas, si bien el Estado chino a menudo participa en acuerdos globales. Esto significa que, además de buscar ganancias, las empresas tratan de alinearse con prioridades establecidas por el gobierno chino, como las expresadas en los Planes Quinquenales y otros instrumentos de política y de planeamiento, sobre todo los que se relacionan con la seguridad energética. Estimuladas por la política gubernamental de *Salir Afuera*, que ha alentado a las empresas chinas a buscar oportunidades de inversión en ultramar como una manera de canalizar parte de las grandes reservas de moneda extranjera del país, de obtener suministros de recursos naturales (en especial en lo que toca a inversiones que abastecen a las demás), y de diversificar alejándose de las transacciones en dólares de EE.UU., las EPE de los sectores petrolero, gasífero y minero buscaron han buscado productores de minerales con considerable potencial productivo, y esto incluye a los países de ALC. Sin embargo, el entusiasmo de China por los minerales de ALC también ha causado cierto escepticismo. A González-Vicente (2011), por ejemplo, le preocupa que las actividades chinas relacionadas con la minería en ultramar tienden a reproducir algo del contexto negativo de casa, como estándares medioambientales laxos y poco cumplimiento, búsqueda predatoria de ganancias, corrupción y ausencia de democracia. Sin embargo, no queda claro cómo, y en qué grado, diferentes modos de

inversión pueden impactar en la gobernanza local en los países de ALC en tales dimensiones y, de hecho, si realmente impactan, especialmente si se comparan con otras fuentes de IED.

3. Modos de inserción de la IED china en América Latina y el Caribe

- 12 Si bien las empresas chinas empezaron a invertir fuertemente en el exterior hacia el cambio de milenio, con flujos que fueron creciendo sostenidamente toda la década siguiente, la aparición de la crisis económica global de 2008 le dio nuevo ímpetu a los chinos. Para 2014, la inversión china dirigida al exterior iba camino de eclipsar la inversión interna -lo que un informe del Foro Económico Mundial ha llamado “el nuevo capítulo del mercantilismo exterior chino”-, orientada a obtener una mayor tasa de retorno en sus activos de ultramar (Aizenman, 2015). Este salto en la inversión de salida empezó a tomar una nueva forma: la IED fue empaquetada con comercio bilateral y crédito (incluidas líneas de swap en renminbi), y aplicada especialmente a economías emergentes y a países exportadores de materias primas, incluso algunos con una historia reciente de moratoria como Argentina y Venezuela. En algunos casos, como Venezuela, mucho de los préstamos chinos (estimados en USD 50 mil millones en la pasada década) se garantizan con pagos de largo plazo “en especie”, bajo la forma de provisiones de petróleo.
- 13 Al buscar oportunidades de inversión fuera del país, las empresas chinas (igual que las corporaciones transnacionales basadas en otros países) adoptan diversas estrategias de IED, en el sentido de adquirir una participación de control en un negocio de otro país. Desde la perspectiva de los países anfitriones, estos flujos no garantizan resultados positivos para el desarrollo; formuladores de políticas y científicos sociales por igual vienen debatiendo desde hace tiempo la capacidad de la IED en petróleo, gas y minerales para propiciar crecimiento económico y desarrollo socioeconómico. Sus promotores defienden la práctica con el argumento de que la IED en las industrias extractivas promueve crecimiento y productividad en el país anfitrión, por ejemplo, al estimular la inversión nacional y la inversión total en el país (añadiendo al stock de capital), y al producir externalidades en la forma de transferencia tecnológica y excedentes que incrementan la eficiencia (ver, por ejemplo, Carkovic y Levine, 2002). Por otra parte, los críticos hacen notar que las ganancias distan mucho de ser automáticas -por ejemplo, la IED tiene mucho más posibilidades de tener un efecto positivo en economías más abiertas y en aquellas que ya han desarrollado sistemas financieros-. Otros advierten que la IED puede implicar riesgos significativos para actores locales, entre ellos, la destrucción de capacidades locales y una compensación inadecuada por las actividades extractivas (ver para una debate amplio Te Velde, 2006).
- 14 Además, el impacto de tales flujos no solo está determinado por el monto de IED sino también por su forma. Las estrategias de la IED varían ampliamente, pero pueden ser agrupadas en tres categorías amplias: fusiones y adquisiciones, empresas conjuntas (*joint ventures*) e inversiones nuevas (*greenfield investments*). En las fusiones y adquisiciones, las empresas compran las operaciones existentes, en parte o en su totalidad, en el país anfitrión. Esto puede implicar una participación en activos, ya sea en una empresa (por lo general grande) que opera localmente, o en una empresa con buenas perspectivas, a veces con vistas al establecimiento de una “relación especial”

con una empresa particular (Moran, 2010). Las empresas chinas han participado en fusiones y adquisiciones en el extranjero desde la década de 1990, pero últimamente se han volcado masivamente a esta estrategia como una manera de ingresar a los mercados de ultramar durante la desaceleración económica y la devaluación monetaria.

- 15 En las empresas conjuntas, una empresa de base extranjera establece una sociedad formal con otra empresa mediante un contrato diseñado para formar una unidad de negocios; ambas empresas participantes aportan a los costos y comparten las ganancias. Este modo puede implicar préstamos, concedidos a cambio de un acuerdo de compra como servicio del préstamo, o para financiar un producto con perspectivas a cambio de un acuerdo de compra como servicio del préstamo. Según Li (2009) muchas empresas chinas ven en las empresas conjuntas oportunidades para generar una serie de ventajas, entre ellas: flujos de conocimiento, transferencia de tecnología e incremento de la capacidad de innovación (Li, 2009). Para los actores de América Latina, las empresas conjuntas pueden ser consideradas necesarias para volver factibles algunas iniciativas específicas, como las perspectivas del costo y de la gestión de riesgo, pues muchos de estos proyectos son demasiado costosos para una sola empresa. Esto es particularmente así en el caso de proyectos petroleros y gasíferos multimillonarios, sobre todo los de aguas profundas, donde se considera deseable compartir el riesgo. En los países menos liberalizados, las empresas conjuntas también son una manera de asegurarse un grado de control político sobre las inversiones que llegan del extranjero.
- 16 Por último, las inversiones nuevas implican que una empresa de base extranjera establece sus propias instalaciones y operaciones en el país anfitrión, ya sea mediante un desarrollo “desde cero” o por la expansión de instalaciones ya existentes (*brownfield projects*). En el sector extractivo, esta estrategia es seguida, a menudo, en lugares con recursos minerales intactos, o donde las empresas locales carecen del capital necesario para emprender exploraciones y desarrollos mayores. Los proyectos nuevos suelen ser considerados como una mayor “desventaja de lo extranjero” (*“liabilities of foreignness”*) - costos sociales y económicos producto de operar en mercados extranjeros- si se los compara con las fusiones y adquisiciones y las empresas conjuntas, pues pueden traducirse en gastos de capital significativos en nuevos proyectos mineros y tienden a implicar mayor incertidumbre y riesgo (Huang y Zhu, 2016).
- 17 La decisión de asumir cada uno de estos modos de inversión (o una combinación de ellos) no solo está determinada por factores internos de la empresa inversora misma, sino también por factores del país anfitrión, como el marco regulatorio, las tasas tributarias corporativas, los competidores o colaboradores preexistentes y los costos laborales -todo esto afecta el costo relativo de cada modo- (Faff et al., 2004). A su vez, cada tipo de inversión implica una determinada combinación de marcos regulatorios, relaciones sociales, y sociedades institucionales con las partes interesadas locales.
- 18 En la década pasada, las industrias extractivas han incrementado dramáticamente su importancia para varios países de ALC, no solo por motivos económicos, sino también por las cuestiones sociales y políticas que pueden surgir de la exploración, producción y refinación de minerales. Dada la creciente demanda mundial de estas materias primas, muchos gobiernos de ALC han empezado a considerar a la exploración minera como un prometedor motor de crecimiento y desarrollo. Hasta para los regímenes con tendencias izquierdistas, los ingresos provenientes de las industrias extractivas devinieron esenciales para las estrategias de reducción de la pobreza implementadas a lo largo de la última década, e incluso empezaron a aparecer de manera prominente en

las campañas políticas (por ejemplo, en Brasil, donde Dilma Rousseff prometió destinar los ingresos inesperados de futuras exploraciones petroleras de yacimientos de presal al financiamiento de la educación pública). Pero aun si las inversiones productivas en el sector han despertado en muchos gobiernos de ALC un deseo de atraer más IED china, también han sensibilizado a más partes interesadas locales respecto de los impactos políticos, socioeconómicos y medioambientales -potencialmente negativos- de esas inversiones. Algunos gobiernos han encontrado dificultades para que los aparentes beneficios de este boom extractivo (no solo de la IED china, sino también de actores del norte, como los EE.UU.) contrapesen costos como la degradación medioambiental, el desplazamiento de comunidades y mayores desigualdades socioeconómicas (ver, por ejemplo, Irwin y Gallagher, 2013).

- 19 La ambigua relación entre las industrias extractivas y el desarrollo socioeconómico contribuye a una topografía muy variable en ALC. Algunos gobiernos, ávidos de fuentes adicionales de ingresos, trabajan para crear un clima estable de inversiones (Banco Mundial, 2015). También compiten con la esperanza de que la IED traiga más tecnología y capital, por ejemplo, colocando mayores o nuevos límites a la tributación y a las regalías que corresponden a las empresas privadas, o reduciendo las limitaciones legales o regulatorias para el establecimiento o la operación de las industrias extractivas. Al mismo tiempo, las corporaciones transnacionales a menudo condicionan sus inversiones al relajamiento de los controles medioambientales, a la reducción de los controles de precios, y a la libertad de controlar las ganancias en moneda extranjera y de remesar las utilidades al extranjero. Otros gobiernos, temerosos de inversiones perjudiciales y del desvío de la riqueza al exterior, han redoblado las barreras a su ingreso o expansión (Banco Mundial et al., 2013).
- 20 Las políticas son decisivas a la hora de modelar el impacto de la IED sobre el desarrollo sostenible, definido aquí como el cambio socioeconómico positivo basado en un crecimiento que no solo minimice el daño medioambiental sino que también sea lo más inclusivo posible (Sachs, 2014). A lo largo de la década pasada, organizaciones internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, junto con entidades de la sociedad civil, han aportado a un discurso sobre “minería sostenible” en torno al sector extractivo de ALC, reclamando mayores salvaguardas y mejores estándares para mitigar la degradación medioambiental y los conflictos sociales (Banco Mundial, 2016). A pesar de estos esfuerzos, algunos analistas piensan que en términos generales, los gobiernos de ALC se están alejando de la implementación de protecciones medioambientales y sociales en el sector extractivo.
- 21 Dentro de ALC, la aproximación general de un país a la IED en el sector extractivo depende en parte de la orientación económica de su gobierno. En la década pasada emergieron en parte de ALC gobiernos con preferencias relativamente heterodoxas, incluidos Bolivia, Ecuador, Argentina (durante los gobiernos Kirchner, 2003-2015), Brasil (2003-16), Uruguay, Perú y Venezuela. En lo doméstico, estos países se concentraron fuertemente en el alivio de la pobreza y la reducción de la desigualdad, mientras que hacia el exterior buscaron mayor autonomía de sus políticas respecto de los poderes globales, particularmente los EE.UU. Hay importantes diferencias entre la anterior ola de desarrollismo y su topografía actual. Por ejemplo, mientras durante el periodo de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) los Estados de ALC trabajaban para proteger a las empresas locales frente a la competencia extranjera, utilizando aranceles, controles de precios y regulaciones para la IED, en el contexto

contemporáneo hay un virtual consenso regional respecto de la necesidad de promover la innovación y el progreso tecnológico como parte de una estrategia más amplia de inserción en los mercados globales.

- 22 Como consecuencia, ha habido cierta continuidad en relación a la era del Consenso de Washington, ya que hasta los gobiernos más heterodoxos de ALC tienden a ver a las empresas multinacionales como espacios para la inserción internacional, y a ver a la IED como una fuente de capital, tecnología y empleo. Esta visión ayuda a explicar por qué estos gobiernos han buscado activamente la IED, por ejemplo, creando agencias gubernamentales de alto perfil dedicadas a atraer la IED o trabajando con organizaciones internacionales para perfilar sus estrategias de promoción de inversiones, y a través de acuerdos multilaterales como la Alianza del Pacífico y el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) (ver, por ejemplo, OCDE, 2015). Al mismo tiempo, los gobiernos de ALC han prestado mayor atención no solo al volumen de los flujos de inversión sino también a la “calidad” de esos flujos, por ejemplo, el grado en que las inversiones vienen acompañadas de transferencias de tecnología o afectan positivamente la balanza comercial.
- 23 Entre los Estados de ALC llamados la “nueva izquierda”, los gobiernos de Bolivia, Ecuador y Venezuela –que promovieron activamente la idea de una ruptura con el pasado y la llegada de un “socialismo del siglo XXI”- intentaron renegociar contratos con corporaciones transnacionales en el sector extractivo. Gobiernos más ortodoxos en ALC también buscaron IED, pero han intentado crear más incentivos para la inversión mediante un mayor apoyo a la reducción de los costos operativos de las empresas y a la limitación del papel del Estado (Trubek et al., 2014). Así, a pesar del surgimiento de algunas tendencias gruesas, la topografía política de la región no puede ser reducida a una tajante dicotomía ortodoxos/heterodoxos.

4. ¿Cavar, unirse o comprar? Tres modos de inserción

- 24 Si bien las inversiones chinas en ALC se han vuelto más visibles en los debates sobre desarrollo en la región, es importante advertir que China dista mucho de ser la única fuente de IED en ALC. En verdad, las inversiones chinas palidecen frente a las de Holanda, que sigue siendo la principal fuente de IED en la región (CEPAL, 2015). Sin embargo, desde 2012 un fuerte aumento en inversiones chinas anunciadas ha propiciado debates más amplios acerca del impacto de China en la economía política de ALC, así como preguntas acerca de si los inversionistas chinos operan distinto que los jugadores del norte.
- 25 En toda LAC, las empresas chinas han buscado un espectro amplio de estrategias de inversión, en especial en soja, petróleo y hierro (Ellis, 2009). Existen variaciones dentro de un mismo país. Por ejemplo, en un estudio sobre las empresas chinas que invirtieron en Brasil desde 2007 a junio de 2012, Frischtak et al. (2013, 13) se encontró que el 57 por ciento de todas las inversiones chinas se concentraban en proyectos nuevos (34 proyectos en total), 35 por ciento en fusiones y adquisiciones (21 proyectos) y 8 por ciento en empresas conjuntas (5 proyectos). Además, las empresas chinas individuales –muchas de las cuales han acumulado tres o cuatro décadas de experiencia en inversiones en el extranjero- se especializan pocas veces en un único modo de inversión, y más bien adecúan su enfoque de acuerdo a las barreras e incentivos locales

a la entrada y a su propia familiaridad (o falta de ella) con la dinámica del sector concerniente.

- 26 En los sectores extractivos de ALC, las estrategias de inversión chinas también se han visto influenciadas por las experiencias previas de las empresas, especialmente en partes de África, donde las inversiones chinas en minería y otras actividades extractivas tienen una historia más larga (González-Vicente, 2011). La EPE petrolera y gasífera Sinopec, por ejemplo, ha encontrado una variedad de reacciones a sus inversiones en insumos y en producción en los Estados africanos, y estas reacciones han ido desde una cálida bienvenida hasta un incremento de las tensiones y las resistencias locales. Sinopec también ha aprendido a competir con otras empresas y hasta utilizó préstamos del gobierno chino para ganarle a organizaciones internacionales de base occidental, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), por ejemplo, en el caso de los arrendamientos financieros de los bloques angoleños (Alden y Davies, 2006). Así, para cuando las empresas chinas ingresan a los mercados de ALC, ya pasaron por algún grado de aprendizaje institucional, si bien en contextos políticos, económicos e institucionales muy distintos de los que se encuentran en ALC.

4.1 Proyectos nuevos: de infraestructura a minería de tajo abierto

- 27 Las inversiones chinas en proyectos nuevos en los países de ALC varían mucho en cuán directamente se relacionan con la efectiva exploración y producción de petróleo, gas y minerales -desde construir caminos para facilitar el acceso y el transporte, hasta cavar minas de tajo abierto-. En un extremo del espectro, las empresas chinas han invertido en infraestructura para facilitar tales actividades, particularmente en países donde las barreras legales, burocráticas o financieras al ingreso son relativamente altas, como es el caso del Brasil. Por ejemplo, si bien Sinopec ahora invierte en Brasil a través de diversos modos de inserción, hace más o menos una década empezó a penetrar al mercado brasileño mediante una participación en importantes proyectos de infraestructura vinculados con el gas. En su primer proyecto nuevo en el país, Sinopec fue contratada por la empresa petrolera afiliada al Estado brasileño Petrobras, para construir dos tramos del Gasoducto de Integración Sudeste-Nordeste, conocida como GASENE. A pesar del tamaño del gasoducto -diseñado para crear un mercado común de gas en Brasil y facilitar importaciones de gas a través del Estado de Bahía-, el impacto medioambiental y social del proyecto no fue objeto de una amplia protesta en los debates locales ni en los internacionales².
- 28 La inversión en infraestructura relacionada con la extracción, como el proyecto GASENE, tiene dos ventajas desde la perspectiva de las empresas chinas. Primero, mejorar la infraestructura puede ayudar a crear nuevas oportunidades extractivas y a asegurar ganancias en el mediano a largo plazo, sobre todo cuando el potencial productivo es alto. Segundo, este modo de ingreso puede permitir a las empresas chinas familiarizarse mejor con las condiciones y prácticas locales antes de participar más directamente y de comprometer más recursos que no sean capital a actividades extractivas. Así, la ruta de la infraestructura es vista como una manera de “probar las aguas”: una manera algo discreta para que las empresas chinas (a estas alturas recelosas de la publicidad negativa) puedan asumir proyectos vistos por los participantes locales como relativamente libres de riesgo en términos de impacto medioambiental y social. El proyecto GASENE ilustra esta lógica: la iniciativa asumió

una mayor significación estratégica, tanto para Sinopec como para el gobierno chino, pues a partir de 2007 el descubrimiento de grandes reservas de petróleo y gas dentro de las capas presal frente a la costa brasileña generaron intensas expectativas acerca del potencial del país como proveedor de ambas materias primas a largo plazo. En los años siguientes, como se explorará más adelante en este capítulo, Brasil y China firmaron una serie de acuerdos oficiales de cooperación que le allanaron el camino a empresas como Sinaco para expandir y diversificar su presencia en Brasil, más allá de la infraestructura relacionada con la extracción.

- 29 Sin embargo, no todas las inversiones nuevas implican una aproximación cauta o gradual. En el otro extremo del espectro, varias EPE chinas han invertido directamente en actividades mineras en Perú -el principal productor de varios minerales en ALC, incluidos oro, plomo, plata, telurio, estaño y zinc-. Perú también es el segundo productor regional de cobre. El país tiene un régimen de inversión extranjera relativamente abierto y por tanto aloja a varias empresas mineras extranjeras, que incluyen a las de los países miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En un caso de alto perfil, Chinalco (la Corporación de Aluminio de China) se convirtió en el operador de las principales plantas de cobre y molibdeno del mundo con la mina Toromocho de USD 3400 millones, ubicada en la sierra central peruana (Jamasmie, 2014). En 2014, a solo pocos meses de haber iniciado sus operaciones y antes de que la mina hubiera entrado en su tope de producción, Chinalco tuvo que suspender parte de sus actividades luego de la realización de inspecciones. El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) recién creado, había expresado preocupación acerca de las prácticas medioambientales de la empresa, sobre todo la acumulación de relaves en lagunas de la zona (OEFA, 2014). Chinalco reubicó y restableció a una comunidad afectada por sus actividades mineras, pero aun así la operación fue blanco de huelgas y conflictos sindicales.
- 30 También en Perú, Minmetals, controlada por China Minmetals, ha encontrado una forma de oposición diferente, pero igualmente fuerte, a su principal inversión nueva. La empresa lidera un consorcio que ha implementado un proyecto de megaconstrucción en Las Bambas, una mina de cobre en la sierra central peruana. El yacimiento emplea a unos 16000 trabajadores y empezó a producir a fines de 2015, volviéndose una de las mayores minas de cobre del mundo. Para ayudar a evitar controversias, la empresa australiano-china MMG, cuyo mayor propietario es China Minmetals, accedió a honrar un compromiso previo de proporcionar por lo menos un empleo por familia a la comunidad local. Sin embargo, el proyecto minero ha enfrentado repetidas protestas medioambientales, incluida una del 30 de septiembre de 2015 que dejó cuatro muertos y 15 heridos (*Peruvian Times*, 2016). En agosto de 2016, residentes de varias comunidades andinas bloquearon una carretera clave para la mina, argumentando que ella pasa por sus tierras y que la empresa debería pagarles una servidumbre de paso; el bloqueo obligó a Minmetals a utilizar rutas alternativas (*Reuters*, 2016). En el caso de Las Bambas, tanto la zona misma del proyecto nuevo como la infraestructura relacionada con él devinieron focos del activismo de las comunidades, con creciente visibilidad en los medios, tanto peruanos como extranjeros.
- 31 Aun en estos casos de ingreso directo a inversiones mineras nuevas hay un grado de aprendizaje institucional, por parte de empresas individuales o mediante una colaboración con actores locales. Algunas empresas chinas buscaron activamente asistencia para cumplir con los estándares locales. Por ejemplo, luego de la

controversia en torno a Chinalco, la Asociación de Empresas Chinas en el Perú pidió ayuda al Ministerio del Ambiente peruano para capacitarse en regulaciones ambientales locales (Sanborn y Chonn, 2015). Sin embargo, el grado de aprendizaje institucional y el espectro y la efectividad de iniciativas conexas también dependen de la reacción de las instituciones gubernamentales y de las entidades de la sociedad civil. En el caso del Perú, las movilizaciones previas por parte de organizaciones locales habían llevado a la creación e institucionalización de la OEFA, la cual ha trabajado para asegurarse de que la supervisión gubernamental esté acompañada de un monitoreo de las inversiones nuevas en industrias extractivas por parte de la sociedad civil. Aunque este arreglo no ha impedido disputas legales -en 2015, cuatro empresas mineras multadas por la agencia presentaron reclamos contra la OEFA en un intento de evitar las multas-, hasta el momento éstas no han incluido a empresas chinas que operan en el país (SPDA, 2015).

4.2 Fusiones y adquisiciones: el ingreso a proyectos en marcha

- 32 En comparación con los proyectos nuevos, las iniciativas de fusión y adquisición no necesariamente exigen que las empresas comprometan recursos significativos aparte del capital. Las fusiones y adquisiciones también pueden ser una manera de que las empresas chinas participen en iniciativas “marginales” o “de frontera”, en las cuales las empresas chinas están dispuestas a asumir en el proyecto roles con altos riesgos financieros de corto plazo, siempre y cuando eso signifique un potencial de retorno de largo plazo (Kotschwar et al., 2012). Las fusiones y adquisiciones suelen ser preferidas como formas de ingresar a proyectos en marcha en lugar de empezar nuevos proyectos desde cero. Pero como sucede con otros modos de inversión, la decisión de adquirir empresas preexistentes en ALC también obedece a las particulares regulaciones y dinámicas de cada país.
- 33 En Brasil, la existencia de barreras relativamente altas al ingreso ha hecho que las fusiones y adquisiciones en el sector extractivo sean más frecuentes que en cualquier otro país de ALC, en especial porque en Brasil la minería y el petróleo tienen una particularmente intensa participación del Estado. Además, recientes cambios legales han reforzado esta tendencia. Si bien el sector ha visto cierta liberalización a fines de los años 90 y comienzos del siglo XXI, en 2010, luego del anuncio de los descubrimientos del presal, apareció una nueva legislación sobre remates de bloques frente a la costa (Brasil, 2010). En la práctica, estos cambios legales ampliaron el control gubernamental del sector petrolero, tanto en producción como en distribución de ingresos, a un paso de establecer monopolios nacionales. Estos cambios impusieron nuevas trabas a las empresas extranjeras que entraban al sector, lo cual llevó a las empresas chinas a optar por estrategias de fusión y adquisición como forma de participar en los procesos de otorgamiento de licencias.
- 34 Para ingresar al sector petrolero brasileño, Sinopec compró una participación minoritaria (el 40 por ciento) en Repsol en 2010, a un costo de USD 71 mil millones. La adquisición parece haber tenido una dimensión exploratoria: le permitió a Sinopec familiarizarse con el contexto brasileño y entrar gradualmente a otras partes de la cadena extractiva. La empresa estuvo entre las primeras que intentaron invertir en refinación de crudo en el Brasil luego de que el sector fue abierto, a través del intento de negociar un acuerdo con la única refinería de crudo privada del país, Refinaria

Manguinhos, en Río de Janeiro. Sin embargo, la empresa Manguinhos fue expropiada por el gobierno estadual en 2012, lo cual llevó a la suspensión de las conversaciones. La refinería retomó la producción recién en 2014, sin participación china -una ilustración de cómo, incluso ante la ausencia de debates públicos contenciosos acerca de la inversión extranjera en extracción, las condiciones locales volátiles pueden socavar las estrategias de fusión y adquisición de las empresas chinas-.

- 35 A fines de 2013, Sinopec (como parte de un consorcio que incluía a Statoil, de Noruega, y Petrobras, de Brasil) recibía la autorización del Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) para explorar petróleo en la capa presal del bloque BM-C-33 de la cuenca de Campos, el campo petrolero conocido más grande del Brasil (hoy origen de aproximadamente el 80 por ciento de la producción petrolera de Brasil). El permiso de IBAMA era válido hasta 2017 y le concedía a la empresa el derecho de explorar petróleo siempre y cuando se cumplieren ciertas condiciones medioambientales, incluidas prohibiciones de quemar residuos al aire libre y de perforar en áreas medioambientalmente sensibles. El permiso también exigía que la empresa presentase un informe medioambiental a más tardar 60 días después del inicio de la perforación marítima (Menezes, 2013). Pero esas robustas salvaguardas fueron desafiadas: los grupos ambientalistas locales e internacionales han llamado la atención sobre los potenciales riesgos medioambientales de taladrar buscando petróleo y gas en capas profundas del lecho marino (Greenpeace, 2012). Así, al entrar al negocio del presal, Sinopec se convirtió en parte de un debate medioambiental más directo, que se ha visto amortiguado por las demoras en la exploración del presal a causa de las caídas en los precios del petróleo y de los conflictos internos brasileños.
- 36 En 2015, las empresas chinas ampliaron sus estrategias de fusión y adquisición en Brasil, una vez más en el sector infraestructura. La movida muestra que las fusiones y adquisiciones, lejos de “dar protección” a las empresas chinas, a veces puede ubicarlas en el centro de debates acerca de qué dirección debe tomar, en términos de desarrollo, el conjunto del país. El gobierno de Dilma Rousseff, atascado en una profunda crisis política y enfrentando una recesión económica, organizó la mayor subasta de activos públicos en 17 años, especialmente en áreas clave de infraestructura como el transporte y las plantas hidroeléctricas. Las empresas chinas se hicieron de activos por miles de millones de dólares, y algunos economistas nacionalistas denunciaron la maniobra como parte de una amplia e indeseable privatización que, además de frenar el desarrollo, afectaría a la soberanía nacional (Hermes, 2015). La dependencia fue invocada como parte del argumento para limitar el papel de las empresas chinas en el sector extractivo del país y, de modo más amplio, como una manera de defender un mayor control nacional sobre la exploración de la reserva presal.

4.3 Empresas conjuntas y la (vaga) promesa de la transferencia de tecnología

- 37 Al igual que en los proyectos nuevos y las fusiones y adquisiciones, la dinámica de las empresas conjuntas (*joint ventures*) en las industrias extractivas de ALC depende considerablemente de las regulaciones nacionales sobre tales iniciativas. Cuando tales proyectos son anunciados, tienden a ser promovidos mediante discursos que ponen énfasis en el rol de la transferencia de tecnología y, de hecho, en algunos lugares las empresas conjuntas entre empresas chinas y de ALC en diversos mercados energéticos

lograron la transferencia de ciertas tecnologías importantes (Husar y Best, 2013), si bien tales transferencias varían en espectro y en nivel de innovación.

- 38 La estrategia de empresas conjuntas parece ser particularmente frecuente en el sector petrolero, en parte debido a los requisitos locales (especialmente en países donde hay un fuerte impulso a mantener un control mayoritario “nacional” de la exploración), y también por la magnitud de recursos necesarios para explorar, producir y refinar petróleo crudo. En Venezuela, donde por ley las empresas petroleras extranjeras solo pueden tener hasta el 40 por ciento de una empresa conjunta, el grueso de las inversiones chinas en las industrias extractivas está estructurado mediante empresas conjuntas; de hecho, el gobierno venezolano ha establecido un fondo específico para inversiones conjuntas en petróleo. El principal productor y proveedor de petróleo y gas de China, la Corporación Nacional de Petróleo de China (CNPC), ha acordado con la empresa nacional de petróleo de Venezuela (PDVSA) que los préstamos de China a Venezuela sean devueltos en petróleo -un caso único en ALC-. El reciente declive de los precios del petróleo ha intensificado el endeudamiento de Venezuela con China y PDVSA anunció que se apoyará cada vez más en empresas conjuntas -incluso con CNPC- para administrar USD 6000 millones en préstamos orientados a revertir la caída en la producción de petróleo (Crooks y Pons, 2013). Mientras que China siguió promoviendo la economía venezolana con el anuncio de nuevas inversiones por USD 20000 millones en 2015 para ayudar a contrapesar los efectos de la caída de los precios del petróleo, la creciente inestabilidad del país ha llevado a algunos analistas a interpretar la movida como una señal de que China está tratando a Venezuela como un experimento de análisis de riesgo político en la región (Ferchen, 2013). Sin embargo, las empresas conjuntas en ALC no se limitaron al sector petróleo. En 2012, subsidiarias de China Railway Construction Corporation (CRCC) y de Tongguan Nonferrous Metals Group Holding Company, pagaron USD 100 millones al gobierno de Ecuador por los derechos de la mina de cobre Mirador, y se comprometieron a invertir USD 1400 millones a lo largo de los siguientes cinco años. Este proyecto minero de gran escala en la Amazonía ha sido intensamente criticado por grupos de la sociedad civil para quienes la inversión transgrede la Directiva de Crédito Verde de China, una política gubernamental que exige a los bancos considerar los impactos sociales y medioambientales de los proyectos y adecuarse a las “normas internacionales” y a las “buenas prácticas internacionales” en sus préstamos al extranjero (Hill, 2015). En Chile, China Minmetals Nonferrous Metals Co. estableció un proyecto conjunto con la Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO), el mayor productor de cobre del mundo, para garantizarse provisiones del metal, realizar exploración conjunta y desarrollar empresas conjuntas. Las negociaciones para estas iniciativas suelen ser lanzadas con menciones de una relación donde las dos partes ganan, y con vagas promesas de transferencia de tecnología en boca de todas las partes. Los negociadores también tienden a subrayar la posibilidad de acceder a fondos de bancos afiliados al Estado chino, como el Banco de Desarrollo Chino (CDB) para proyectos de gran escala.
- 39 Sin embargo, incluso las empresas conjuntas 50-50 no están libres de asimetrías en beneficio de China. En el caso de Ecuador, por ejemplo, existen elevadas tasas de interés, así como la exigencia de que Ecuador privilegie la contratación de empresas y tecnologías chinas en los proyectos relacionados (Krauss y Bradsher, 2015). Si bien tales cláusulas están lejos del tipo de condicionamientos políticos y transectoriales ocasionalmente impuestos por los donantes del norte y por organizaciones

internacionales establecidas como el FMI, su inclusión en los contratos de empresas conjuntas indica que, a pesar del discurso oficial sobre que todos ganan, también las inversiones chinas están marcadas por asimetrías de poder que pueden intensificarse con el tiempo si las economías de ALC encuentran vallas económicas como las generadas actualmente por la caída de los precios del petróleo.

- 40 Como en otras modalidades de inversión, la mayoría de los anuncios chinos acerca de grandes empresas conjuntas en ALC no se materializaron. Los planes para realizar una planta siderúrgica de USD 5000 millones entre la Wuhan Iron and Steel Company (WISCO) y la empresa brasileña MMX, un proyecto conjunto de siderúrgica por USD 1400 millones entre Baosteel y CVRD en el Estado nororiental de Maranhão, y un proyecto conjunto entre Baosteel y Gerdau, de Brasil, discutido en 2006, son importantes iniciativas que fueron anunciadas pero no realizadas. Asimismo, en 2009 China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) anunció una inversión de USD 3100 millones en un proyecto conjunto con el holding petrolero-gasífero argentino Bidas, con el fin de incrementar sus reservas de crudo (CNOOC Ltd., 2010), pero en 2014 la empresa de propiedad estatal china estaba buscando vender su participación para usar ese dinero en otros proyectos. Sea por cuestiones regulatorias, por contextos cambiantes para las inversiones o por resistencia política, un gran número de propuestas de empresas conjuntas no se implementaron o sus expectativas fueron frustradas, incluso en el terreno de la transferencia de tecnología.

5. Nuevas fuentes de incertidumbre, exploración/producción y distribución/comercialización

- 41 Así como las inversiones chinas en industrias extractivas de ALC varían considerablemente en forma y dimensión, cubriéndolo todo, desde proyectos megamineros de tajo abierto y grandes fusiones y adquisiciones hasta modestas empresas conjuntas, éstas también se modifican con el tiempo. En los últimos dos años, tanto China como ALC han experimentado algunos dramáticos cambios. La economía china ha sufrido una relativa desaceleración, con el PBI alrededor del 7 por ciento en 2015, mientras que la dirigencia intenta transformar la economía basada en un modelo impulsado por la inversión en infraestructura y en manufactura, en uno donde el consumo interno y el sector servicios tengan un papel más destacado. En un sentido más amplio, algunas empresas chinas respondieron a las fuertes caídas en los precios de muchas materias primas, incluida la del mineral de hierro, volviéndose más exigentes en la elección de sus inversiones en el exterior, y especialmente siendo más conservadoras en sus cálculos de riesgo. Por su parte, algunos países socios también se volvieron más cautos frente a las inversiones chinas, ante la conducta de las empresas que genera nuevas fuentes de incertidumbre y ante grandes anuncios que no lograron materializarse (Ricciardi, 2015).
- 42 Además, la búsqueda de nuevos alineamientos geopolíticos por parte de Beijing, así como sus emergentes o reemergentes tensiones con países vecinos, en particular en el Mar del Sur de China, tiene implicancias para las inversiones chinas en ALC. Las pretensiones territoriales que son cuestionadas por Japón y otros Estados del Pacífico son especialmente proclives a escalar tensiones, y estas tensiones han exacerbado la rivalidad entre China y los EE.UU. Al mismo tiempo, el gobierno chino planea un esquema amplio, la iniciativa del Cinturón y Ruta de la Seda (BRIZNA), diseñado para

extender el alcance y la influencia de China a lo largo de una ancha franja que se extiende del Extremo Oriente hasta Europa. Estas preocupaciones e intereses significan que las inversiones chinas en ALC, si bien están sustentadas en un interés de largo plazo para obtener un acceso seguro a recursos naturales, se da dentro de una región geográfica secundaria -en el mejor de los casos- entre las prioridades de la política exterior y la defensa de China. Sin embargo, el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS ha anunciado que uno de sus primeros préstamos será asignado a Brasil (los otros tres ya están asignados a China, Sudáfrica y la India) (NDB, 2016).

- 43 Al mismo tiempo, también hay cambios significativos en marcha en ALC, con implicancias para la IED proveniente de China. Varias de las economías de la región han estado experimentando desaceleración; la lentificación del crecimiento del PBI de ALC se ha profundizado y se esperaba que fuera negativo en 2015, por segundo año consecutivo por debajo del crecimiento promedio de los países de la OCDE luego de una década de convergencia con las economías avanzadas (OCDE et al., 2015). Brasil, la mayor economía de la región, entró oficialmente en recesión en medio de un torbellino político, incluido un proceso de revocatoria presidencial y una ambiciosa cruzada anticorrupción que no solo afecta a grandes empresas sino también a los principales partidos políticos e instituciones del gobierno. Este escenario genera profundas incertidumbres para los inversionistas extranjeros, incluidos los del sector extractivo. Los planes para la extracción del petróleo del presal frente a las costas de Brasil, alguna vez proclamado el faro de una nueva era de desarrollo para el país, se vieron afectados no solo por la crisis, sino también por la caída en el precio del petróleo y el gas, lo cual ha creado nuevas presiones para la apertura de la exploración de las reservas a los inversionistas extranjeros (García, 2016). Mientras algunos participantes miran hacia China como fuente de financiamiento de emergencia, en especial mediante el comercio y las inversiones en energía e infraestructura (Schreiber, 2015), el desafiante escenario brasileño (que se añade a la turbulencia de Venezuela) también ha vuelto a los inversionistas chinos más cautos frente a las economías de ALC (*Valor económico*, 2015).
- 44 En otras partes de ALC, los vientos políticos de cambio han producido además dudas acerca de las políticas implementadas en los principales receptores de las inversiones chinas. En noviembre de 2015, por ejemplo, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, de inspiración peronista, fue reemplazado por el gobierno de Mauricio Macri, quien ha puesto énfasis en la ruptura con las políticas de la anterior administración argentina. En Venezuela, el gobierno de Nicolás Maduro, de inspiración socialista y sucesor de Hugo Chávez, sufrió una gran derrota en las elecciones parlamentarias de 2015, donde la oposición alcanzó una vasta mayoría legislativa dispuesta a modificar el balance político de Venezuela. Estos cambios a veces tienen efectos directos sobre el papel de China en el sector extractivo de la región. La inestabilidad en Venezuela, cuyo principal cliente (e inversionista) en petróleo es China, llevó a Caracas a renegociar su acuerdo de préstamos por petróleo en vista de los pesados pagos de la deuda (Ulmer y Pons, 2016). Combinados con la incertidumbre producida por la desaceleración económica en China, estos giros crearon una mayor cautela entre los inversores chinos, como así también una disposición a reorientar los flujos dentro de la región y fuera de ella.

6. Conclusiones

- 45 La investigación sobre la cooperación económica china con sus socios latinoamericanos ha advertido un fuerte incremento en anuncios de inversiones importantes, pero se debe prestar atención a cómo ingresa este capital a los mercados de la región y a cómo responden los participantes a circunstancias rápidamente cambiantes. La adopción de múltiples estrategias por parte de las empresas chinas y sus instituciones financiadoras, y su apuesta creciente por las fusiones y adquisiciones antes que por nuevos proyectos o empresas conjuntas, sugiere un grado de aprendizaje institucional entre las empresas chinas y sus instituciones financiadoras, y también la adopción de una mayor cautela ante la creciente inestabilidad e incertidumbre en Estados latinoamericanos clave.
- 46 La decisión de invertir a través de determinada modalidad no está solo moldeada por las regulaciones locales y los costos y ventajas que les están asociados, sino también por la percepción de que ciertos tipos de inversión generan debates políticos que los participantes chinos preferirían ahorrarse. Como los casos de Perú, Chile y Ecuador mostraron, los nuevos proyectos pueden volverse particularmente contenciosos cuando los actores locales perciben que las operaciones tienen consecuencias medioambientales, sociales y económicas negativas. Tales debates vienen acompañados, a veces, con referencias a un neocolonialismo chino, a una dependencia impuesta y a una adhesión laxa a las regulaciones formales, acusaciones que las empresas chinas (que a menudo han acumulado considerable experiencia en África antes de ingresar a mercados latinoamericanos) se esfuerzan por evitar cuando planean su estrategia a largo plazo en ALC. Esto ayuda a explicar la creciente prominencia de las fusiones y las adquisiciones. Un gran proyecto nuevo en una mina de tajo abierto o la extracción petrolera en un área sensible medioambientalmente tiene más posibilidades de generar debate (y por tanto un coletazo político) que una compra en que una empresa china se convierte en parte de una entidad más grande, y donde su presencia se vuelve más discreta en la medida en que es “diluida” por asociaciones corporativas más amplias.
- 47 Los riesgos políticos que las grandes inversiones en nuevos proyectos pueden generar para los actores chinos quizás ayudan a explicar por qué, en algunos contextos, las empresas mineras chinas ingresan al mercado de manera indirecta, en especial, construyendo infraestructura diseñada para facilitar actividades extractivas como almacenes y transporte. Las empresas chinas pueden usar este tipo de ingreso de bajo perfil en los mercados de ALC como una manera de aprender sobre las condiciones, instituciones y marcos regulatorios del país -en general un medio para evaluar riesgos políticos y económicos-, en lugar de “lanzarse a la piscina” de la prospección y la extracción. En suma, trabajar para evitar controversias sobre las inversiones en la extracción de los recursos naturales.
- 48 Si bien las empresas conjuntas constituyen una pequeña minoría de las inversiones y aparecen particularmente allí donde las regulaciones locales imponen la propiedad mayoritaria de los actores nacionales, esta modalidad de inversión se ha vuelto particularmente prominente en el discurso de la cooperación sur-sur entre China y ALC, pues sugiere una participación igual o complementaria de los chinos y de sus contrapartes locales y porque (al menos en teoría) tales arreglos facilitan compartir información y transferir tecnología. Sin embargo, en la práctica, y a pesar de la ausencia de condicionamientos políticos, las empresas conjuntas suelen tener muchas

ataduras añadidas por los chinos, como las exigencias de utilización de empresas y personal chinos, lo cual crea nuevas asimetrías de poder.

- 49 Las futuras investigaciones sobre las inversiones chinas en las industrias extractivas en ALC deberían intentar iluminar sobre al menos dos temas explorados en este capítulo. Primero, los megaproyectos anunciados durante los últimos cinco años deberían ser estudiados más de cerca, en particular, aquellos que fueron implementados, con especial atención a los potenciales impactos en las dinámicas socioeconómica, política y ambiental. Además, se necesita un examen más detallado de cómo los diversos actores locales no-estatales, como ONG y sindicatos, perciben y consideran estas diversas modalidades de inversión. Por último, las futuras investigaciones deberían monitorear de cerca cualquier inversión de ALC financiada a través del Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS y otras iniciativas de desarrollo multilaterales en las cuales China tiene un papel dominante o un liderazgo compartido.

BIBLIOGRAFÍA

- Aizenman, J. (2015) 'What's the future of China's overseas investment?', *World Economic Forum*, <http://www.weforum.org/agenda/2015/05/whats-the-future-of-chinas-overseas-investment/> (accedido el 15 de julio 2016).
- Alden, C. y M. Davies (2006) 'A Profile of the Operations of Chinese multinationals in Africa', *South African Journal of International Affairs*, 13(1), pp. 83–96, DOI: 10.1080/10220460609556787.
- Banco mundial (2016) 'Extractive Industries: Overview', (Washington D.C.: World Bank), <http://www.worldbank.org/en/topic/extractiveindustries/overview#3> (accessed on 15 July 2016).
- Banco mundial (2015) 'Extractive industries in Latin America & Caribbean', (Washington D.C.: World Bank), <http://www.worldbank.org/en/topic/extractiveindustries/x/lac> (accedido el 14 de julio 2016).
- Banco mundial, IFC (International Finance Corporation) y CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) (2013) *Regulating Foreign Direct Investment in Latin America* (Washington D.C.: Banco mundial), <http://iab.worldbank.org/~media/FDPKM/IAB/Documents/Regulating-FDI-in-Latin-America.pdf> (accedido el 15 de julio 2016).
- Brasil (Presidencia de la República) (2010) *Ley 12351* (Brasília: Presidência da República) 22 de diciembre, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm (accedido el 15 de julio 2016).
- Carcovik, M. y R. Levine (2002) 'Does Foreign Direct Investment Accelerate Economic Growth?', en H.T. Moran, E. Graham y M. Blomstrom (coord.) *Does FDI Promote Development?* (Washington, D.C.: Institute for International Economics).
- Cardoso, F. H. y E. Faletto (1979) *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica* (Rio de Janeiro: Editora LTC).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015) 'Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean', (Santiago de Chile: CEPAL), LC/G.2641-P, <http://>

repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38215/S1500534_en.pdf (accedido el 15 de julio 2016).

China (Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular) (2015), 'First Ministerial Meeting of China-CELAC Forum Grandly Opens in Beijing' (Beijing: Ministerio de Asuntos Exteriores) 1 de enero, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1227318.shtml (accedido el 15 de julio 2016).

CNOOC Ltd. (2010) 'CNOOC Ltd. Established Joint Venture with Bridas Energy Holdings', presentación el 14 de marzo (Hong Kong: CNOOC), <http://www.cnoocltd.com/upload/encnoocltd/tzzgx/yjhtjcl/Presentations/images/2010314651.pdf> (accedido el 15 de julio 2016).

Crooks, N. y C. Pons (2013) 'Venezuela Said to Allow Oil Joint Ventures to Manage Fund', *Bloomberg*, 17 de mayo, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2013-05-17/venezuela-said-to-allow-oil-joint-ventures-to-manage-fund> (accedido el 13 de enero 2016).

Dunning, T. (2008) *Crude Democracy: Natural Resource Wealth and Political Regimes* (New York: Cambridge University Press).

Ellis, R. (2014) *China on the Ground in Latin America: Challenges for the Chinese and Impacts on the Ground* (New York: Palgrave Macmillan).

Ellis, R. (2009) *China in Latin America: The Whats & Wherefores* (Boulder: Rienner).

Ferchen, M. (2013) 'Political Risk Analysis with Chinese Characteristics', presentation at *China's Outbound Direct Investments: Risks and Remedies*, September 23–24 (Beijing: Tsinghua University).

Frischtak, C., A. Soares y T. O'Connor (2013) 'Chinese Investments in Brazil from 2007-2012: A review of recent trends', julio 2013, (Rio de Janeiro: China-Brazil Business Council), http://www.cebc.org.br/sites/default/files/pesquisa_investimentos_chineses_2007-2012_-_ingles_1.pdf (accedido el 23 de mayo 2016).

Furtado, C. (1974) *O mito do desenvolvimento econômico* (Rio de Janeiro: Paz e Terra).

Gallagher, K. y R. Porzacanski (2010) *The Dragon in the Room: China & the Future of Latin American Industrialization* (Palo Alto: Stanford University Press).

Garcia, G. (2016) 'Crise na Petrobras "obriga" mudança em exploração do pré-sal, diz Renan', *O Globo*, 16 de febrero, <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/02/crise-na-petrobras-obriga-mudanca-em-exploracao-do-pre-sal-diz-renan.html> (accedido el 15 de julio 2016).

Germani, G. (1969) 'Stages of Modernization in Latin America', *Studies in Comparative International Development* 5(8), pp. 155–174, DOI: 10.1007/BF02800615.

Gonzalez-Vicente, R. (2011) 'China's engagement in South America and Africa's extractive sectors: new perspectives for resource curse theories', *The Pacific Review* 24(1), pp. 65–87, DOI: 10.1080/09512748.2010.546874.

Greenpeace (2012) 'O conflito entre pré-sal e meio ambiente' (São Paulo: Greenpeace), <http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Multimedia/Videos/O-conflito-entre-pre-sal-e-meio-ambiente/> (accedido el 15 de julio 2016).

Hermes, F. (2015) 'Ontem rolou o maior leilão de privatização em 17 anos – os chineses levaram e você nem ficou sabendo', *Spotniks*, 26 de noviembre, <http://spotniks.com/ontem-rolou-o-maior-leilao-de-privatizacao-em-17-anos-os-chineses-levaram-e-voce-nem-ficou-sabendo/> (accedido el 15 de julio 2016).

Hill, D. (2015) 'Chinese banks ignore pleas of Ecuador mining campaigners', *China Dialogue* 5, diciembre, <https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/6966-Chinese-banks-ignore-pleas-of-Ecuador-mining-campaigners> (accedido el 15 de julio 2016).

Huang X. y Z. Ying (2016) *Managing Chinese Outward Foreign Direct Investment: From Entry Strategy to Sustainable Development in Australia* (New York: Springer).

Husar, J. y D. Best (2013) *Energy Investments and Technology Transfer Across Emerging Economies: The Case of Brazil and China*, Partner Country Series (Paris: International Energy Association) https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/PCS_ChinaBrazil_FINAL_WEB.pdf (accedido el 15 de julio 2016).

Irwin, A. y K. Gallagher (2013) 'Chinese Mining in Latin America: A Comparative Perspective', *The Journal of Environment Development* 22(2), pp. 207–234, DOI: 10.1177/1070496513489983.

Jamasmie, C. (2014) 'Chinalco forced to halt Peru's copper project over ongoing pollution', *mining.com*, <http://www.mining.com/chinalco-forced-to-halt-perus-copper-project-over-ongoing-pollution-28717/> (accedido el 15 de julio 2016).

Jenkins, R. (2015) 'Is Chinese Competition Causing Deindustrialization in Brazil?', *Latin American Perspectives* 42(4), pp. 42–63, DOI: 10.1177/0094582X15593553.

Kotschwar, B., T. Moran y J. Muir (2012) *China's Investment in Latin American Resources: the Good, the Bad, and the Ugly*, Working Paper Series 12-3 (Washington, DC: Peterson Institute for International Economics), <http://www.iie.com/publications/wp/wp12-3.pdf> (accedido el 15 de julio 2016).

Krauss, C. y K. Bradsher (2015) 'China's Global Ambitions, Cash and Strings Attached', *New York Times*, 24 de julio, http://www.nytimes.com/2015/07/26/business/international/chinas-global-ambitions-with-loans-and-strings-attached.html?_r=0 (accedido el 15 de julio 2016).

Li, D. (2009) 'Innovation and Knowledge Transfer in Chinese Multinationals', en J.-P. Larçon (coord.) *Chinese Multinationals* (Londres: World Scientific), pp. 151–166.

Lichtenstein, J. (2013) 'How does China drive the mining and metals business?', *Yale Insights*, 26 de junio, <http://insights.som.yale.edu/insights/how-does-china-drive-mining-and-metals-business> (accedido el 15 de julio 2016).

Menezes, B. (2013) 'Pré-Sal: Chineses avançam sobre a Bacia de Campos', *Epoch Times*, 11 de noviembre, <https://www.epochtimes.com.br/pre-sal-chineses-avancam-bacia-campos/#.V7ctxmUSFcB> (accedido el 15 de julio 2016).

Moran, T. (2010) *China's Strategy to Secure Natural Resources: Risks, Dangers, and Opportunities*, Policy Analysis in International Economic, 92 (Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics).

NDB (New Development Bank) (2016) *BRICS Bank gives \$811 million in first round green energy loans*, (Shanghai: New Development Bank), <http://www.ndb.int/brics-bank-gives-811-million-in-first-round-green-energy-loans.php> (accedido el 15 de julio 2016).

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2015) *Strengthening Chile's investment promotion strategy* (Paris: OECD Publishing), <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/Chile-investment-promotion-strategy-2015.pdf> (accedido el 15 de julio 2016).

OCDE, CAF y CEPAL (2015), *Latin American Economic Outlook 2016: Towards a New Partnership with China* (Paris: OECD Publishing), DOI: 10.1787/9789264246218-en.

OEFA (Organismo de evaluación y fiscalización ambiental) (2014) 'OEFA ordena a Minera Chinalco Perú detener actividades causantes de vertimientos en lagunas de Junín' [Video] Arch 28 (Lima:

OEFA), https://www.youtube.com/watch?v=7QpOdxT02Q0&feature=player_embedded (accedido el 15 de julio 2016).

Peruvian Times (2016) 'Las Bambas Protests Leave Four Dead, 15 Injured', Peruvian Times, 19 de agosto, <http://www.peruviantimes.com/30/las-bambas-protests-leave-four-dead-15-injured/24918/> (accedido el 15 de julio 2016).

Prebisch, R. (1950) *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems* (New York: Naciones Unidas).

Raff, H., M. Ryan y F. Stahler (2004) *Mergers vs Joint Ventures vs Greenfield Investment: A Comprehensive Treatment of Foreign Direct Investment* (mimeo, versión preliminar), https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=mwie2005&paper_id=18 (accedido el 15 de julio 2016).

Ray, R. y K. Gallagher (2015) *China-Latin America Economic Bulletin 2015 Edition*, Discussion Paper 2015-9, (Boston: Boston University) <https://www.bu.edu/pardeeschool/files/2015/02/Economic-Bulletin-2015.pdf> (accedido el 15 de julio 2016).

Reuters (2016) 'Protesters in Peru block key road to Las Bambas copper mine', Reuters, 15 de agosto, <http://www.reuters.com/article/us-peru-copper-mmg-ltd-idUSKCN10Q1ZJ> (accedido el 15 de julio 2016).

Ricciardi, A. (2015) 'Será que os bilionários investimentos chineses chegarão ao Brasil?', *Forbes Brasil*, 15 de agosto, <http://www.forbes.com.br/negocios/2015/08/sera-que-os-bilionarios-investimentos-chineses-chegarao-ao-brasil/> (accedido el 12 de enero 2016).

Sachs, J. (2014) *The Age of Sustainable Development* (New York: Columbia University Press).

Salazar, R. (2015) 'Chinese Investment in Latin America: A Poisoned Chalice?', *Huffington Post*, http://www.huffingtonpost.com/rafael-salazar/chinese-investment-in-lat_b_7621160.html (accedido el 15 de julio 2016).

Sanborn, C. y V. Chonn (2015) *Chinese Investment in Peru's Mining Industry: Blessing or Curse?*, Economic Governance Initiative Discussion Paper 2015-8 (Boston: Boston University) <http://www.bu.edu/pardeeschool/files/2014/12/Peru2.pdf> (accedido el 13 de julio 2016).

Santos, T. (1970) 'The Structure of Dependence', *The American Economic Review* 60(2), pp. 231-236, <http://www.jstor.org/stable/1815811>.

Schreiber, M. (2015) 'Lava Jato abre espaço para investimento chinês no Brasil', *BBC Brasil*, http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/05/150512_china_lavajato_mariana_ru (accedido el 15 de julio 2016).

SPDA (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental) (2015) 'Cuatro mineras que quieren debilitar al OEFA tienen multas por más de 10,4 millones de soles', *Actualidad Ambiental*, <http://www.actualidadambiental.pe/?p=28964> (accedido el 15 de julio 2016).

Te Velde, D. (2006) *Foreign Direct Investment and Development: An historical perspective*, Overseas Development Institute Background paper (London: ODI), <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/850.pdf> (accedido el 17 de enero 2017).

The Economist (2015) 'The Chinese chequebook', 23 de mayo, <http://www.economist.com/news/americas/21651889-latin-america-needs-be-more-hard-headed-its-big-new-partner-chinese-chequebook> (accedido el 15 de julio 2016).

Trubek, D., H. Alviar Garcia, D. Coutinho y A. Santos (2014) *Law and the Developmental State: The Brazilian Experience in Latin American Context* (Cambridge: Cambridge University Press).

Ulmer, A. y C. Pons (2016) 'Venezuela says better oil loans deal reached with China', *Reuters*, <http://www.reuters.com/article/us-venezuela-economy-idUSKCN0Y71VB> (accedido el 15 de julio 2016).

Valor Econômico (2015) 'China troca de amigos na América Latina e se aproxima do Brasil', 12 de noviembre, <http://www.investe.sp.gov.br/noticia/china-troca-de-amigos-na-america-latina-e-se-aproxima-do-brasil/> (accedido el 15 de julio 2016).

NOTAS

1. Entrevistas con economistas brasileños en Río de Janeiro y São Paulo, en mayo de 2016.
2. Entrevista con un ingeniero medioambiental, Río de Janeiro, noviembre de 2015.

RESÚMENES

China se ha convertido en un actor clave en el sector desarrollo de América Latina y el Caribe (ALC), no solo por el comercio sino también por el creciente espectro y visibilidad de su inversión extranjera directa (IED). Sin embargo, las inversiones chinas en la región están lejos de ser homogéneas, oscilando no solo en el tiempo y el espacio, sino también en las modalidades de incorporación a las economías de ALC. En las industrias extractivas, los actores chinos se apoyan en una amplia gama de estrategias para abrir mercados y asegurarse así el acceso a petróleo y minerales. Este capítulo desagrega el concepto de IED en tres amplias categorías —proyectos nuevos (*greenfield projects*), fusiones y adquisiciones, y empresas conjuntas— para analizar cómo el capital chino penetra los sectores extractivos de ALC. El capítulo argumenta que, enfrentados a un panorama relativamente poco familiar y a nuevas fuentes de incertidumbre, las empresas chinas tienden a “probar las aguas” antes de entrar a actividades propias de proyectos nuevos como la minería o la perforación directas. Esta aproximación cauta marca un grado de aprendizaje institucional de las partes interesadas chinas, así como el deseo de ahorrarse acusaciones de neocolonialismo, dependencia impuesta y adhesión laxa a las regulaciones formales.

AUTORES

ADRIANA ERTHAL ABDENUR

Adriana Erthal Abdenur es fellow posdoctoral en FGV-Fundação Getúlio Vargas. Sus investigaciones se centran en el papel de las potencias emergentes, incluidos los BRICS, en la cooperación para el desarrollo y en la seguridad internacional. Sus recientes publicaciones incluyen artículos periodísticos en *Third World Quarterly*, *Africa Review*, *Journal of the Indian Ocean Region* y *CIDOB Cahier d’Affaires Internationales*.