

“Estrategia de América Latina hacia la IED buscando Complementación Productiva con China”

Gustavo Bittencourt(*)

(*) Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República Uruguay.

Abstract

This paper is intended to deliver a contribution to the public and academic debate about the Latin American (LA) countries' strategies looking for productive integration with China by means of Foreign Direct Investment (FDI). At first, showing how Latin America and China participate in the world's transnationalization process, specially observing reciprocal relations. After, arguing about the LA countries' international strategies, this work tries to identify groups with similar interests, specifically attending to the FDI politics applied by twelve of these countries. It concludes showing that there are structural divergences and different strategic development orientations between these countries, making very difficult the adoption of a common agenda in the relation with China.

Resumen

En este artículo se pretende realizar una contribución al necesario debate público y académico sobre los instrumentos de una estrategia latinoamericana que busque promover la complementación productiva con China a través de la Inversión Extranjera Directa (IED). Para ello, se comienza delineando como China y América Latina (AL) se insertan en el proceso de transnacionalización mundial en el siglo XXI, enfatizando las relaciones recíprocas. Luego se discuten las estrategias de inserción internacional de los países de AL, tratando de identificar subgrupos que puedan tener intereses comunes, y en particular, identificando las orientaciones generales hacia el capital extranjero de acuerdo a los instrumentos de política hacia la IED aplicados por una docena de países de AL. Se concluye que existen tanto divergencias estructurales como de orientación estratégica del desarrollo entre los países de AL, lo que dificulta la formación de una agenda común con China.

Palabras clave

Inversión Extranjera, Estrategias de desarrollo, América Latina, China

I. Introducción

La elevada dinámica económica de la República Popular de China (RPC) emergió como el fenómeno más impactante de la economía mundial en las últimas cuatro décadas. Se constituyó como la economía más grande del mundo en el año 2014¹ (si se mide su producción en paridad de poderes de compra, FMI, 2015); desde 2012 es la mayor economía exportadora contando bienes y servicios y la segunda según el valor de sus importaciones. Con el aumento de su tamaño y el mayor peso relativo de los restantes países asiáticos², se puede prever que el mundo continuará desplazando su eje global hacia el Pacífico en el siglo XXI. Las relaciones económicas entre la RPC y los países de América Latina (AL) han crecido continuamente desde hace un par de décadas y se han acelerado con ritmo exponencial en lo que va del siglo XXI, lo que produjo un importante estímulo al crecimiento económico en varios países sudamericanos.

La dimensión actual y potencial de estas relaciones, en términos demográficos, económicos y políticos, augura un mundo muy distinto al que dio contexto a la inserción internacional de AL en el pasado, aunque se compare con el pasado reciente. La naturaleza de la relación entre ambos espacios se ha discutido desde diversos escenarios académicos, sociales y políticos, porque se constatan elementos que preocupan: AL concentra sus exportaciones en un pequeño número de productos de carácter primario (minerales y agrícolas) que se intercambian por la oferta china de manufacturas muy diversas, con creciente incorporación de tecnologías, involucrando una proporción elevada de insumos industriales y bienes de capital. Este vínculo parece reproducir el modelo de tipo Centro-Periferia con el que se caracterizó la inserción de AL en el mundo desde el siglo XIX y la mayor parte del siglo XX, en su relación con los centros industriales del mundo, primero Inglaterra, luego EUA y luego EUA más Europa, ya avanzada la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, esos centros tecnológicamente avanzados siguen existiendo, siguen en el extremo del mundo en términos de capacidad de innovación y nivel de bienestar de sus habitantes, mientras que China, pese a ser un exportador sofisticado, es un país pobre en virtud de su alto porcentaje de población rural-campesina de menor nivel de productividad.

Resulta claro y admitido por diversas corrientes de pensamiento, que AL requiere de diversificar su estructura productiva, particularmente su estructura de exportaciones, para poder acelerar su

¹ PIB en dólares de paridad de poderes de compra, FMI (2015). Se anticipa un enlentecimiento en su ritmo de crecimiento futuro, convergiendo a una tasa de largo plazo algo superior al 6% anual, pero continuará siendo la mayor fuente de dinamismo para la economía mundial.

² India superaría a China como el país más poblado del mundo en 2022, con alrededor de 1.400 millones de habitantes, según ONU 2015.

proceso de crecimiento y de convergencia hacia los mayores niveles de bienestar que hoy presentan los países desarrollados. Ello implica incorporar más conocimiento en la producción, tanto en sus exportaciones primarias como avanzando hacia sectores tecnológicamente más intensivos, donde se encuentran los núcleos más dinámicos del comercio internacional.

El nuevo rol de China en el mundo puede ser una ventana de oportunidades para mejorar la inserción de los países de AL en la economía mundial e impulsar su desarrollo. Para ello estos países deben ser capaces de diseñar e implementar políticas basadas en una comprensión cabal de la naturaleza actual de las relaciones económicas bilaterales, que identifique patrones que vayan más allá de lo aparente e inmediato, señalando oportunidades y riesgos que se pueden estar abriendo una vez que la explosión de la relación se transforme en algo más “normal”.

Resulta necesario, asimismo, constatar que existen numerosas divergencias entre espacios latinoamericanos, derivadas del tipo de inserción preferente que han venido llevando a cabo, con su correlato en cierto tipo de especialización, así como en sus preferencias en materia de orientación del desarrollo; pueden existir temas o áreas en que se puede avanzar en objetivos o instrumentos conjuntos para la relación con China, y otros asuntos en los que las dificultades estructurales traben o hasta imposibiliten los avances, de tal modo que resulte un esfuerzo en vano fijar prioridades de negociación. Algunas de las ideas que se presentan en este artículo fueron elaboradas durante 2014 a solicitud del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) en vistas a las definiciones que pudiera asumir la CELAC en una serie de Foros que se han multiplicado en los últimos dos años.

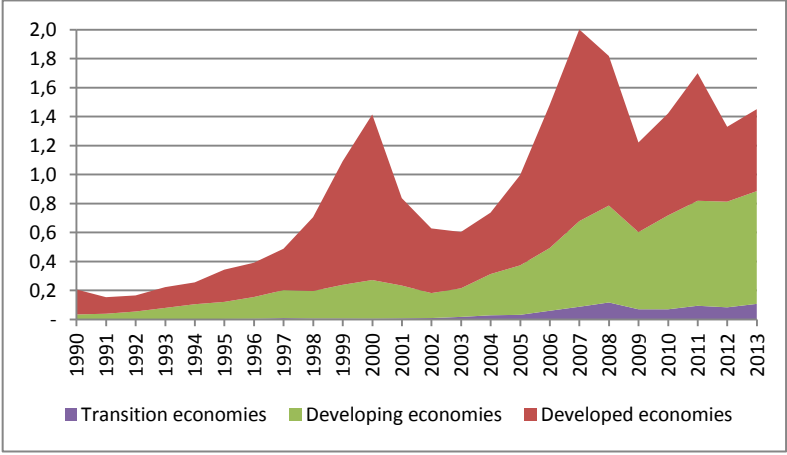
II. China en el proceso de transnacionalización mundial y la IED en AL

II.1. La transnacionalización en el mundo y en AL

El proceso de transnacionalización mundial, es decir, la creciente presencia de Empresas Transnacionales (ET) organizando la producción y el comercio mundiales a través de sus redes de filiales, es el fenómeno que subyace a los otros procesos de globalización. Como las ET se expanden en general a través de sus inversiones en el exterior, una forma para medir la intensidad y velocidad de este proceso es a través de los flujos de IED computados en las balanzas de pagos de los países. El gráfico muestra que el proceso se mueve con una fuerte tendencia creciente, pero de

avance irregular. La IED mundial ha tenido varios grandes picos (como en año 2000, 2007 y 2011), en general provocados por olas de grandes Fusiones y Adquisiciones en los Países Desarrollados.

Gráfico 1. Flujos de IED, mundo y tipo de países de destino 1990-2013 (billones de dólares corrientes)

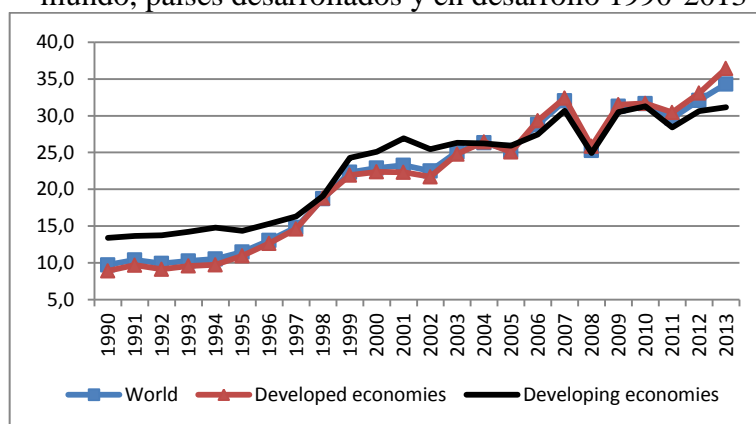


Fuente: elaboración propia UNCTAD WIR 2014 database

Desde 2009 los países en desarrollo reciben más de la mitad de los flujos mundiales de IED, superando el 60% en 2012 y 2013, debido a una nueva contracción del IED dirigida al mundo desarrollado en 2012. Esta es una de las tendencias más contrastantes con el pasado: mientras que en el siglo XX el proceso de transnacionalización fue un fenómeno predominantemente asociado a los países desarrollados, con cierta tendencia a la marginación de los países en desarrollo; la creciente importancia de los países subdesarrollados como receptores, que hasta poco después de la crisis de 2009 podía percibirse como un fenómeno coyuntural, hoy parece transformarse en una muy probable tendencia estructural. La dificultosa salida de la crisis que está viviendo Europa, frente a la estable dinámica de Asia, además de que China se transforma en la primera economía del mundo, puede estar realineando a los inversores mundiales de manera más definitiva hacia el sur.

Una forma más adecuada para medir el proceso de transnacionalización, consiste en comparar la IED acumulada, que representa el stock de capital que las ET tienen en el país o región receptora, respecto a algún agregado de la actividad económica de la zona, en este caso usamos el PIB, que es la medida que provee UNCTAD. Este indicador alcanza a 35% en 2013 para el mundo, y viene superando el 30% en el último quinquenio, con una notable convergencia en la comparación del valor del indicador de avance del proceso entre países desarrollados y de los países en desarrollo, para todo el período.

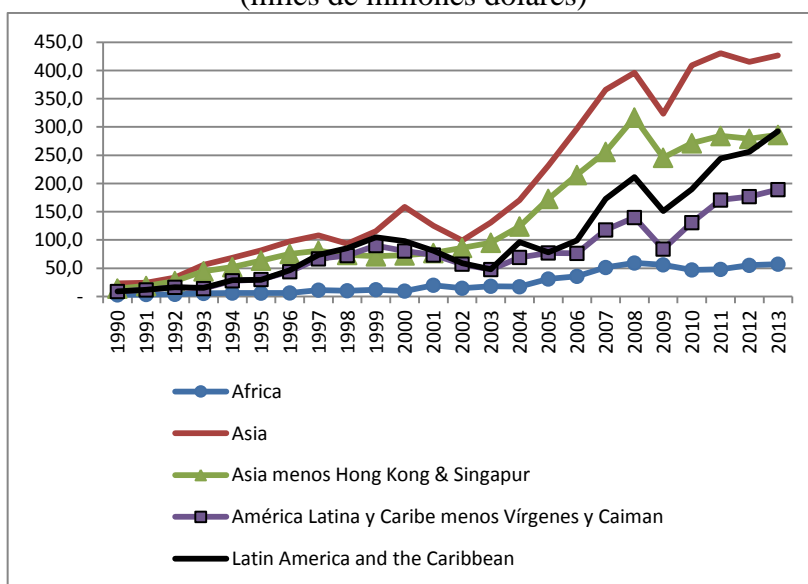
Gráfico 2. Transnacionalización/Stock de IED sobre PIB: mundo, países desarrollados y en desarrollo 1990-2013



Fuente: elaboración propia UNCTAD WIR 2014 database

En el Gráfico 3 se muestra la distribución de la IED entrada a los países en desarrollo. Se puede observar, en primer lugar que la región más receptora de IED es Asia, seguida de AL, pero África empieza a aparecer en el mapa de los inversores en el siglo XXI. La segunda observación de interés se refiere al creciente peso de los centros financieros. Cuando éstos se restan, el panorama cambia significativamente, tanto para Asia como para AL y Caribe. Hong Kong y Singapur resultan la tercera parte de los flujos a Asia de 2011-2013. Algo muy similar ocurre si se restan Islas Vírgenes e Islas Caimán en los flujos con destino latinoamericano: el papel del Caribe es predominantemente financiero, no son inversiones “productivas” que se radican en las islas, sino financieras que intermedian IED que se realiza en otros países. China utiliza con frecuencia este mecanismo. Adicionalmente, al eliminar esa duplicación cambia la tendencia, de modo tal que el crecimiento de los últimos años se vuelve mucho más moderado.

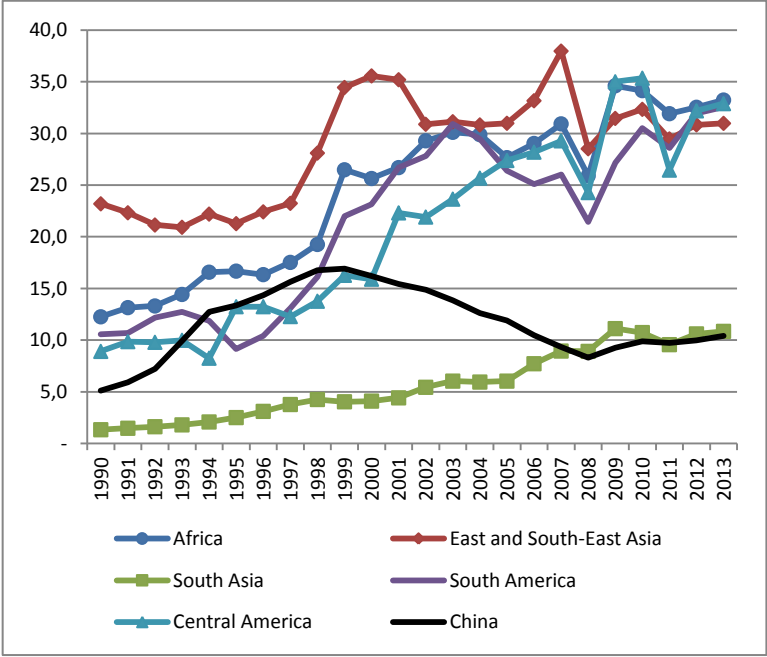
Gráfico 3. Flujos de IED por regiones de destino 1990-2013 (miles de millones dólares)



Fuente: elaboración propia UNCTAD WIR 2014 database

Interesa observar que, existiendo una fuerte convergencia en una similar importancia y velocidad del proceso tanto para economías desarrolladas como para países en desarrollo, Asia del Sur (donde India es la mayor economía) y China, constituyen excepciones. En el gráfico 4 se observa que en estos casos el peso del capital extranjero converge en magnitudes cercanas a una décima parte de su PIB, lo que implica que el capital extranjero está cumpliendo un rol menos protagónico que para el resto del mundo en desarrollo.

Gráfico 4. Transnacionalización en países en desarrollo por regiones (Stock de IED sobre PIB, %)



Fuente: elaboración propia UNCTAD WIR 2014 database

Sudamérica, con el peso predominante de Brasil, y Centroamérica, determinada por México, convergen en el peso del capital extranjero en sus economías, en torno a la tercera parte del PIB en los años recientes. Esta convergencia, similar a la del mundo, puede resultar sorprendente tomando en cuenta la diversidad de estrategias o formas de expansión que llevan adelante las ET en estos dos grupos de economías.

En cuanto al perfil de la IED recibida por AL, según se expresa en UNCTAD 2014, la composición sectorial muestra algunas similitudes pero también muchas diferencias entre países y sub-regiones. Los servicios son el principal destino de la IED tanto en Sudamérica como en Centro América, pero con algo más de importancia en estos últimos países (característica que comparten con los del Caribe). En ambas regiones le sigue en importancia las manufacturas, relativamente más

importantes en CA. Las inversiones recibidas por el sector primario son de mucho peso en Sudamérica pero marginales en el resto de AL. En los países donde se concentra la IED manufacturera, Brasil y México, sigue dos diferentes estrategias: orientada al mercado en el primero, orientada a las exportaciones (buscadora de eficiencia) en el segundo, lo que ha modelado las estructuras productivas de ambos países y regiones.

II.2 China como inversor internacional

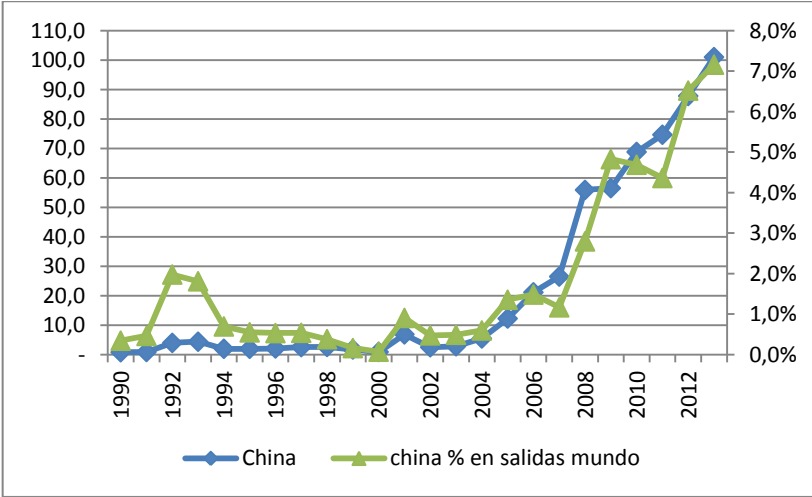
Dussel Peters (2012) enfatiza el rol de las políticas de desarrollo como una causa principal de ese dinamismo, a través de “una estrategia sistémica e integral” de largo plazo que impulsa formas de mercado, pero donde el sector público ejerció la dirección y el control a través de múltiples niveles de gobierno y mecanismos directos e indirecto, con pragmatismo y flexibilidad, apuntando hacia el “escalamiento” (*upgrading*) tecnológico en su estructura productiva. Fueron hitos de esa intervención pública la creación de Zonas Económicas Especiales, desde 1980, para favorecer exportaciones de alto contenido tecnológico, la política hacia la IED buscando la transferencia de tecnología a empresas locales, el ingreso a la OMC en el año 2001 y la firma de numerosos tratados bilaterales de comercio e inversiones. Más recientemente, el paquete anti-crisis por parte del gobierno central –600,000 millones de dólares- generó masivos incentivos para incrementar inversiones en infraestructura y estímulos en el financiamiento en sectores industriales seleccionados (incluyendo textiles, automotriz, así como tecnología de la información, petroquímica y logística), a lo que se adicionó reducciones impositivas y financiamiento a las exportaciones, entre otras medidas para favorecer las exportaciones (manteniendo además una política monetaria flexible y tipo de cambio competitivo), además de múltiples medidas vinculadas al fomento de la Ciencia y Tecnología (CyT), lo que se viene transformando en el centro de los esfuerzos públicos en materia de políticas productivas desde el año 2006.

En lo que refiere a China como exportador de capital, la estrategia “*Going Global*” implantada en los 90, es previsible que continúe en la medida que sus objetivos, tanto los macroeconómicos - reducir las reservas internacionales-, como los microeconómicos -obtención de nuevas tecnologías y materias primas y energía- seguirán siendo importantes en el futuro próximo. Además, desde 2009 las reglas promulgadas por el Ministerio de Comercio (Mofcom) permiten examinar y aprobar la OFDI a las autoridades provinciales. Probablemente seguirá vigente la situación en que todo proyecto importante debe ser aprobado por la Comisión de Desarrollo y Reformas (NDRC), pero

que una vez que se obtiene la aprobación, se encuentra de manera inmediata financiamiento público en condiciones muy favorables.

En el siglo XXI, en especial desde 2004, se produjo un salto en las salidas de IED desde China, que se multiplica por 10 hasta 2013, superando 100 mil millones de dólares; lo que implica un ritmo de crecimiento vertiginoso (35% anual en el decenio 2003-2013), aún para lo que significan los parámetros habituales del crecimiento “chino”. Según cálculos propios sobre datos de UNCTAD 2014 (véase Gráfico 5) la IED salda de China supera en 2012 y 2013 el 6% de las salidas mundiales de IED, lo que implica asimismo que este país supera la quinta parte de lo invertido en el exterior por parte de todos los países en desarrollo. Este país es uno de los actores más dinámicos del proceso que hizo que los países en desarrollo reciban más de la mitad de la IED desde la crisis de 2009. De esta forma, China se convierte en un significativo inversor a nivel mundial en los años recientes, ubicándose en el podio de los mayores inversores del mundo con el tercer lugar en 2012, con unas 16 mil empresas chinas que se transformaron en matrices de unas 22 mil filiales distribuidas en 179 países, con un capital acumulado de 530 mil millones de dólares (lugar 13° en el mundo) según señalan Chen y Pérez (2014).

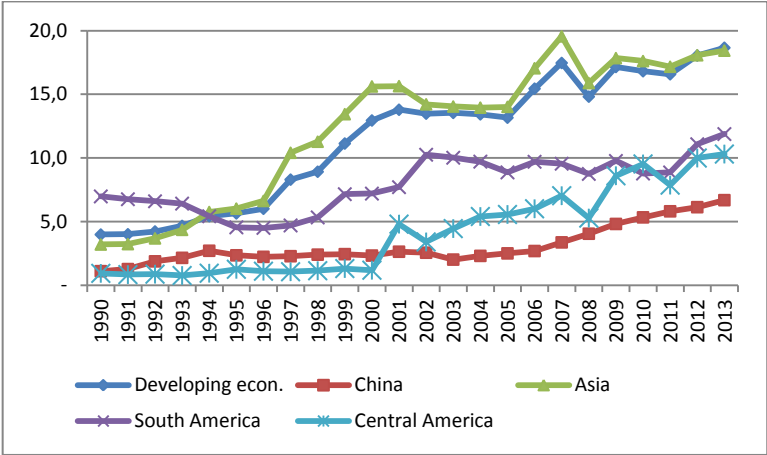
Gráfico 5. Flujos de salida de IED desde China (1990-2013)
(miles de millones de dólares corrientes y %)



Fuente: WIR 2014 database

Cuando se observa el peso de estas inversiones en el exterior respecto al PIB (Gráfico 2), se encuentra que las empresas chinas invierten en el exterior menos que el promedio de las originadas en el conjunto de los países en desarrollo y emergentes, en particular los de Asia, así como también menos que Sud América (donde pesan mucho Chile y Brasil) y Centro América (donde cuenta casi exclusivamente México, agrupado por UNCTAD en esta categoría). Mientras que los Países en Desarrollo, en particular los asiáticos, muestran un monto de capital invertido en el exterior, de entre 15 y 20% de su PIB para el período 2006-2013; los de AL convergen hacia 10% desde 2009. Por su parte, desde la segunda mitad de los noventa hasta el año 2006, las empresas chinas aumentaron su stock de IED en el exterior con ritmo similar al crecimiento del PIB, para luego acelerar su transnacionalización activa: el capital integrado de filiales chinas fuera del país aumentó hasta más que duplicarse respecto al PIB local, pasando a 6% del mismo. El período de intensa transnacionalización activa de la economía china se sitúa prácticamente en el último quinquenio, y constituye por lo tanto un fenómeno muy reciente.

Gráfico 6. IED acumulada respecto al PIB del país/región emisor 1980-2013 (%)



Fuente: WIR 2014 database

La expansión reciente de las empresas chinas alcanzó una amplia gama de países y de industrias. Según datos de MOFCOM, Asia recibe casi 3/4 partes de la IED china acumulada en el exterior, con Hong Kong como primer receptor y plataforma que canaliza gran parte de estas inversiones. En segundo lugar aparece como destino AL y Caribe, con predominio de inversiones destinadas a centros financieros (Islas Vírgenes y Caimán) que también operan como plataforma, con menos del 10% repartido entre Brasil, Perú, Venezuela y Argentina. China invierte predominantemente en países en desarrollo. Véase Dussel, 2012, 2014; y Chen y Pérez 2014.

Respecto a la distribución sectorial, Chen y Pérez 2014 (con cifras de MOFCOM) señalan que Servicios empresariales, Finanzas y Minería fueron los tres principales sectores de destino en 2011, llevando dos tercios del total, con manufacturas e infraestructura con un peso relativamente marginal (6 y 4% respectivamente). Sin embargo, si se observa cuantas son las empresas que invierten, manufacturas supera el 40% y comercio el 22%, con inversiones de menor monto que en los restantes sectores. Las empresas de propiedad estatal (SOEs) predominan con el 63% de la OFDI china, abarcando minería, servicios empresariales, construcción y finanzas. En la minería, las compañías chinas parecen haber madurado, moviéndose hacia motivaciones como la negociación adecuada de los precios o la baja de costos para las manufacturas colocando la producción minera en la cadena internacional de valor, lo que los ha llevado a invertir preferentemente en Australia (donde se focalizaron preferentemente hasta 2009) y en Canadá, así como en Sudamérica, África y Sudeste de Asia. Recientemente, es decir desde 2010, las mineras chinas están mirando más hacia África y Sudamérica.

Los mismos autores explican que el crecimiento vertiginoso de la infraestructura en China desde 1980 permitió el desarrollo de capacidades empresariales domésticas, que hoy se expresan en empresas como: CSCEC y Sinohydro (construcción), State Grid en energía eléctrica, Huawei y ZTE en telecomunicaciones, y otras. Varias de estas inversiones son estudiadas en la reciente compilación realizada por Dussel Peters (2014). Algunas de estas inversiones en infraestructura acompañan y apoyan otras inversiones chinas, por ejemplo en África, donde la infraestructura puede resultar condicionante del éxito de otros proyectos.

Por último, cuando la IED china se dirige a manufacturas o comercio minorista, Chen y Pérez 2014 dan cuenta de diferentes tipos de motivaciones: Búsqueda de mercados³, Búsqueda de eficiencia - con costos domésticos crecientes, varias empresas chinas transfieren tramos de producción intensivos en mano de obra hacia ASEAN, por ejemplo: Cambodia, Tailandia y Vietnam- y Búsqueda de tecnología⁴. En Finanzas, bancos chinos invirtieron para apoyar IED en otros sectores, o para aprovechar oportunidades derivadas de la crisis, que dejó muchas instituciones con sus activos devaluados. Por ejemplo, China Construction Bank compró AIG Finance (Hong Kong) en 2009. Por estas razones, observando la rápida expansión de China como un actor relevante en el

³ Identifican desde expansión manufacturera en ramas donde el país ha demostrado alta competitividad global, pasando por radicación de medianas empresas con oficinas comerciales en países desarrollados o en grandes mercados emergentes, como Rusia; hasta inversiones para evitar tarifas o restricciones a la importación, lo que explica el caso de Brasil (por lo menos en la industria automotriz)

⁴ empresas chinas instalan filiales en países desarrollados para captar activos en industrias tecnológicas, sean capacidades de Investigación y Desarrollo (I+D) o diseños o marcas, para apalancar su expansión en China y el mundo.

circuito mundial de la IED en la última década, estos autores concluyen que aunque las empresas chinas sean recientes fuertes inversoras en el exterior, sus principales motivaciones están en línea con las de la mayoría de las ET de otros orígenes, mostrando una muy similar gama de variantes.

II.3. IED y presencia de empresas chinas en AL

Según Chen y Perez (2014), la magnitud de las relaciones recíprocas en términos de inversión extranjera directa no es comparable con la importancia del vínculo comercial que se establece en el siglo XXI entre ambas regiones: China ocupa un lugar muy detrás tanto de EUA como de Europa y de muchos países europeos considerados aisladamente como origen de la IED que recibe AL. Por ejemplo, para el conjunto latinoamericano, Europa es el origen del 40% del capital recibido, Asia no alcanza al 7%, y China casi no figura en los registros. Solamente en algunos países como Ecuador o quizás Venezuela, que reciben relativamente pocas inversiones desde otros orígenes, China se transforma en una fuente importante de IED. EUA y Europa son los orígenes predominantes en la gran mayoría de los países. Asimismo, todavía más marginales son las presencias de los países latinoamericanos como inversores en China.

Cuadro 1. Flujos estimados de IED China en ALC países seleccionados 1990-2012 (millones de dólares)

País	1990-2009	2010	2011	2012
Argentina	143	3 100	2 450	600
Brasil	255	9 563	5 676	6 067
Chile	nd	5	0	76
Colombia	1 677	6	293	996
Ecuador	1 619	45	59	86
Guyana	1 000	nd	15	nd
México	146	9	2	74
Perú	2 262	84	829	1 307
Trinidad y Tabago	nd	nd	850	nd
Venezuela (República Bolivariana de)	240	900	nd	nd
Total América Latina y el Caribe	7 342	13 712	10 175	9 206

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial, Thomson Reuters, FDI Markets, Heritage Foundation e información de las empresas.

Nota: nd: No disponible.

Las empresas chinas están ingresando con fuerza en la región, en particular desde 2010, en un proceso muy reciente. China es un inversor poco importante si se compara con EUA y Europa, salvo en algunos países como Ecuador o Venezuela. Su presencia pesa en petróleo & gas de Argentina, Venezuela, Brasil, Colombia y Ecuador. En minería, concentran sus actividades en especial en Perú, pero también en Brasil. Solamente en Brasil tienen una presencia importante fuera de los recursos naturales, con unas cuantas manufactureras y una gran empresa eléctrica. También existen algunas importantes inversiones en el sector financiero, única presencia relevante entre los servicios, financiando operaciones de IED o comercio con China. Por su parte, Chile y México no atrajeron IED sustantivamente desde este país.

Chen y Pérez (2014) realizan algunas estimaciones de las inversiones de empresas chinas dado que la mayor parte de ellas se canalizan desde centros financieros y por lo tanto no son registradas en la balanza de pagos como flujo de entrada desde China. Sus estimaciones sugieren que las compañías chinas invirtieron unos 10 mil millones de dólares por año en 2010-2012, lo que condujo a una presencia significativa. Aunque lejos de los inversores principales en la región, la importancia de las empresas chinas en minería y petróleo es bastante notoria. Estos autores concluyen además que los proyectos de inversión chinos en AL no siempre fueron exitosos, las empresas de ese origen están conociendo un ambiente diferente sobre el que todavía están aprendiendo.

Según estos autores, la importancia de las relaciones comerciales con China influye sobre la naturaleza de los proyectos de IED de ese origen. Por ejemplo, algunas compañías abren oficinas comerciales que luego crecen hacia operaciones manufactureras ensamblando componentes importados desde China. También las inversiones chinas en finanzas (únicas que se identifican como relevantes entre los servicios) se realizan para facilitar operaciones comerciales. Hasta las inversiones en recursos naturales suelen vincular los agentes importadores en China como inversores en minería o petróleo en esta región.

Algunos ejemplos importantes de presencia de empresas chinas en AL: México y Centro América

México: Dussel 2014 señala que la IED china en México es relativamente marginal, adquiere ciertos volúmenes solamente desde 2010, en su mayoría para proyectos mineros, luego para comercio y en menor medida a las manufacturas. Para estudios de caso se seleccionaron las empresas Huawei y Giant Motors, siendo que esta última procesa vehículos chinos, pero es de capital mexicano.

En Centro América, solamente Panamá y Costa Rica parecen manejar algunas relaciones importantes con empresas chinas, aunque éstas juegan un lugar todavía marginal. Asimismo, son casi inexistentes los vínculos con empresas chinas de los otros países centroamericanos que han priorizado su relación con Taiwan, que reconocen diplomáticamente y con quien tienen acuerdos comerciales.

Sudamérica

Brasil como receptor de IED china resulta un caso más interesante que el mexicano. Es probable que algunas empresas chinas estén utilizando a este país como su primer escalón en el proceso de expansión transnacional, o en el proceso de expansión de producción fuera de fronteras. En el caso de la automotriz Chery y de la electrónica Lenovo, eligen a este país con la lógica tradicional de búsqueda de mercado. Por su parte, State Grid es la otra empresa seleccionada por Freitas et al (2014) para estudiar el caso brasileño, una de las más grandes empresas del sector electricidad en el mundo, pero como su tamaño se explica por su extendida presencia en China, se encuentra en los primeros pasos de su proceso de transnacionalización.

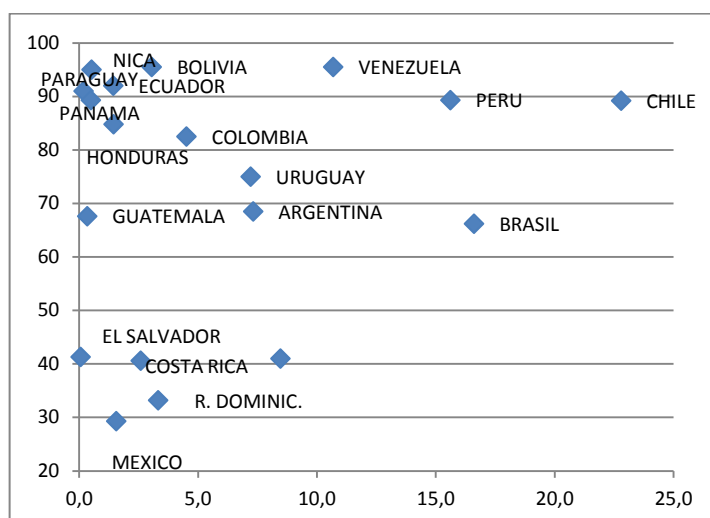
En lo que se refiere a medianas economías, la mayor parte de los casos que se identifican en Dussel 2014 se refieren a recursos naturales, como las petroleras CNOOC y Sinopec en Argentina (donde se estudia también la presencia de Huawei) y los casos de Chinalco y China Fishery Group en Perú.

III. Estrategias de Inserción Internacional en los países de ALC

III.1 Clasificación de países según especialización primaria y peso del vínculo con China

Se puede establecer con mayor claridad algunas diferencias entre estos países, tomando en cuenta la estructura de exportaciones, que representaremos, por un lado, según el peso de los productos primarios en el total, tomado de CEPALSTAT; y por otro, por el peso de las exportaciones a China en el total, cálculo propio con datos del Observatorio AL-Asia Pacífico de ALADI. En el gráfico 7 se trata de identificar particularidades de países que relacionen su estructura productiva (reflejada en la participación de exportaciones primarias en las exportaciones totales de bienes) y su vínculo preferente con la demanda china.

Grafico 7. Participación de China y participación de primarios en exportaciones 2010-2012 (%)



Fuente: elaboración propias sobre CEPALSTAT y Observatorio AL-Asia Pacífico. Eje X: exportaciones a China como % de exportaciones totales del país. Eje Y: Productos primarios como % de las exportaciones totales de bienes.

Tomando en cuenta que para el total de América Latina la participación de primarios es del 60,7 en 2011 y la de China es del 8,3% en 2010-2012, pueden identificarse algunos agrupamientos -según donde se establezcan los puntos de corte- que irán desde aquellos con altas exportaciones primarias y alta dependencia de China, donde se puede colocar a Venezuela, Perú, Chile, Brasil y Uruguay⁵, grupo en el que también debe incluirse a Colombia y Argentina que reciben un impacto medio pero fuertemente creciente de las exportaciones a China; hasta el otro extremo, formado por países donde predomina la exportación de manufacturas (baja proporción primaria en la estructura de ventas de bienes al exterior) y ello se corresponde con baja importancia de China como demandante, donde se encuentra a México y El Salvador. Si se toma en cuenta también la dinámica de las exportaciones hacia China, aunque éstas todavía no ocupen una proporción elevada de la estructura, corresponde incorporar entre los países que se ven más afectados por la “dependencia de China” también a República Dominicana y Costa Rica.

Cuadro 2. Clasificación de países según especialización primaria y exposición a la demanda china en 2010-2012.

	Participación Baja de China como comprador (y poco aumento)	Alta (y media) participación y dinámica de China como comprador
--	---	---

⁵ Si bien no es posible identificar las cifras con precisión, se sabe que la mayor parte de las exportaciones uruguayas desde Zonas Francas, que no están incluidas en las cifras presentadas, se dirigen a China

Alta proporción de exportaciones primarias	GRUPO III Nicaragua, Panamá, Honduras, Guatemala, Paraguay, Bolivia, Ecuador	GRUPO I Venezuela, Perú, Chile, Brasil y Uruguay* Argentina, Colombia
Baja proporción de exportaciones primarias	GRUPO IV México, El Salvador	GRUPO II Costa Rica, Rep. Dominicana

Fuente: elaboración propia con datos de Gráfico 17 y cálculo de incremento del peso de China como importador de cada país.

Notas: * Si se consideran las exportaciones desde Zonas Francas en territorio uruguayo, China pasa a ser su primer comprador, por lo que debería integrar el grupo I.

Se encuentra por lo tanto países que siguen la lógica establecida en trabajos anteriores (Bittencourt 2012) que implica que más proporción primaria está asociada a mayores (y crecientes) ventas a China, y más proporción manufacturera se asocia a menores y menos dinámicas ventas a ese país durante el período reciente. Ello se corresponde con los Grupos I y IV (diagonal ascendente) del cuadro 2, que integran Brasil y México respectivamente. Los grupos que se ubican en la otra diagonal, se constituyen por países relativamente pequeños, con especialización primaria pero poca dependencia directa de la demanda China (Grupo III) y con especialización en manufacturas pero que exporta a China de manera significativa (Grupo II).

Los países del grupo IV (y parcialmente del grupo III) se integraron de manera efectiva en las cadenas de valor promovidas por las ET, utilizando preferencias comerciales para ingresar al mercado norteamericano mediante el NAFTA para México y el CAFTA u otros mecanismos en el caso centroamericano, generaron procesos de fragmentación y relocalización de la producción, lo que implicó alta importación de partes y componentes para impulsar el flujo de exportaciones hacia el destino del norte. Por lo tanto, México y América Central fueron poco afectados positivamente por el incremento de la demanda de productos primarios que se asocia a la presencia china en el mercado mundial. Para estos países, China aparece más como desafío, dado que exportan productos en los que el gigante asiático pasa a ser visto como centro manufacturero mundial, lo que les disputa el mercado norteamericano.

En el otro extremo, los países de América del Sur que ubicamos en el grupo I, se integraron marginalmente a este movimiento estratégico organizado por las grandes corporaciones transnacionales. La emergencia mundial del fenómeno chino, por la magnitud de su escala y su gran velocidad – en vista de su expansión industrial, masivas inversiones para infraestructura urbana, así

como el acceso de un enorme volumen de población al mercado de consumo - provocó una explosión de demanda de materias primas y productos intensivos en recursos naturales, que terminó redefiniendo las condiciones de inserción comercial de los países latinoamericanos. Por lo tanto, los países de América del Sur se reintegraron al comercio internacional con una pauta exportadora crecientemente dominada por productos primarios. Estas favorables condiciones externas proveyeron recursos fiscales para políticas de demanda expansivas que coadyuvaron para revitalizar los mercados internos y el correspondiente aumento de las importaciones, donde China ocupó un espacio creciente. Asimismo, estos países –particularmente Brasil- aplicaron políticas más activas en la promoción del desarrollo productivo y social, favoreciendo la recuperación de la producción industrial interna, que aumentó de manera simultánea, aunque en magnitud inferior a la expansión de las importaciones. El incremento del comercio intra-latinoamericano permitió compensar parcialmente la tendencia a la primarización de la pauta exportadora de Brasil, gran proveedor de manufacturas para sus socios regionales. Freitas et al (2014), observan que el déficit comercial manufacturero de Brasil entre 2007 y 2012 se explica principalmente por la relación comercial con China, que alcanza al 18% de las importaciones industriales de ese país. Ese déficit provocado por importaciones de productos intermedios y bienes de capital, en su mayoría de las ramas de electrónica y maquinarias, se compensa con exportaciones de soja, hierro y petróleo.

Con respecto a la otra diagonal del cuadro 3, en el grupo III pueden identificarse tres casos diferenciados: a) los países del MCCA, que a su vez mantienen tratados comerciales con Taiwan, probablemente por tal razón tengan poco vínculo con la RPC; b) Paraguay y Bolivia países pequeños, pobres y con cierto grado de aislamiento geográfico, que mantienen una relación comercial muy preferente con Brasil y Argentina (los efectos de demanda china les llegan por lo tanto de manera más indirecta, pero no menos importante), y por último c) el caso de Ecuador, con muy bajo comercio con China pero donde se reportan importantes inversiones de ese origen (petroleras y mineras) que probablemente intensificarán la relación comercial una vez que empiecen a dar frutos. Esto implica que, desde el punto de vista de la estrategia de inserción internacional y el rol de China en la misma, los casos b) y c) podrían asimilarse con los del Mercosur.

El otro caso “atípico” respecto a la relación esperada entre peso de las exportaciones primarias y vínculo preferente con China, son los países que forman el grupo II, en particular Costa Rica y República Dominicana. Ambos fueron incorporados en este grupo por su dinámico pero muy reciente vínculo con China, de modo que en 2013 todavía era relativamente marginal (China ocupaba el 3,3% del ventas externas totales para el primero y 5% para el segundo ver Gráfico 7).

Asimismo, resultan dos casos diferentes según su especialización: si bien Dominicana es exportador manufacturero en general, en su vínculo con China exporta productos mineros básicamente, a diferencia de Costa Rica que exporta productos de la industria electrónica. Esto puede relacionarse con la presencia de Intel y otras empresas de ese sector, así como la existencia de un tratado de libre comercio entre ambos países, dos particularidades importantes del caso costarricense en el contexto centroamericano.

III.2. Estrategia de inserción económica internacional de los países de AL: ¿Estados Unidos- Alianza del Pacífico vs. China-Mercosur?

Son pocos los países de AL donde se observen procesos de discusión social y política acerca de las alternativas de futuro a mediano y largo plazo, que involucren con cierta precisión objetivos de transformación productiva y social de estas economías (más allá de generalidades), estrategias para alcanzar dichos objetivos, recursos que se deben asignar, resultados esperados o metas, e indicadores para su seguimiento. Solamente algunos casos como los de Brasil, Ecuador, Colombia y Costa Rica, con diferentes énfasis, alcances y orientaciones, aparecen como países que intentan utilizar instrumentos de planificación del desarrollo a mediano y largo plazo. En la vereda de enfrente, China parece tener muy claro cuál es su perspectiva a largo plazo futuro, hacia donde quiere llegar, y utiliza una amplia gama de instrumentos para lograr esos objetivos. Las decisiones sobre inserción internacional y relaciones preferenciales, constituyen una parte importante, pero forman parte más del espacio de los instrumentos que de los objetivos de la transformación.

Pese a cierta indefinición respecto a la estrategia de largo plazo, la que racionalmente debería ilustrar la selección del modo de inserción internacional, los países van tomando opciones en la práctica, que reflejan un resultado de correlación de fuerzas entre diferentes alternativas. Al respecto, señala Bartesaghi 2014 a, que “mientras Chile, Colombia, Perú y México, tienen acuerdos de libre comercio o de asociación con Estados Unidos, la Unión Europea (UE) y con otros países de Asia Pacífico...los países del Mercosur priorizaron la integración más en clave política que económica (Unión de Naciones Suramericanas) y hasta la fecha no han cerrado acuerdos comerciales de impacto económico y comercial con Estados Unidos, Europa o Asia Pacífico. En ese contexto se conforma la Alianza del Pacífico (AP), que de forma inmediata generó una contraposición entre dos modelos de inserción.” Desde la declaración de Mar del Plata de 2005, que marcó “...el fracaso de la negociación del ALCA impulsada por los Estados Unidos, los países de la región hicieron públicas sus diferencias en las estrategias de inserción que consideran más

apropiadas de acuerdo a sus políticas de desarrollo. Como resultado, podría decirse que se conformaron dos bloques, el Mercosur más Bolivia y Ecuador por un lado y los miembros de la AP por otro. Los del primer bloque entienden que la AP impulsa el modelo neoliberal de comercio representado por la primera potencia mundial.”

Efectivamente, si bien pueden no ser totalmente incompatibles, estos dos esquemas de integración regional muestran marcadas diferencias. Según Bartesaghi 2014^a, la comparación MERCOSUR – AP puede realizarse en diversos espacios:

1. Aunque la AP pretende un nivel de integración comparable al mercado común, lo buscaría de forma más pragmática y quizás menos ambiciosa en materia de instituciones que el Mercosur, que siguió el modelo de la UE.
2. La AP arranca con economías más abiertas unilateralmente que las del Mercosur, como surge entre otras medidas, de la comparación de aranceles promedio NFM (6% frente al 12% del Mercosur). Asimismo, en materia de indicadores de competitividad, en particular los vinculados con clima de negocios y libertad económica, en el *Doing Business* del BM los países de la AP muestran mejores posiciones, “lo cual tiene que ver con las reformas llevadas a cabo por estos países a instancias de los acuerdos internacionales suscritos con los países desarrollados”.
3. Se destaca que para los países del Mercosur el comercio intrarregional es mucho más importante que para los países de la AP,
4. Por último, varios países de la AP superan a Brasil y Argentina en su capacidad de captación de IED.

Tussie, 2009, manifiesta un punto de vista similar al anterior. Según esta autora, con el fracaso del ALCA en 2005, EUA lanza su estrategia de liberalización competitiva, en la que persigue la firma de TLCs bilateralmente, logrando éxito en una serie de casos: Singapur, Australia, Marruecos, Bahrain y Corea; en las Américas, Chile, su operación en CA y Caribe, involucrando CAFTA-DR (Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Guatemala y República Dominicana), Perú, Colombia y Panamá. Frente a este avance, el Mercosur ofrece un esquema que permite estrategias de mayor autonomía, bajo el liderazgo de Brasil. Para EUA, la política comercial incluye como primera prioridad la definición de las reglas de juego, con una mirada que apunta a sus intereses globales. También para Brasil el Mercosur implica un agrupamiento de fuerte contenido político. Sin embargo, el regionalismo defensivo como proyecto alternativo, además de no estar suficientemente consolidado, con sus variantes y fragilidades, superposiciones e intereses

competitivos, no alcanza a constituir por sí mismo una sólida estrategia. El sesgo hacia el mercado interno ofrece oportunidades de apoyo mediante el consenso de ciertos círculos domésticos. Pero no todos los países comparten con la misma intensidad la importancia estratégica del mercado interno, y el grado de apertura necesario para el proceso de desarrollo. Y ello supone un conflicto de intereses que pone en duda el resultado de la construcción conjunta.

Simultáneamente, como marco de estas opciones estratégicas, el mundo cambia y su eje rota hacia el Pacífico. El mayor peso de China es visto en círculos de defensa de EUA como un desafío y hasta como amenaza (véase por ejemplo, Ellis, 2014). Aunque China trate de manejar cuidadosamente su relación con el país norteamericano, el mapa parece dividirse por lo menos en dos direcciones que implican diferentes grados de prioridad estratégica a la relación con China. Quienes han firmado TLC con EUA pueden encontrarse en un extremo desde el punto de vista geopolítico- estratégico, por su facilidad de acceso a la AP y desde allí al TPP. Sin embargo también entre ellos se encuentran quienes han firmado TLCs con China.

El número de acuerdos y las preferencias evidencian diferentes estrategias seguidas por los países de AL respecto a la región asiática y en el mundo, que admiten matices variados. Desde los que tienen tratados de liberalización comercial con China, los más activos en su relación con Asia-Pacífico son Chile (11 acuerdos) y Perú (5 acuerdos), y Costa Rica que además de China solo tiene un acuerdo con Singapur en esa zona; hasta Bolivia, Ecuador, Venezuela y República Dominicana que no han cerrado ningún acuerdo comercial con la región del pacífico. Firmaron solo un acuerdo: Mercosur con India, México con Japón, Colombia con Corea; mientras que los países centroamericanas (MCCA) tienen acuerdo firmado con Taiwan (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua).

Sin embargo, resulta claro que se pueden esquematizar dos formas de concebir el rol de la inserción internacional para el desarrollo, la de la AP más abierta y propensa a la firma de TLCs con activa negociación bilateral de acuerdo a intereses puramente económicos; y la del Mercosur, que es algo menos abierta y en consecuencia más selectiva respecto a la firma de acuerdos de liberalización. Estas formas además pueden admitir diversas variantes, como las de las economías centroamericanas, las caribeñas, o las economías medianas (y en especial las pequeñas que requieren de más apertura) y que pueden encontrar dificultades entre sus deseos de pertenencia y las políticas que más favorecen el crecimiento. En este panorama, no parece posible disponer de una agenda única respecto a la emergencia de China como socio comercial de la región.

IV. Estrategia de los países de AL hacia el capital extranjero y las inversiones chinas

IV.1. Una clasificación de políticas hacia la IED en función de los instrumentos utilizados

Los países determinan (implícita o explícitamente) una estrategia de desarrollo que asigna cierto papel al capital extranjero, desde donde se disponen una serie de instrumentos, que implican condiciones específicas para las filiales de empresas extranjeras. Ese marco general es el que determina las diferencias entre países hacia el tratamiento de la inversión extranjera, mucho más que el vínculo específico con el país donde se origine el capital (más allá de que pueden firmarse o no tratados bilaterales de protección de inversiones). Por lo tanto, a efectos de revisar el marco actual y el estratégico hacia las empresas chinas, es necesario tener en mente el panorama acerca del tratamiento al capital extranjero en general.

En tal sentido, siguiendo la clasificación propuesta por Dunning y Lundan (2008), en trabajos en curso (Bittencourt y Doneschi, 2013) utilizamos la siguiente tipología de instrumentos⁶:

- a. **Condiciones de entrada:** obligación de coparticipación ET-EN, Limitación a las actividades en las que las ET pueden participar, Obligatoriedad de Localización de la inversión en alguna región dentro del país. Puede ser negativo o positivo
- b. **Requisitos de desempeño:** Contenido local u otros, puede ser a cambio de incentivos
- c. **Competencia vía reglas:** ambiente de negocios, Ley de inversión, Zonas Francas no asignadas específicamente a ciertas empresas, en general Tratamiento Nacional, o normas específicas para garantizar estabilidad

⁶ Este trabajo fue realizado en el marco de un Grupo de Investigación financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), Universidad de la República, Uruguay, coordinado por el autor, denominado “Trasnacionalización y desarrollo económico en AL”. Se encuentran los Informes de cada país en la web del Grupo: <http://cienciassociales.edu.uy/departamentodeeconomia/grupo-csic-transnacionalizacion-y-desarrollo/>

- d. **Competencia vía incentivos:** Zonas Francas asignadas a empresas, exoneraciones fiscales a medida, contribuciones en infraestructuras
- e. **Incentivos específicos a sectores:** por ejemplo Hidrocarburos, Minería, Alta Tecnología, Automotor, etc. Políticas sectoriales importantes que puedan actuar como condicionantes o atractores de IED
- f. **Procesos de negociación entre Estado y ET:** voluntad expresa del gobierno de obtener alguna contrapartida de desempeño por parte de la ET sea para autorizar su giro o para conceder algún incentivo sectorial o específico
- g. **Agencias de promoción:** existencia de institutos con el cometido de promover y realizar seguimiento de las inversiones extranjeras
- h. **Acuerdos internacionales:** Tratados de libre comercio, Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRIIs)
- i. **Ambiente hostil:** expropiaciones, nacionalizaciones, preferencia explícita por empresas de capital nacional en las políticas y acciones públicas

IV.2. Aplicación de la tipología a países seleccionados de AL

Los resultados de la utilización de esta tipología para el análisis de las políticas nacionales llevadas adelante en el siglo XXI por una muestra de países latinoamericanos se resumen en el cuadro 3.

- A diferencia de lo ocurrido a fines de los sesenta y principios de los setenta, los países no establecen fuertes condiciones o restricciones a la entrada, que involucren obligación de coparticipación con el capital nacional, transferencia tecnológica, obligación de no girar capital/utilidades en plazos predeterminados o con impuestos específicos u otros instrumentos de fuerte contenido regulador orientados a modificar las conductas de las filiales por norma administrativa.
- Identificamos solamente tres casos de países aplican o negocian requisitos de desempeño a efectos de autorizar o conceder beneficios a las ET que se instalan: Brasil, a través de la aplicación de políticas sectoriales con incentivos fuertes, algo que se intenta también en Ecuador. Costa Rica incluye este tipo de requisitos en los contratos de radicación en Zonas Francas y en sus negociaciones con empresas de electrónica. En los tres casos se verifica tratamiento nacional para las ET.

- La mayoría de los países intentan mejorar el ambiente de negocios a través de diversos mecanismos, son los que mencionamos como competencia vía reglas.
- Algunos países disponen de legislación específica de protección al capital extranjero que a su vez, asigna algún tipo de beneficio extra a las filiales de ET, lo que calificamos como competencia vía incentivos. Algunos de estos, y otros, disponen de políticas de promoción sectoriales que son usadas ampliamente por las filiales de ET.
- Casi todos los países disponen de agencias de promoción de la IED, pero, como se planteará más adelante, en muy pocos estas agencias cumplen con los cometidos para los que fueron muy útiles en casos exitosos como los de Irlanda o Singapur.
- Algunos países muestran gran predisposición a firmar AII, mientras que otros no lo hacen, como Brasil o han revisado sus tratados anteriores, como Venezuela y Bolivia. Argentina mantiene los tratados firmados en los noventa, no firmó nuevos en este siglo
- Tres países llevan adelante procesos de expropiación, aunque los mismos son puntuales, y en solo dos de ellos se releva “ambiente hostil”, reportado en diversos informes, estos son: Argentina y Venezuela. Igualmente Bolivia realizó expropiaciones con cierto carácter “hostil”, pero en los tres casos se terminó negociando el pago por el capital de las empresas expropiadas.

Cuadro 3. Instrumentos de política hacia el capital extranjero aplicados por 13 países de América Latina 2000-2012

	Arg	Bol	Bra	Chi	Col	CRica	Ecu	Méx	Pan	Par	Per	Uru	Ven
Condiciones de entrada	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no
Requisitos de desempeño			x			x	x						
Competencia vía reglas		x		x	x		x	x	x	x	x	x	
Competencia vía incentivos			x	x					x		x	x	
Incentivos sectoriales	x		x	x		x	x	x				x	
Procesos de negociación			x			x							
Agencia de promoción	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	

Acuerdos internacionales	x			x	x	x		x	x		x	x	
Ambiente hostil	x												x

A partir de esta tipología de instrumentos, puede resultar de utilidad ensayar una clasificación de las estrategias de los países según orientación general hacia el capital extranjero. Adaptando una clasificación propuesta por Lall y Streeten, se puede considerar que, a grandes rasgos, el Gobierno o la sociedad pueden tener diferentes grados de confianza acerca del papel de las inversiones extranjeras en el proceso de desarrollo, que podemos graduar en tres alternativas:

- que el CAPITAL EXTRANJERO sea visto como motor principal del desarrollo, lo que suele coincidir con una visión muy positiva acerca del rol de la IED, “toda IED es bienvenida”. Pueden haber variantes más liberales (capital extranjero es “neutral”, efectos similares a cualquier otra inversión) o promocionales (capital extranjero genera externalidades positivas y por lo tanto justifica subsidios)
- que puede ayudar como apoyo a las empresas nacionales y al esfuerzo local, pero también se pueden apropiar de recursos para su beneficio sin aportes al desarrollo. La IED puede colaborar con el desarrollo pero se requieren políticas que maximicen su aporte y reduzcan su costo. Eso implica que el estado debe intervenir, lo que llamamos posición “reguladora”
- que su presencia va en contra del desarrollo nacional en general. Se presume que como regla general las ET aumentarán las distorsiones competitivas a efectos de extraer más beneficios, y que por lo tanto su remisión de divisas terminará siendo siempre superior al capital aportado; así como que será imposible apropiar localmente tecnología que la ET utilicen en sus filiales. Este tipo de argumento da lugar a posición de confrontación y hasta de expropiación forzosa de las ET

La mención de estas opciones implica que la estrategia hacia el capital extranjero y la IED es una función del rol que se le asigna a ese capital en la estrategia de desarrollo. Asimismo, tanto la estrategia de desarrollo, como el rol de capital extranjero, pueden ser explícitos o implícitos. En todo caso, en este estudio se intenta deducir esta visión a partir de interpretar la orientación general de los instrumentos aplicados, sin dejar de tomar en cuenta los objetivos generales que aparecen en documentos públicos de planificación del desarrollo en aquellos casos donde existe este tipo de documentos.

A su vez, del cruce entre las tres dimensiones anteriores, con una variable dicotómica que marca la existencia (o inexistencia) de procesos de negociación entre Estados y ET a efectos de intentar alinear las acciones de estas empresas hacia los objetivos del desarrollo, se pueden establecer seis tipos generales de estrategias hacia el capital extranjero que se muestran en el cuadro 4.

Cuadro 4. Tipología orientación general de la política hacia el capital extranjero según aplicación de instrumentos

Grado de confianza en el capital extranjero Búsqueda de acuerdos y negociación	Liberal/ promotor	Regulador	Expropiador/ Confrontación con ET
Negociador (en general, predominio de competencia vía incentivos o regulaciones y expropiaciones negociadas)	2. Promotor con contrapartidas	3. Regulador con garantías, trato nacional para ET	5. Expropiador dentro del sistema
No negociador (en general, competencia vía reglas o regulación-confrontación según decisiones unilaterales)	1. Promotor sin /liberal contrapartidas	4. Regulador unilateral, no acepta trato nacional	6. Expropiador (dos variantes, nacionalista o anti-sistémico)

Sobre la base de la aplicación de esta tipología al estudio de instrumentos aplicados por los países seleccionados de AL durante la primera década del siglo XX, se deduce que pese a que varios gobiernos se expresaron con frecuencia con discursos fuertemente “antiimperialistas”, no existen regímenes aplicados en la realidad, que puedan calificarse como de carácter Expropiador Nacionalista o anti-sistémico, salvo por la existencia de algunas acciones puntuales⁷. Tampoco se observan versiones menos radicales como las que eran bastante generalizadas en AL durante la primera mitad de los setentas, calificables como Regulador unilateral, que no aceptan el tratamiento nacional al capital extranjero. Por estas razones tanto el casillero 6 como el 4 del cuadro 5 se encuentran vacíos.

Cuadro 5. Aplicación de tipología general a los 13 países de AL en 2000-2013

⁷ Resulta importante señalar que fueron estudiados los instrumentos aplicados por estos países hasta el año 2013. Desde esa fecha, se han radicalizado algunas posiciones de confrontación como en el caso de Venezuela.

Grado de confianza en el capital extranjero Búsqueda de acuerdos y negociación	Liberal/promotor	Regulador	Expropiador/ confrontador?
Negociador (para 2 y 3 supone predominio de competencia vía incentivos)	2. Costa Rica	3. Brasil, Ecuador	5. Argentina, Bolivia, Venezuela
No negociador (reglas-liberal?)	1. Chile, Colombia, Panamá, Paraguay, Perú, México, Uruguay	4.	6.

Los regímenes de la mayor parte de los países pueden calificarse como predominantemente liberales y/o promotores del capital extranjero sin aplicación de mayores condiciones. Estos son: Chile, Colombia, México, Paraguay, Perú, Uruguay.

Dos regímenes también comparten el predominio liberal, pero aplican algunos incentivos particulares a efectos de obtener ciertos tipos de IED y califican como promotores pero con negociación de condiciones: claramente lo hace Costa Rica, busca inversores en alta tecnología, a los que otorga beneficios (por ejemplo Zonas Francas) que incluyen fórmulas de contenido local de la producción. Panamá también ha incentivado especialmente sectores tecnológicos, por lo menos en Ciudad del Saber (1998) y un área económica especial AEEPP (2004), pero no nos consta que a través de procesos de negociación explícitos en los que se establezca contrapartidas de las empresas frente a los beneficios recibidos.

Como resultado especialmente de sus políticas sectoriales, a Brasil y Ecuador los clasificamos como reguladores y negociadores, aunque en ambos casos la estrategia se preocupa por ofrecer garantías para los inversores extranjeros e igualdad de tratamiento con el capital nacional.

Por último, cabe señalar que las estrategias de desarrollo (implícita o explícitamente) suponen actitudes diferentes ante el capital extranjero, que a su vez tienen cierta coincidencia con los alineamientos en materia de política comercial: aquellos países que tienen tratados de libre comercio particularmente con EUA, lo hacen porque su estrategia de desarrollo se apoya en un sustrato liberal bien marcado, en el sentido de una baja intervención del estado en la conformación de la estructura productiva, y por lo tanto muestran una apertura generalizada hacia la recepción de

IED. Estos países tienden a alinearse en la Alianza del Pacífico, con el liderazgo de México y Chile. Los restantes países sudamericanos tienden a alinearse en el Mercosur ampliado, lo que supone, como lo expresa Tussie (2009), la búsqueda de una estrategia de inserción internacional más autónoma en relación con EUA, en tensión con los gobiernos y agentes privados, bajo el liderazgo de Brasil.

Un problema particular lo tienen los países con regímenes predominantemente liberales pero que a su vez se encuentran insertos en el Mercosur, como Paraguay y Uruguay, problema que probablemente compartan con otras economías pequeñas que se mueven en el mismo espacio o aspiran a hacerlo. Esto es importante porque los países pequeños requieren del comercio exterior para resolver problemas de escala mínima para la eficiencia de casi cualquier actividad económica, sea ésta industrial o de servicios modernos. Cuando los procesos de integración no proveen esos mercados en forma estable, y tampoco avanzan en aperturas significativas hacia terceros, resulta natural que reclamen la posibilidad de ampliar su espacio comercial internacional, lo que colide con la concepción de Unión Aduanera. Algo similar ocurre con la capacidad para atraer inversiones, como no pueden ofrecer mercado interno, ni acceso fluido a mercados de los socios, requiere de ofrecer mejores reglas u otros incentivos, lo que usualmente puede no ser adecuadamente comprendido por los socios de mayor tamaño relativo.

V. Conclusiones

En este documento se han realizado varias reflexiones acerca del tipo de vínculo que se podría y debería promover con China a efectos de favorecer las estrategias de desarrollo de los países de ALC. Para ello se han revisado diversas fuentes y se analizó la evolución reciente de las inversiones extranjeras (IED) y las políticas de inserción internacional de varios países representativos de la región latinoamericana.

En primer lugar, en materia de integración internacional en general y en el vínculo con China, aparecen situaciones muy diferenciadas que vuelven inviable la formación de una posición común respecto al grado de liberalización deseable respecto a ese país. Mientras que varios países han firmado TLCs (Chile, Perú y Costa Rica), y varios otros probablemente los firmarían pero no lo pueden hacer por condiciones impuestas por otros acuerdos firmados, otros estarían dispuestos a mayor apertura pero regulada o aún, a políticas más defensivas. Un ejemplo aparece en el caso de

México, que sufre la competencia china duramente en mercados externos y en el propio (denotado por su creciente déficit comercial); lo que sugiere una agenda de negociación con China en la que no deben faltar medidas de carácter defensivo.

Por su parte, varios países sudamericanos con mayor especialización primaria, y por lo tanto más complementariedad con China, aumentan sus exportaciones y sus ingresos, lo que permite dinamizar la producción manufacturera para sus mercados internos y para mercados de los otros países de la región, simultáneamente con el aumento de las importaciones desde China. La intensificación del vínculo comercial con China aumenta la especialización hacia productos intensivos en recursos naturales, pero el aumento de ingresos compensa parcialmente esa des-industrialización a través del incremento en el comercio intrarregional, que tiene más contenido manufacturero.

Pero también se observan diferencias significativas entre los países sudamericanos. Brasil, con una estructura industrial más completa, se ve muy afectado de manera directa la competencia china, pero es quien se gana más de la demanda regional. Economías más pequeñas y especializadas como la de Uruguay, Paraguay, Bolivia o Ecuador, sienten menos intensamente la competencia manufacturera china y pese a alinearse en general con la estrategia “Mercosur”, pueden mostrar mayor disposición a tratados comerciales que impliquen procesos de liberalización más profundos con China. En el otro extremo, Chile y Perú consolidan su posición como los países más abiertos, acercándose al Acuerdo Trans Pacífico (*Trans Pacific Partnership, TPP*) liderado por EUA, aunque simultáneamente hayan firmado tratados de libre comercio con China.

Cuando se analizan los instrumentos de las políticas hacia el capital extranjero, se concluye que las estrategias de desarrollo (implícita o explícitamente) suponen actitudes diferentes ante el capital extranjero, que a su vez tienen cierta coincidencia con los alineamientos en materia de política comercial: aquellos países que tienen tratados de libre comercio particularmente con EUA, lo hacen porque su estrategia de desarrollo tiene un sustrato liberal bien marcado, en el sentido de una baja intervención del estado en la conformación de la estructura productiva, y por lo tanto muestran una apertura generalizada hacia la recepción de IED. Estos países tienden a alinearse en la Alianza del Pacífico, con el liderazgo de México y Chile. Los restantes países sudamericanos tienden a alinearse en el Mercosur ampliado, lo que supone, como lo expresa Tussie (2009), la búsqueda de una estrategia de inserción internacional más autónoma en relación con EUA, en tensión con los gobiernos y agentes privados, bajo el liderazgo de Brasil. Un problema particular lo tienen los

países con regímenes predominantemente liberales insertos en el Mercosur, como Paraguay y Uruguay, problema que probablemente compartan con otras economías pequeñas. Para poder sostener su capacidad para atraer inversiones, como no pueden ofrecer mercado interno, ni acceso fluido a mercados de los socios, requieren de ofrecer mejores reglas u otros incentivos.

Algunas tendencias de la economía china y los cambios en su modelo de desarrollo permiten vaticinar que la IED de ese origen en AL continúe aumentando, así como también sería plausible que las empresas latinoamericanas comiencen a invertir en la economía china con una escala muy superior a la alcanzada hasta la fecha. Las políticas hacia la IED que lleven adelante los gobiernos de AL, deberían ofrecer un marco de orientación y de apoyo a las empresas chinas para que éstas diversifiquen sus actividades, y de tal forma contribuyan más efectivamente a la diversificación productiva y al aumento de la productividad, condiciones necesarias para estrategias de desarrollo con miradas de largo plazo. Una particularidad relevante, sin embargo, es el predominio de empresas chinas de propiedad estatal (SOEs) invirtiendo en infraestructura, finanzas y minería. En estos casos, el desarrollo de un vínculo político fluido constituye un determinante importante.

En materia de políticas nacionales, queda claro que para atraer IED de calidad, resulta necesario explicitar con claridad las estrategias de desarrollo y asignar un conjunto importante de recursos en esa dirección. Por ejemplo, si se desea captar IED china en sectores especializados de alta tecnología (como los biotecnológicos o vinculados a las TICs) se requiere de alta disponibilidad de personal calificado, y buenas infraestructuras en ambas dimensiones, las mismas condiciones que para la agenda “interna” de desarrollo. El decidido apoyo, mediante programas públicos orientados a la formación de cadenas regionales de valor puede ser también un atractivo. La disponibilidad de sistemas de incentivos y de Agencias de promoción que cumplan con todas sus funciones, son importantes factores coadyuvantes.

¿Es posible definir una agenda regional para el conjunto de los países de AL, por ejemplo los que se reúnen en un espacio como el de la CELAC? Responder esta pregunta requiere de una más profunda e informada reflexión académica y política para el hallazgo de potenciales espacios de intereses en común entre categorías de países latinoamericanos en su relación con China, pero de lo expuesto resulta bastante nítido que se presentan dificultades estructurales para arribar a propuestas de política comunes, en materia tanto de comercio como de IED. Exceptuando cierta voluntad convergente (por cierto muy valiosa) de todos los países respecto a aumentar tanto los flujos de comercio como de inversiones recíprocas, parece muy poco probable llegar a acuerdos generales

acerca de instrumentos concretos para tales promociones. En el espacio de las políticas nacionales hacia el capital extranjero, el relevamiento llevado adelante revela que existen numerosos espacios para aplicar instrumentos más alineados con estrategias que intenten maximizar los aportes de las ET al desarrollo económico, en particular a la IED china, cuyo comportamiento está por ahora muy orientado a la explotación de recursos naturales, pero que en el futuro inmediato puede no ser muy diferente al que llevan adelante inversores de otros orígenes.

Bibliografía

- Bartesaghi, Ignacio (2014a): "El Mercosur y la Alianza del Pacífico, ¿más diferencias que coincidencias?", *REVISTA DIGITAL MUNDO ASIA PACÍFICO*, CENTRO DE ESTUDIOS ASIA PACÍFICO - UNIVERSIDAD EAFIT Vol.3 | Número 1 | Enero - Junio 2014 | ISSN 2344-8172
- Bartesaghi, Ignacio (2014b): "China y América Latina, ¿un nuevo escenario de relacionamiento? Informe N° 2 – Debates Académicos", Julio de 2014; www.observatorioasiapacifico.org
- Bittencourt G., coord. (2012): *El Impacto de China en América Latina: comercio e inversiones*, (Coord.), Serie Red Mercosur N°20, Montevideo, ISBN 978 9974 7992 9 5.
- CEPAL (2013): "Promoción del comercio y la inversión con china. Desafíos y oportunidades en la experiencia de las cámaras empresariales latinoamericanas", LC/L.3731, Noviembre de 2013, Original: Español, 2013-959, © Naciones Unidas, Impreso en Santiago, Chile
- CEPAL (2013b): "Fortalecimiento de la cooperación birregional entre América Latina y Asia y el Pacífico. El papel del FOCALAE.", LC/L.3635, Noviembre de 2013, © Naciones Unidas, Impreso en Santiago de Chile, 2013-728.
- Chen, Taotao & Miguel Pérez Ludeña (2014): "Chinese foreign direct investment in Latin America and the Caribbean", *PRODUCTION DEVELOPMENT Series*, CEPAL, Santiago, ISSN 1020-5179
- Dussel Peters 2012: "Políticas comerciales y de IED en China y sus efectos sobre América Latina". Cap.1 en Bittencourt G., coord. (2012): *El Impacto de China en América Latina: comercio e inversiones*, (Coord.), Serie Red Mercosur N°20, Montevideo, ISBN 978 9974 7992 9 5
- Dussel Peters, E. (Coord.) (2014): *La inversión extranjera directa de China en América Latina: 10 estudios de caso*. Red ALC-China/UDUAL, México. ISBN978-607-8066-09-4
- Dunning, J. y S. Lundan (2008)
- Ellis, Evan (2014): "The Rise of China in the Americas", in *Security and Defense Studies Review*, Volume 16 / 2014
- Fang, Cai (2014): "Demographic Dividend to Reform Dividend: Transformation of China's Development Model", Chinese Academy of Social Sciences, en *CONFERENCE: China's new development model: Impacts on Africa and Latin America*; Red Mercosur-BID-UBA, Buenos Aires

<http://www.redmercosur.org/conference-china-s-new-development-model-impacts-on-africa-and-latina-america/content/437/en/>

Freitas A., Tepassé, A. y Neves M. (2014): Las relaciones económicas entre Brasil y China a partir del desempeño de las empresas State Grid y Lenovo, en Dussel Peters, E. Coord. 2014: La inversión extranjera directa de China en América Latina: 10 estudios de caso. Red ALC-China/UDUAL, México. ISBN978-607-8066-09-4

FMI (2015). Panorama Económica Mundial, Abril, Base de Datos.

Hiratuka et al (2012). Relações Comerciais entre América Latina e China: caracterização da evolução recente. Célio Hiratuka, Marta Castilho e Carlos Bianco CAPÍTULO 2 en Bittencourt G., coord. (2012): *El Impacto de China en América Latina: comercio e inversiones*, (Coord.), Serie Red Mercosur N°20, Montevideo, ISBN 978 9974 7992 9 5

ONU (2015). *Proyecciones población mundial*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Organización de las Naciones Unidas

UNCTAD (2014). World Investment Report.

Tussie, D 2009, Latin America: Contrasting Motivations for Regional Projects, Review of International Studies, Volume 36 Supplement 1, February 2009, pp 169-188

Zhiang, Xiabao (2014): en **CONFERENCE: China's new development model: Impacts on Africa and Latina America; Red Mercosur-BID-UBA, Buenos Aires**

<http://www.redmercosur.org/conference-china-s-new-development-model-impacts-on-africa-and-latina-america/content/437/en/>