

Número 18 – marzo de 2011

**La inversión china en el extranjero: a la búsqueda de recursos escasos**

Si bien la economía china viene creciendo sostenidamente a lo largo de las últimas décadas, el año 2010 marcó un punto de inflexión, al haber teóricamente superado el PBI de Japón y haberse así transformado en la segunda economía mundial detrás de los Estados Unidos. Importantes debates subsisten acerca de si China podrá convertirse con el tiempo en la primera economía mundial, y en dicho caso cuándo ello tendría lugar.

El actual proceso de desarrollo tuvo su despegue bajo la conducción de Deng Xiaoping a fines de los años 70, década en la que China comenzó un proceso de reformas económicas y comerciales que en forma gradual liberó sustancialmente su régimen productivo, apuntando a una creciente captación de inversiones extranjeras, y una rápida inserción en las corrientes del comercio internacional. Este proceso implicó el paso de una economía de planificación económicamente centralizada a otra basada en la adopción de buena parte de los instrumentos del sistema de mercado capitalista, aunque manteniendo características organizativas del sistema comunista, que siguen prevaleciendo en el plano de la conducción. En consecuencia, China se ha transformado radicalmente, convirtiéndose en una economía socialista de mercado, con un modelo de desarrollo económico directamente integrado al comercio internacional mediante relevantes incentivos a las inversiones extranjeras en su territorio. Como resultado de dichas políticas de fomento y promoción numerosas empresas occidentales reorientaron su producción hacia China, dando inicio así a un importante flujo de comercio internacional intrafirma, así como a la relocalización de diversas líneas de producción a ser abastecidas globalmente desde sus instalaciones en China o proveedores locales desarrollados a su amparo.

Cabe destacar que las exportaciones chinas presentan un alto contenido de insumos importados, por lo que todo aumento de las ventas externas implica, a la vez, la necesidad de importar cantidades crecientes de materias primas, lo que torna al modelo chino en un esquema de obligada apertura vital para poder mantener su dinámica.

En este contexto de crecimiento económico orientado hacia terceros mercados, cobra especial importancia asegurarse el abastecimiento de los insumos primarios imprescindibles para garantizar un desarrollo sostenido, especialmente cuando los mismos no se encuentran disponibles en los volúmenes requeridos al interior del territorio chino. A tal fin, la diplomacia china ha diseñado una estrategia de relacionamiento externo basada en la orientación de inversiones hacia diversos países ricos en diversas categorías de recursos escasos, que en general incluyen el otorgamiento de créditos privilegiados para las necesidades en destino, cooperación en el desarrollo del área de infraestructura y el establecimiento de nexos político-institucionales de alto nivel dirigidos a enmarcar la cooperación económica bilateral resultante.

Esta estrategia implica en segundo lugar aumentar las importaciones de alimentos y materias primas agrícolas, demanda motivada por las mejoras en los ingresos de una población que está atravesando cambios sustanciales en los patrones de consumo, optando por alimentos más elaborados y crecientemente afines a aquellos difundidos en Occidente.

Los recursos naturales que necesita China para su desarrollo se pueden clasificar en tres categorías centrales: energéticos, minerales y alimenticios. Para alcanzar los dos primeros, la estrategia oficial china se desplegó esencialmente en África en una primera etapa, avanzando al presente -en forma incipiente- en América Latina, vislumbrada en mayor medida como una fuente de abastecimiento alimenticio, tanto dirigido a la nutrición animal como humana.

Teniendo en cuenta los potenciales proveedores de productos básicos y materias primas requeridas, se puede observar que la diplomacia económica de la República Popular China para acceder a los recursos naturales parece haberse concentrado hasta el presente en el Norte y la costa occidental de África, así como más recientemente avanzar en algunos países de América Latina, entre particular Brasil, Argentina, Chile, Perú y Venezuela.

### **Diplomacia de los Recursos Naturales**

Los criterios que guían la diplomacia económica china se viene desarrollando activamente desde principios de la década de los noventa, plasmándose institucionalmente en marzo de 2007 a través de la creación de la agencia “*China Investment Corporation*”, dirigida a invertir en el extranjero un porcentaje de sus relevantes reservas internacionales -estimadas en U\$S 2.736 miles de millones- bajo el modelo de “fondo soberano”. El objetivo de dicha institución se orienta a adquirir activos estratégicos en ubicaciones seleccionadas del mundo, bajo el lema de “*gestora de inversiones responsable de la administración a largo plazo de sus activos encomendados*”.

Esta construcción institucional se enmarca en la política definida desde mediados de la década del 2000 para las empresas chinas denominada “go out policy”, orientada a alentar, y subvencionar las actividades de inversión en el exterior, en particular en los sectores de la construcción, la infraestructura y el abastecimiento de recursos necesarios para la producción local.

La imperiosa necesidad de acceder a los recursos antes reseñados muestra así la debilidad china para convertirse en una eventual potencia económica, dado que su propio modelo de crecimiento requiere de una interdependencia muy similar a la de países de un elevado nivel de apertura en materia comercial, ya que si no garantiza sus importaciones no podría seguir desarrollando sus exportaciones, que a su vez dependen en gran medida del nivel de actividad en los grandes centros que son al mismo tiempo sus mercados y sus fuentes de inversión más sustantivas.

Es por ello que China parece haber evolucionado hacia un cuidado estricto de las reservas disponibles de sus recursos domésticos, y en aras de garantizar su propio desarrollo industrial ha optado inclusive por restringir las exportaciones de materias primas fundamentales para la producción de tecnologías de avanzada.

### **Las inversiones extranjeras chinas: África y América Latina**

El lugar de relevancia que China ha alcanzado progresivamente como inversor extranjero se refleja en que a comienzos de siglo su cartera en el exterior no superaba los US\$ 916 millones, cifra insignificante en términos internacionales. Por el contrario, hacia 2008, año en el que comenzó la crisis financiera internacional con la subsecuente caída en los flujos de inversión directa mundiales del 14%, las inversiones extranjeras chinas ese año se incrementaron más del 130% en relación al año anterior, superando los US\$ 50.000 millones, representando al presente aproximadamente 4,5% del total de la Inversión Externa Directa (IED) a nivel mundial, lo cual continúa no obstante siendo un coeficiente reducido para un país que aspira -como se señalara- a desempeñar un rol activo como potencia económica internacional.

A diferencia de lo que sucede en otros países, las inversiones chinas se han destinado hasta ahora principalmente al sector no financiero. Así, durante 2009, el 36% de las inversiones extranjeras chinas se orientaron a servicios comerciales, el 24% a la minería y sólo el 15% al sector bancario. En materia de inversión en el sector industrial, las mismas solamente representaron un 4%, cifra que evidencia que las actividades de procesamiento se mantienen reservadas al territorio chino.

En efecto, la IED china se diferencia de la tradicional inversión europea o estadounidense en los países emergentes, dirigida a superar las elevadas barreras arancelarias que tradicionalmente impedían el ingreso de sus productos, pasando a producirlos localmente y explotar así mercados relativamente protegidos por las propias políticas de sustitución de importaciones. En este sentido, el concepto chino de “factoría para el mundo” todavía continúa vigente, no obstante las crecientes limitaciones que muchos Miembros de la OMC -y en particular sus grandes mercados- viene imponiendo a las mercancías de ese origen al amparo de los remedios contra prácticas comerciales desleales. De esta forma, la IED china se orienta a la búsqueda de aquellos recursos escasos para que el complejo entramado productivo destinado a abastecer al mundo no se vea afectado por estrechez de oferta, en la expectativa que el modelo exportador podrá sobrevivir a las presiones internacionales, tanto en el plano de las medidas comerciales como de la presión relativa a la eventual manipulación del tipo de cambio u otras medidas vinculadas con el comercio.

En este sentido, una de las dificultades que las inversiones externas chinas enfrentan es su escasa flexibilidad para adecuarse a las prácticas locales y la absorción de recursos humanos in situ. En efecto, en razón de tratarse en general de empresas de carácter estatal, sometidas a una burocracia muy rígida y estratificada, los inversores chinos prefieren reproducir sus mecanismos administrativos, aunque incorporando al mismo tiempo en el máximo nivel posible los elementos tecnológicos foráneos. Al respecto, la

IED china es objeto de fuertes cuestionamientos en el caso de los servicios prestados bajo Modo 4 del GATS (Acuerdo General de Comercio de Servicios de la OMC), precisamente por su tendencia a demandar una muy amplia radicación de personal en niveles asequibles localmente en los países de destino.

En términos regionales, aún cuando la mayor parte de las inversiones extranjeras continúan dirigiéndose al resto de los países asiáticos, asociadas básicamente a la subcontratación manufacturera de partes y piezas, así como a la distribución comercial, en los últimos años han cobrado creciente relevancia las inversiones concretadas en África y también en América Latina, regiones ricas en recursos naturales de todo tipo.

De esta forma, 14% del total de las inversiones totales en el exterior durante 2010 se dirigieron al África, habiéndose multiplicado desde el año 2003 más de quince veces y por encima de 30 veces respecto de 1995. En este caso, la inversión se concentra en torno de la construcción de obras de infraestructura asociadas a la explotación y aprovisionamiento de combustibles no renovables, en asociación con empresas chinas tanto en el campo de la construcción como del sector petrolero, que constituye el 60% de las exportaciones de los países africanos. En el caso de China, sus mayores inversiones -asociadas a dicha actividad- se localizan en Angola, Kenya, Mozambique, Sudán, Libia y otros países que abastecen de combustible a China prioritariamente.

Por su parte, América Latina constituyó durante 2009 el segundo destino de las inversiones chinas, concentrando el 13% de las mismas, evolución que avanzó pari passu con la relevancia adquirida por la región como proveedor de China en el rubro de productos agropecuarios a lo largo de la última década. En efecto, mientras a fines de los noventa sólo el 13% de las compras chinas de agroalimentos provenían de Latinoamérica, en 2009 dicha participación se duplicó largamente, alcanzando al 27%, hasta disputar a los Estados Unidos su posición como principal abastecedor agroalimenticio capaz de dominar el 30% del mercado chino del sector.

Sin embargo, el relacionamiento con los países latinoamericanos dirigido al abastecimiento de alimentos requiere de mecanismos distintos y más sofisticados de aquellos aplicados en los casos de la explotación minera y energética, ya que en general no involucran contratos de Gobierno a Gobierno ni están sujetos necesariamente a instrumentos de negociación bilateral oficiales, mientras dependen de instancias de comercialización flexibles que operan a través de mercados abiertos y relativamente transparentes. Por ello, la exploración de las empresas inversoras chinas en países como Argentina y Brasil, a la búsqueda de proteínas destinadas a la alimentación animal (como la soja o maíz), recién avanza hacia el diseño de instrumentos apropiados a tal efecto con contrapartes privadas, como pueden ser sistemas de arrendamiento con compra anticipada de la producción, u otros esquemas de asociación productiva en la línea de “fondos de inversión” o de los denominados “pooles de siembra”, todos senderos que exigen un conocimiento más profundo de los mecanismos de ingeniería financiera que aquellos que dominan normalmente las empresas chinas.

## Algunas reflexiones

La política de “go out” empresario, aún en una etapa incipiente, al amparo de las acciones e instrumentos puestos a disposición por la China Investment Corporation y el Exim Bank of China, ha comenzado a generar reacciones diversas por parte de los receptores de inversiones, así como de los competidores chinos en materia de inversiones.

Al respecto, no cabe duda que en el caso africano la política china pretende adquirir la dimensión de un nuevo competidor en pie de igualdad con las todavía influyentes ex potencias coloniales, que continúan en su mayor parte dominando los servicios y la explotación de recursos energéticos y mineros en la región. Para ello, el marco de “cooperación económica” ofrecida por China apunta a generar un conjunto de países que van adoptando progresivamente un status clientelístico respecto de sus nuevos inversores externos, y por lo tanto realzan el papel chino en el ámbito multilateral.

Frente a ello, algunas ex potencias coloniales con fuertes lazos con los países en cuestión han preferido explorar un entramado de negocios conjuntos con las empresas chinas en la región, intentando así valorizar su conocimiento político-institucional mucho más profundo de las naciones receptoras y sus regímenes dominantes, los cuales distan en su gran mayoría de transparencia democrática. En este sentido, algunas fuentes privadas sostienen que las inversiones chinas se dirigen hacia aquellos países que cuentan con una baja calidad institucional y con bajos niveles educativos, a diferencia de otros países emergentes, que buscan para sus inversiones, estados en donde impera un mejor marco institucional. Ello se atribuye a que en estos últimos se debe librar una competencia mucho más difícil de superar respecto de las tradicionales empresas europeas y de los E.E.U.U., radicadas sólidamente de larga data.

En cualquier caso, cabe concluir que las inversiones externas chinas siguen siendo esencialmente determinadas por sus necesidades de desarrollo interno, tanto en el plano del abastecimiento de insumos productivos vitales en el campo de la energía y minería, como en lo que concierne al aprovisionamiento de alimentos para su propio desarrollo pecuario y la satisfacción de una demanda creciente por parte de una población muy elevada y con ingresos en alza, al menos en un segmento no despreciable estimado en 300 millones de consumidores de nivel internacional.