

INVERSIÓN EXTRANJERA EN CHILE: BIENVENIDA, ¿CUALQUIERA SEA SU ORIGEN?

- El Banco Central estima que desde mediados de 1970 a la fecha, se ha materializado en el país inversión extranjera por US\$ 137 miles de millones, con el consiguiente aporte al crecimiento de Chile.
- En las últimas dos décadas, China se ha transformado en un actor muy relevante en comercio exterior e inversiones. Esto ha significado para Chile que cerca de un tercio de nuestras exportaciones se envían al gigante asiático, así como un interés creciente de realizar inversiones en nuestro país en las áreas de energía, concesiones de obra pública y recursos naturales.
- Estas nuevas inversiones, como la que planteó la empresa china State Grid Corporation (SG) en relación a la adquisición de un porcentaje relevante en la propiedad de Compañía General de Electricidad (CGE), ha generado controversia dada la participación que ya tiene SG en transmisión y distribución eléctrica, en donde se ha llegado a plantear que debería ser el Congreso quien autorice, por votación, qué inversión es aceptada y cuál no.
- Chile tiene un set de regulaciones e instituciones que velan por la libre competencia sin discriminación del origen de la inversión, por lo cual avanzar en la creación de una instancia adicional, cuyas decisiones sean o puedan ser consideradas discrecionales, puede terminar alejando la inversión extranjera, con el consiguiente impacto en la población.

El Tratado de Libre Comercio (TLC) entre China y Chile fue una negociación que se inició en junio de 2002, cuando el país asiático propuso a Chile comenzar las conversaciones para un acuerdo comercial y el lanzamiento de las tratativas se llevó a cabo en la Cumbre de Líderes APEC, celebrada en Santiago de Chile en noviembre de 2004.

Así, el TLC en Bienes, suscrito en noviembre de 2005 en Busán, Corea del Sur, en el contexto de la Cumbre de Líderes APEC de ese año, entró en vigencia en octubre de 2006. El Acuerdo Suplementario de Comercio de Servicios, suscrito en abril de 2008, en tanto, entró en vigencia en agosto de 2010. Este es el marco normativo para la prestación de servicios entre ambos países que le otorga a Chile igualdad de condiciones respecto de los nacionales de China. Por último, el Acuerdo

Suplementario de Inversiones, suscrito en septiembre de 2012 durante la Cumbre de Líderes de APEC, en Vladivostok (Federación Rusa) entró en vigencia el 8 de febrero de 2014, y contiene una serie de disposiciones que mejoran sustancialmente el Acuerdo de Protección y Promoción de las Inversiones (APPI) del año 1995, protegiendo las inversiones establecidas en el territorio de la otra Parte, conforme a las normativas vigentes de cada país.

Al momento de firmarse el TLC, China ya había iniciado su carrera para ser protagonista en el comercio mundial y es así como se puede apreciar que en 1995 el total exportado por ese país al resto del planeta era de US\$ 148 billones, lo que subió hasta US\$ 2.499 billones durante el año pasado, lo que implica que en un período de 24 años lograron multiplicar por 17 el total de valor exportado. Nuestro país, a su vez, fue incrementando paulatinamente sus envíos hacia el gigante asiático y es así como en el período 1995 a 2019 las exportaciones totales de Chile se multiplicaron por 4, mientras que las destinadas a China lo hicieron en 61 veces, convirtiéndolo en nuestro principal socio comercial.

EXPANSION DEL COMERCIO DE CHINA

Tabla N°1: Exportaciones en miles de millones de dólares

| | 1995 | 2005 | 2019 | 2019/2005 |
|----------------------------|-------|-------|---------|-----------|
| Exp. de China al mundo | 148,8 | 762,0 | 2.499,0 | 17 |
| Exp. de Chile al mundo | 15,9 | 42,0 | 69,7 | 4 |
| Exp. de Chile a China | 0,4 | 4,9 | 22,6 | 61 |
| Porcentaje de exp. a China | 2,3% | 11,7% | 32,4% | |

Fuentes: Banco Central de Chile y <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/es/Country/>

De esta manera, China se ha convertido en un actor muy relevante en el comercio mundial y es actualmente nuestro principal socio comercial, con cerca de un tercio de nuestros envíos que se dirigen al gigante asiático. Hace una década, la crítica era que China tenía más bien un interés exclusivo en el intercambio comercial y que no realizaban inversiones en los países con los que habían firmado TLCs. Pues bien, el año 2009, el gobierno asiático establece la política “China go out¹” con la cual se inicia un proceso creciente de inversiones en el extranjero y es así como, por ejemplo, en 2005 Lenovo compra la división de computadores de negocios de

¹ <https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/GoingOut.pdf>

IBM, lo cual ha llevado a que en la actualidad sea el principal productor de esos computadores del planeta.

En este proceso Chile no ha sido la excepción. En 2018 Tianqui compró el 24% de Soquimich, transacción de US\$ 4,7 billones. Posteriormente, entre otras inversiones, China State Grid compró Transelec y posteriormente, Chilquinta, entrando así el sector energético nacional.

Tal como se puede apreciar en la Tabla N° 2, entre 2005 y octubre pasado, China ha invertido cerca de US\$ 2 trillones en el resto de mundo, en donde Asia y África se han llevado cerca de un 53% del total. América Latina representa el 9,4% del total, destacando lo invertido en Brasil (cerca de US\$ 69 billones), y en Argentina (US\$ 25 billones).

INVERSION DE CHINA EN EL MUNDO

Tabla N°2: Inversión de China en el planeta entre 2005 y octubre y 2020

| | Miles de Mills. de US\$ | % |
|----------------|----------------------------|---------------|
| EE.UU y Canadá | 245,1 | 11,8% |
| Europa | 411,4 | 19,9% |
| Latinoamérica | 193,9 | 9,4% |
| Argentina | 25,5 | 1,2% |
| Brasil | 68,6 | 3,3% |
| Chile | 11,7 | 0,6% |
| México | 3,0 | 0,1% |
| Asia | 600,1 | 29,0% |
| África | 502,1 | 24,3% |
| Australia | 116,2 | 5,6% |
| TOTAL | 2.068,8 | 100,0% |

Fuente: LyD con base a datos China Global Investment Tracker.

<https://www.aei.org/china-global-investment-tracker>

La inversión china en Chile bordea los US\$ 12 billones, lo que representa cerca de un 9% de la inversión extranjera directa materializada² en nuestro país y ha ido

² El Banco Central estima el stock materializada en US\$ 136,8 billones.

https://si3.bcentral.cl/estadisticas/Principal1/enlaces/IED/SE_IED_EN.html

tomando notoriedad ya que son flujos recientes y han despertado controversias, como la de Tianqui en el pasado y en la actualidad por la oferta de China State Grid de adquirir un porcentaje relevante de CGE. Debemos reiterar que la controversia no es por CGE en particular, sino por la acumulación de China State Grid con sus inversiones en la transmisión troncal del sistema central (Transelec) y en distribución (Chilquinta y CGE), con lo cual controlaría más de la mitad de la distribución y transmisión eléctrica de Chile.

Al respecto, los diputados Miguel Mellado (Renovación Nacional) y Jaime Naranjo (Partido Socialista) presentaron al Congreso Nacional una moción mediante la cual buscan reglamentar y establecer exigencias para las inversiones estatales de otros países en industrias consideradas como estratégicas. La iniciativa apunta a establecer una regla formal de habilitación, a través de una ley de quorum calificado, en aquellos casos en que un Estado extranjero adquiera la propiedad de aquellas empresas, independiente de su naturaleza jurídica, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional.

REGULACION CHILENA PARA LA INVERSION EXTRANJERA

En Chile, la inversión extranjera está regulada por un conjunto de normas jurídicas que provienen de distintas fuentes, entre ellas la Constitución Política, leyes y tratados internacionales, en donde el Decreto Ley N° 600 tuvo un rol sustancial ya que fue una regulación destacada e influyente en el tema, que marcó una tendencia en la política de inversión extranjera³. Al respecto, el objetivo buscado por Chile a mediados de los setenta fue crear un estatuto de inversión extranjera que otorgase certeza jurídica a quienes deseaban invertir en nuestro país.

El DL 600 establecía que no se aceptaba inversión extranjera en aquellas áreas reservadas por ley a la inversión nacional, como es el caso de exploración y explotación de gas y petróleo. Asimismo, el ingreso de las inversiones extranjeras vía DL 600 al país se realizaba mediante la suscripción de contratos con el Comité de Inversiones Extranjeras. Las autorizaciones de inversión extranjera que otorgaba el Comité de Inversiones Extranjeras constaban en contratos de plazo determinado que suscribía el Presidente del Comité, en representación del Estado de Chile, y las personas naturales o jurídicas que aportaran inversiones extranjeras.

³ También podían ingresar capitales a través del capítulo XIV del Compendio de Normas de Cambios Internacionales del Banco Central

El Comité de Inversiones Extranjeras era el único organismo autorizado, en representación del Estado de Chile, para aceptar el aporte de recursos procedentes del exterior al capital de una empresa establecida o por establecerse en el país, otorgar el derecho a remesar al exterior dichos aportes y las utilidades que de estos provinieran y aprobar los contratos de inversión extranjera en conformidad al Estatuto.

Dicho Comité de Inversiones Extranjeras estaba integrado por el Ministro de Economía, el Ministro de Hacienda, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro del ramo respectivo, el Director de la oficina de Planificación Nacional, el Vicepresidente Ejecutivo de la Corfo, el Presidente del Banco Central de Chile y el Presidente de la CPC.

Este Comité, que debía aprobar la solicitud respectiva, así como el contrato posterior, fue derogado por la Ley N° 20.848 de 2015, por lo cual en la actualidad un inversionista extranjero sólo tiene que solicitar un certificado emitido por la Agencia de Promoción de la Inversión Extranjera, para lo cual debe realizar una descripción detallada del proyecto, incluyendo su monto, destino y naturaleza, todo ello en la forma y condiciones que determine la Agencia.

La institucionalidad que vela por la libre competencia en Chile, por su parte, tiene la misión de analizar, en ámbito de su competencia y en términos técnicos, si la inversión, cualquiera que ella sea, reduce la competencia en el mercado, si tiene la potencialidad de excluir a competidores, de aumentar los precios, o de una integración vertical. Al respecto, el fiscal Riesco, a propósito de una operación anterior a la que en este documento se comenta, señaló⁴ que: "En junio del año pasado, la FNE ya se pronunció aprobando pura y simplemente la adquisición de Chilquinta por parte también de SG, y en esa ocasión no sólo consideramos la participación de State Grid en el sector eléctrico nacional, sino que las participaciones que tuviese cualquier miembro de su grupo empresarial. Es decir, cualquier empresa de nacionalidad china, que fuera controlada por esta comisión denominada Sasac, que es la comisión para la supervisión y administración de activos estatales del Estado chino".⁵

⁴ <https://www.emol.com/noticias/Economia/2020/11/23/1004660/Diputados-compra-empresas-estado-chino.html>

⁵ Se hace presente que la opinión citada del señor Fiscal Nacional Económico, en términos de la aprobación pura y simple de una operación anterior que involucraba a SG, no obsta ni impide que la FNE a la luz del caso SG / SGE, pueda tener una opinión diferente considerando los antecedentes concretos y particulares de ese caso, y pudiendo requerir la opinión, entre otros, de los organismos y autoridades pertinentes del sector eléctrico.

De igual manera, la regulación eléctrica indica qué se puede y no se puede hacer en materia de integración vertical y ello es válido para chilenos, europeos o asiáticos, etc. De esta manera, nuestro país tiene un set de regulaciones que buscan evitar las concentraciones de mercados, así como todas las conductas que atenten contra la libre competencia independiente del país de origen de la inversión.

Por último, hay países que han creado una institucionalidad separada para evaluar inversiones extranjeras bajo el prisma de la seguridad nacional, como existe en Estados Unidos y Australia. Sin embargo, avanzar en esa dirección requiere de una reflexión extensa, ya que parte importante de las áreas contempladas en esas regulaciones tienen que ver con el ámbito militar y la nueva tecnología en términos más bien geopolíticos o geo-estratégicos. Así, una barrera discrecional y politizada puede alejar a los inversionistas extranjeros justo en el momento que más los necesitamos.

PALABRAS AL CIERRE

En las últimas dos décadas, China se ha transformado en un actor muy relevante en comercio exterior e inversiones. Esto ha significado para Chile que cerca de un tercio de nuestras exportaciones se envíen al gigante asiático, así como un interés creciente de dicho país de realizar inversiones en las áreas de energía, concesiones de obras públicas y recursos naturales.

Este despliegue de China lo ha llevado a invertir cerca de US\$ 2 trillones fuera de sus fronteras, con una fuerte concentración en Asia y África. En el caso de América Latina, la proporción es más moderada y se concentra principalmente en Argentina y Brasil. En el caso de Chile, luego de la derogación del DL 600, ya no existe la necesidad de solicitar autorización al Comité respectivo, sino que basta entregar la identificación respectiva del proyecto y cumplir con la regulación vigente.

Hay países como Estados Unidos y Australia, que tienen *Investment Boards*⁶ que aprueban o rechazan inversiones en relación a la seguridad nacional, particularmente en áreas como comunicaciones (caso Huawei y 5G), software y tecnología militar. Chile no tiene esa institucionalidad y su posible conformación debe ser fruto de una profunda reflexión para evitar crear una barrera arbitraria a la inversión extranjera.

⁶ The Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS). <https://home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius>