

f p p.

DT. 6

DOCUMENTO DE TRABAJO

Fernando Claro, Sascha Hannig,
Juan Lagos y Pablo Paniagua

» Junio 2021

Capitales Corrosivos. El caso chileno

Diferentes países no-democráticos han aumentado sus inversiones en las democracias liberales tanto de Oriente como de Occidente. Lo anterior acarrea el riesgo de que los primeros exporten prácticas políticas y económicas contrarias a la democracia y los derechos humanos, desestabilizando así a países libres. En los países con debilidades institucionales, receptores de dichas inversiones, esto ya es una realidad. El presente estudio exploratorio explica el concepto de Capital Corroso, su incidencia y actualidad en este mundo cada vez más globalizado, y analiza el caso chileno. Si bien el resultado de este estudio parece indicar que Chile se ha mantenido immune al efecto nocivo de estos capitales debido a su fortaleza institucional, se analizan algunos posibles riesgos y falencias geopolíticas, de derechos humanos, de competencia económica e informáticos.

RESUMEN

La presente investigación es parte de un proyecto regional de Center for International Private Enterprise (CIPE), que busca combatir el Capital Corrosivo en América Latina. Estos capitales son inversiones extranjeras provenientes de países no-democráticos que entran a un país aprovechándose de sus debilidades institucionales y que tienen el potencial de erosionar su democracia en el largo plazo. Algunos de sus principales efectos (evidenciados por estudios en Europa y en Asia) son aumentar la corrupción, la inestabilidad financiera y hacer que países queden atrapados en deudas impagables que, por lo tanto, los hacen dependientes de otras potencias geopolíticas mundiales.

La idea central de CIPE es detectar las potenciales deficiencias institucionales que pueden ser explotadas por gobiernos no-democráticos para injectar estos Capitales Corrosivos. Siguiendo este objetivo, el CIPE promovió la elaboración de estudios para evaluar calidad institucional de Bolivia, Argentina y Chile. Este estudio se centra en el análisis del caso chileno.

Desde 2019 Chile ha entrado en un proceso de desestabilización democrática y un progresivo deterioro de las instituciones liberales. Sin embargo, en comparación con Latinoamérica, sigue siendo un país reconocido por sus instituciones democráticas estables, baja corrupción, su desempeño económico y por haber reducido la pobreza de manera radical luego de la transición a la democracia en la década de los noventa. El país es también destacado por haber firmado tratados de libre comercio con mercados que representan casi dos tercios de la población mundial.

Si bien todo esto hoy está en entredicho, el respeto al Estado de Derecho y una economía altamente abierta han sido factores claves que han atraído la inversión extranjera y han convertido al país en una importante plataforma de inversiones de empresas extranjeras para incursionar en la región. En la actualidad, la inversión extranjera en Chile está regulada principalmente por la Ley Marco de la Inversión Extranjera Directa en Chile (Ley N° 20.848 o «Ley IED») y el Capítulo XIV del Compendio de Normas de Cambios Internacionales del Banco Central de Chile. La legislación de inversiones fue actualizada el año 2016,

antes de que surgiera con fuerza un debate internacional sobre el efecto corrosivo de las inversiones de gobiernos autoritaritos en países democráticos.

Dado que el Capital Corrosivo es un fenómeno medianamente nuevo de estudio, no existen análisis sobre el tema para el caso chileno. Para explorar el posible impacto o existencia de estas inversiones se analizaron diversos flujos de inversión extranjera de países no-democráticos: inversión extranjera directa (IED), los préstamos y asistencia internacional, la participación accionaria e inversión en licitaciones de obras públicas. Se incluyó además un análisis de casos de estudio de inversiones destacadas proveniente de estos países. Finalmente, también se hicieron entrevistas a expertos locales sobre el posible impacto, existencia y conocimiento de Capital Corrosivo en el país.

Este estudio concluyó que (en base evidencia disponible) las instituciones chilenas han controlado los posibles efectos negativos que traen los capitales de países autoritarios como China, Rusia o Emiratos Árabes. Todo esto gracias a la —al menos hasta 2019— estabilidad regulatoria y una efectiva aplicación del Estado de Derecho y división de poderes en el país, lo que justamente ha generado el crecimiento y ha atraído a las diferentes inversiones desde todo el resto del mundo, ya que son atributos altamente valorados por las empresas extranjeras. Estas condiciones han hecho adaptarse y respetar las normas a estas empresas foráneas. Una de las principales fortalezas de Chile contra el efecto de estos capitales son los múltiples controles institucionales que reducen la injerencia política en los procesos de contratación de infraestructura —licitaciones públicas transparentes, competitivas que impiden a los Estados negociar uno a uno— y la existencia de una Sociedad Civil activa y con medios efectivos para ejercer su voz.

Sin embargo, este análisis exploratorio notó que existen áreas donde existen riesgos potenciales de verse influidos por estos capitales como las compras públicas. Si bien la participación de países no-democráticos en este mercado es todavía incipiente, y el marco regulatorio

chileno de contratos funciona realmente bajo principios de competencia y transparencia, existe una necesidad de actualización del marco normativo de concesiones y obras públicas, como también las compras rutinarias de bienes y servicios por parte el Estado.

También existen todavía riesgos debido al marco jurídico anticorrupción del país: la prensa y justicia nacional se ha enfocado principalmente en investigar escándalos y casos de empresas locales con menor intensidad que las extranjeras, lo que hace más difícil evaluar el comportamiento general de las empresas extranjeras en Chile. No obstante, tanto actores internos como externos podrían explotar deficiencias todavía existentes en el marco jurídico que evidenciaron los escándalos de corrupción recientes en el país.

Más que un área o riesgos puntual, este estudio notó la inexistencia de un sistema de *screening* —un sistema que filtre inversiones en función de diferentes criterios— sobre inversiones extranjeras. Chile es un país con libertad para atraer inversiones de manera no discriminatoria siempre y cuando se respeten los estándares y legislaciones locales. Este modelo ha sido útil para atraer y diversificar la inversión extranjera directa en Chile generando crecimiento económico y una economía dinámica. Sin embargo, frente al planteamiento de filtrar inversiones, en este estudio aparecieron una serie de discusiones sobre la real o no necesidad de esto, además de los posibles riesgos de aplicar una política así. De este debate se desprende que el *screening* es una práctica delicada y actualmente aplicada por países desarrollados con riesgo geopolítico. Sin embargo, se evidenció la necesidad de mayor información en Chile de la procedencia de los diferentes capitales que llegan al país. Por ejemplo, en Chile hoy es muy difícil para un tercero identificar quién está detrás de las compañías privadas que participan en la contratación pública o cualquier otro negocio. Esto genera que los vehículos corporativos, incluidas empresas, fideicomisos, fundaciones y entidades ficticias, pueden utilizarse indebidamente para ocultar las identidades de las personas involucradas en actos de corrupción.

El último y más reciente riesgo que salió a la luz luego de este estudio exploratorio, es el riesgo potencial de la concentración de inversiones de países no-democráticos: se subvaloran los posibles problemas que la concentración de capitales de países no-democráticas en sectores estratégicos podrían generar. Los conflictos que puedan surgir con las empresas de estos países —debido a que muchas de ellas son controladas por el mismo Estado— siempre implicarán altercados políticos para las autoridades nacionales debido al alto involucramiento y control que los gobiernos de estos países ejercen sobre sus empresas. Estos son riesgos geopolíticos, pero también hay de libre competencia: concentración e integración vertical. Dicho fenómeno debería

analizarse en función del país de origen, especialmente si este es no-democrático, dado que funcionan como holding independiente de si la empresa es estatal o «privada».

Finalmente, este estudio define una serie de recomendaciones que se podrían implementar para fortalecer la institucionalidad del país frente al Capital Corrosivo.

En primer lugar, Chile debe seguir profundizando y actualizando las regulaciones que previenen las diferentes formas de corrupción. Las tendencias mundiales para regular las grandes entradas de capital en función de la «seguridad nacional» —enfocadas en terrenos fronterizos e infraestructura estratégica—, ahora han volcado la atención hacia las nuevas y avanzadas tecnologías, además de los datos —y las empresas que los manejan—, sensibles tanto estratégica como personalmente. Respecto a este punto, se recomienda estudiar la creación de un registro de beneficiarios reales en Chile. El beneficiario final (*Ultimate Beneficial Owner* y su sigla UBO en inglés) se refiere a la persona o entidad que obtiene el beneficio real de un activo (propiedad, empresa, etc.). Este sistema permitiría tener un mapeo más detallado de las inversiones en el país o en sectores de alto riesgo o estratégicos; provenientes de cualquier origen, no solo para flujos desde de países no-democráticos.

En segundo lugar, es fundamental fomentar un debate abierto entre los funcionarios públicos y el sector privado sobre el riesgo económico y político relacionado con las inversiones de países no-democráticos en Chile. Si bien el marco regulatorio chileno es fuerte, por sí solo no garantiza una total protección contra el Capital Corrosivo. Una alternativa puntual es discutir acerca de la implementación de un sistema de *screening* adaptado a las condiciones y necesidades del país.

En tercer lugar, este estudio exploratorio se enfrentó con una gran limitación: la disponibilidad de datos y estudios sobre este tema. La OCDE enfatiza la necesidad crucial de mejorar la información relativa a las inversiones extranjeras. También se debe seguir profundizado la cooperación internacional en esta materia, ya que el Capital Corrosivo es un problema transnacional.

Objetivo y estructura del estudio

Esta investigación es una primera indagación sobre el estado actual del Capital Corrosivo en Chile. Su objetivo central es identificar las potenciales debilidades institucionales del país frente a este tipo de inversiones. Para desarrollar esto último, este estudio posee los siguientes objetivos específicos.

- Explicar el concepto de Capital Corrosivo y sus efectos negativos en la estabilidad y calidad institucional de un sistema democrático.
- Identificar los flujos y destinos internos de inversiones de los principales países exportadores de Capital Corrosivo a Chile en los últimos diez años.
- Explorar la actividad empresarial local de las empresas de los principales países exportadores de este tipo de capitales a través de la revisión de sus inversiones en Chile.
- Identificar y describir los principales riesgos institucionales del país frente a este tipo de capital.
- Realizar recomendaciones para mejorar la gobernanza interna de Chile frente al flujo de capitales corrosivos.
- **El primer capítulo** define el concepto de Capital Corrosivo a partir de investigaciones recientes realizadas por CIPE y diversos expertos y académicos. Este concepto fue desarrollado por CIPE y ha generado un considerable debate en los últimos años debido a la evidencia de los costos económicos y políticos para las democracias que han recibido capitales corrosivos, principalmente cuando entran a sectores estratégicos. Hay casos donde Estados han visto amenazada su autonomía debido a los efectos de estas inversiones. En este capítulo también se describirán los resultados de dos estudios recientes sobre Capital Corrosivo en Sudamérica.
- **El segundo capítulo** se enfoca en introducir al lector al contexto institucional y administrativo de Chile. En este apartado también se detallará el marco regulatorio chileno respecto a la inversión extranjera.

- **El tercer capítulo** analiza los flujos de inversiones extranjeras de países no-democráticos y la posibilidad de que exista Capital Corrosivo en Chile. Acá también se realizará un análisis de casos sobre inversiones de países no-democráticos en Chile. El objetivo de este capítulo será analizar las tendencias de los flujos de inversiones identificados, y a través de los casos seleccionados se evaluará el comportamiento de las empresas de países no-democráticos en el país.
- **En el cuarto capítulo** se explicarán una serie de riesgos que actualmente presenta el país respecto a los capitales corrosivos. Estos riesgos fueron identificados a partir de la información del tercer capítulo, un seminario público desarrollado sobre el tema entre CIPE y FPP, específicamente a través de entrevistas cerradas a expertos, autoridades, académicos y actores sociales chilenos relevantes en el área de inversiones extranjeras en el país. Además, a partir de la información del tercer capítulo y los comentarios de las entrevistas, se desarrollarán las recomendaciones para fortalecer el sistema de gobernanza interna frente a los capitales corrosivos.
- **En el último capítulo** se realizarán comentarios finales sobre la estrategia que debería adoptar el país para prevenir la entrada de capitales corrosivos.

Metodología

Hoy existe un gran interés por conocer los efectos del Capital Corrosivo en las democracias. Sin embargo, dado que es un fenómeno nuevo, existe un limitado grupo de estudios sobre el tema. Las principales investigaciones sobre los efectos del Capital Corrosivo han sido promovidas por el Center for International Private Enterprise (CIPE) y el National Endowment for Democracy (NED), y se han enfocado mayoritariamente en países europeos y en Asia, con dos excepciones recientes estudiando casos sudamericanos. En general estos trabajos han utilizado fuentes secundarias, como estadísticas gubernamentales de inversión extranjera directa y otros tipos de inversiones provenientes de países no-democráticos. Su objetivo ha sido analizar descriptivamente el nivel de concentración del capital de países autoritarios en sectores económicos estratégicos (energía, bienes raíces, etc.). Por otro lado, estos trabajos también han utilizado fuentes primarias a través de entrevistas a expertos y autoridades ligadas al área de inversiones para comprender mejor el riesgo interno que conlleva el flujo de capitales de países no-democráticos.

El presente estudio utilizará un enfoque descriptivo similar a los anteriores, pero a través de una adaptación de las condiciones institucionales e información disponible en Chile. En este sentido, para explorar el fenómeno se analizarán las Inversiones Extranjeras Directas (IED), los flujos de asistencia económica, las compras de acciones de empresas locales por parte de países no-democráticos y las inversiones en licitaciones de obras públicas en Chile. La información de estas variables provendrá principalmente de fuentes secundarias como estadísticas oficiales y otros estudios técnicos recientes.

Para complementar las variables anteriores, se analizarán casos específicos de inversiones de países no-democráticos en el país en los últimos diez años. Se buscará evaluar el comportamiento de negocios e irregularidades cometidas por estos inversionistas. La información de estos casos fue seleccionada a través de bases oficiales y registros de prensa electrónica nacional e internacional. En el anexo se describen los indicadores utilizados para evaluar los casos de estudio y otros detalles de estas inversiones.

Finalmente, para comprender mejor los riesgos potenciales de los flujos de capital provenientes de países no-democráticos en el país, se realizarán entrevistas estructuradas a diversos expertos, autoridades y actores de la sociedad civil que, dada su experiencia profesional, aportan a entender en mayor profundidad el fenómeno de estudio. En el anexo está incluido una lista de los stakeholders seleccionados y el detalle del cuestionario que se les aplicó.

Limitaciones del estudio

Una de las principales limitaciones de este estudio es que el fenómeno del Capital Corrosivo es reciente y todavía en proceso de desarrollo, lo que implica un reducido número de investigaciones sobre el tema en el contexto Latinoamericano. En segundo lugar, el Capital Corrosivo comparte el mismo problema metodológico que los Estudios de la Corrupción, al enfocarse en actores sociales que siempre buscan esconder sus conductas y la evidencia de ellas. Metodológicamente, este estudio tomó un enfoque similar de otras investigaciones en Europa y Asia, donde se utilizaron fuentes secundarias (estadísticas oficiales) y primarias (entrevistas a expertos y exautoridades). Esta es una alternativa conveniente, pero también posee dos limitaciones puntuales: primero, la disponibilidad y calidad de los datos oficiales a niveles microeconómicos puede limitar el alcance del estudio; y segundo, las opiniones de los entrevistados pueden estar afectada por sus propias realidades. Estas limitaciones son descritas para que el lector las tenga presente a la hora de leer este primer análisis exploratorio del Capital Corrosivo en el caso chileno.

Introducción

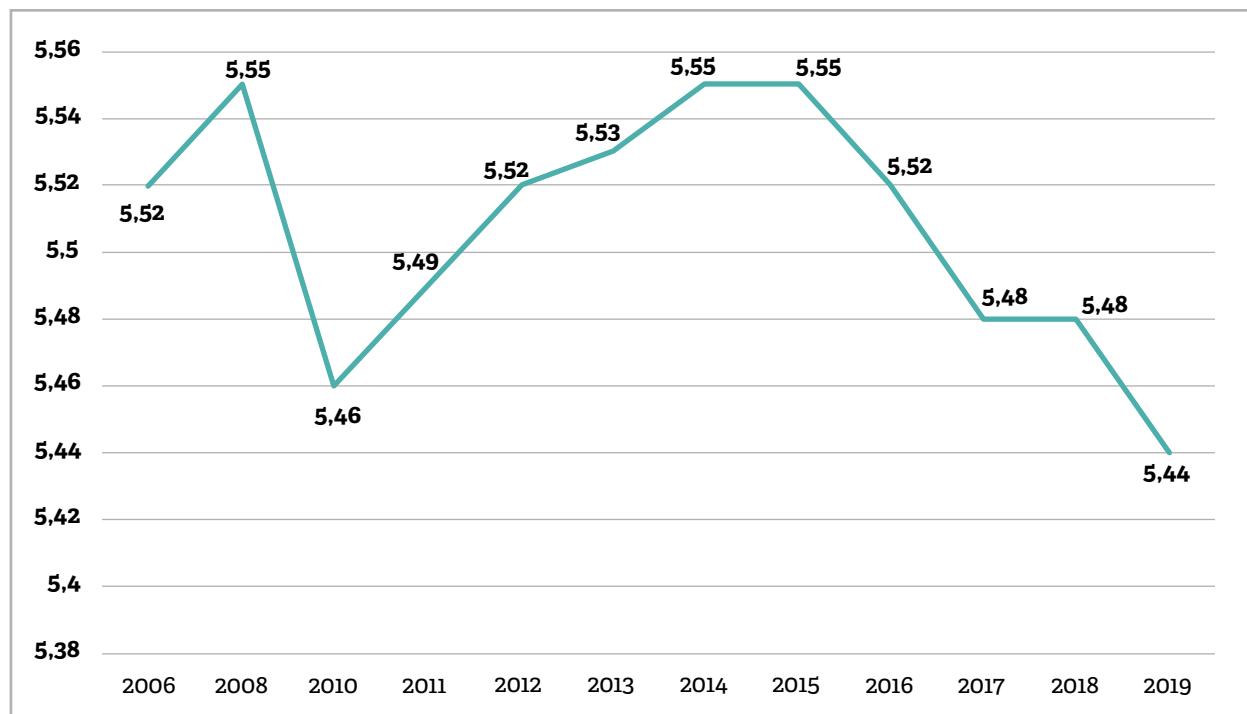
La situación de las democracias liberales en el mundo hoy es delicada. El informe 2021 de la organización no gubernamental Freedom House, que mide el estado de las democracias en 195 países, mostró que por decimoquinto año consecutivo hubo una disminución de la libertad a nivel global. El reporte mostró que 73 países experimentaron un deterioro de los derechos políticos y libertades civiles de las personas, mientras que solo 23 experimentaron mejoras.¹

Otra evidencia de este deterioro es el Índice de Democracias de la Unidad de Inteligencia (UI) de *The Economist*, que registró, en el año 2019, su peor evaluación de la calidad democrática a nivel global desde que inició su medición el año 2006 (ver Gráfico 1). La UI evalúa 165 países y dos territorios en cinco categorías: procesos electorales, libertades civiles, funcionamiento del gobierno, participación y cultura política. Hay países que entran en el tipo de «Regímenes Autoritarios» debido a los bajos puntajes obtenidos en estas categorías como Rusia, China y Venezuela.

Una de las principales causas de este retroceso democrático global ha sido el estrangulamiento de la democracia por parte de algunos gobiernos (típicamente gobernados por populistas) que paulatinamente desactivan los controles institucionales, a la oposición política, a los medios independientes y a otras fuerzas de escrutinio y resistencia existentes de diferentes formas en la sociedad civil. Por otro lado, esto se ha acelerado con la aparición de factores internacionales como tensiones económicas y sociales, los que permiten profundizar esta actitud antidemocrática en los países con instituciones débiles. Uno de estos factores, por ejemplo, ha sido la pandemia Covid-19. Además, hay evidencia de acciones voluntarias por parte de gobiernos autoritarios que buscan debilitar la democracia a nivel global con el objetivo de expandir su influencia política en otros países.²

Además, en un mundo cada vez más globalizado e interconectado por el comercio (la Inversión Extranjera Directa ha aumentado seis veces al ser medida en su

Gráfico 1. Promedio Global índice de Democracia UI The Economist, 2006-2019.



Fuente: Unidad de Inteligencia *The Economist*, Índice de Democracias 2006-2019.

Nota: Para los años 2007 y 2009 no se realizó la evaluación.

¹ Freedom House (2021). «Freedom in the World 2021». *Freedom House*. Disponible en <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2021/democracy-under-siege>

² Walker, C. Kalathil, S. y Ludwig, L. (2020). «The Cutting Edge of Sharp Power», *Journal of Democracy* 31, no. 1: 124-37, <https://doi.org/10.1353/jod.2020.0010>

proporción al PIB mundial desde 1990)³ y la tecnología, los gobiernos autoritarios han descubierto nuevas formas para manipular o debilitar otros gobiernos a través de estrategias mediáticas digitales y el uso de sus recursos económicos. Christopher Walker, del National Endowment for Democracy, escribió el 2018: «al día de hoy, los poderes autoritarios están modelando la política mundial de formas que hubiesen sido inimaginables apenas unos años atrás. [Además], las ideas autoritarias que insisten en lo beneficioso que es otorgarle un rol completamente dominante al Estado en la vida política están ganando tracción y *momentum*».⁴

Nuevas formas de influencia transnacional, que son utilizadas principalmente por China y Rusia, han sido denominadas en la literatura especializada como «Poder Agudo (o afilado)» o Sharp Power⁵ y son diferentes a las formas directas usadas en el pasado, como la disuasión militar (el denominado «Poder Duro») o las campañas para exportar la cultura del país en el exterior (el llamado «Poder Blando»).⁶ Una de las más importantes iniciativas que entremezcla todas las formas de influir transnacionalmente es la que ha liderado China a través de su Ruta de la Seda, iniciativa que busca influir y conectarse a través de diferentes maneras en el resto del mundo, comercial y culturalmente (Belt and Road Initiative, BRI). Similar al soft power, que tiene que ver con conquistar culturalmente una sociedad u opinión pública, el sharp power penetra en la cultura de un país, exacerba sus divisiones políticas y culturales, y distorsiona la información —tanto de lo que ocurre en el país adonde se inmiscuye, como la que llega desde su origen (Rusia en Estados Unidos, por ejemplo, y Rusia informando de manera controlada y desinformada en su

país).⁷ Un ejemplo puntual de esto fue el negocio-convenio que hizo la empresa estatal china Shanghai Media Group con la empresa de medios australiana ABC. Luego de este negocio, ABC se comprometió a no publicar información que cuestionase en cualquier sentido al Gobierno chino en sus señales internacionales en idioma chino mandarín, tanto en la misma China como en otros países. Así es como perdían la independencia editorial. Además, infiltraciones de influencias en negocios y la élite australiana y neozelandesa han sido una estrategia común en los últimos años.⁸ Debido a acciones similares que iban en contra sus intereses e ideales liberales, recientemente —en abril de 2021—, el gobierno australiano canceló los acuerdos que tenía el Estado de Victoria con la iniciativa china de la Ruta de la Seda debido a que «sus políticas eran inconsistentes y dañinas para relaciones exteriores australianas», dijo su canciller. Esto, además, incluyó acciones contra gobiernos de Irán y Siria.⁹

Una mezcla de soft y sharp power es lo que se ha visto con la estrategia global China para aislar a Taiwán de la comunidad internacional y así forzarlo a negociar una reunificación.¹⁰ Para hacer esto, China ha invertido miles de recursos en propaganda, manipulación informativa y ayuda económica en países vías de desarrollo que han roto relaciones diplomáticas con la isla.¹¹ Otro ejemplo es el de las inversiones rusas en sectores estratégicos (medios de comunicación, energía, etc.) en Europa Central. En respuesta a esto último Ucrania, de hecho, ha aplicado una política abierta para reducir el impacto negativo que han tenido los capitales rusos para su estabilidad e independencia.¹²

³ OCDE (2020). «Acquisition and ownership-related policies to safeguard essential security interests. Current and emerging trends, observed designs, and policy practice in 62 economies». *Research Note by the OECD secretariat*. Página 6.

⁴ Walker, C. (2018). «What Is "Sharp Power"?», *Journal of Democracy*, 29(3), 9-23. Página 10.

⁵ *Ibid.*

⁶ Nye, J. (2018). «How Sharp Power Threatens Soft Power. The Right and Wrong Ways to Respond to Authoritarian Influence». *Foreign Affairs*, 24, 2018-01. Ver también comentario a este artículo: Bassets, L. (2018). «El nuevo poder “afilado”», *El País*, 18 marzo 2018, sec. Internacional, https://elpais.com/internacional/2018/03/16/actualidad/1521216682_134195.html. Esto ya es un cuarto término. Los académicos ya habían creado un tercer término anteriormente, «Smart Power». Ver Nye, J. (2009). «Get Smart: Combining Hard and Soft Power». *Foreign Affairs*, 88(4), 160-163. Nossel, S. (2004). *Smart Power: Reclaiming Liberal Internationalism*. *Foreign Affairs*. March/April 2004.

⁷ NED. (2017). «Sharp Power: Rising Authoritarian Influence». *International Forum for Democratic Studies*, 13, www.ned.org/wp-content/uploads/2017/12/Introduction-Sharp-Power-Rising-Authoritarian-Influence.pdf.

⁸ Walker, C. (2018). «What Is "Sharp Power"?», *Journal of Democracy*, 29(3), 9-23. Ver páginas 12-14, y 21. Después de un año de escándalos mediáticos en la misma Australia, ABC logró volver a cubrir todo lo que ocurría en China en su señal en mandarín también.

⁹ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-04-21/australia-cancels-state-s-deals-with-china-s-belt-and-road>

¹⁰ Copper, J. F. (2016). «Using Aid and Investment Diplomacy to Isolate Taiwan», in *China's Foreign Aid and Investment Diplomacy, Volume II: History and Practice in Asia, 1950-Present*, ed. John F. Copper (New York: Palgrave Macmillan US, 2016), 141-69, https://doi.org/10.1057/9781137532725_4.

¹¹ Wallace, A. (2018) «¿Diplomacia de chequera? Por qué quedan países en Centroamérica que no rompen relaciones con Taiwán a favor de China», *BBC News Mundo*, 2018, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40264113>.

¹² Mykhailyshyna, D. et al. (2020). «Russian Economic Footprint in Ukraine». *Centre for Economic Strategy*, <https://ces.org.ua/en/russian-economic-footprint-in-ukraine-2/>.

En este contexto, estudios recientes han sostenido que el aumento de flujos de capital que emanan desde naciones autoritarias está teniendo un efecto corrosivo sobre las instituciones democráticas y la empresa privada en los países receptores.¹³ El mayor impacto se observa en los mercados emergentes y las democracias con economías frágiles que reciben asistencia económica o grandes inversiones en proyectos de infraestructura.¹⁴

La OCDE, en un estudio del 2019, expresaba la misma preocupación al afirmar que la globalización ha traído muchos beneficios y oportunidades socioeconómicas a los países, pero también riesgos, y no solo riesgos económicos, sino de seguridad nacional. Por eso mismo, afirmaba, es que muchos países han restringido que extranjeros se adueñen de ciertas empresas ubicadas en sectores estratégicos.

Si bien este tipo de regulaciones existen hace mucho tiempo, ha renacido el interés y estudio de ellas desde los 2000 a causa de los altos niveles de los precios del petróleo, que generaron grandes compras de empresas estratégicas por parte de capitales provenientes de países exportadores de crudo —países con los que los países receptores de capital no tenían relaciones o no eran comúnmente aliados—. Esto trajo respuestas bastante rápidas, como la elaboración de los «Principios de Santiago» el año 2008 por parte del International Monetary and Financial Committee (IMFC),¹⁵ y las guías y declaraciones de buenas prácticas de la misma OCDE al respecto,¹⁶ todas especies de estándar de regulación o buenas prácticas hacia los Fondos Soberanos debido a lo poco transparentes que eran muchos de ellos (*less-than-transparent sovereign wealth funds*) quienes eran justamente los que habían hecho este tipo de compras.¹⁷ Los temores entonces van más allá de simples contaminaciones culturales en la manera de hacer negocios, debido principalmente a esta

¹³ Hála, M. (2020). «A New Invisible Hand: Authoritarian Corrosive Capital and the Repurposing of Democracy», Center for International Private Enterprise, <https://www.cipe.org/resources/a-new-invisible-hand-authoritarian-corrosive-capital-and-the-repurposing-of-democracy/>.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ International Working Group of SWF (2008) «Santiago Principles» *International Forum of Sovereign Wealth Funds*. Disponibles en: <https://www.ifswf.org/santiago-principles-landing/santiago-principles>

¹⁶ OCDE (2008) «Declaration on Sovereign Wealth Funds and Recipient Country Policies», disponible en: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0372>; OCDE (2009), «Recommendation of the Council on Guidelines for Recipient Country Investment Policies relating to National Security» disponible en <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0372>

¹⁷ OCDE. (2019). «Acquisition- and ownership-related policies to safeguard essential security interests. New policies to manage new threats », *Research note on current and emerging trends*. Página 4. Página 7- y siguientes.

nueva era de digitalización y manejo de información, lo que incluye incluso el espionaje.¹⁸ Es importante considerar, además, que las antiguas políticas basadas principalmente en razones económico-proteccionistas o por «seguridad nacional», tan comunes en los 60 y 70, están desapareciendo en países desarrollados o en transición debido a las nuevas formas y riesgos que presenta la globalización, más relacionada con información y datos que con infraestructura y límites geográficos. Es decir riesgo de verse afectados de sharp power antes que hard power.¹⁹ Así, desde los clásicos límites al control o país de origen de los dueños por industria, por ejemplo, los instrumentos de control se han diversificado para cubrir riesgos muchos más amplios y complejos que los existentes a mediados del siglo pasado, dependiendo además de las situaciones y contextos que enfrenta cada país. La OCDE, consciente de estos riesgos y las políticas que usan diferentes países para protegerse, realizó un estudio a 62 países.²⁰

Existen, sin embargo, voces que consideran una exageración todos estos temores —especialmente los que se concentran en China como origen de las preocupaciones—. Esto es por ejemplo lo que afirman Audrye Wong en un reciente artículo publicado en Foreign Affairs. Su artículo, sin embargo, solo confirma los temores: dan cuenta de muchas acciones de China en otros países para corromper democracias libres a través de sus inversiones, solo que demuestra que han sido fracasadas y le han dado «mala fama». Han sido, por lo tanto, contrarrestadas gracias a las instituciones y estado de derecho presente las democracias liberales. Su conclusión es que hay que tener instituciones fuertes.²¹ Otros, más categóricos, argumentan que la idea de que China canalice capital para hacer espionaje, chantajear o controlar países —inversiones hechas principalmente entonces por motivos geopolíticos antes que por rentabilidad netamente económica—, sería simplemente un mito. Es lo que, por ejemplo, afirman dos investigadores en «The Chinese Debt Trap Is a Myth», desmitificando el emblemático caso del puerto desarrollado en Sri Lanka

¹⁸ *Ibid.* Página 5.

¹⁹ OCDE (2019). «Embracing Innovation in Government: Global Trends 2019». Disponible en: <https://trends.oecd-opsi.org/embracing-innovation-in-government-global-trends-2019.pdf>.

²⁰ OCDE (2020). «Acquisition- and ownership-related policies to safeguard essential security interests. Current and emerging trends, observed designs, and policy practice in 62 economies». *Research Note by the OECD secretariat*.

²¹ Wong, A. (2021). «How Not to Win Allies and Influence Geopolitics China's Self-Defeating Economic Statecraft. *Foreign Affairs*, May/June. Volume 100. No3.

financiado con capitales chinos.²² Un editorial de mayo de 2021 de la revista The Economist analiza diferentes hechos y reacciones mundiales al respecto, concluyendo que China efectivamente ejerce presiones utilizando su poder de mercado, además del riesgo de que exporten su preocupación nula por los derechos humanos.²³

Sin embargo, debido al potencial efecto de erosión sobre un sistema democrático, investigadores ligados al Centro para la Empresa Privada Internacional (Center for International Private Enterprise, CIPE), han empujado esta línea de investigación y le otorgaron la denominación de «Capital Corrosivo» al fenómeno, para así buscar comprender los mecanismos y estrategias vinculados a este tipo de capital, lo que resulta ser un paso esencial para detectar y prevenir una influencia autoritaria global más integral.²⁴

22 Brautigan, D. y Rithmire, M. (2021). «The Chinese 'Debt Trap' Is a Myth». *The Atlantic*, febrero 2021. Disponible en: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2021/02/china-debt-trap-diplomacy/617953/>

23 The Economist (2021) «China wants the world to know that resistance to its rise is futile». *The Economist*, 8 Mayo 2021. Disponible en <https://www.economist.com/china/2021/05/08/china-wants-the-world-to-know-that-resistance-to-its-rise-is-futile>

24 Stefanov, R. y Vladimirov, M. (2020) «Deals in the Dark: Russia's Corrosive Capital in Latin America». *National Endowment for Democracy* (NED), 1 December 2020, <https://www.demdigest.org/deals-in-the-dark-russias-corrosive-capital-in-latin-america/>.

1. El Capital Corrosivo y la relevancia de su estudio

1.1. Definición y características del Capital Corrosivo

El CIPE definió el concepto de Capital Corrosivo como un capital que fluye desde países autoritarios a democracias nuevas o en vías de transición y que, particularmente, carece de transparencia, rendición de cuentas y orientación al mercado.²⁵ Para un mejor entendimiento y análisis de este concepto, se explican a continuación sus cuatro principales componentes.

(a) Capital que fluye desde regímenes autoritarios a democracias nuevas en vías de transición:

Existen diversos índices que clasifican a los Estados en regímenes democráticos, democracias imperfectas o gobiernos autoritarios.²⁶ Uno de los más usados es el índice realizado por Freedom House, que el año 2020 consideró a 86 de 195 países (44%) como «libres», usando un criterio que analiza la existencia de derechos políticos y civiles. Esta evaluación permite entender qué países tienen democracias nuevas o están en vías de adoptar dicho sistema de gobierno. Democracias emergentes que se encuentran, por lo general, en una posición vulnerable.

De esta forma, la clasificación de estatal o privado del financiamiento no importa para los efectos del Capital Corrosivo, ya que los gobiernos autoritarios tienden a controlar o coludirse con las empresas privadas de sus países. Por ejemplo, durante el año 2020, el gobierno chino impuso nuevas directrices de control sobre su sector privado, incrementando su influencia en la elección de cargos en directorios de empresas.²⁷ Otro caso estudiado por la literatura son las empresas privadas rusas que invierten

millones de dólares en países de los Balcanes con evidencia de tener vínculos directos al Gobierno de Vladimir Putin.²⁸

El financiamiento corrosivo puede tomar entonces la forma de cualquier tipo de capital, ya sea en participación de acciones o también como préstamos, incluso de parte de una empresa de un gobierno autoritario a otro Estado. Así, CIPE resume todo lo anterior a través del cuadro siguiente en donde se pueden ver algunos de los tipos de capitales financieros transnacionales que pueden tomar la forma de Capital Corrosivo:

(b) Capital que entra a un país de manera no transparente:

Es recurrente que todos los términos o detalles de estos financiamientos no sean totalmente transparentados. Por ejemplo, China suele ofrecer préstamos en Asia con mayor facilidad y mejores condiciones que otros organismos internacionales. Sin embargo, estos vienen con condiciones no conocidas como la obligación de subcontratar otras firmas y trabajadores chinos sobre los porcentajes permitidos en los países que reciben el capital.²⁹

Los gobiernos autoritarios también tratan de que la información acerca del origen explícito de estas inversiones quede aislado de ellos, operando, por ejemplo, a través de la inversión extranjera directa (IED) facilitada por entidades corporativas ubicadas en paraísos fiscales extraterritoriales comúnmente usadas por empresas privadas multinacionales o incluso algunas con estructuras de propiedad poco claras.³⁰ Al esconder el origen geográfico de las inversiones se puede buscar más fácilmente generar vínculos informales con alguna empresa estatal o algún político en el lugar donde desean invertir.

25 CIPE (2018). «Channeling the Tide: Protecting Democracies Amid a Flood of Corrosive Capital», Center for International Private Enterprise, <https://www.cipe.org/resources/channeling-the-tide-protecting-democracies-amid-a-flood-of-corrosive-capital/>.

26 Otros índices son Polity IV o el Índice de Democracia de la revista *The Economist*. Todas estas mediciones poseen sus fortalezas y debilidades, pero son generalmente aceptados para fines de clasificar países según régimen.

27 Liu, X. y Mitchell, T. (2020). «Chinese Communist Party Asserts Greater Control over Private Enterprise», *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/582411f6-fc3b-4e4d-9916-c30a29ad010e>.

28 Vladimirov, M., Kovačević, D., Mirjacic, M., Novakovic, I., Todorović, N., Nuredinosa, E., & Dimiskova, Š. (2018). «Russian Economic Footprint in the Western Balkans. Corruption and State Capture Risks». Center for the Study of Democracy. <https://csd.bg/publications/publication/russian-economic-footprint-in-the-western-balkans-corruption-and-stateCapture-risks/>.

29 CIPE (2020). «Mitigating Governance Risks From Investment in Southeast Asia», Center for International Private Enterprise, <https://www.cipe.org/resources/mitigating-governance-risks-from-investment-in-southeast-asia/>.

30 Stefanov, R. y Vladimirov, M. (2020) «Deals in the Dark: Russia's Corrosive Capital in Latin America». National Endowment for Democracy (NED), (1 December 2020), <https://www.demdigest.org/deals-in-the-dark-russias-corrosive-capital-in-latin-america/>.

Figura 1. Tipos de capitales de países autoritarios que suelen ser potencialmente corrosivos al llegar a otros países.

Tipo de Capital	Definición
→ Inversión Extranjera Directa (IED)	→ Una inversión de una entidad en un país en activos ubicados en otro país. Normalmente implica una posición de capital mediante acciones.
→ Inversiones de Compras Públicas	→ Los Estados compran distintos bienes y servicios, como también contratan empresas para la construcción de obras públicas. Los gobiernos poseen distintas regulaciones que fijan los mecanismos de compra y contratación, como también las condiciones en que una empresa extranjera puede participar de este mercado en las mismas condiciones que empresas locales.
→ Préstamos Comerciales	→ Un acuerdo bilateral de financiamiento en el que una parte pide dinero prestado a otra en condiciones establecidas por ambos. Quien necesita recursos busca la menor tasa de interés en el mercado. Son préstamos distintos a los que se hacen a través de emisión de deuda de oferta pública, como los bonos, donde las tasas son formadas por el mercado.
→ Asistencia oficial para el desarrollo (AOD)	→ Ayuda financiera de un gobierno a otro país que promueve y se dirige específicamente al desarrollo económico y el bienestar del país receptor. Este capital es proporcionado por una agencia gubernamental oficial y tiene una forma concesional (es decir, donación o préstamo subsidiado). La AOD no incluye ayuda militar.
→ Inversiones de Portafolio	→ Una inversión de cartera es la propiedad de una acción, un bono u otro activo financiero con la expectativa de al menos mantendrá su rendimiento o crecerá en valor con el tiempo.

Fuente: Elaboración propia: Algunas definiciones fueron tomadas del estudio del 2018, «Channeling the Tide: Protecting Democracies Amid a Flood of Corrosive Capital» de CIPE, página 7.

(c) Está afecto a poca fiscalización (rendición de cuentas)

Otra de las características centrales de los capitales corrosivos es que buscan evitar los controles institucionales y sociales (escrutinio público, mercado) que disponen los países receptores. Por ejemplo, expertos observaron que diversos préstamos rusos para proyectos de infraestructura en Serbia fueron hechos bajo condiciones de tasas de interés más altas que las que ofrecían otros bancos europeos en ese tiempo, como el Banco Europeo de Reconstrucción y el Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo. Estos financiamientos fueron hechos a espaldas de las regulaciones pertinentes del país —y en

compromiso con la Unión Europea— y tampoco fueron debatidos públicamente.³¹

Otro elemento importante es que las empresas de países de gobiernos autoritarios están sometidas, en su país de origen, a menos controles por posibles acciones ilícitas que provocan en el extranjero. Así, por ejemplo, reciben menores penas o persecuciones por la entrega de sobornos y lavado de activos. Esto es una de las razones por las cuales se ha motivado la creación de listas negras

³¹ Vladimirov et al. (2018). «Russian Economic Footprint in the Western Balkans. Corruption and State Capture Risks». Center for the Study of Democracy. <https://csd.bg/publications/publication/russian-economic-footprint-in-the-western-balkans-corruption-and-state-capture-risks/>. Páginas 16 y 17.

por parte de Estados Unidos y organismos internacionales como la Unión Europea de compañías y personas de Rusia, de Irán y de otros países.³²

En contraste con países como China y Rusia, los Estados Unidos y los miembros de la Comunidad Europea poseen regulaciones específicas que condenan las conductas corruptas de ciudadanos y empresas de sus países en el exterior.

(d) No están orientados al mercado:

El flujo de capitales transnacionales generalmente está destinado a objetivos económicos o de desarrollo en el país receptor. Las democracias emergentes que sufren escasez de fondos para suplir problemas de infraestructura tienden a recibir recursos de asistencia internacional, por ejemplo, desde China, ya que representan una oportunidad para resolver esta necesidad. No obstante, si estos fondos poseen escasa transparencia y control institucional, en el largo plazo significarán mayor costo al país receptor debido a que amplifican las debilidades institucionales existentes.

Las inversiones útiles o constructivas apoyan objetivos económicos y sociales más amplios, como la integración de los grupos marginados en la economía, la conexión de los mercados regionales y el impulso de la integración, o la garantía del cumplimiento de las regulaciones ambientales y laborales. Los capitales corrosivos buscan todo lo contrario.³³

1.2. Problemas de gobernanza y los riesgos del Capital Corrosivo

El rol de las instituciones ha demostrado ser crucial en el impacto del Capital Corrosivo proveniente de países no-democráticos. Por ejemplo, los expertos que han analizado el papel de China en la África subsahariana, han notado que sus empresas tienden a aprovecharse de entornos regulatorios débiles para hacer negocios, lo que a la larga erosiona el Estado de Derecho de estas naciones.³⁴ Esta misma tendencia se ha observado en el

comportamiento de empresas rusas en los Balcanes.³⁵ En este sentido, un aspecto central del funcionamiento del Capital Corrosivo es que se aprovecha de las debilidades de gobernanza existentes en el país de destino.³⁶

Algunas de las deficiencias de gobernanza más usuales en democracias nuevas o en vías de transición que son aprovechadas por Estados que emiten capitales corrosivos son:

- Débil cumplimiento de regulaciones laborales o ambientales.
- Estado de Derecho débil o poco confiable.
- Falta de instituciones independientes que fiscalicen las finanzas gubernamentales y la toma de decisiones (*check and balances* entre los diferentes poderes del Estado).
- Una Sociedad Civil débil e inactiva.

La idea central de CIPE, de otros centros de investigación enfocados en la democracia y expertos que estudian este nuevo fenómeno, es poder analizar las diversas deficiencias institucionales internas que pueden ser explotados por gobiernos autoritarios para inyectar Capital Corrosivo en otro país. Algunos de los riesgos principales del Capital Corrosivo son la corrupción directa, contagiar comportamientos corruptos culturalmente, inestabilidad financiera, chantajes y quedar atrapados en deudas impagables.³⁷

Uno de los ejemplos más comúnmente citados sobre los riesgos de deuda provocados por el Capital Corrosivo es el caso del puerto de Hambantota en Sri Lanka, financiado con un préstamo chino de 8.000 millones de dólares.³⁸ Si bien existen estudios que desmienten estas especulaciones negativas —como el citado anteriormente publicado en la revista *The Atlantic*—, la construcción se habría asignado exclusivamente a una empresa de propiedad estatal de China y se implementó a pesar de los estudios

³² Shagina, M. (2018). «The U.S. Blacklist of Russian Oligarchs: What Is the Real Impact?», *Global Risk Insights*, disponible en: <https://globalriskinsights.com/2018/01/us-blacklist-oligarchs-russia-impact/>.

³³ Hontz, E.(2019). «Building a Market for Everyone: How Emerging Markets Can Attract Constructive Capital and Foster Inclusive Growth», *Center for International Private Enterprise* (blog). Disponible en: <https://www.cipe.org/newsroom/building-a-market-for-everyone-how-emerging-markets-can-attract-constructive-capital-and-foster-inclusive-growth/>.

³⁴ CIPE (2018). «Channeling the Tide: Protecting Democracies Amid a Flood of Corrosive Capital», *Center for International Private Enterprise*, <https://www.cipe.org/resources/channeling-the-tide-protecting-democracies-amid-a-flood-of-corrosive-capital/>.

³⁵ Vladimirov et al. (2018). «Russian Economic Footprint in the Western Balkans. Corruption and State Capture Risks». *Center for the Study of Democracy*. <https://csd.bg/publications/publication/russian-economic-footprint-in-the-western-balkans-corruption-and-state-capture-risks/>.

³⁶ Stefanov, R. y Vladimirov, M. (2020). «Deals in the Dark: Russia's Corrosive Capital in Latin America». National Endowment for Democracy (NED), (1 December 2020), <https://www.demdigest.org/deals-in-the-dark-russias-corrosive-capital-in-latin-america/>.

³⁷ Shattuck, T. (2019). «Combatting the Belt and Road Initiative Beyond 2019», *Orbis* 63, no. 4.

³⁸ *Ibid.*

técnicos que cuestionaban su viabilidad económica.³⁹ El gobierno de Rajapaksa, primer ministro en ese entonces, decidió revisar las condiciones de los préstamos y la empresa constructora china entregó varios millones de dólares para las campañas políticas de Rajapaksa.⁴⁰ Esto permitió suspender cualquier control sobre este negocio. Finalmente, el gobierno de Sri Lanka no pudo pagar el préstamo, permitiendo a China recibir a cambio de la deuda un contrato de arrendamiento por 99 años del puerto y 15.000 hectáreas de tierra adyacente. De un día para otro, un puerto estratégico y territorio de Sri Lanka, terminó legalmente en manos de China.

Respecto al riesgo de corrupción, un estudio realizado por economistas de la Universidad de Oslo y Gotemburgo sobre el impacto de proyectos de ayuda chinos en África, mostraron que éstos aumentaron la corrupción alrededor de los sitios donde fueron implementados. Estos proyectos tampoco generaron un impacto económico positivo observable. Y, al contrario, otros proyectos financiados por el Banco Mundial que evaluaron los mismos investigadores, sí estimularon la actividad económica local y no se encontró evidencia de que habrían aumentado la corrupción local.⁴¹

En síntesis, el objetivo los centros de investigación como CIPE y expertos que analizan el Capital Corrosoivo no es frenar las inversiones de los países autoritarios, sino alertar de su potencial peligro a las sociedades civiles y autoridades de los países que los reciben, con el objetivo de que estos fortalezcan sus instituciones y procesos de gobernanza-transparencia. En este sentido, se busca incentivar que las democracias refuerzen sus controles y contrapesos para detectar qué capitales provenientes de régimen autoritarios pueden ser perjudiciales y cuáles respetan la legislación y son beneficios para el país.

1.3. El Capital Corrosoivo en América del Sur

Desde el año 2005, tanto el Banco de Desarrollo de China como el Banco de Exportación e Importación de China han proporcionado más de \$131 mil millones de dólares americanos en compromisos de préstamos en América

Latina y el Caribe (ALC).⁴² La mayor parte del dinero se destinó a los países de Venezuela (\$62,2 mil millones USD), Brasil (\$28,9 mil millones USD) y Ecuador (\$18,4 mil millones USD).⁴³ Esto ha convertido a China en uno de los principales inversionistas en América Latina. Rusia es otro país que ha expandido su presencia en la región, transformándose en un importante proveedor de armas y acuerdos comerciales.⁴⁴

El comercio de ALC con China alcanzó niveles récord en 2018, tanto del lado de las importaciones como de las exportaciones, que aumentaron a 3.0% y 2.6% del PIB regional, respectivamente.⁴⁵ China hoy es el mercado de exportación más importante para América del Sur. Por esta razón, y por el constante aumento de inversión China en commodities provenientes de los países sudamericanos, algunos analistas han comentado que lentamente la región podría transformarse en la nueva África para China.⁴⁶

El aumento de presencia económica China en sectores estratégicos y sobre todo su historial de inversiones en el continente africano ha levantado el debate acerca de los posibles efectos del Capital Corrosoivo en Sudamérica.

En este contexto, el CIPE ha apoyado dos estudios recientes sobre este fenómeno. El primero se enfocó en analizar el Capital Corrosoivo en Sudamérica, con un análisis particular en las inversiones rusas en Argentina y Bolivia.⁴⁷ El segundo estudio analizó diversos proyectos de infraestructura en Argentina financiados con capitales chinos, rusos y venezolanos.⁴⁸

⁴² The Dialogue (2021). «China-Latin America Finance Database», The Dialogue, consultado el 2 de enero 2021. Disponible en: https://www.thedialogue.org/map_list/.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Gurganus, J. (2018). «Russia: Playing a Geopolitical Game in Latin America», Carnegie Endowment for International Peace, <https://carnegieendowment.org/2018/05/03/russia-playing-geopolitical-game-in-latin-america-pub-76228>.

⁴⁵ Ray, R. and Wang, K. (2019). «2019 China-Latin America Economic Bulletin». Global Development Policy Center.

⁴⁶ Olander, E. (2019). «Is South America Becoming China's "New Africa?"», The China Africa Project. <https://chinaafricaproject.com/podcasts/podcast-china-latin-south-america-santiago-bustelo/>.

⁴⁷ Stefanov, R. y Vladimirov, M. (2020). «Deals in the Dark: Russia's Corrosive Capital in Latin America», National Endowment for Democracy (NED), (1 December 2020), <https://www.demdigest.org/deals-in-the-dark-russias-corrosive-capital-in-latin-america/>.

⁴⁸ Einstoss, A., González, P. and Núñez, P. (2018). «The Governance of Financial Assistance in the Infrastructure Sector in Argentina», Center for International Private Enterprise, (CIPE). <https://www.cipe.org/resources/the-governance-of-financial-assistance-in-the-infrastructure-sector-in-argentina/>.

³⁹ IPE (2018). «Channeling the Tide: Protecting Democracies Amid a Flood of Corrosive Capital», Center for International Private Enterprise, <https://www.cipe.org/resources/channeling-the-tide-protecting-democracies-amid-a-flood-of-corrosive-capital/>.

⁴⁰ Abi-Habib, M. (2018). «How China Got Sri Lanka to Cough Up a Port», The New York Times, June 25, 2018.

⁴¹ Isaksson, A-S. y Kotsadam, A. (2018). «Chinese Aid and Local Corruption», Journal of Public Economics 159, 146-59.

El primer estudio observó que, si bien la inversión rusa en la región es mucho menor que la China, este país han logrado usar las debilidades de corrupción política y la poca división entre los sectores públicos y privados de unos países para obtener negocios con cuestionables condiciones económicas para los países recipientes de la inversión. En el caso de Bolivia, los contactos directos con el partido de gobierno (Movimiento al Socialismo, MAS) y el expresidente Evo Morales, permitieron a las compañías estatales rusas realizar proyectos sin ningún control de las instituciones regulatorias y democráticas bolivianas.

Este estudio también mostró que China ha aprovechado y exacerbado los déficits de gobernanza preexistentes en la región. Por ejemplo, en Ecuador, el gobierno ignoró los enormes riesgos ambientales y la fuerte oposición local al proyecto de la represa hidroeléctrica Coca Codo Sinclair, construida con capitales y por la empresa estatal china Sinohydro. Otro ejemplo es el caso de Venezuela, donde China ha desembolsado cerca de US \$62 mil millones en préstamos y realizado en una serie de acuerdos de construcción de plantas con precios altamente inflados⁴⁹. Ninguna de estas inversiones ha ayudado a solucionar la delicada situación económica y política que vive hoy el país.

El segundo estudio apoyado por CIPE, con foco en Argentina, mostró que las obras públicas financiadas por Estados extranjeros, principalmente China, eluden las regulaciones con respecto a disposiciones laborales, ambientales y de adquisiciones públicas. En más de media docena de casos documentados, el gobierno argentino adjudicó contratos de obras públicas a empresas constructoras estatales de China sin concursos de licitaciones públicas.

Surge entonces la pregunta acerca de si existen situaciones similares en Chile respecto a las inversiones de países autoritarios. Específicamente, si existen también debilidades en el marco institucional chileno que puedan ser aprovechadas y exacerbadas por este nuevo fenómeno del Capital Corrosivo. Y, si fuese el caso contrario, qué actitudes e instituciones chilenas han sido claves en el freno del potencial Capital Corrosivo de países no-democráticos.

⁴⁹ Vidal, M.(2019) «China y Venezuela: una relación basada en la deuda». *El País*, sec. Internacional 11 de febrero 2021, disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/01/25/actualidad/1548438622_696886.html

2. Marco normativo de inversiones y otros flujos de capital extranjero en Chile

2.1. Breve caracterización del sistema de gobierno y administrativo chileno

La República de Chile es un Estado democrático unitario con un sistema de gobierno presidencial. El Poder ejecutivo es dirigido por el presidente de la República que es jefe de Estado y de Gobierno. Este es elegido en su cargo por cuatro años sin posibilidad de reelección inmediata.

El territorio de Chile está dividido administrativamente en 16 regiones, 56 provincias y 346 comunas. Las autoridades regionales y provinciales son los Intendentes y los Gobernadores Provinciales respectivamente, y ambos son designados directamente por el presidente⁵⁰. La administración comunal corresponde al municipio. Existen 345 Municipios en el país y su máxima autoridad son los alcaldes y luego los concejales municipales, ambos cargos elegidos por voto popular.

La función legislativa reside en el presidente y en el Congreso Nacional, de tipo bicameral. La Cámara Baja o de Diputados está integrada por 155 miembros, elegidos directamente por un mandato de cuatro años. La Cámara Alta o del Senado está compuesta por 43 miembros reelegidos por un periodo de ocho años, pero la mitad de los senadores van renovándose cada 4 años. En el año 2020 se aprobó y fijó un límite de reelección en ambas cámaras (dos periodos consecutivos en el caso de diputados y uno para los senadores).

La función jurisdiccional pertenece a los tribunales establecidos por la ley, siendo la Corte Suprema el máximo tribunal del país y superior jerárquico de todo el Poder Judicial. A su vez, existen otros órganos jurisdiccionales situados al margen del Poder Judicial, estos son: el Tribunal Constitucional; el Tribunal Calificador de Elecciones y los Tribunales Electorales Regionales.

Chile cuenta con una Contraloría General de la República autónoma que ejerce el control de legalidad de los actos de la Administración Pública y fiscaliza el ingreso y la inversión de los recursos públicos. Además, existe una Fiscalía (o también llamada Ministerio Público) de carácter autónomo y jerarquizado, cuya función es dirigir la investigación de los delitos, llevar a los imputados a los

tribunales, si corresponde, y dar protección a víctimas y testigos.

En lo económico, el principal órgano regulador y fiscalizador es el Banco Central. Este es un organismo autónomo de patrimonio propio, encargado de controlar la inflación y la estabilidad de los pagos internos y externos del país. Las otras dos principales instituciones encargadas de regular y fiscalizar el mercado son la Comisión para el Mercado Financiero (CMF), que regula y supervisa los mercados de los bancos, valores y seguros en Chile y la Superintendencia de Pensiones (SP), que regula y fiscaliza el sistema de pensiones y el seguro de cesantía. Existe un alto grado de coordinación institucional entre ellas. Funcionan de manera relativamente autónoma, tienen patrimonio propio, y se relacionan con el presidente de la república a través del Ministerio de Hacienda.

Existe además una institución especializada en combatir el lavado de activos —y el brazo financiero que tiene el terrorismo— que depende directamente del Ministerio de Hacienda, la Unidad de Análisis Financiero (UAF).

Asimismo, existen dos otros organismos que fiscalizan el mercado, específicamente la libre competencia. Estos son la Fiscalía Nacional Económica (FNE), un órgano dependiente del Ministerio de Economía y encargada de investigar los casos irregulares en la competencia económica. El otro es el Tribunal de la Libre Competencia (TDLC), un órgano jurisdiccional independiente encargado de resolver las contiendas que se susciten.

2.2. Breve caracterización de la calidad institucional y contexto político chileno

Chile es un país reconocido por sus instituciones democráticas estables, una burocracia fuerte y con bajos niveles de percepción de corrupción.⁵¹ También es destacado por su desempeño económico y por haber implementado políticas sociales efectivas y reducido la pobreza de manera radical luego de la transición a la democracia en la década de los noventa.⁵² El Estado chileno también ha firmado tratados de libre comercio con mercados que representan

⁵⁰ A partir del 10 de junio de 2021 los Gobiernos Regionales sufrirán las siguientes modificaciones: (i) Desaparece las figuras del Intendente y el Gobernador Provincial; (ii) El rol de representante del presidente de la República en cada región y en cada provincia será asumido por los Delegados Presidenciales; y (iii) El Gobierno Regional será encabezado por el Gobernador Regional, el cual será elegido por votación popular, elección que se celebrará los días 15 y 16 de mayo de 2021.

⁵¹ Murillo, M. V., Schneider, B. R., Iacoviello, M., Scartascini, C., Monaldi, F., Payne, J. M., & Clavijo, L. (2006). «The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America: 2006 Report». *IDB Publications (Books)*.

⁵² Corbo, V., Hernández, L., & Parro, F. (2005). «Institutions, economic policies and growth: lessons from the chilean experience». *Documentos de Trabajo (Banco Central de Chile)*, (317), 1-74.

casi dos tercios de la población mundial y ha sido el primer país de Sudamérica en unirse a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

El Banco Mundial afirma que las instituciones formales en Chile son efectivas porque son ampliamente respetadas.⁵³ Por ejemplo, su Banco Central y el poder judicial operan con autonomía e independencia del poder político, lo que ha sido clave para el buen manejo macroeconómico y la calidad de la certeza jurídica del país. También, temprano en su historia institucional, Chile implementó una Contraloría Nacional encargada de resguardar la legalidad de los actos de la Administración Pública y fiscalizar la inversión y el gasto de la Nación. La independencia de las instituciones mencionadas han sido clave para que el país haya mantenido los niveles de corrupción bajos comparado con el resto de los países de América Latina.⁵⁴

El respeto al Estado de Derecho, el desarrollo social y una economía altamente abierta han sido factores claves que han atraído la inversión extranjera y convertido al país en una importante plataforma de inversiones de otros continentes en la región. De acuerdo con el ranking sobre el entorno empresarial elaborado por The Economist, Chile se encuentra entre los primeros 20 mejores países para hacer negocios, siendo el primer país latinoamericano en la lista.⁵⁵ Por otro lado, según el último reporte de Doing Business del Banco Mundial, que mide la facilidad de una empresa para realizar negocios en base a 10 áreas de regulación empresarial y protección de derechos de propiedad en 190 economías, las principales fortalezas de Chile serían la facilidad para apertura de negocios y el comercio transfronterizo.⁵⁶

Chile también se ha caracterizado por poseer un sistema de partidos políticos estable, institucionalizado y programático, a diferencia de la mayoría de sus pares Latinoamericanos (salvo algunas excepciones).⁵⁷ No obstante, durante más de una década el país se ha enfrentado a una fuerte crisis de representación, reflejada en una baja confianza en las instituciones políticas, una baja

⁵³ Espinoza, V., Rabi, V., Ulloa, V., & Barozet, E. (2019). «Decision-making and informal political institutions in Chilean sub-national public investment». *Public Organization Review*, 19(1), 21-43.

⁵⁴ Sánchez Cetina, J. A. (2017). «Alina Mungiu-Pippidi, The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption», Cambridge, Cambridge University Press, páginas 2015, 290. *Gestión y política pública*, 26(2). Páginas 577-583.

⁵⁵ The Economist (2018). «Business Environment Rankings: Which Country Is Best to Do Business In?». *The Economist Intelligence Unit*.

⁵⁶ Doing Business (2019). «Doing Business, Comparing Business Regulation in 190 Economies. Country Report: Chile». *World Bank*.

⁵⁷ Mainwaring, S. and Scully, T. eds. (1995). «Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America», Reprint edition, Stanford, Calif: Stanford University Press. United States.

identificación partidaria y una decreciente participación en los procesos electorales, como muestra un estudio del PNUD del año 2016.⁵⁸

Esta crisis de legitimidad también ha estado relacionada por fuertes demandas redistributivas y sociales que tuvieron su punto más álgido en una ola de protestas masivas ocurridas en octubre de 2019.⁵⁹ Estas protestas paralizaron al gobierno; sin embargo, los principales cuadros políticos del país lograron generar un acuerdo transversal para desatar la crisis, cuyo eje principal sería un cambio constitucional que fue aprobado por una amplia mayoría ciudadana en un plebiscito realizado en octubre del año 2020.

Si bien el futuro cambio constitucional del país es mirado con cuidado por analistas e inversionistas extranjeros por el grado de incertidumbre regulatoria que conlleva, también ha sido destacado como un ejemplo de solidez y profundización de la calidad democrática del país.⁶⁰

2.3. El régimen de inversión extranjera en Chile

La Inversión Extranjera Directa (IED) ha sido un factor importante en el crecimiento y desarrollo económico de Chile en las últimas décadas. Por esta razón, es necesario un cuerpo normativo capaz de atraer IED al país y estimular su desarrollo y permanencia en el tiempo. Para estos efectos —y en un contexto muy distinto al actual—, en 1974 se dictó el Decreto Ley 600 (DL 600) que estableció «un régimen especial y voluntario de ingreso de capitales extranjeros al país, alternativo al mecanismo general de

⁵⁸ PNUD, (2016) «Auditoría a la Democracia | Auditoría a la Democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo» Chile: *El Programa de las Naciones Unidas por el Desarrollo* (PNUD), https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/democratic_governance/auditoria-a-la-democracia.html.

⁵⁹ Somma, N. et al. (2020). «No Water in the Oasis: The Chilean Spring of 2019–2020», *Social Movement Studies*, 11 Febrero 2020, 1–8, <https://doi.org/10.1080/14742837.2020.1727737>; political attitudes, and cultural change in triggering the outburst, we study the interplay among peaceful and violent protests and criminal activity. We argue that brutal police repression and governmental mismanagement contributed to deepening the crisis once it exploded. We conclude by describing the attempts of the political class to cope with the crisis and speculate about its potential political consequences, especially for the Chilean party system.

⁶⁰ El Mercurio Inversiones, (2020). «Chile Sube En El Ranking de Democracias Del Economist Intelligence Unit», *El Mercurio Inversiones*, 23 de enero 2020, disponible en: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:GDx1-g17OlkJ:https://www.elmercurio.com/Inversiones/Noticias/Analisis/2020/01/23/Chile-sube-en-el-ranking-de-democracias-del-Economist-Intelligence-Unit.aspx&client=firefox-b-d&hl=en&gl=cl&strip=1&vwsrc=0>.

transferencia de capitales contenido en el Capítulo XIV del Compendio de Normas de Cambios Internacionales del Banco Central de Chile».⁶¹

El régimen especial del DL 600 permitía a las empresas que firmaban este contrato con el Estado de Chile, entre otras cosas: (1) un acceso al mercado cambiario formal; (2) libre transferencia al exterior del capital —luego de un año— y de las utilidades líquidas —en cualquier momento—; (3) exención de todo gravamen a los recursos obtenidos de la liquidación del capital; (4) invariabilidad tributaria; (5) garantía de no discriminación; entre otras.

Esta apertura en el plano económico empezó a dar sus frutos especialmente luego del retorno a la democracia. Si en 1996 la IED ascendía a US\$ 4.815 millones, solo en 16 años esta cifra se cuadruplicó llegando a US\$ 20.258 millones en 2013.⁶² En dicho año, Chile fue la 17º economía que más IED recibió en el mundo, superando a países como Indonesia, Colombia e Italia.⁶³

Esta evolución de la economía chilena llevó a parte de su dirigencia política a cuestionar la vigencia del DL 600. Por esta razón, la Reforma Tributaria (Ley N° 20.780) del Gobierno de la presidenta Bachelet contempló en su artículo 9º la derogación del DL 600 a partir del 1 de enero de 2016. Fue en el Mensaje de la Ley N° 20.848, que establece el marco para la inversión extranjera directa en Chile y crea la institucionalidad respectiva, donde el Gobierno entregó las razones de la derogación del DL 600:

«El decreto ley N° 600 al igual que los instrumentos jurídicos equivalentes que le antecedieron fue concebido en otro momento de nuestra historia, cuando efectivamente las inversiones extranjeras necesitaban un marco especial, tanto institucional como de estabilidad, para entrar al país. Hoy, dicho régimen de excepcionalidad no es necesario. Chile cuenta con un estatus reconocido a nivel mundial, no solo por ser miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), sino por su estabilidad económica, social e institucional, lo que nos permite dar con tranquilidad el paso de derogar este decreto ley y avanzar hacia

⁶¹ Comisión Asesora Transversal para la Nueva Institucionalidad en Inversión Extranjera (2015) «Informe de la Comisión Asesora Transversal Inversión Extranjera», Ministerio de Economía y Turismo de Chile, Comisión de inversiones extranjeras. Página 7.

⁶² Chackiel, J. E. y Orellana, V. (2014) «Inversión Extranjera Directa en Chile: Mecanismos de Ingreso y Compilación para la Balanza de Pagos», *Estudios Económicos Estadísticos*, N° 109 (noviembre), Banco Central de Chile. Página 11.

⁶³ UNCTAD (2014) «Informe sobre las inversiones en el mundo 2014», *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*. https://unctad.org/es/system/files/official-document/wir2014_overview_es.pdf. Página 4

una nueva regulación acorde a los requerimientos actuales, generando los incentivos correctos para atraer inversión extranjera directa».⁶⁴

Para crear esta nueva institucionalidad para la IED, la presidenta Bachelet convocó a una Comisión Asesora Transversal para la Nueva Institucionalidad en Inversión Extranjera, cuyas recomendaciones sirvieron de base para la Ley N° 20.848. En el Informe de la dicha comisión se señalan las siguientes observaciones: (1º) Considerando la situación debilitada en materia de atracción de capitales que existía en la época de los 70, implementar un régimen especial como el DL 600 fue oportuno en su tiempo; (2º) la estabilidad política y económica de Chile invita a reflexionar sobre la pertinencia de mantener este marco especial; (3º) la incorporación en la OCDE en 2010, nos lleva a observar las recomendaciones de la organización en materia de IED que van en dirección opuesta al DL 600; (4º) el DL 600 perdió participación relativa como mecanismo de ingreso de IED: si en 2004 representaba más de 70% del IED, en 2013 no llegó al 40%. Todos estos elementos llevan a la Comisión a señalar que:

«Lo anterior abre la posibilidad a que nuestro país modernice la institucionalidad que sustenta la promoción de IED para mantener en el mediano plazo el lugar de liderazgo que ha alcanzado en esta materia».⁶⁵

En la actualidad, la inversión extranjera en Chile está regulada principalmente por dos cuerpos legales:

- 1) La Ley Marco de la Inversión Extranjera Directa en Chile (Ley N° 20.848 o «Ley IED»), vigente a contar del 1 de enero de 2016;
- 2) y el Capítulo XIV del Compendio de Normas de Cambios Internacionales del Banco Central de Chile.

Adicionalmente, el país ha suscrito Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones («APPIS», también conocidos como Tratados Bilaterales de Inversión o «BITs») y Tratados de Libre Comercio (FTAs) con numerosos países, los que otorgan una protección adicional a los inversionistas extranjeros. A ellos también se agregan los Convenios para evitar la doble tributación que Chile ha celebrado con diversos estados, los cuales proveen

⁶⁴ Biblioteca del Congreso Nacional (2015). «Historia de la Ley N° 20.848: Mensaje N° 1237-362» *Congreso Nacional de Chile* 30 de enero de 2015, Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadaley/historia-de-la-ley/vista-expandida/4027/>

⁶⁵ Comisión Asesora Transversal para la Nueva Institucionalidad en Inversión Extranjera (2015). «Informe de la Comisión Asesora Transversal Inversión Extranjera», Ministerio de Economía y Turismo de Chile, Comisión de inversiones extranjeras. Página 8.

un tratamiento más favorable a la inversión extranjera procedente de tales estados en materias tributarias.

Las inversiones que se acogían al DL 600 eran canalizadas a través de un organismo dependiente del Ministerio de Economía, el Comité de Inversiones Extranjera, que luego de la ley del 2016 fue rebautizado y reformado como InvestChile, convirtiéndose así en la Agencia oficial de Promoción de la Inversión Extranjera de Chile.

A continuación, se describirá en detalle los aspectos centrales de la Ley IED y del Capítulo XIV del Compendio del Banco Central. Así entender las formas de inversión, los derechos de los inversionistas y otras disposiciones relevantes respecto al flujo de capitales que entran al país desde el extranjero.

2.3.1. Ley de inversión extranjera directa o Ley IED

La Ley N° 20.848 de 2015 estableció un nuevo marco para la inversión extranjera en Chile, creando junto con ello una nueva institucionalidad en reemplazo de la que operaba conforme a la legislación anterior. A través de su articulado, la Ley IED: (1) establece un concepto de inversionista extranjero; (2) señala las distintas modalidades de inversión; (3) indica la materialización y el objeto de la inversión; (4) determina el proceso de reconocimiento de un inversionista extranjero; (5) establece los derechos del inversionista extranjero; (6) regula el nuevo régimen de invariabilidad tributaria; y (7) determina la situación jurídica de los contratos de inversión extranjera celebrados en el antiguo régimen.

1) El concepto de «inversión extranjera» e «inversionista extranjero»

El artículo 2º de la Ley IED define como inversión extranjera «la transferencia al país de capitales extranjeros o activos de propiedad de un inversionista extranjero o controlado por éste, por un monto igual o superior a cinco millones de dólares». A su vez, el artículo 3º define al inversionista extranjero como «toda persona natural o jurídica constituida en el extranjero, no residente ni domiciliada en Chile, que transfiera capitales a Chile, en los términos del artículo anterior».

A diferencia de su normativa predecesora, la Ley IED establece un monto mínimo de inversión inicial conforme a las recomendaciones de la Comisión Asesora, con el fin de justificar «los costos del trámite administrativo involucrado en el registro y certificación de la inversión».⁶⁶ Al igual que la legislación anterior, la Ley IED opera como un régimen especial, de modo que las inversiones de

monto inferior a cinco millones de dólares (pero superior a US\$ 100 mil) estarán bajo las reglas del Capítulo XIV del Compendio de Cambios Internacionales, así como también lo están las inversiones superiores a US\$ 5 millones de dólares que deciden no acogerse a la Ley IED.⁶⁷

2) Modalidades de inversión:

- Moneda extranjera de libre convertibilidad.
- Bienes físicos en todas sus formas o estados.
- Reinversión de utilidades.
- Capitalización de créditos.
- Tecnología en sus diversas formas susceptible de ser capitalizada.
- Créditos asociados a la inversión extranjera proveniente de empresas relacionadas.

3) Materialización y objeto de la inversión:

La aplicación de los derechos conferidos al inversionista extranjero por la Ley IED requiere que la inversión se encuentre materializada en una sociedad chilena receptora de la inversión con posterioridad al 1 de enero de 2016, debiendo esta inversión otorgar al inversionista directa o indirectamente el control de, a lo menos, el 10% del derecho a voto de las acciones de la sociedad, o de un porcentaje equivalente de participación en el capital social si no se tratare de una sociedad por acciones, o en el patrimonio de la empresa que se trate.

4) Procedimiento y certificado de inversionista extranjero:

Para calificar como inversionista extranjero y acceder a los derechos de la Ley IED, se deberá solicitar un certificado emitido por la Agencia de Promoción de la Inversión Extranjera (la «Agencia») que acredite su calidad como inversionista extranjero. La solicitud presentada deberá acreditar la materialización de la inversión en el país, así como contener una descripción detallada de la misma, incluyendo su monto, destino y naturaleza, todo ello en la forma y condiciones determinadas por la referida Agencia

5) Derechos del inversionista extranjero bajo la Ley IED:

Los derechos básicos otorgados por la Ley IED son los siguientes:

- Repatriar al exterior el capital invertido y las utilidades líquidas en cualquier tiempo, una vez cumplidas las obligaciones tributarias aplicables, quedando este derecho sujeto, en todo caso, a las limitaciones y restricciones que, conforme a sus facultades generales en materia de cambios internacionales, pueda imponer el Banco Central.

⁶⁶ (*Ibid* si termina en la misma página) Comisión Asesora Transversal para la Nueva Institucionalidad en Inversión Extranjera (2015). «Informe de la Comisión Asesora Transversal Inversión Extranjera», Ministerio de Economía y Turismo de Chile, Comisión de inversiones extranjeras. Página 16.

⁶⁷ Yrarrázabal, A. (2019). «Manual de Derecho Económico», Ediciones UC, (2da Edición) Santiago de Chile.

- Acceso al Mercado Cambiario Formal («MCF», formado por bancos y otras entidades financieras autorizadas) para liquidar las divisas constitutivas de la inversión y adquirir las divisas necesarias para repatriar el capital invertido y las utilidades líquidas, siendo el tipo de cambio aquél que libremente se acuerde con la respectiva entidad del MCF. Este derecho queda sujeto, en todo caso, a las limitaciones y restricciones que, conforme a sus facultades generales en materia de cambios internacionales, pueda imponer el Banco Central.

- Derecho a la no discriminación arbitraria, sea directa o indirecta, sujetándose el inversionista extranjero al régimen jurídico aplicable a los inversionistas nacionales.

- Derecho a la exención del impuesto al valor agregado (IVA) en la importación de bienes de capital, en la medida que se cumplan ciertos requisitos y procedimientos especiales contemplados en la normativa tributaria. Este derecho es aplicable tanto al inversionista extranjero como a la sociedad receptora de su inversión.

6) Invariabilidad Tributaria Transitoria:

La Ley IED no contempla la posibilidad para los inversionistas extranjeros de acogerse a un régimen de invariabilidad tributaria, como sí lo contemplaba el anterior régimen de inversión extranjera contemplado en el Decreto Ley 600, vigente hasta el 31 de diciembre de 2015. Sin perjuicio de lo anterior, la Ley IED establece que durante un periodo de 4 años que expiró el 31 de diciembre de 2019, los inversionistas extranjeros podrán acogerse a una invariabilidad tributaria con una tasa impositiva total a la renta de un 44,45% por un plazo de 10 años, contados desde la puesta en marcha de la respectiva empresa o desde la internación al país de la inversión, si es que ya se tratara de una empresa en funcionamiento. En todo caso, el inversionista extranjero tendrá la facultad para renunciar a tal invariabilidad tributaria y acogerse a las reglas generales aplicables a esta materia.

7) Vigencia de los contratos de inversión extranjera celebrados bajo anterior régimen:

Los contratos de inversión extranjera suscritos hasta el 31 de diciembre de 2015 entre el Estado de Chile y los inversionistas extranjeros al amparo del Decreto Ley 600 mantendrán su plena vigencia y, en consecuencia, los respectivos inversionistas extranjeros conservarán todos los derechos y obligaciones contemplados en los referidos contratos de inversión extranjera. La administración de dichos contratos de inversión extranjera corresponderá a la Agencia, como sucesora y continuadora legal del Comité de Inversiones Extranjeras.

2.3.2. Capítulo XIV del compendio de normas de cambios internacionales del Banco Central

El Capítulo XIV del Compendio de Normas de Cambios Internacionales del Banco Central de Chile («Capítulo XIV»), no solo regula todos los préstamos extranjeros, depósitos, inversiones y aportes de capital por un monto agregado igual o superior a US\$10.000, (monto mínimo actualmente vigente bajo las políticas del BCCH) transferidos a Chile desde el exterior.

De conformidad con la regulación de cambio extranjero vigente, todas las transferencias de fondos a Chile desde el exterior, como préstamos, depósitos, inversiones o aportes de capital deben ser hechas mediante MCF y ser informadas al BCCH. Sin embargo, el acceso al MCF no está garantizado al inversionista extranjero o aportante de capital y el prestatario chileno, según sea aplicable, para la repatriación del capital invertido y /o idem utilidades, o el pago del capital de y/o interés del préstamo extranjero respectivamente (a excepción de las inversiones en préstamos hechos al amparo del DL 600, de conformidad a los contratos de inversión extranjera suscritos con anterioridad al 31 de diciembre de 2015).

1) Préstamos Extranjeros:

- Los préstamos pueden ser desembolsados en Chile o en el extranjero; en ambos casos estos préstamos deben ser informados al BCCH.
- Los términos para el reembolso del capital e intereses pueden ser libremente acordados entre el acreedor y el deudor, incluyendo la tasa de interés acordada por las partes.
- Ante el incumplimiento del deudor en el pago del capital y/o intereses, la ley faculta al garante para pagar y llevar a cabo la transferencia de fondos. Dicha garantía debe ser informada al BCCH de acuerdo con el Capítulo XIV del Compendio de Normas de Cambios Internacionales del Banco Central de Chile.
- La remesa del capital no está sujeta a impuestos. La remesa del interés está sujeta a un impuesto de retención de un 35%, salvo que el prestador sea una institución financiera extranjera o internacional, por ejemplo, un banco, caso en el cual el pago de intereses está sujeto a un impuesto de retención de un 4%.

2) Aportes de capital, inversiones y depósitos

El Capítulo XIV también establece ciertas reglas aplicables a aportes de capital, inversiones y depósitos hechos en Chile desde el extranjero, en moneda extranjera. Estas regulaciones no son aplicables a los aportes en especies

y sólo son aplicables a obligaciones de pago o el derecho con residencia o domicilio en Chile.

De acuerdo con las regulaciones recién mencionadas, quien contribuye el capital o el inversionista, no entran formalmente en un contrato de inversión extranjera con el Estado de Chile, pero debe informar esos actos al BCCCH de acuerdo con las regulaciones del Capítulo XIV. Además, como se mencionó, los pagos y transferencias desde y hacia Chile, que surjan de los actos recién descritos, deben ser realizados a través del MCF. El Capítulo XIV faculta al inversionista para repatriar libremente el capital aportado o invertido en Chile y a la remesa de utilidades obtenidas de dicho capital aportado o invertido en cualquier momento.

2.4. Otras normas aplicables a las inversiones extranjeras en Chile

Los desafíos que el fenómeno del Capital Corroso podría presentar en el plano jurídico no se limitan a la procedencia de dichos recursos. También es preciso analizar cómo el ordenamiento jurídico chileno es capaz de anular una serie de malas prácticas tan características de este tipo de capitales.

2.4.1. El sistema de licitación para la construcción de obras públicas

Para fines de este estudio se realizó una revisión de las leyes que regulaban el sistema de licitaciones públicas y se entrevistaron a diferentes expertos y exautoridades. El objetivo de esta consulta y revisión del cuerpo legal fue identificar qué leyes y regulaciones se relacionan con potenciales casos de entradas de capitales corrosivos. En ese sentido, un elemento que caracteriza a la legislación chilena son los procedimientos mediante los que el Estado toma decisiones o se relaciona con empresas nacionales y extranjeras.

Para esto es importante entender dos cosas: primero, el Estado chileno no realiza directamente la construcción de Obras Públicas, sino que esta es efectuada por empresas privadas a través de un mecanismo de licitación y concesiones. Segundo, estos procesos de licitación son «ciegos», lo que significa que las empresas no pueden negociar los contratos ni las obras directamente con el gobierno, sino que deben esperar a la apertura de las bases y realización de estudios de factibilidad para participar de estos concursos.

En concreto, la licitación pública «constituye un mecanismo de aplicación general de asignación de los contratos administrativos, que sirve como medio para

escoger la oferta más idónea respecto al bien común, de entre todas aquellas que se presentan a un concurso».⁶⁸

El Ministerio de Obras Públicas, por medio de sus distintas unidades, confecciona las bases de licitación; adjudica las obras a la empresa ganadora; realiza los contratos de obra pública correspondiente; efectúa el seguimiento de la construcción de las obras; hace los pagos correspondientes y recibe la obra pública en conformidad una vez que ésta se encuentre finalizada.⁶⁹ Además es importante destacar que «desde el 18 de enero de 2017 las licitaciones del Ministerio de Obras Públicas para la contratación de la gran obra pública y consultorías asociadas, podrán ser realizadas en la plataforma Chile Compra www.mercadopublico.cl, de acuerdo a la planificación que defina el MOP para sus servicios dependientes. Contar con este formulario de licitación especializado en obra pública, es producto de un trabajo conjunto entre la Dirección General de Obra Pública y la Dirección Chile Compra que busca modernizar y poner a disposición la información de las contrataciones que realizan las distintas Direcciones del MOP».⁷⁰

En ese sentido, son relevantes los siguientes puntos dispuestos en la legislación chilena.

1) Establece un procedimiento de adjudicación que garantiza igualdad entre los postulantes a la licitación:

Es un principio básico de la administración del Estado chileno la igualdad ante las bases a la hora de contratar con él. Esto está garantizado en el artículo 9º de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que además establece: la publicidad; la libre concurrencia de los oferentes y la resolución fundada del procedimiento de contratación pública:

Artículo 9.- Los contratos administrativos se celebrarán previa propuesta pública, en conformidad a la ley.

El procedimiento concursal se regirá por los principios de libre concurrencia de los oferentes al llamado administrativo y de igualdad ante las bases que rigen el contrato.

La licitación privada procederá, en su caso, previa resolución fundada que así lo disponga, salvo que por la naturaleza de la negociación corresponda acudir al trato directo.

68 Vergara B, A. (2019). «Aspectos generales de la contratación pública», *El régimen de los contratos públicos* (Ernesto Jinesta Lobo, coordinador), vol. III, Temis, Bogotá, Páginas 37-71

69 Alvarado, A. y Spolmann S. (2009). «Análisis de competencia del sector de la construcción chileno y sus procesos de licitaciones públicas, informe Final», *Fiscalía Nacional Económica, Chile*. Página 63.

70 Mop.cl (2020) «Guía de uso: Módulo de Obra Pública» recopilado el 29 de enero de 2020, disponible en <https://www.mop.cl/papel/descargables/Guiamodulo.pdf>

2) Prohibiciones para contratar con empresas con malas prácticas laborales:

Ante el riesgo de malas prácticas laborales —propias de los problemas que justamente trae el Capital Corrosivo—, el artículo 4º de la Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios prohíbe hacer contratos con licitadores que, entre otras cosas:

(1) hayan sido condenados, dentro de los dos años anteriores al momento de la presentación de la oferta, por prácticas antisindicales o infracción de los derechos del trabajador;

(2) registren saldos insolutos de remuneraciones o cotizaciones de seguridad social con sus actuales trabajadores o respecto a los contratados en los últimos dos años.

3) La declaración jurada prescrita en el Reglamento de Concesiones

La oferta debe contener una declaración jurada que indica que las personas naturales o jurídicas que forman parte de un grupo licitante no formen parte directa de algún otro grupo que se presenta a la misma licitación. Esto marca una tensión claramente con el Estado chino cuya participación en las empresas impediría que dos empresas chinas —estatales o «privadas»— puedan competir en la misma licitación.

Esto se encuentra en el Reglamento de Concesiones, donde se establece:

Artículo 20.- La oferta deberá contener, a lo menos, los antecedentes y requisitos siguientes, salvo que se hubiesen exigido en la precalificación: (...)

b) Declaración jurada

La Declaración jurada, suscrita ante notario, deberá contener, a lo menos, lo siguiente:

- La no existencia de impedimentos o inhabilidades para celebrar contratos de esta naturaleza o para ser licitantes.
- El acatamiento de todas las disposiciones inherentes al proceso de licitación y adjudicación de la concesión y a las normas establecidas en la Ley de Concesiones, en el presente Reglamento y en las respectivas bases de licitación.
- Que aquellas personas naturales o jurídicas que formen parte de un grupo licitante no formen parte directa de algún otro grupo que se presenta a la misma licitación.

2.4.2. Regulación a la contratación de extranjeros

Los Capitales Corrosivos podrían vulnerar la normativa laboral de un país a través de la importación de mano de obra. En este sentido, la restricción a la proporción de trabajadores extranjeros en una empresa establecida

en los artículos 19 y 20 del Código del Trabajo podría ser útil para controlar esta mala práctica, sin perjuicio de los legítimos reparos económicos y legales que pueden existir en contra de este tipo de normas (vigentes también en otros países de América del Sur, tal como se indica en la Figura 2:)

Artículo 19. El ochenta y cinco por ciento, a lo menos, de los trabajadores que sirvan a un mismo empleador será de nacionalidad chilena.

Se exceptúa de esta disposición el empleador que no ocupa más de veinticinco trabajadores.

Artículo 20. Para computar la proporción a que se refiere el artículo anterior, se seguirán las reglas que a continuación se expresan:

1. se tomará en cuenta el número total de trabajadores que un empleador ocupe dentro del territorio nacional y no el de las distintas sucursales separadamente;
2. se excluirá al personal técnico especialista;
3. se tendrá como chileno al extranjero cuyo cónyuge o conviviente civil o sus hijos sean chilenos o que sea viudo o viuda de cónyuge chileno, y
4. se considerará también como chilenos a los extranjeros residentes por más de cinco años en el país, sin tomarse en cuenta las ausencias accidentales.

Figura 2. Límites a la contratación extranjera en países de América Latina.

País	Máximo de extranjeros (%)
Chile	15%
Argentina	No tiene límite
Colombia	No tiene límite
Brasil	33,3%
Perú	20%

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa laboral de cada país y de los siguientes artículos: Martínez, J. L. (2013): «El derecho de los trabajadores migrantes en la Argentina», *Revista de Derecho UNS*, año 2, n° 3; y Weidenslaufer, C. (2018): «Restricciones a la contratación de trabajadores extranjeros. Derecho comparado», *Asesoría Técnica Parlamentaria*, N° SUP: 117229, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

2.4. La Unidad de Análisis Financiero (UAF).

Así como la Comisión para el Mercado Financiero (CMF) se preocupa de que el sistema financiero chileno funcione correcta y establemente, promoviendo la competencia y la fe pública, la Unidad de Análisis Financiero (UAF), una entidad mucho más chica y con un objetivo más acotado, se preocupa de prevenir el uso del sistema financiero chileno para lavar activos y financiar el terrorismo. Al tener un objetivo puntual que requiere de información de las actividades de las diferentes empresas financieras, las empresas e inversionistas extranjeros se pueden ver afectados a sus requerimientos de información e investigación.⁷¹

⁷¹ Las empresas afectadas a esta obligación están especificadas en el artículo 3 de la ley que creó la UAF (Ley 19.913, del año 2003), entre otras están los bancos, aseguradoras, corredoras de valores, empresas listadas en la bolsa de valores, casinos, hipódromos, etc.

3. Explorando flujos de capital de gobiernos autoritarios y existencia de Capital Corrosivo en Chile

Como se explicó en el primer capítulo, el Capital Corrosivo es poco transparente y trata de infiltrarse dentro de la institucionalidad de un país a través de mecanismos que lo mantengan en el anonimato. Por ejemplo, este puede entrar al mercado de un país a través de cuentas bancarias en paraísos fiscales o utilizando empresas fantasma (shell companies) para poder canalizar inversiones y/o compras de empresas nacionales, escondiendo el verdadero origen de dicho capital. Esta situación hace que su detección y medición sea muy difícil para las autoridades.

A pesar de la complejidad de este nuevo fenómeno, existen estudios que han tratado de abordar la influencia en la gobernanza democrática de los capitales de gobiernos autoritarios. Por ejemplo, el reporte «Evaluando la huella económica de Rusia en los Balcanes occidentales» (2018)⁷² del Centro de Estudios de la Democracia, analizó la influencia económica de Rusia desde 2005 a 2016 en Bosnia y Herzegovina, Macedonia, Montenegro y Serbia. El reporte analizó la actividad empresarial, las inversiones extranjeras directas y el comercio bilateral con Rusia, poniendo un énfasis especial en las inversiones en sectores clave críticos como energía, finanzas y bienes raíces. El estudio evidencia que, a pesar de que la huella económica de Rusia disminuyó en estos países, la dependencia energética y la presencia de empresas rusas que dominan sectores estratégicos es un factor que genera una alta dependencia y vulnerabilidad a la presión política del Gobierno ruso.

Por otro lado, un estudio de la experta en política de los Balcanes, Tena Prelec, observó que el Capital Corrosivo ruso ha tendido a profundizar los problemas de corrupción y exacerbando el retroceso democrático en los Balcanes.⁷³ A través de casos de estudio, la experta analizó que la persistencia de una cultura de negocios desde arriba y poco transparente por parte de las autoridades y del sector privado, tiende a favorecer el estilo de negocios de países como Rusia o Emiratos Árabes, donde las inversiones excluyen el escrutinio público. Otro estudio que utilizó casos de estudio fue el de Argentina

⁷² CSD (2018). «Assessing Russia's economic Footprint in the Western Balkans: corruption and state capture risks». Center for the Study of Democracy. Bulgaria.

⁷³ Prelec, T. (2019) «Caught in a Vicious Circle: How Corrosive Capital Perpetuates State Capture in the Balkans», European Western Balkan (blog), 8 November 2019. Disponible en <https://europeanwestern-balkans.com/2019/11/08/caught-in-a-vicious-circle-how-corrosive-capital-perpetuates-state-capture-in-the-balkans/>.

mencionado en el capítulo 2, donde se analizó la influencia de Capital Corrosivo en las compras públicas.⁷⁴

En el caso de Chile no existen datos específicos o estudios respecto al Capital Corrosivo. Las entidades gubernamentales encargadas de datos económicos como el Ministerio de Economía y el Banco Central de Chile no poseen datos respecto a este fenómeno.

En este contexto exploramos los flujos de países no-democráticos en Chile de manera similar a los estudios mencionados, utilizando estadísticas oficiales disponibles y estudios de casos que proporcionan cierta evidencia circunstancial pero ilustrativa. Para esto, se seleccionaron cinco áreas de análisis que se describen a continuación:

1) Flujos inversión extranjera directa (IED) de gobiernos no-democráticos en Chile: esta es una variable utilizada en otros estudios para analizar la concentración global de capital de gobiernos autoritarios en la economía de un país y en sectores estratégicos. Para el caso de Chile, se analizará la información oficial que registra el Banco Central y otras entidades regionales que agrupan estadísticas sobre el tema. También, se registrarán posibles sanciones de la entidad reguladora chilena y otras a estas inversiones. Con relación a dichos datos de la IED en Chile provenientes del Banco Central, resulta pertinente aclarar que no existen datos (públicos) más desagregados o con detalles más microeconómicos de los que ya se evidencian en este estudio.

2) Préstamos y asistencia internacional de países no-democráticos a Chile: este análisis comprende una revisión de las ayudas o financiamientos extranjeros (préstamos, capital semilla, etc.) que provengan de entidades bancarias de desarrollo que están relacionadas a países que exportan Capital Corrosivo. Por ejemplo, préstamos o asistencia internacional de Bank of China, el China Construction Bank (CCB) y el China Development Bank, Export-Import Bank of China (China Exim Bank). Este indicador también presenta dificultades, ya que la información de estos flujos de capitales es difícil de conseguir debido a la poca transparencia de los bancos. No obstante, para el caso chileno existe información sobre asistencia china registrada en la base Global Chinese Official Finance Dataset AidData del año 2017.

⁷⁴ Einstoss, A., Gonzalez, P. y Núñez P. (2018) «The governance of financial assistance in the infrastructure sector in Argentina: International aid flows», CIPPEC, Buenos Aires, Argentina.

3) *Participación accionaria de empresas de países no-democráticos en Chile:* este análisis consiste en la identificación de transacciones accionarias y de adquisiciones de empresas cotizadas en bolsa relacionadas con los países no-democráticos. La principal dificultad de este indicador es que Chile no cuenta con un registro público de dueños de empresas, por lo tanto, la información se limita solo a la información relacionada que provee la Comisión para el Mercado Financiero de Chile (CMF) y prensa escrita o electrónica.

4) *Inversión en licitaciones de obras públicas de países no-democráticos:* similar al estudio de CIPE sobre Argentina, esta área de análisis busca identificar las licitaciones de obras públicas obtenidas por países autoritarios en el país, e identificar multas o irregularidades en que hayan incurrido estas empresas para adjudicarse una compra o licitación pública.

5) *Casos de Estudio sobre inversiones de países no-democráticos en Chile:* para complementar el análisis de flujos de inversiones y transacciones accionarias, el estudio de casos es una opción para analizar el fenómeno en la práctica, particularmente, las formas de negocios e irregularidades de las empresas de países autoritarios en el país. La información de estos casos fue seleccionada a través de bases oficiales y registros de prensa electrónica

nacional e internacional. En el anexo se describen los indicadores utilizados para evaluar los casos de estudio y otros detalles de estas inversiones.

En la próxima sección se describirán los datos macroeconómicos y explicarán los resultados de las áreas de análisis descritas anteriormente.

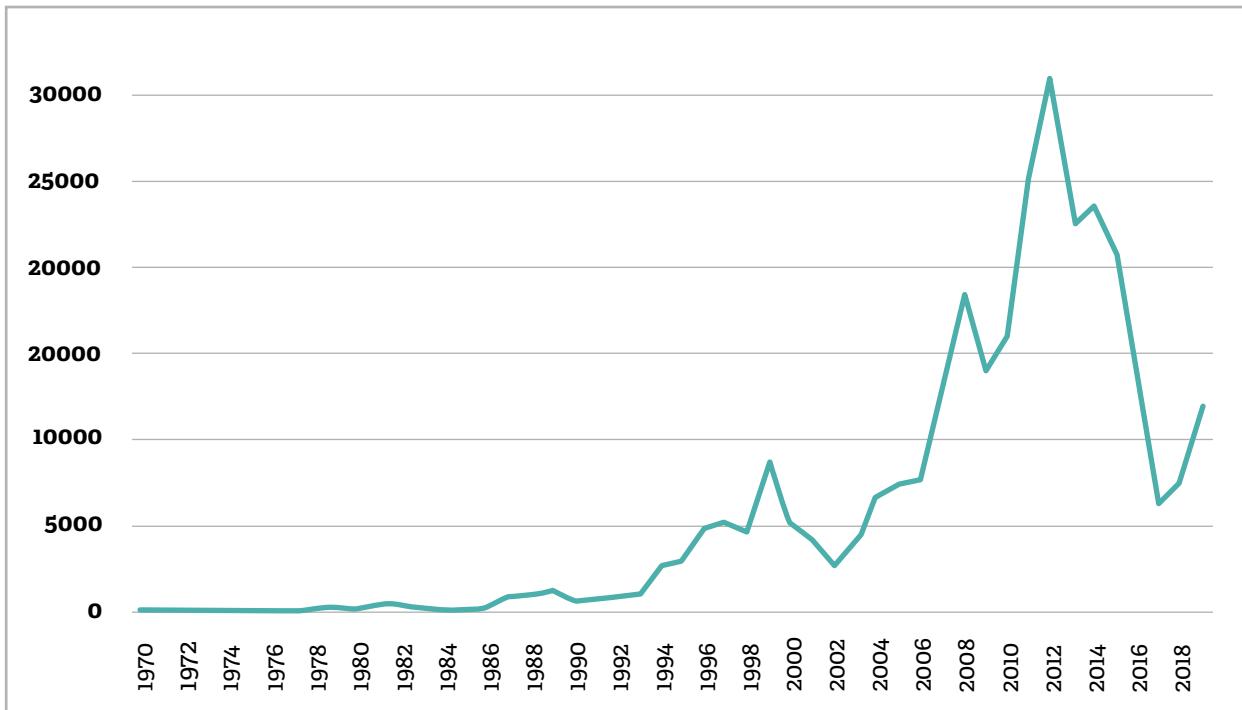
3.1. Inversión Extranjera Directa (IED) en Chile

3.1.1. Perspectiva General de IED En Chile

La IED como porcentaje del PIB ha aumentado de manera considerable durante las últimas décadas en Chile. Esto ha permitido que hoy nuestro país se haya consolidado como uno de los principales países receptores de IED a nivel mundial y regional.⁷⁵ En el Gráfico 2 se puede apreciar la evolución en el largo plazo de la IED desde 1970 hasta el 2018 en Chile. Aquí se puede observar que durante el período 2002-2012 la IED experimentó un crecimiento exponencial, alcanzando su peak en el 2012 con una entrada neta de capital de \$31.368 millones de dólares

⁷⁵ Comisión Asesora Transversal para la Nueva Institucionalidad en Inversión Extranjera (2015). «Informe de la Comisión Asesora Transversal Inversión Extranjera», Ministerio de Economía y Turismo de Chile, Comisión de inversiones extranjeras.

Gráfico 2. Inversión Extranjera Directa en Millones de Dólares 1970-2018



Fuente: Banco Mundial (2020).

(a precios actuales). Posteriormente, la IED comenzó a descender de forma marcada durante el periodo 2013-2017.

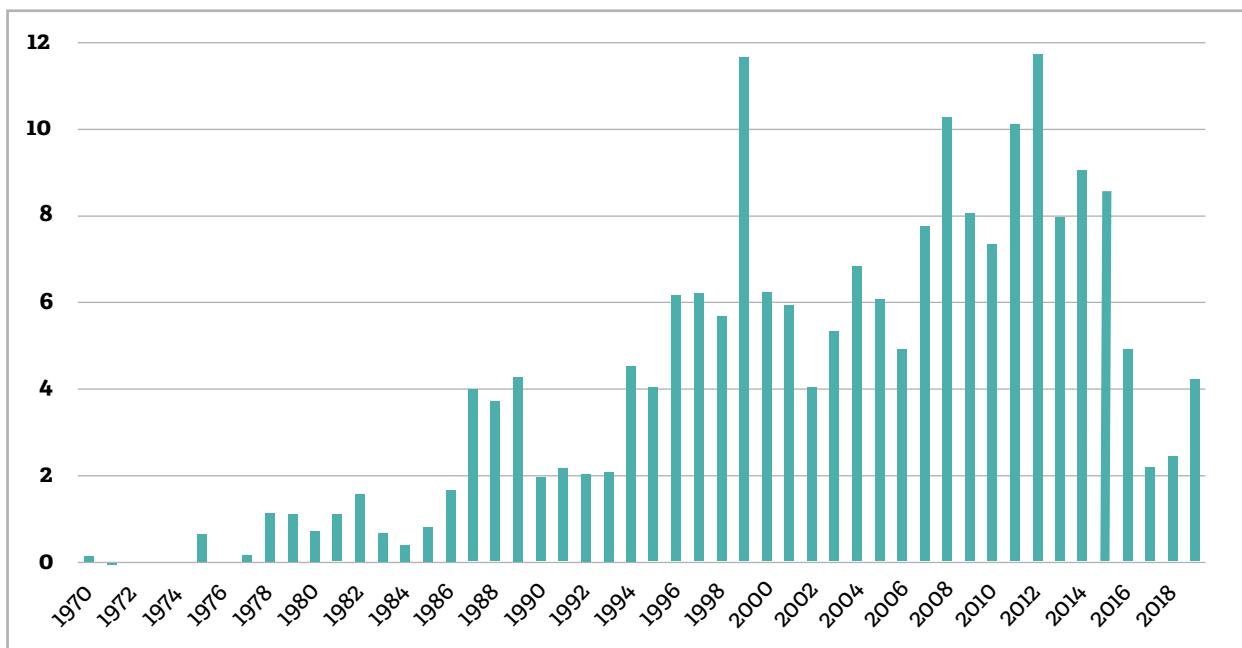
La reducción de la IED total durante el periodo 2013-2017 también se puede observar cuando se analiza la IED como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) nacional (ver Gráfico 3). Ahí se puede apreciar como la IED en Chile pasó a ser desde 2012 cada vez menos importante, llegando a sus valores más bajos en 2016-2018.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en su informe de la IED anual, en 2017, declaró que «Chile fue el cuarto país receptor [de IED neta] de la región a pesar de haber caído un 40,3%».⁷⁶

situándose incluso bajo Colombia y Perú en el 2017. De esta forma del gráfico 4 se puede observar que la IED en Chile tuvo un periodo de sostenido auge entre 1990-2012 aproximadamente, seguido de un periodo de descenso y convergencia hacia el promedio de la región entre el 2012-2019.

Existen distintas razones que podrán explicar la fuerte caída que tuvo la IED total en Chile durante el periodo 2013-2017. Por una parte, están los factores internos del país relacionados con las turbulencias políticas que se vivieron durante el segundo gobierno de la expresidenta Michelle Bachelet (2014-2018) y su programa de reformas

Gráfico 3. Inversiones Extranjera de Capital como porcentaje del PIB, 1970-2018



Fuente: Banco Mundial (2020).

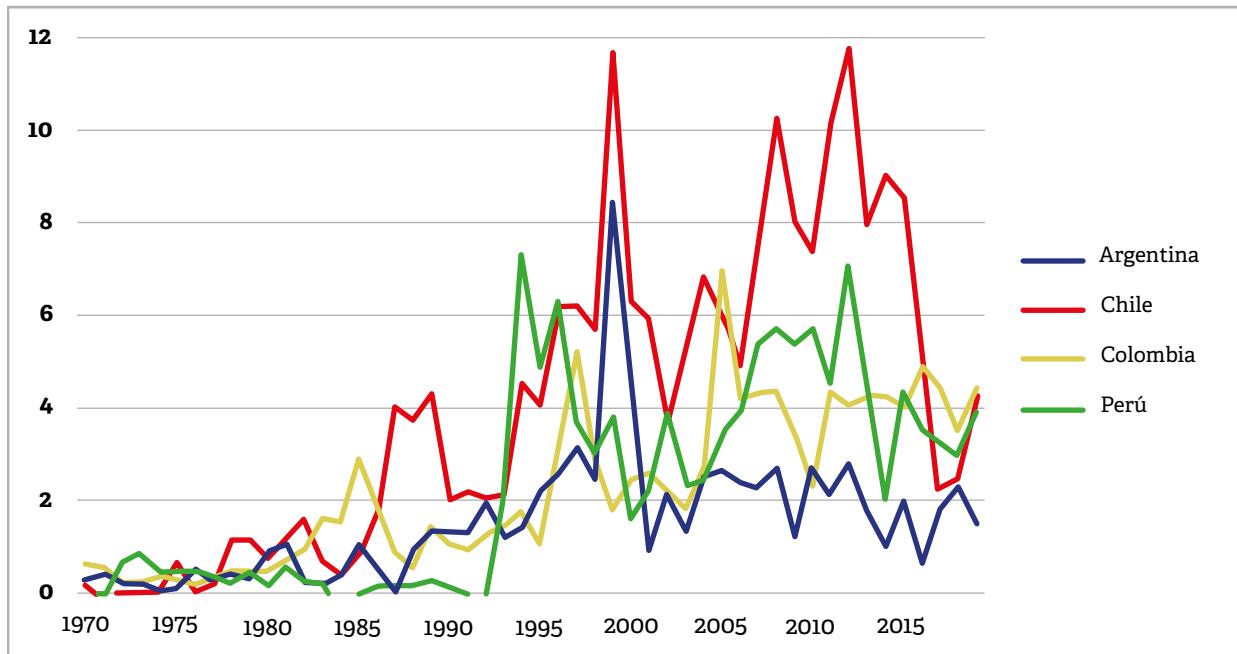
De esta manera, en 2017 la IED en Chile registró a nivel total la caída más abrupta que se tenga registro histórico, como se puede observar tanto en el gráfico 2 de la IED total arriba, como en el gráfico 3 de la IED ajustado por el PIB de Chile abajo.

En el gráfico 4 se observa la IED como porcentaje del PIB en distintos países de la región tales como Chile, Argentina, Colombia y Perú. Del gráfico se observa además que, a nivel comparado, y como porcentaje del PIB nacional, Chile llevó la delantera en la IED neta en la región desde aproximadamente 2002 hasta 2015, situándose muy por arriba del resto de la región; momento en el cual comenzó un descenso hacia la media de la región,

que incluiría una reforma al sistema impositivo del país y un cambio Constitucional que no se materializó. Por otro lado, existen también los factores macroeconómicos externos que fueron bastante desfavorables para la región durante la última década. Como bien lo advierte la CEPAL (2017), detrás de la caída generalizada de la IED en la región, está la fuerte caída de los precios de las materias primas, el lento crecimiento de la actividad económica en los distintos países de la región y un escenario global de mayor sofisticación tecnológica.⁷⁷ Estas tendencias macroeconómicas y globales, en especial el fin del boom de los commodities alrededor del 2012-2013, hicieron que la IED en la región en general, y en Chile en particular hayan

⁷⁶ CEPAL (2017). «La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2017». Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.

⁷⁷ CEPAL (2017). «La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2017». Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Gráfico 4. Inversión Extranjera Directa comparada: entrada neta como porcentaje del PIB, 1970-2018

Fuente: Banco Mundial (2020).

caído de forma considerable (ver gráfico 5). Con todo, se puede concluir que es probable que una combinación de ambos factores, aquellos locales y externos, ayuden a explicar mejor la abrupta caída de la IED en Chile.⁷⁸ Pueden existir muchas explicaciones más sofisticadas que este estudio no tiene como objetivo analizar, tales como cambios en regulaciones relativas entre países; cambios de precios o expectativas en las industrias donde estos países tienen ventajas comparativas y donde existe capital internacional buscando negocio o incluso el grado de convergencias de desarrollo de los diferentes países (en el cual Chile claramente se vería «perjudicado» por tener un mayor PIB per cápita en relación al resto de Latinoamérica y así un menor crecimiento real y potencial y menores retornos al capital). Así las cosas, en el continente Latinoamericano, las economías más grandes han sido las más atractivas para las empresas transnacionales en montos brutos (como es lógico). Por ejemplo, en 2016, Brasil se mantuvo como el principal receptor de IED de la región (un 47% del total de las IED). En segundo lugar, se ubicó México, con el 19%, y a cierta distancia Colombia y

Chile, con el 8% y el 7% de las IED.⁷⁹ La CEPAL el año 2017, a su vez, advirtió que el comportamiento de la IED en la región ha sido heterogéneo entre los países. Se constata además que una elevada variación interanual de la IED puede ser debido a grandes operaciones puntuales sin que eso refleje una tendencia general.

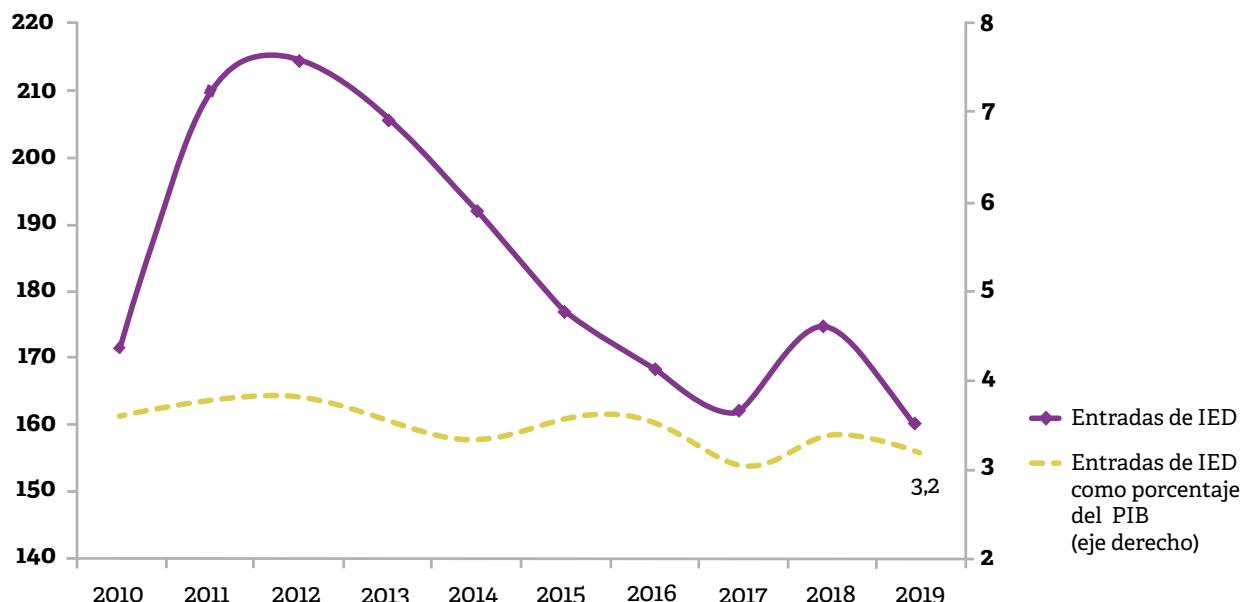
En síntesis, en la década que acaba de finalizar (2010-2019) las entradas de inversión extranjera directa (IED) en América Latina y el Caribe alcanzaron su máximo valor histórico, hecho que ocurrió—en el peak continental del 2012—que coincidió de paso con el peak de Chile en IED—. Después de ese año, la caída de los flujos de inversión extranjera ha sido casi ininterrumpida, lo que se ha hecho notorio, principalmente, en los países de América del Sur. El año 2020 la CEPAL argumentó que existe una relación entre la caída persistente de los flujos de IED, el ciclo macroeconómico desacelerado y los ciclos bajos de los precios de las materias primas producto del fin del boom de los commodities.⁸⁰ El comportamiento de la IED total en toda la región Latinoamericana, durante la última década se puede observar en el gráfico 5.

⁷⁸ Relacionado con los fenómenos locales y aquellos externos que explicarían la caída de la inversión y la caída del crecimiento económico en Chile consultar: Bergoeing, R. 2017. «¿Por qué cayó el crecimiento en Chile?» Puntos de Referencia, Centro de Estudios Públicos, N. 470. Chile.

⁷⁹ CEPAL (2017). «La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2017» Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.

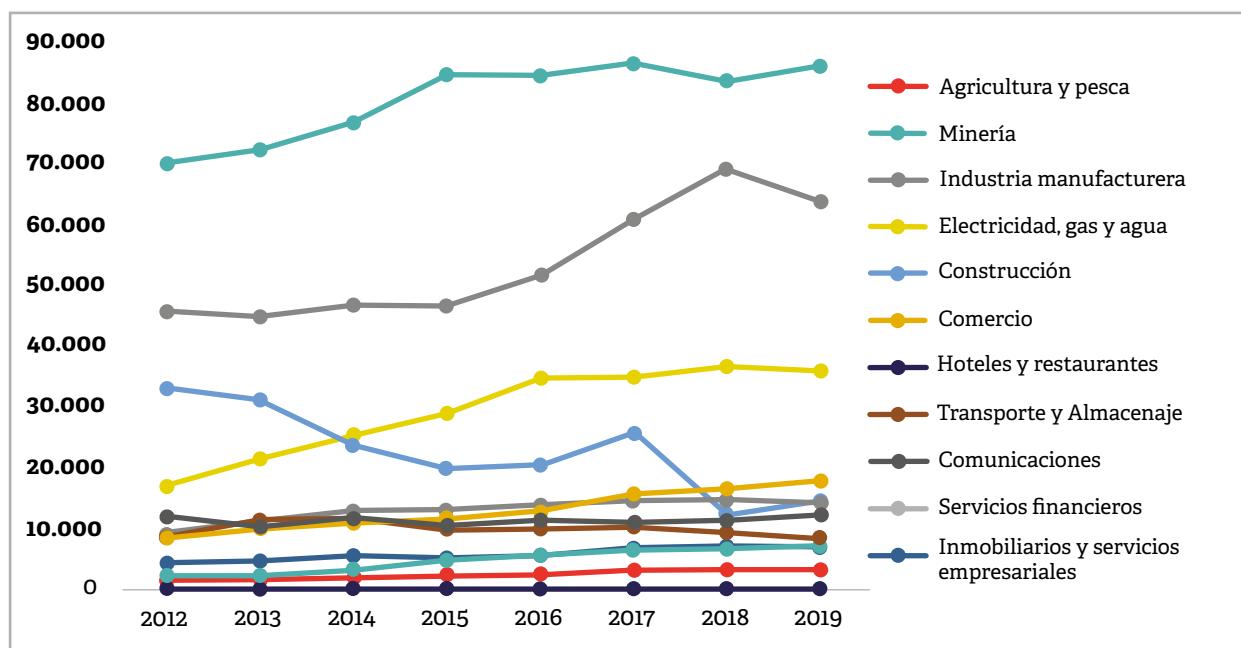
⁸⁰ CEPAL (2020). «La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2020» Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile.

Gráfico 5. América Latina y el Caribe: entradas de Inversión Extranjera Directa (IED), 2010-2019
(En miles de millones de dólares y porcentajes del PIB).



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2020.

Gráfico 6. Stock de Inversión Directa Pasiva por sector económico (En millones de dólares).



Fuente: Banco Central de Chile (2020).

En el gráfico 6 podemos observar que el sector económico de la minería ha sido el sector que ha recibido la mayor cantidad de inversión extranjera en la última década, seguido por los sectores de la industria manufacturera y el sector de la electricidad, gas y agua.⁸¹

Para el periodo 2020-2021, la propagación de la pandemia ha llevado a las principales empresas mineras extranjeras a anunciar una suspensión de actividades y un retraso en los proyectos de expansión. No obstante, para el año 2020 la IED repuntó con un 64% de aumento respecto al promedio del último quinquenio y un 49% de aumento respecto del promedio de la serie histórica desde que se tienen cifras homólogas (2003-2020). Según el Banco Central, específicamente en junio del 2020, el flujo de IED alcanzó los US\$ 2.105 millones. Así, el monto acumulado entre enero y junio del año pasado (2020) es el segundo más alto para ese período en toda la serie histórica registrada por el instituto emisor.⁸²

En conclusión, Chile ha sido un país que se ha beneficiado de grandes ingresos de IED debido a que se ha caracterizado por ser un país con reglas claras, estables y un sano ambiente de negocios, como se explicó en los apartados anteriores. De hecho, la IED es el componente más importante de los pasivos externos de la economía chilena.⁸³

3.1.2. IED de países no-democráticos hacia Chile

Desde el año 2017, China ha sido el Estado no-democrático que más ha invertido en América Latina.⁸⁴ El comercio entre el gigante asiático y la región se recuperó después de tres años de caídas en su valor y la IED experimentó un salto marcado en términos de monto a lo largo de la región.

⁸¹ Cabe destacar, además, que el Banco Central de Chile utiliza dos conceptos para diferenciar la Inversión Extranjera Directa (IED): una Inversión Pasiva y la otra Activa. En palabras del propio Banco Central: «El criterio activo/pasivo corresponde al método tradicional de presentación de la información (Manual de Balanza de Pagos del FMI versión 6, MBP6). En los activos, se consideran las inversiones de residentes chilenos en empresas receptoras ubicadas en el exterior. En los pasivos con el exterior, se consideran las inversiones de entidades no residentes (matriz u otras empresas relacionadas con ella) en entidades receptoras residentes en Chile». Cuando nos referimos a IED nos referiremos a la pasiva. Banco Central de Chile. 2019. «Inversión extranjera directa por país, sector y región». Santiago: Base de datos del Banco Central de Chile.

⁸² InvestChile. (2019). Reporte Coyuntural de la Inversión Extranjera (IED) en Chile 2019. Santiago: InvestChile.

⁸³ Gaete, F., Urbina, M. (2011). La Inversión Directa en la Economía Chilena, 2003-2009. *Estudios Económicos Estadísticos*, Banco Central de Chile, Vol. 84, N. 29.

⁸⁴ CEPAL. (2018). Explorando nuevos espacios de cooperación entre América Latina y el Caribe y China. Santiago: Naciones Unidas.

Para el caso de Chile, China se ha consolidado como su mayor socio comercial. En el año 2019 China pasó a liderar la IED en el país cuando sus inversiones aumentaron un 167% (US\$4.852 millones). Ese mismo año también aumentó el número de proyectos de inversión de este país: creció un 55% llegando a 31 iniciativas. De esta manera, el país oriental se situó como el principal inversionista extranjero, dejando atrás a Estados Unidos (US\$3.439 millones) y Canadá (US\$2.866 millones), desde donde provenían los principalmente los fondos extranjeros invertidos en el país históricamente.⁸⁵ En suma, estos tres países representaron el 60% del total del monto invertido por los países extranjeros a través del IED según información de InvestChile para el año 2019.

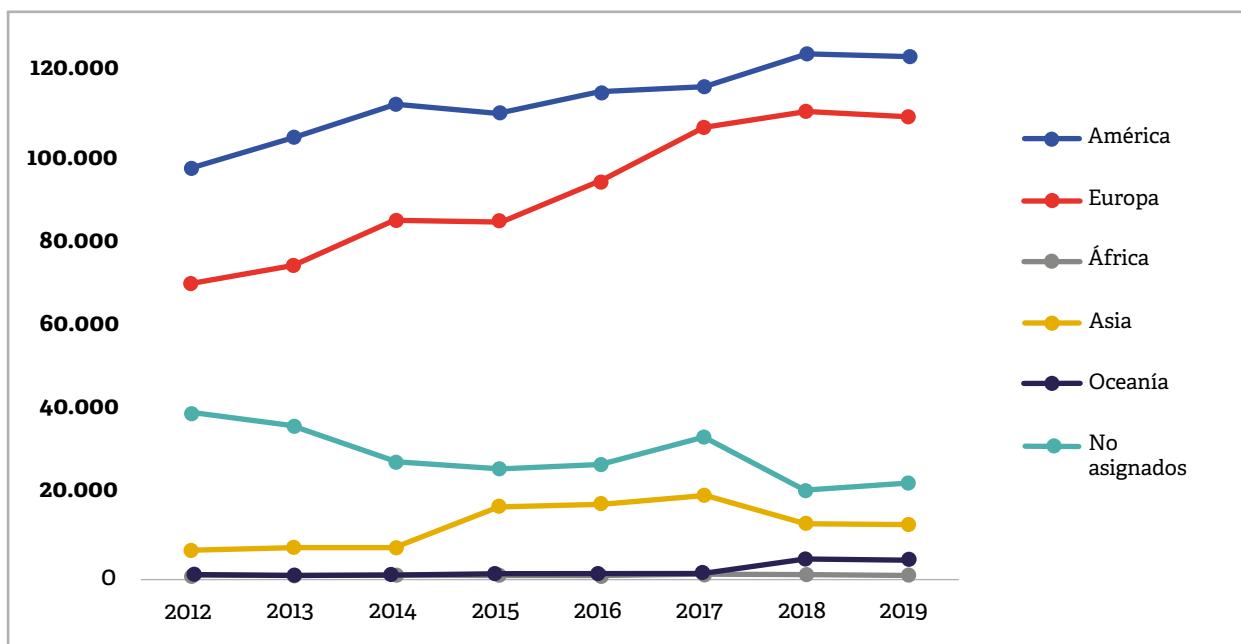
Con todo, contabilizando la IED total que llega a Chile, los flujos que provienen de aquellos países considerados no-democráticos son bastante bajos. A continuación, en el gráfico 7, se exponen más detalles de la IED extranjera en Chile con los datos desagregados por región del mundo y también desagregados por los países inversores más relevantes de cada región. Podemos observar así la IED total que recibe Chile todos los años desagregada por región de proveniencia (América, Europa, África, Asia y Oceanía respectivamente). Desde donde provienen mayores flujos de inversión extranjera directa es la región de las Américas, seguida por la región europea y, mucho más abajo, se encuentran la región asiática y el resto del mundo.

Del gráfico 7 también se puede ver que la IED de Europa y de las Américas es considerablemente mayor que la IED de las otras regiones del mundo y que ambas han venido en ascenso durante la última década a diferencia de las otras regiones del mundo como Asia y Oceanía, cuyo aporte a la IED total en Chile ha disminuido o se ha estancado en la última década.

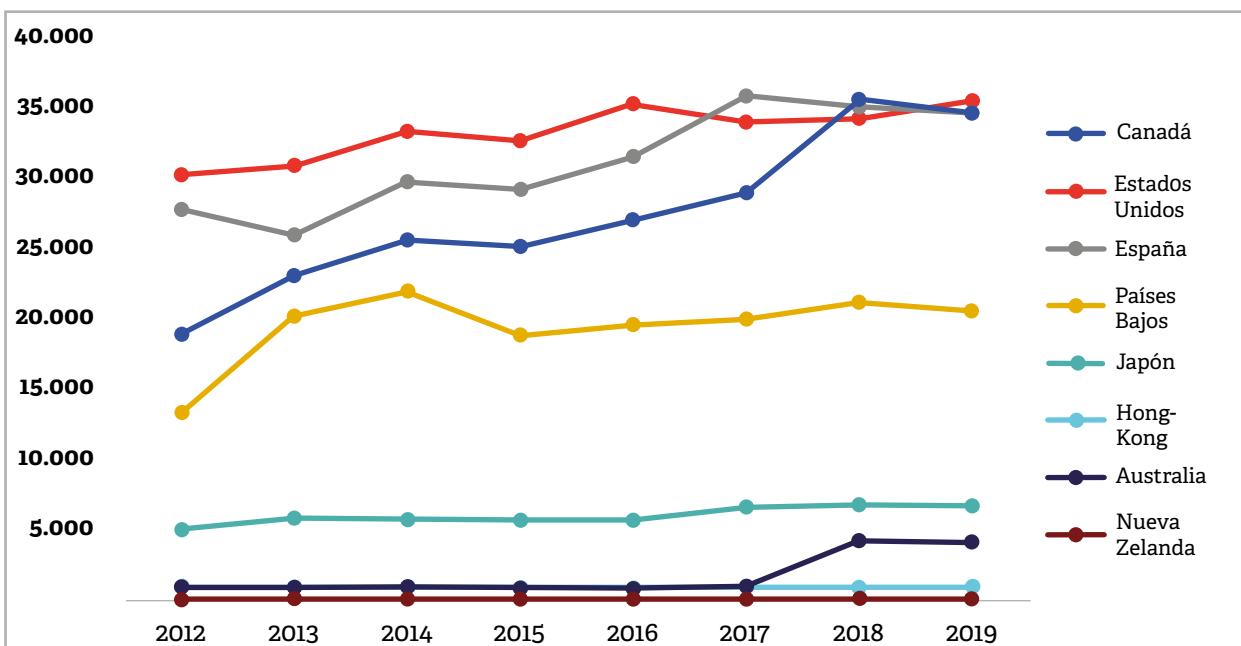
Explorando ahora en más detalle el aporte a la IED de cada región, en el gráfico 8 se puede observar la IED total y desagregada por los dos países más importantes de cada región en función de sus flujos hacia Chile. De esta forma, muestra que, para la región de las Américas, los dos países más relevantes en materia de inversión son Canadá y Estados Unidos. De la misma manera, para la región europea los países más relevantes son España y los Países Bajos. Para la región asiática, los dos países más relevantes son Japón y Hong-Kong respectivamente. Finalmente, para la región de Oceanía los dos países más relevantes en inversión extranjera en Chile son Australia y Nueva Zelanda.

En el gráfico 9 se observa el comportamiento de la IED proveniente de aquellos países y territorios considerados como paraísos fiscales y de aquellos países considerados

⁸⁵ InvestChile. (2019). Reporte Coyuntural de la Inversión Extranjera (IED) en Chile 2019. Santiago: InvestChile.

Gráfico 7. Stock de IED por región (Millones de dólares)

Fuente: Banco Central de Chile (2021).

Gráfico 8. Stock de IED: los países más relevantes por región (Millones de dólares)

Fuente: Banco Central de Chile (2021).

como no-democráticos de los que se cuenta con datos disponibles desde el Banco Central de Chile. Del gráfico 9 se ve que de aquellos países considerados como paraísos fiscales, los que tienen más relevancia a nivel de inversión extranjera directa son: los Países Bajos, las Islas Caimán, Bermudas y las Islas Vírgenes Británicas. Esto es muy relevante, ya que como se explicó en el capítulo 1 de este estudio, el Capital Corroso suele esconderse en empresas que operan a través de este tipo de jurisdicciones para esconder su origen.

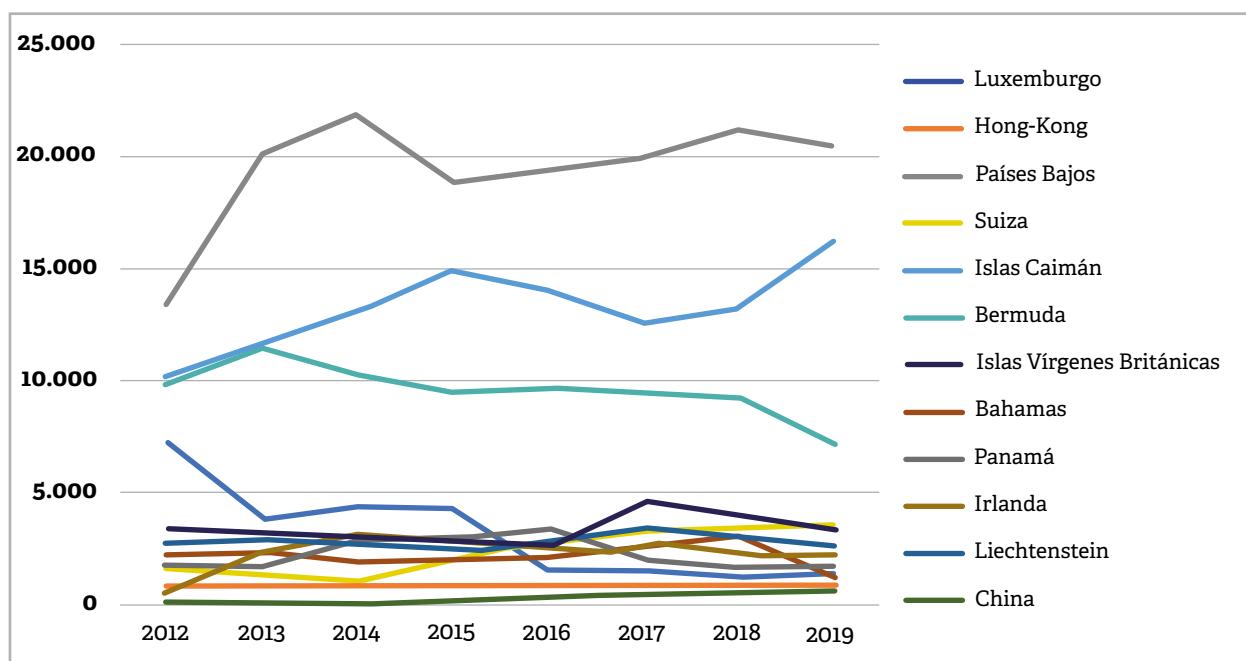
En el gráfico 10, en la próxima página, se puede observar cuánta IED ha llegado desde países como China, Venezuela, Argentina y EE. UU., entre otros para tener una

presentada gráficamente en el gráfico 10 en las siguientes páginas para que sea de fácil interpretación para el lector.

Para observar con más detalle el desarrollo de la IED china en Chile se puede ver en el siguiente gráfico: Del gráfico 11 se puede apreciar que el stock de inversión directa de China en el país ha crecido de forma acelerada en los últimos 7 años (desde el 2015 hasta hoy), pasando de menos de los \$100 millones de dólares hasta inversiones por sobre los \$500 millones de dólares en el 2019, sin duda un crecimiento acelerado.

Respecto a la inversión China, la Cepal estima que las empresas chinas desembolsaron más de US\$ 25 mil millones en América Latina y el Caribe en 2017.⁸⁶ En este

Gráfico 9. Stock de IED: países y territorios considerados paraísos fiscales y/o no-democráticos (Millones de dólares).

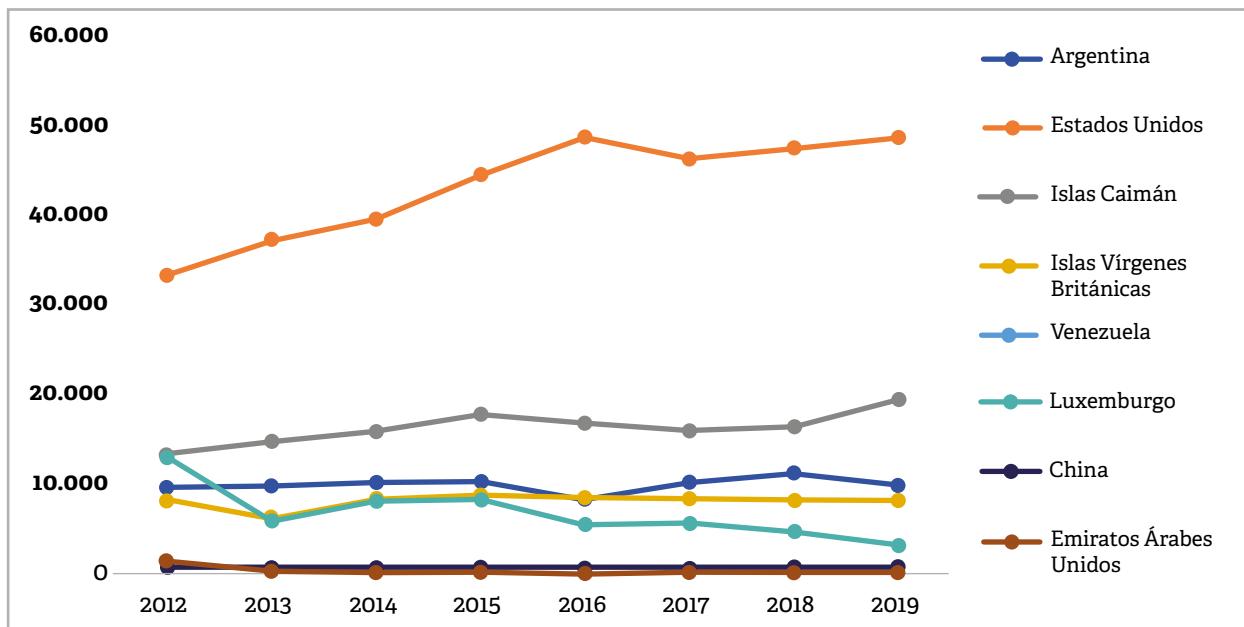


Fuente: Banco Central de Chile (2021).

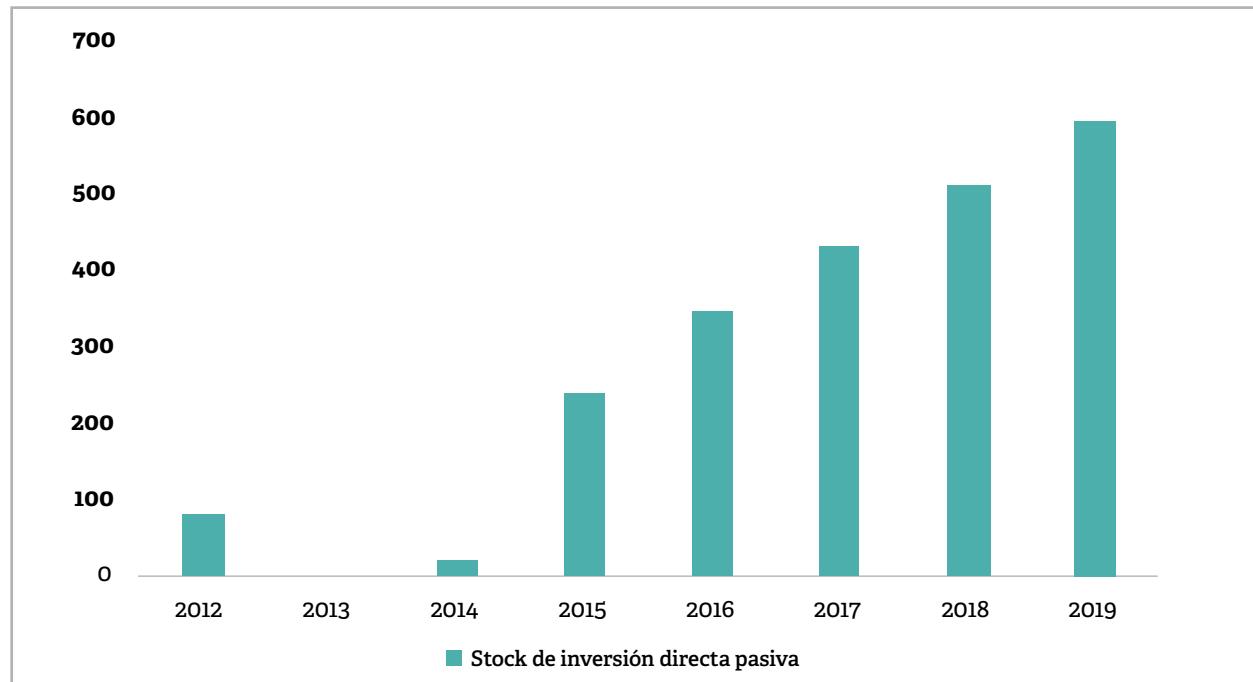
visión sinóptica del fenómeno a nivel macroeconómico. China, Venezuela y los Emiratos Árabes Unidos, son los únicos países considerados autoritarios o no-democráticos que aparecen en la base de datos proporcionada por el Banco Central de Chile (BCCh). Otros países como Rusia, Hungría o Turquía lamentablemente no están en la base de datos de IED que proporciona el BCCh. El resto de los países de la tabla 1 están agregados para poder tener referencias de magnitud en el tiempo, además de poder ver la participación en la IED de Chile proveniente de cada continente. Todos los datos están representados en millones de dólares. Dicha tabla 1 también se encuentra re-

resultado influyó la adquisición de importantes empresas de energía eléctrica en Brasil. De este modo, cerca de un 15% del total de la IED recibida este año por la región provino de China. En lo que se refiere a las adquisiciones de empresas chinas en Latinoamérica, en el año 2019-2020

⁸⁶ CEPAL (2018). «Explorando nuevos espacios de cooperación entre América Latina y el Caribe y China», Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Gráfico 10. Stock de IED total por país y continente, 2012-2019.

Fuente: Banco Central de Chile (2021).

Gráfico 11. Stock de IED de China en millones de dólares, 2012-2019.

Fuente: Banco Mundial (2020).

hubo 26 acuerdos que sumaron US\$ 14.656 millones, de acuerdo con cifras de la consultora Dealogic.⁸⁷

La inversión de China, por ejemplo, se ha diversificado en los últimos años desde las materias primas hacia las telecomunicaciones, los alimentos y la energía. Las compras de empresas de infraestructura se enmarcan en el impulso del gobierno de Xi Jinping de implementar una nueva Ruta de la Seda que le permita mejorar la accesibilidad para que las materias primas y productos puedan ingresar de forma expedita al país.⁸⁸ Dado este contexto importante, de un crecimiento sostenido de las inversiones IED chinas en la región desde el 2017, es que resulta relevante observar el fenómeno adyacente de la existencia de Capital Corrosivo en Chile. El Capital Corrosivo es generalmente canalizado y exportado a distintas regiones a través de la nueva ola de IED desde Oriente hacia Occidente. Por lo que resulta hoy un imperativo el reflexionar y analizar este fenómeno y como pueda afectar a Chile.

3.2. Préstamos y asistencia internacional hacia Chile

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) define la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD o ODA, por sus siglas en inglés) como todos los flujos financieros que:

- a) son proporcionados por agencias nacionales oficiales a países en desarrollo (según la lista de países receptores de AOD de la OCDE) y a instituciones multilaterales.
- b) están destinados principalmente a la promoción del desarrollo económico y el bienestar en los países receptores
- c) son de naturaleza concesional (lo que significa que son flujos de dinero que poseen un elemento de donación de al menos 25 por ciento).⁸⁹

Los flujos de dinero de agencias de gobierno que no entran en estas categorías se les denomina Otros Flujos Oficiales (OFO o OOF, por sus siglas en inglés). Un ejemplo de estos

⁸⁷ Chonn, V. (2020). «Butting in or Rounding Out? China's Role in Latin America's Investment Diversification». Global Development Policy Center Blogpost. Disponible en: <https://www.bu.edu/gdp/2020/11/16/butting-in-or-rounding-out-chinas-role-in-latin-americas-investment-diversification-2/>.

⁸⁸ PWC, (2016). «China's new Silk Route: The long and winding road». PwC's Growth Markets Centre.

⁸⁹ OCDE (2012), «From Aid to Development: The Global Fight against Poverty», OECD Insights, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264123571-en>

flujos es la cooperación antiterrorista o la cooperación de Israel a Singapur, un país que no está en la lista de países receptores de la OECD).⁹⁰

Durante el año 2017, Chile fue retirado de la lista de países receptores de ayuda AOD, por parte del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), dependiente de la OCDE, por haber superado por tres años consecutivos el umbral de ingreso de US\$12.500 dólares per cápita fijado por el Banco Mundial.⁹¹ Con esta decisión, las opciones del país de acceder a créditos y proyectos financiados por naciones con mayores recursos y otras organizaciones internacionales se redujeron. No obstante el retiro del país de la lista de ayuda internacional AOD, los descensos en la cantidad de flujos de ayuda ya estaban disminuyendo: un estudio de la Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que midió el impacto de esta decisión de la OECD mostró que el nivel de préstamos y donaciones recibidos por Chile había descendido un 63% en el periodo 2014 y 2015. Específicamente, según el estudio, estos se redujeron de 265 a 97 millones de dólares.⁹²

La Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo dependiente del Ministerio de RR.EE. (AGCID) se ha encargado activamente de enfrentar los efectos de esta medida.⁹³ Esta organización es la que también lleva un registro los préstamos y la AOD de otros Estados realizan de manera regular y transparente a Chile. En la información pública de la organización no hay registro de recursos entregados por países no-democráticos. Principalmente, los recursos provienen de Alemania, Estados Unidos, España y Japón.⁹⁴ La AGCID, ni tampoco otra institución del Estado, muestra datos consolidados de OFOs hacia Chile.

Respecto los flujos OFOS de países no-democráticos a Chile, el estudio de Lorenzo Maggiorelli ofrece una

⁹⁰ Maggiorelli, L. (2020). «Ayuda China y otros flujos oficiales hacia América Latina y el Caribe». Papel Político, 24(2). <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo24-2.acfo>

⁹¹ OCDE (2019). «Por una mejor gestión de la graduación a la elegibilidad de AOD: análisis del caso chileno» OCDE: Financiamiento de la transición. <https://www.oecd.org/dac/transition-finance-toolkit/Financiamiento-de-la-transicion-Chile.pdf>

⁹² AGCI Chile y PNUD, (2017). «Primer Análisis de Impacto de la Graduación de Chile», AGCI Chile y PNUD. Disponible en: https://isuu.com/agci/docs/primer_analisis_impacto_de_la_graduacion_de_chile.pdf

⁹³ EMOL (2018) «OCDE saca a Chile de lista de países receptores de ayuda: Cancillería busca fórmulas para reducir impacto económico» Emol, 25 abril 2018. Disponible en: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2018/04/25/903859/Graduacion-en-la-OCDE-La-decision-que-esta-dejando-a-Chile-sin-opciones-de-recibir-ayuda-internacional.html>

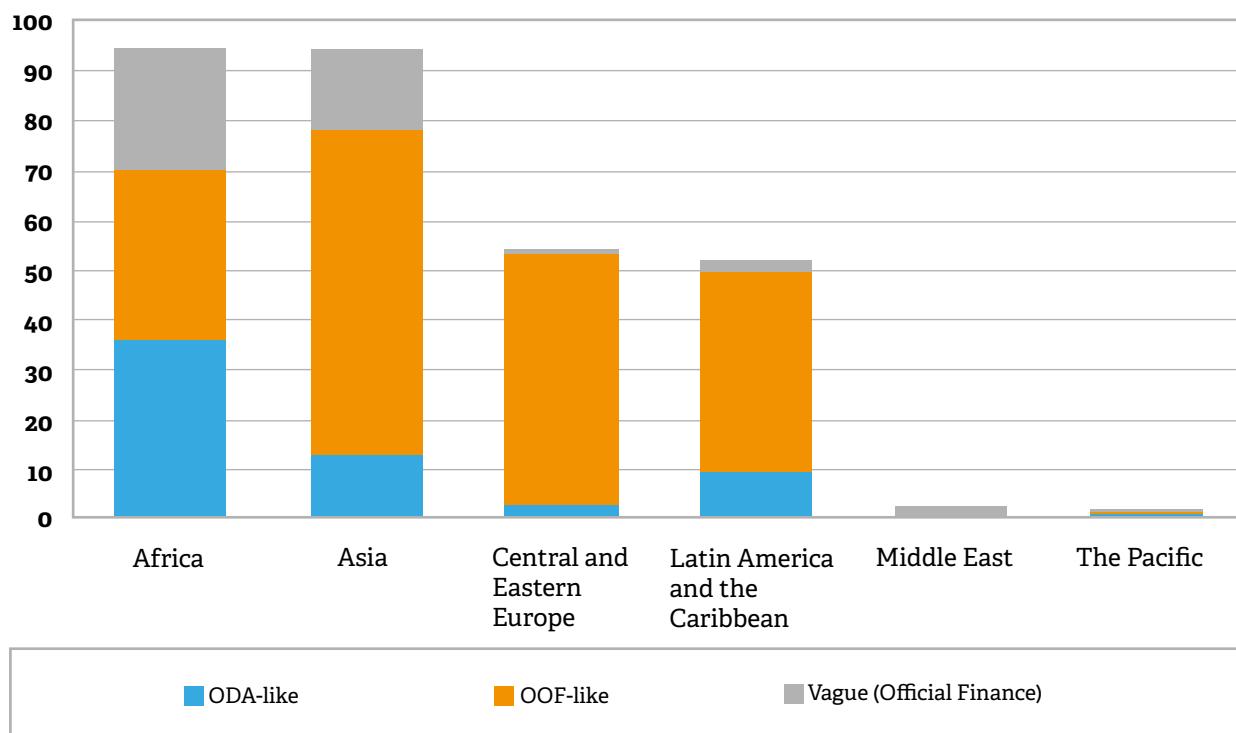
⁹⁴ AGCI (2020). «Balance de Gestión Integral» recopilado el 20 de diciembre de 2020, disponible en <https://www.agci.cl/acerca-de-agci/balance-de-gestion-integral>

mirada general de los préstamos y asistencia recientes de China hacia América Latina y el Caribe.⁹⁵ Maggiorelli, usando las limitadas estadísticas disponibles, mostró que los flujos OFOs constituyen la gran mayoría (76%, más de 40 mil millones de dólares) de los flujos totales chinos en la región, en comparación con solo el 18% (9,4 mil millones de dólares) de flujos AOD (ver gráfico 12).

Según el estudio, Cuba es el país que recibe más flujos

Respecto al detalle de los flujos chinos enviados a Chile, la base de datos «Global Chinese Official Finance Dataset AidData» registra información de siete proyectos AOD y OFO realizados por este país en Chile para el periodo 2008-2014 (ver gráfico 14).⁹⁷ Cuatro de estos proyectos son flujos OFOs (mayoritariamente préstamos comerciales), y fueron gestionados primariamente por el Banco de Desarrollo Chino.

Gráfico 12. Flujos oficiales chinos hacia todos los destinatarios, clases de flujos divididas por región (2007-2016) en miles de millones de USD constantes del 2014-2019.



Fuente: compilación de estadísticas de Lorenzo Maggiorelli (2019). Basado en datos de AidData (Strange et al., 2017).

de AOD por parte de China.⁹⁶ Por el otro lado, Venezuela es el país de ALC que recibe más OOF (7,1% del total de OOF chinos), en particular préstamos, pero no recibe ninguna AOD. El caso chileno es similar al venezolano en términos de composición de los flujos, ya que casi en su totalidad son flujos OFO (ver gráfico 13).

Para el año 2008, el China Development Bank firmó un contrato de préstamo de 100 millones de dólares por 3 años con el Banco de Chile para proyectos de desarrollo. Este primer préstamo es parte del nuevo tratado de libre comercio firmado por Chile y China en abril de ese año, durante una visita oficial de la presidenta chilena Michelle Bachelet al país asiático. El propósito de este acuerdo fue apoyar la inversión de China en los sectores de puertos, transporte y minería de Chile. El Banco de Chile también firmó un acuerdo con el BDC de apoyo mutuo a la inversión.

⁹⁵ Maggiorelli, L. (2020). «Ayuda China y otros flujos oficiales hacia América Latina y el Caribe». *Papel Político*, 24(2). <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo24-2.acfo>

⁹⁶ Otro estudio relevante sobre flujos chinos al mundo es: Strange, A. M., Dreher, A., Fuchs, A., Parks, B., y Tierney, M. J. (2017). «Tracking underreported financial flows: China's development finance and the aid conflict nexus revisited». *Journal of Conflict Resolution*, 61(5). Páginas 935-963.

⁹⁷ Dreher, A., Fuchs, A., Parks, B. C., Strange, A., & Tierney, M. J. (2021). «Aid, China, and Growth: Evidence from a New Global Development Finance Dataset». *American Economic Journal: Economic Policy* 13(2). Páginas 135-74.

Gráfico 13. AOD (ODA) y OOF (OOF) desde China hacia América Latina y Caribe en miles de millones de USD (2007-2016).

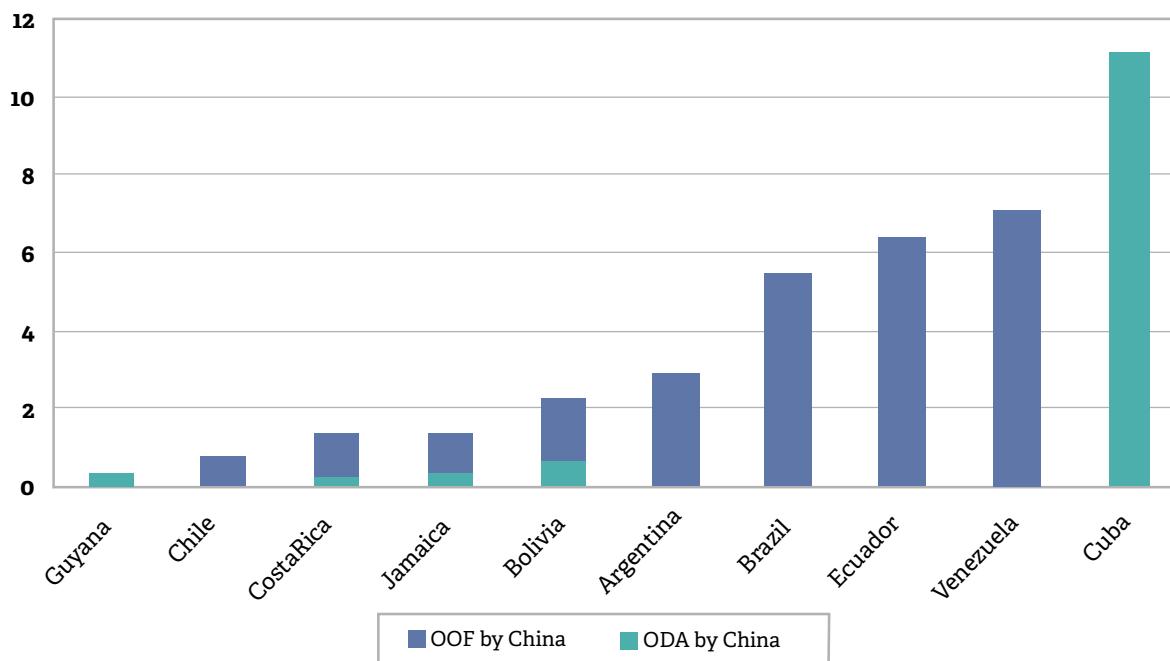
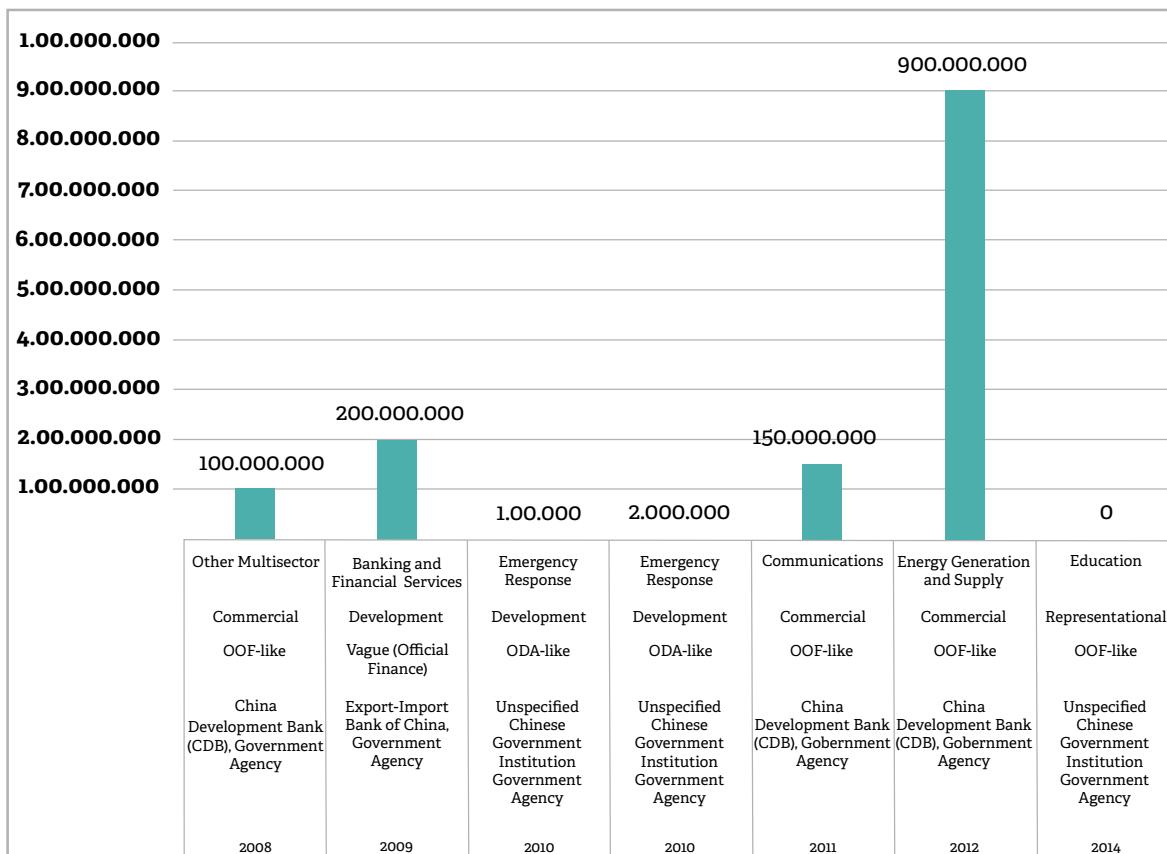


Gráfico 14. Global Chinese Official Finance Dataset AidData, Case «Chile», 2008-2014
(montos en US dólares).



Fuente: AidData's Global Chinese Official Finance Dataset, 2000-2014, Version 1.0 (2017).

Nota: para el año 2014, la base no ofrece información del monto de la inversión.

El segundo proyecto fue el 2009, donde el Exim-Bank de China firmó un acuerdo de financiamiento de 200 millones de dólares con el Banco de Chile para facilitar proyectos de Desarrollo.

En el año 2010 hay dos flujos identificados. Primero China donó 1 millón de dólares a Chile para la ayuda tras el terremoto. El Segundo fue un envío de suministros por valor de 2 millones de dólares a Chile también en relación con los efectos del terremoto.

En el 2011, China Development Bank y HSBC firmaron un préstamo de 150 millones de dólares a Centennial Cayman Corporation Chile (Centennial) para financiar la red de telecomunicaciones 3G en Chile.

En el año 2012, China acordó invertir 900 millones de dólares como parte de un plan de construcción de tres años para construir plantas de energía fotovoltaica en Chile. La empresa china de energía renovable Sky Solar junto con el conglomerado local Siglo Koppers SA y el Banco de Desarrollo de China acordaron invertir en el proyecto. El acuerdo incluye proyectos de energía fotovoltaica por un total de 300MW en Chile.

Finalmente, para el año 2015, China abrió un Instituto Confucio en la Universidad Santo Tomás de Chile. No existe información disponible ni detalles sobre el contenido y monto de esta inversión. Tiene sedes en la Pontificia Universidad Católica de Chile y en la Universidad de la Frontera (UFRO), este último abierto en 2020. Esto es importante debido a las nuevas preocupaciones acerca de la influencia del capital en otros países tiene que ver con datos y transferencia de conocimiento. Así, por ejemplo, en Canadá y Estados Unidos se han mostrado preocupados por convenios de investigación de Huawei con universidades canadienses y con los reales objetivos de los investigadores chinos que piden visas de investigación en Estados Unidos.⁹⁸ Los Institutos Confucio, además, han sido catalogados como una de las principales fuentes de soft power por los especialistas y diferenciados de los Institutos Goethe y Alianzas Francesas en su forma y fin.⁹⁹

3.3. Participación accionaria en Chile

3.3.1. Registro de transacciones accionarias de países no-democráticos

Se destaca solo una selección de casos que fueron de alto conocimiento en la prensa local ya que no hay información pública disponible que permita clara y fácilmente analizar el origen de los dueños de las acciones de empresas chilenas:

⁹⁸ OCDE 2019 página 25. Y nota al pie número 58.

⁹⁹ Walker, C. (2018). «What Is Sharp Power?». *Journal of Democracy*, 29(3). Páginas 9-23

State Grid-Chilquinta

El 14 de octubre del 2019 Sempra Energy anunció que firmó un acuerdo para vender su participación accionaria en sus negocios chilenos, incluida su participación del 100% en Chilquinta Energía S.A. (Chilquinta Energía), a la empresa China State Grid International Development Limited (SGID).¹⁰⁰ La venta también incluirá la participación del 100% de Sempra Energy en Tecnored SA, que proporciona servicios de construcción e infraestructura eléctrica a Chilquinta Energía y terceros, y su participación del 50% en Eletrans SA, que posee, opera y mantiene instalaciones de transmisión de energía. En esta compra, la compañía china State Grid se impuso a Enel, empresa italiana que también quería quedarse con Chilquinta, en el mayor negocio del año en Chile hasta esa fecha, valorada en más de US\$ 2.200 millones.

Joyvio-Australis

A finales de julio del 2019, Joyvio, empresa estatal de origen chino, concretó la compra de la empresa chilena Australis por US\$ 920 millones. Australis es una de las empresas salmoneras más grande en el país. La operación de adquisición de parte de la china Joyvio de Australis Seafoods, para con la salmonera se informó el 30 de julio del 2019 a la Comisión para el Mercado Financiero (CMF), que finalizó con la oferta pública de adquisición (OPA) que lanzó Food Investment, filial de la firma asiática, por la compañía acuícola.¹⁰¹ De esta forma, la compañía del holding Legends —que además de dueña de Joyvio es propietaria de Lenovo—, debió pagar más de US\$ 920 millones por la salmonera. Así, la operación se convierte en la más grande de la industria salmonera hasta el momento, secundada por la compra de AquaChile —de mayor tamaño que Australis— por parte de Agrosuper en US\$ 850 millones.¹⁰²

Tianqi-SQM

En diciembre del 2018, la firma china Tianqi compró el 24% de SQM, pagando US\$ 4.100 millones por las acciones de Nutrien en la minera no metálica. En un remate de acciones, el mayor realizado en la Bolsa de Santiago, la compañía china cerró el proceso que concentra aún más la industria del litio. De esta forma, los US\$ 4.100 millones que Tianqi desembolsó para adquirir las acciones de

¹⁰⁰ Revista Energía (2019). «State Grid International Development Limited compra Chilquinta en más de US\$ 2.200 millones». *Revista Energía*, 14 octubre 2019.

¹⁰¹ Orellana, G. (2018). «China Joyvio acuerda compra de salmonera chilena Australis por hasta US\$880 millones». El Pulso, *La Tercera*, 18 noviembre 2018.

¹⁰² Garcés, J. (2019). «Los detalles de la oferta de compra de Joyvio por Australis Seafoods». *Salmon Expert*, junio.

Nutrien en la participación de SQM, muestran la lucha global por los activos de litio, en un momento en que los productores del mineral compiten por satisfacer la demanda de los fabricantes de automóviles eléctricos que buscan a su vez llevar vehículos al mercado masivo en los próximos años.¹⁰³ Es importante destacar que China no fue el único país no-democrático interesado en entrar a la propiedad de la minera-química chilena. La empresa Saudi Arabian Mining (MAADEN), el mayor productor de metales del reino saudí había manifestado públicamente en 2017 que quería llegar al mercado internacional mediante fusiones y adquisiciones y entre esas opciones se encontraba el 32% de SQM que Potash tuvo en venta.

Yantai Changyu Wine-Bethwines (Viña Indómita y otras)

La empresa vitivinícola más antigua de China y la tercera más grande del mundo, compró en junio del 2017 por US\$ 55 millones el 85% de Bethwines, matriz de Viña Indómita, Santa Alicia y Dos Andes, comprando así tres viñas de la chilena Bethia. El 15 % restante de los viñedos quedará en manos del joint venture Lambo SPA.

State Power Investment (SPIC)-Pacific Hydro

Uno de los cinco mayores grupos de generación energética en China, en enero de 2016 adquirió Pacific Hydro y el año 2017-2018 inauguró Punta Sierra, el primer parque eólico de la firma en el país, en Ovalle. El 28 de enero de ese año se concretó la adquisición —conocida internamente como «proyecto ABC»—. State Power Investment Corporation (SPIC) utilizará la eléctrica radicada en Chile Pacific Hydro como plataforma para invertir en América Latina.

De hecho, Pacific Hydro tiene ya previsto desembolsar US\$ 2 mil millones en Chile entre los años (2017-2021), invirtiendo en centrales solares, eólicas e hidráulicas, así como también adquirir activos, como anunció José Antonio Valdés, presidente de la eléctrica chilena.¹⁰⁴ SPIC es uno de los cinco mayores grupos de generación energética en China y uno de los tres mayores desarrolladores y operadores de energía nuclear de ese país. La empresa estatal china cuenta con un total de activos valorizados en US\$ 119.400 millones, así como 107.400 MW en centrales eléctricas, lo que equivale a más de cinco veces toda la capacidad instalada de Chile. Aunque es un gran desarrollador de energía nuclear en China, su foco hoy son las energías renovables; por ejemplo: tiene más de 10 mil MW instalados en energía eólica y es el mayor operador solar en el mundo, con 5 mil MW de capacidad.

En Chile, la empresa china también busca crecer en estos rubros. Está construyendo, por ejemplo, el parque eólico Punta Sierra en Ovalle (108 MW) y está finalizando la evaluación ambiental de la hidroeléctrica Nido de Águilas (125 MW), a la par se encuentra evaluando tres desarrollos hidráulicos por un total de 250 MW. En todo esto, Pacific Hydro invertirá US\$ 1.000 millones, a lo que se agregan otros US\$ 1.000 millones contemplados en el presupuesto para adquirir activos. «Nuestra meta es duplicar la actual capacidad instalada en los próximos cinco años», ha dicho el ejecutivo.¹⁰⁵

China Southern Power Grid-Transelect

Otra transacción relevante ocurrió en marzo del 2018 cuando la empresa China Southern Power Grid, adquirió una parte relevante de Transelect. La adquisición de Transelect por parte de China Southern Power Grid International en marzo del 2018 fue por US\$1.300 millones por el 27,7% de las acciones.

Southern Power Grid International se perfiló desde un inicio como una de las favoritas por hacerse de la participación en la eléctrica chilena. Es más, durante el proceso de venta, sus representantes en Chile se reunieron con Andrés Romero, secretario ejecutivo de la Comisión Nacional de Energía (CNE), para solicitarle «información sobre temas regulatorios», de acuerdo con lo que indica la plataforma de lobby.

China Jiangsu Yanghe Distillery-Viña San Pedro Tarapacá (VSTP)

Entró a la propiedad de Viña San Pedro Tarapacá (VSTP), tras adquirir el 12,5% de la propiedad (valorado en US\$ 66 millones) mediante su filial Yanghe, dedicada la producción y distribución de licores, lo que fue interpretado como un intento para prospectar la industria.

Fujian-Sigdo Koppers

Una de las empresas más importantes de China, Fujian, que es una empresa subsidiaria de China Power, estableció en diciembre del 2017 una empresa conjunta con Alumini, la filial local de la empresa brasileña QuAAtro, para poder explotar los más de 90 proyectos que el Coordinador Eléctrico licitará en Chile durante los próximos años.¹⁰⁶ Para esto, la inversión que se fijaron será de entre US\$ 300 millones y US\$ 400 millones. Se trata nada más que de la principal compañía en materias de construcción de proyectos energéticos de China, que ya contaba con presencia en Latinoamérica, a través de un joint-venture con QuAAtro en Brasil, en el que también participa la

¹⁰³ Pauta (2018). «Los puntos clave del cierre de la compra de Tianqi del 24% de SQM Pauta», 3 de diciembre.

¹⁰⁴ Revista Energía. (2016). Controlador chino de Pacific Hydro invertirá US\$ 2.000 millones . Editorial RE, 11 julio 2016

¹⁰⁵ Ibidem.

¹⁰⁶ Electricidad (2017). «Principal constructora energética china aterriza en Chile y fija centro para expansión regional».Revista Energética Electricidad, 7 diciembre.

empresa chilena Sigdo Koopers, vehículo de inversión mediante el cual han construido cerca de 1.200 kilómetros de redes durante los últimos tres años, participando principalmente en proyectos destinados a la también del gigante asiático State Grid.

Con todo, las empresas acordaron trabajar en conjunto el desarrollo de los contratos por ejecutar que mantiene Alumini hasta mayo de 2019, valorado en unos US\$ 50 millones. Alumini se encuentra en Chile hace más de diez años y cuentan con una facturación anual sobre los US\$ 100 millones. Han construido más de 40 proyectos y 1.000 kilómetros en líneas eléctricas, once subestaciones, además de la participación en la construcción de la Transmisora Eléctrica del Norte (TEN).¹⁰⁷

Uranium One (Rosatom) en proyecto de Wealth Minerals

Según la agencia de noticias rusa Sputnik, Rosatom (la empresa estatal rusa encargada de negocios en energía nuclear) quiere ocupar el 10% del mercado mundial del litio hacia el 2030.¹⁰⁸ De ahí que, durante octubre de 2019, Rosatom manifestó su intención de comprar el 51% del proyecto de la canadiense Wealth Minerals en Atacama a través de su filial Uranium One.¹⁰⁹ La propuesta de Wealth Minerals y Uranium One sería, según los distintos antecedentes, generar una alternativa al proceso de secado solar, con un menor impacto medioambiental y mayor eficiencia.

Qatar Airways en Latam

Qatar Airways, propiedad del gobierno de Qatar, ingresó a la propiedad de Latam Airlines en Julio de 2016. Esto, firmando un acuerdo para adquirir 10% del capital del grupo aéreo, en el marco de una ampliación de capital por 613 millones de dólares que requería la aprobación de los accionistas de las dos compañías fusionadas (LAN y TAM) bajo la marca Latam. En esta operación se cedió la participación a Qatar Airways Investments, brazo inversor de la compañía con sede en Londres, por parte

de los socios Cueto, Amaro, Eblen y Bethia.¹¹⁰ Luego, en 2019, la empresa hizo pública su intención de ampliar su participación hasta en un 20% de la propiedad.

3.3.1. Participación de países no-democráticos en bancos e instituciones financieras en Chile

Con respecto al establecimiento de bancos de financiamiento y bancos que ayudan al desarrollo de origen chino en el país, podemos observar que el primer banco chino en establecerse en el país fue el China Construction Bank Corporation (CCBC) que abrió su primera sucursal en Chile el 9 de mayo del 2019, bajo el nombre de China Construction Bank, Agencia en Chile. La autorización para operar fue emitida el 9 de mayo del 2016 por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) de Chile. El principal objetivo de este banco es el de prestar servicios financieros a empresas chinas que se quieran establecer o invertir en la región latinoamericana, con especial énfasis en los sectores de minería y telecomunicaciones. Los asesores legales del CCBC en Chile fueron la firma de abogados Morales & Besa.

De la misma forma, el Bank of China inauguró sus oficinas bancarias en Chile en junio del 2018, convirtiéndose en el segundo banco chino con una sucursal en el país. «Chile siempre ha sido un mercado extranjero al que Bank of China otorga gran importancia»,¹¹¹ dijo Chen Siqing, presidente del directorio de Bank of China, durante la ceremonia de inauguración en Santiago. «La apertura de esta agencia en Chile busca promover el desarrollo de la cooperación e inversión económica y comercial entre los dos países y utilizar la fuerza de las finanzas para fortalecer la amistad entre China y Chile, fomentando una cooperación que sea de beneficio mutuo para los dos países», añadió.¹¹² El foco de la agencia estará entonces en la inversión china en Chile, firmas locales en industrias o sectores clave y exportadores e importadores chinos y chilenos, ofreciendo una gama de productos que incluye la banca comercial y el financiamiento del comercio exterior con el fin de contribuir al desarrollo de las relaciones bilaterales. «El Banco de China juega un papel esencial en la promoción de inversiones en el

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Sputnik (2020). «Rosatom quiere ocupar el 10% del mercado de litio para 2030» visitado el 1 de diciembre de 2020, disponible en: <https://mundo.sputniknews.com/economia/202009221092850089-rosatom-quiere-ocupar-el-10-del-mercado-de-litio-para-2030/>

¹⁰⁹ Diario Financiero (2019), Grupo Nuclear Ruso compra 51% de participación de proyecto de litio en Chile , visitado el 1 de diciembre de 2020, disponible en: <https://www.df.cl/noticias/internacional/economia/grupo-nuclear-ruso-comprara-51-de-participacion-de-proyecto-de-litio-en/2019-10-15/122551.html>

¹¹⁰ Latam Airlines (2016) Qatar Airways efectúa la compra del 10% del capital de LATAM Airlines visitado el 29 de enero de 2021, disponible en <https://es.travel2latam.com/nota/5373-qatar-airways-efectua-la-compra-del-10-del-capital-de-latam-airlines>

¹¹¹ InvestChile. (2018). «Bank of China elige a Chile para expandirse en Latinoamérica». Disponible en: <http://blog.investchile.gob.cl/bloges/bank-of-china-elige-a-chile-para-expandirse-en-latinoamerica>.

¹¹² Ibid.

exterior por parte de empresas chinas», señaló Xu Bu, el exembajador de China en Chile, en la misma instancia.¹¹³

Finalmente, cabe destacar que, en mayo del 2017, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras (BAII), un prestamista multilateral creado y controlado por China, anunció su visto bueno para la incorporación de Chile como miembro de la entidad. La entrada de Chile en la organización representa una herramienta más con la que lograr financiación para proyectos de infraestructura en su territorio. «Estamos convencidos que formar parte de esta institución supondrá un gran beneficio para proyectos de conectividad e infraestructura», aseguró la presidenta chilena, Michelle Bachelet, junto al presidente del BAII, Jin Liqun, en una declaración conjunta en Pekín en el 2015.¹¹⁴ Desde que se inauguró oficialmente a principios de 2016, la entidad ha concedido préstamos US\$ 2.075 millones, principalmente a países del sur, sureste y centro de Asia. Entre sus miembros fundadores (no regionales) están Brasil y España, mientras que Perú y Venezuela se unieron al club un par de meses antes que Chile. Además de Chile, el banco anunció la entrada de Bolivia, Baréin, Chipre, Grecia, Rumanía y Samoa, con lo que la cifra total de miembros asciende a 77. Muchos de los proyectos financiados por el BAII llevan la etiqueta de «Las Nuevas Rutas de la Seda», una propuesta de China para promover los vínculos por tierra y mar entre Asia, África y Europa a través de revitalizar conexiones comerciales y sobre todo mediante la oferta de miles de millones de yuanes para inversiones en infraestructuras.

3.4 Inversiones en licitaciones de obras públicas de países no democráticos

3.4.1. Detalle de licitaciones de obras públicas

En Chile la irrupción de empresas de países no-democráticos ha sido mayoritariamente a través de adquisiciones directas o negocios con empresas públicas como Codelco o Enap. En el caso de las licitaciones públicas, su participación es incipiente, por lo que el análisis está limitado a pocos de proyectos de infraestructura.

Según los testimonios recopilados para este reporte, una de las causas de esto es la costumbre de estas empresas de negociar gobierno a gobierno (G2G) a la hora de analizar la posibilidad de realizar obras de infraestructura. Esto no es costumbre para las ofertas públicas en

Chile, que normalmente conllevan un concurso público, transparente y con bases de licitación rígidas.

En los últimos años, empresas públicas de países no-democráticos, especialmente de China y Rusia, han seguido los requerimientos de postulación a distintas licitaciones en los principales ministerios que realizan este tipo de ofertas. Rosatom, la empresa estatal rusa de energía nuclear que hoy participa en el proyecto de extracción de litio del salar de Atacama, por ejemplo, ha tenido interés en invertir en el sector al menos desde mediados de 2016 y ha solicitado una serie de reuniones con autoridades chilenas en especial en el Ministerio de Minería y la Agencia nuclear de Chile para ver oportunidades de explotación de litio.¹¹⁵

Luego de una solicitud de transparencia realizada por nosotros al Ministerio de Obras Públicas en abril de 2020 (contestada en agosto del mismo año), y centrada en el interés de empresas de China en licitaciones públicas de dicha institución desde 2015 a 2020 —ya que China es uno de los países no-democráticos con mayor relación e inversiones con Chile—, se pudo constatar que China Harbour Engineering Company Limited (CHEC), contando sus filiales China Communications Construction y Company China Railway Construction Corporation, todas estatales, era el conglomerado más activo en la compra de las bases de licitación, con ocho proyectos. CHEC habría presentado ofertas a dos proyectos: el primero llamado AVO II; y el segundo Embalse Las Palmas. Quedaron pendiente otros proyectos, estos son la Red Aeroportuaria Austral para septiembre de 2020, y Ruta 5 Tramo Talca Chillán para la misma fecha. CHEC se adjudicó y está construyendo el embalse Las Palmas y presentó la mejor oferta para la Ruta 5 en el tramo Talca-Chillán en noviembre de 2020 (Ver figura 3 enviada por MOP).

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Fontdeglosa, X. (2017). «Chile se suma al banco de desarrollo promovido por China». *El país*, 13 mayo 2017.

¹¹⁵ Pueden verse antecedentes de estar reuniones en los siguientes registros y en el estudio de casos 6, pregunta 7:

Ley de Lobby (2016) Patricio Aguilera - Audiencia AU003AW0190104 , visitado el 3 de diciembre de 2020, disponible en: <https://www.leylobby.gob.cl/instituciones/AU003/audiencias/2016/23437/109912>

Ley de Lobby (2016) "Ignacio Moreno Fernández - Audiencia AS001AW0190112", visitado el 4 de diciembre de 2020, disponible en: <https://www.leylobby.gob.cl/instituciones/AS001/audiencias/2016/381/106825>

Ley de Lobby (2020) Jaime Salas - Audiencia AU003AW0798604 , visitado el 14 de diciembre de 2020, disponible en: <https://www.leylobby.gob.cl/instituciones/AU003/audiencias/2020/272451/412289>

Figura 3. Resultados solicitud de acceso a la información pública sobre empresas chinas que compraron bases de licitación, Ministerio de Obras Públicas, Agosto 2020.

Número	Empresa	Proyecto	Presentó Ofertas
→ 1	→ China Harbour Engineering Company Limited (CHEC)	→ Ruta Nahuelbuta → Rutas del Loa → AVO II → Embalse Las Palmas → Ruta 68-78 → Ruta 66 → Red Aeroportuaria Austral	→ No → No → Sí → Sí → No → No → No
→ 2	→ China Harbour Engineering Company Limited (CHEC) → China Communications Construction Company (CCCC); China Railway Construction Corporation	→ Ruta 5 Tramo Talca-Chillán	→ Sí
→ 3	→ China Gezhouba Group Company Limited	→ Rutas del Loa	→ No
→ 4	→ China Road and Bridge Corporation	→ Ruta 68-78	→ No
→ 5	→ China Railway	→ Ruta 66	→ No
→ 6	→ Consorcio Iberoasiático (China Road and Bridge Corporation, Puentes y calzadas Grupo Empresas)	→ Red Maule	→ Sí

En el caso del Embalse Las Palmas, el proyecto corresponde a una inversión de cerca de USD\$ 159 millones por 228 meses en la región de Valparaíso, para satisfacer principalmente necesidades de riesgo con un volumen de 55 millones de m³ de capacidad e inundando alrededor de 252 hectáreas.¹¹⁶

Por otro lado, para el tramo Talca-Chillán de la ruta 5, China Railways (CRCC) presentó una oferta en competencia con Sacyr y Cintra-Intervial que fue catalogada como la más atractiva.¹¹⁷ En este caso, se trata de un proyecto de renovación de infraestructura, en el que se contempla una inversión de alrededor de US\$ 804 millones y que fue adjudicado durante principios del 2021.¹¹⁸

En Chile, estos procesos no han sido cuestionados y no existen acusaciones sobre irregularidades en el territorio nacional. Sin embargo, CHEC, la mayor participante en estos proyectos en Chile, tiene una serie de acusaciones y sanciones tanto de países como de organizaciones internacionales.¹¹⁹ Por ejemplo, en Bangladesh se cuestionó y canceló un potencial contrato con la empresa para construir una carretera tras acusaciones de soborno y fraude.¹²⁰ Por otro lado, el Banco Mundial ha sancionado en más de una ocasión a la misma compañía y sus subsidiarias. Además de los dos casos mencionados, existen antecedentes vinculando a esta empresa y otras inhabilitaciones, durante los últimos años, en general relacionadas con proyectos en África, Eurasia y el su-

¹¹⁶ Concesiones.cl (2017), Concesión Embalse Las Palmas, visitado el 29 de enero de 2021, disponible en http://www.concesiones.cl/proyectos/Paginas/detalle_adjudicacion.aspx?item=192

¹¹⁷ Concesiones.cl (2020) Acta de apertura de licitación visitado el 29 de enero de 2021, disponible en http://www.concesiones.cl/proyectos/Documents/Ruta%205%20Talca%20-%20Chillan/2020/apertura_de_Ofer tas_Economicas_TACHI.pdf

¹¹⁸ Concesionescl (2020), visitado el 29 de enero de 2021, disponible en http://www.concesiones.cl/proyectos/Paginas/detalle_adjudicacion.aspx?item=200 y La Tercera,(2021) <https://www.latercera.com/pulso/noticia/mop-adjudica-concesion-de-ruta-5-talca-chillan-a-consorcio-chino-por-cerca-de-us800-millones/SVIOCVDLRGZBG3CY2YUNCVFQ/>

¹¹⁹ Bloomberg (2018). «A Chinese Company Reshaping the World Leaves a Troubled Trail, CCCC, Belt and Road's biggest builder, is besieged by allegations of fraud, corruption, and environmental damage», visitado el 12 de enero de 2021, disponible en <https://www.bloomberg.com/news/features/2018-09-19/a-chinese-company-reshaping-the-world-leaves-a-troubled-trail>

¹²⁰ SCMP (2018). «Bangladesh blacklists Chinese construction firm, cancels highway deal after bribe claim». visitado el 12 de enero de 2021, disponible en <https://www.scmp.com/news/asia/south-asia/article/2129493/bangladesh-blacklists-chinese-construction-firm-can-cels-highway>

deste asiático. Cabe destacar que la lista de empresas inhabilitadas del Banco Mundial tiene también marcadas a firmas como Odebrecht con todas sus filiales, incluida la chilena. En general, estas medidas se toman cuando existen casos de fraude y corrupción en adjudicaciones de proyectos de infraestructura.¹²¹

3.4.2. Casos destacados de interés de participación en concesiones recientes de países no-democráticos.

a) Concesión de tren rápido Santiago-Valparaíso y el intento de uso de ley general de ferrocarriles por parte de una empresa chino-chilena (2018)

Este proyecto tenía como inversionista directo a una alianza llamada TVS entre la empresa chilena Sigdo-Koppers y la empresa china China Railways Group Limited (CREC) al parecer gracias a una antigua ley que permitía hacer tratos directos en materia de ferrocarriles. Sin embargo, una serie de polémicas terminó abriendo un proceso a licitación al cual llegó un segundo proyecto para unir las dos ciudades de parte de FCC, Agunsa y la española Talgo. Finalmente CREC salió de su alianza TVS y su lugar lo ocupó la española Acciona. Actualmente los dos consorcios siguen haciendo los estudios, pero debido a la pandemia se encuentran detenidos.¹²²

b) Concesión de buses eléctricos bajo negociación directa y no competencia (2019)

Una de las mayores y más publicitadas relaciones entre empresas chinas y el sistema público chileno es el contrato para la provisión de buses eléctricos en Santiago. Después de dos años de prueba, el 15 de octubre del 2019 Chile abrió el primer corredor de buses 100% eléctricos del país—que también es la primera ruta de buses 100% eléctricos en América Latina—, con una flota de 183 autobuses de la compañía china BYD.¹²³ A mediados de 2020, la empresa china proveía alrededor de 455 buses en el sistema del Transantiago, a través de alianzas con empresa (privada) de transporte público chilena Metbus y la eléctrica Enel, siendo la flota de transporte eléctrico público más grande

¹²¹ Banco Mundial (2021) Procurement - World Bank Listing of Ineligible Firms and Individuals, visitado el 12 de enero de 2021, disponible en <https://www.worldbank.org/en/projects-operations/procurement/debarred-firms>

¹²² Cooperativa. <https://cooperativa.cl/noticias/pais/transportes/ferrocarriles/proyecto-de-tren-rapido-santiago-valparaiso-se-congelo-producto-de-la/2021-02-15/170400.html>

¹²³ Enel (2019) «Enel X, Metbus y BYD inauguran primer electrocorredor de Latinoamérica por donde circularán exclusivamente buses eléctricos», visitado el 12 de enero de 2021, disponible en <https://www.enel.cl/es/conoce-enel/prensa/press-enel-x/d201910-enel-x-metbus-byd-primer-electrocorredor.html>

de América Latina.¹²⁴ En esta negociación participó el Ministerio de Transportes, por lo que este acuerdo lleva no solo un acuerdo con el gobierno, sino además con la proveedora italiana de energía y la empresa de transportes chilena. Según los registros de Lobby del ministerio de Transportes, las tres empresas acudieron a audiencias para gestionar estas operaciones. BYD ha tenido más de diez reuniones con el ministerio. El 2016 Metbus se reunió con el ministro para discutir sobre el plan piloto de los buses eléctricos. Desde noviembre de 2016, Enel también gestionó reuniones para «promover la adopción de la movilidad eléctrica en el transporte público metropolitano».

Hasta la fecha, la red de buses eléctricos ha tenido buena calificación por parte de los usuarios del sistema público de transportes y no se han reportado o revisado irregularidades. Sin embargo, la negociación de este trato no fue una licitación o competencia, sino más bien una negociación directa entre proveedores que ya tenían una relación y operaciones con el Estado y el sistema público, los datos de Lobby asociados al proceso por parte de BYD están disponibles en el portal de transparencia.

c) Países no-democráticos interesados en la participación del mercado del litio.

A fines de 2016 Corfo y Albemarle (exRockwood Litio Ltda.) acordaron por medio de un contrato que el 25% del litio que produce la empresa sería ofrecido a empresas chilenas interesadas en la fabricación de productos en Chile de mayor valor agregado con el litio como insumo y así desarrollar una industria vinculada a este mineral de manera de afrontar de mejor forma la creciente demanda de componentes para el mercado de autos eléctricos y vehículos híbridos (electromovilidad).¹²⁵

Así, en 2017, explorando opciones para entregarle un valor agregado a la explotación del litio en Chile se abrió una convocatoria a la que postularon 12 empresas canadienses, coreanas, chilenas, chinas, estadounidenses y rusas¹²⁶. A la segunda etapa del proyecto pasaron siete empresas que entregaron ofertas para el proceso de industrialización del mineral: TVEL Fuel Company of Rosatom de Rusia, Suchuan Fulin Industrial Group Co. Ltd. de China, Shenzhen Matel Tech.Co. Ltd. y Jiangmen

¹²⁴ Xinhua (2020). «Transporte público chileno suma 150 nuevos autobuses eléctricos chinos». visitado el 12 de enero de 2021, disponible en http://spanish.xinhuanet.com/2020-07/01/c_139179373.htm

¹²⁵ Corfo (2017). «12 Empresas postularon para industrializar el litio de Chile», visitado el 29 de enero de 2021, disponible en https://www.corfo.cl/sites/Satellite?c=C_NoticiaNacional&cid=1476720042307&d=Touch&pagename=CorfoPortalPublico%2FC_NoticiaNacional%2FcorfoDetalleNoticiaNacionalWeb

¹²⁶ Corfo (2018). «Corfo Litio», visitado el 29 de enero de 2021, disponible en <https://www.corfo.cl/sites/cpp/corfolitio>

Kanhoo Industry Co. Ltd. de China; Molymet de Chile; Gansu Daxiang Energy Thecnology Co. Ltd. de China; SAMSUNG SDI Co. Ltd. y POSCO de Corea. La licitación se canceló, retirándose las tres firmas que habían pasado al siguiente estadio de la licitación.¹²⁷

Este proyecto marcó un interés de países no-democráticos, en particular China y Rusia por la explotación de yacimientos de litio en el país. Un año después (en 2018), Tianqi —empresa china— formalizó su entrada a SQM, empresa explotadora de litio, en una inversión histórica para el país. Ese mismo año, Rosatom, la empresa rusa dedicada sobre todo a proyectos de energía nuclear, llegó a un acuerdo con la canadiense Wealth Minerals, para adquirir el 51% de un proyecto de litio en el salar de Atacama. El caso completo fue analizado en la sección 3.5, caso 6. Por otro lado, en 2019 Corfo abrió una nueva convocatoria para captar iniciativas que otorguen valor agregado al litio creando un Instituto de Tecnologías Limpias (ITL) con fondos por alrededor US\$194 millones. Se recibieron cuatro propuestas y finalmente el proyecto fue asignado a Associated Universities Inc.¹²⁸

d) Los intentos de Huawei por ganar la licitación del cable de fibra óptica transpacífico

Otra licitación que fue destacada por las fuentes entrevistadas para este estudio fue el proyecto del cable transpacífico entre Chile y Asia. Para la factibilidad de este proyecto se realizó un acuerdo de cooperación entre la Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel) y el Banco del Desarrollo (CAF) por US\$ 3 millones para el financiamiento.¹²⁹ El estudio de factibilidad fue licitado y adjudicado a un consorcio conformado por la estadounidense Telecommunications Management Group Inc. (TMG) y WFN Strategies LLC. (WFN).¹³⁰ Por su parte, Huawei también había realizado un estudio de factibilidad para

¹²⁷ El Mercurio (2019). Corfo y la caída del proceso de valor agregado del litio , visitado el 1 de diciembre de 2020, disponible en: <http://www.elmercurio.com/Inversiones/Noticias/Analisis/2019/07/29/Corfo-y-caida-del-procesode-valor-agregado-del-litio-Se-tienen-que-hacer-las-cosas-mejor.aspx>

¹²⁸ El detalle de los cuatro postulantes: https://www.corfo.cl/sites/Satellite?c=C_NoticiaNacional&cid=1476725789962&d=Touch&página=CorfoPortalPublico%2FC_NoticiaNacional%2FcorfoDetalleNoticiaNacionalWeb

¹²⁹ CAF (2019). Chile y CAF liderarán el estudio de factibilidad para la primera puerta digital entre Sudamérica y Asia visitado el 30 de enero de 2021, disponible en: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2019/07/chile-y-caf-lideraran-el-estudio-de-factibilidad-para-la-primer-puerta-digital-entre-sudamerica-y-asia/>

¹³⁰ Subtel (2019) MTT adjudica elaboración del Estudio de Factibilidad del Cable Submarino Asia-Sudamérica visitado el 30 de enero de 2021, disponible en: <https://www.subtel.gob.cl/mtt-adjudica-elaboracion-del-estudio-de-factibilidad-del-cable-submarino-asia-sudamerica/>

la obra en 2017,¹³¹ y había presentado un proyecto paralelo al gobierno de Sebastián Piñera para construir un Data Center en Chile como parte de su estrategia de inversión.

Por protocolo, la Subtel licitó el proyecto por conducto regular y con todas las bases abiertas para la postulación. En este contexto, destacaron dos proyectos, el de Huawei (involucrado al menos desde 2015),¹³² y el de la Japonesa NEC. Pese a que varios expertos daban por ganadora a la oferta china,¹³³ el Gobierno de Chile optó por oferta nipona.

3.5. Casos de estudio sobre inversiones en Chile

Criterios de selección y casos de estudio

Para efectos de esta investigación se revisaron seis casos de negocios o inversiones con países no-democráticos en Chile. Para seleccionar los casos se utilizaron los siguientes criterios:

- 1) El primer criterio de selección de casos consistió en identificar inversiones realizadas en Chile o casos de negocios con países extranjeros considerados como «no libres» por el índice de Freedom House, en su edición 2020.
- 2) El segundo criterio de selección se basó en que las empresas o sociedades involucradas en ese negocio en Chile hayan sido acusadas o condenadas por delitos tipificados en el extranjero como corrupción, abuso de poder o violaciones de derechos laborales, que hayan sido beneficiadas de alguna forma por los gobiernos locales o que hayan sido cuestionadas o sancionadas por algún organismo internacional. En corto, que sus acciones en el extranjero puedan propiciar un análisis de su participación en Chile.
- 3) El tercer criterio fue que estos casos involucraran inversiones mayores a US\$ 5 millones, que es el monto con el que estas son gestionadas por InvestChile.

Esta metodología no discrimina según la naturaleza de la inversión. Se propone al menos un caso de cada país extranjero señalado por CIPE (Rusia, China, Venezuela).

¹³¹ Infraestructura Pública (2017). «El Plan Huawei para unir Shangai y Chile con un cable submarino». visitado el 29 de enero de 2021, disponible en <http://www.infraestructurapublica.cl/el-plan-huawei-para-unir-shangai-y-chile-con-un-cable-submarino/>

¹³² Ley de Lobby (2015). Pedro Mariano Huichalaf Roa - Audiencia AN002AW0002454 visitado el 29 de enero de 2021, disponible en <https://www.leylobby.gob.cl/instituciones/AN002/audiencias/2015/28/678>

¹³³ Pulso, La Tercera (2019). «La hoja de ruta del nuevo cable transoceánico que llegará a Chile». visitado el 30 de enero de 2021, disponible en <https://www.latercera.com/pulso/noticia/la-hoja-ruta-del-nuevo-cable-transoceánico-llegara-chile/261943/>

la) además de un caso especial relacionado con Irán. El análisis en particular se realizó por medio de variables comparables entre proyectos a través de preguntas estandarizadas referidas de estudios de CIPE anteriores sobre Capital Corrosivo. En la Figura 4 se puede apreciar el detalle de cada caso y sus características según los criterios de selección:

Este análisis se enfrentó, sin embargo, a una serie de limitaciones. En primer lugar, se entiende que solo se suscribe a casos que tienen suficientes antecedentes públicos/digitales. Segundo, las denuncias tuvieron que haber sido hechas por organismos oficiales. Y en tercer lugar, esta análisis resulta de casos particulares de países no-democráticos y no de un registro generalizado de todas las inversiones en Chile que han derivado en problemas. En resumen, este análisis descriptivo de casos permite abrir un seguimiento a empresas cuestionadas, que han tenido antecedentes de cuestionamiento en otras partes.

Figura 4.

Año	País	Empresa inversora	Estatal o Privada	% Estatal (comprobable)	Proyecto o empresa	Sector	Subsector	% de participación (Chile)	Monto inversión MM
→ 2005	China	Minmetals	Estatal	100 %	Codelco	Minería	Cobre	50 %	\$550
→ 2018	China	Three Gorges	Estatal	100 %	Cornelio Bren-nand, proyecto Rucalhue.	Energía	Hidroeléctrica	100 %	\$240
→ 2019	China	State Grid	Estatal	100 %	Sempra (Chilquinta)	Energia	Distribución	100 %	\$2.230
→ 2018	Irán	Estado de Irán	Estatal	100 %	ENAP	Petróleo	N/A	0 %	\$23
→ 2019	Venezuela	Remaja	Privada	N/A	Exportación de cajas CLAP y Úrea a y desde Venezuela	Petróleo y alimentos	Alimentos	100 %	\$80
→ 2020	Rusia	Rosatom	Estatal	100 %	Venta de proyecto de litio	Minería	Litio	51 %	\$500

Fuente: Elaboración propia.

3.5.1. Análisis descriptivo de casos seleccionados

1) Contrato entre Codelco y Minmetals (China) para transacciones con precios preferentes y explotación de la mina.

Entre los años 2002 y 2006, Chile negoció el Tratado de Libre Comercio (TLC) con la República Popular China, el cual entró en vigor el 1º de octubre de 2006. Este se

convirtió en un acuerdo sin precedentes no solo para el gobierno chileno, sino además a nivel global, pues fue la primera vez en la historia de Partido Comunista Chino suscribiría un TLC con otro país. En ese contexto surgieron negociaciones para coexplotar la mina Gabriela Mistral (Gaby) ubicada en región chilena de Antofagasta junto con la estatal china Minmetals Corporation. La razón fue la que Corporación Nacional del Cobre (Codelco) de Chile no tenía el capital para realizar la inversión inicial en un proyecto de mediana envergadura.

Según la memoria anual de Codelco del año 2005, Codelco acordó con Minmetals la formación de una sociedad mixta (50% cada uno) denominada Copper Partners Investment Company Ltd. (CuPIC), con el fin de realizar operaciones de compra y venta de cobre de largo plazo. CuPIC compraría a Codelco cátodos de cobre a través de un contrato de abastecimiento de largo plazo para lo cual anticipaba un pago fijo (*up-front payment*) por una porción significativa del precio y pagaba un saldo de

precio (price balance) contra cada uno de los embarques del mineral.¹³⁴ Minmetals, por su parte, compraría a CuPIC durante la vida del contrato a los precios del mercado spot, a los que incorporaría, a su vez, los premios determinados por Codelco en sus ventas directas en el mercado chino. El contrato de largo plazo abarcaría 15

¹³⁴ El saldo de precio consideraría un precio base fijo real y una fórmula de ajuste durante el período de vigencia del contrato incorporando factores tales como la inflación y una participación sobre los precios de mercado vigentes al momento de los embarques.

años, comprendería 55.750 toneladas anuales y un pago anticipado de US\$ 550 millones.¹³⁵

El agente financiero y las necesidades de financiamiento fueron cubiertas por el Banco de Desarrollo de China (China Development Bank).¹³⁶ Este acuerdo fue firmado en Beijing en 2006 por el entonces presidente ejecutivo de Codelco, Juan Villarzú, antes de la promulgación del TLC entre ambos países, y significó un primer contacto de exploración de oportunidades entre ambos países. El proyecto fue aprobado por el directorio de Codelco en enero de 2006, cuando el cobre ya superaba los US\$2 por libra.¹³⁷ Pese a que el contrato duraba hasta el 2021 (15 años), fue terminado de manera adelantada —y de paso la empresa CuPic— en abril de 2016, tras una década de cuestionamientos asociados a la conformación de la empresa y a los precios del acuerdo en comparación con los del mercado cobre.

Este acuerdo fijaba un precio de venta de libra de cobre a US\$ 1,2 dólares la libra,¹³⁸ un precio que entonces se presentó como «sobre las expectativas de mercado» pero que fue muy inferior a los precios promedio del superciclo del cobre.¹³⁹ Como en todas las operaciones de futuros, se estaba corriendo un riesgo, y la libra de cobre llegó a hasta US\$ 4,6 en 2011, un nivel de precios que duró hasta 2016. Es decir, la proyección realizada en el acuerdo le entregó a China (el mayor comprador de este metal) un precio preferente de menos de la mitad del valor comercial durante alrededor de una década. En suma, las operaciones de compraventa de CuPic, además de las fluctuaciones del mercado, le costaron al Estado de

Chile alrededor de US\$ 2.300 millones, según denunció públicamente el exdirector de Codelco, Andrés Tagle el año 2014, cuando dijo que además, otros contratos a futuro habrían otorgado pérdidas por US\$4.700 millones más.¹⁴⁰ A pesar de que esto es parte de todo negocio de compra o venta de «futuros», esto se transformó en una polémica, además, porque la empresa CuPic se conformó en Islas Bermudas, un paraíso fiscal.¹⁴¹ Esto habría sido por iniciativa de la contraparte China. Ciertas irregularidades detectadas por el Servicio de Impuestos Internos de Chile provocaron que Codelco tuviera que pagar multas por cerca US\$149 MM en 2015.¹⁴² Debido a las sospechas y los costos del acuerdo con la estatal china, se creó una comisión investigadora en el Congreso chileno el año 2014 que invitó a las principales autoridades involucradas. En la comisión, el expresidente ejecutivo de Codelco, Villarzú, reconoció el perjuicio económico y se arrepintió del acuerdo.¹⁴³ También el exministro de Hacienda Nicolás Eyzaguirre dijo haber desconocido, como miembro del directorio, que la empresa tuviera negocios en paraísos fiscales, ya que estaba en su interés como Ministro de Hacienda lograr que los impuestos se pagaran en Chile.¹⁴⁴ La comisión concluiría que las pérdidas de miles de millones de dólares en mercados a futuro de cobre —ocasionadas por contratos celebrados entre 2005 y 2007— fueron resultados de un cambio brusco, imprevisible, espectacular y estructural del precio del cobre, acaecido a partir de la segunda mitad de 2006.

Pese a que el contrato fue perjudicial en términos de los ingresos proyectados, la evidencia recabada hasta ahora, luego de la comisión investigadora del Congreso

135. El Directorio ratificó asimismo la opción de Minmetals para adquirir, a precio de mercado, una participación minoritaria en la sociedad que explotaría el yacimiento Gaby, sujeta a la condición de que Codelco decida llevar adelante dicho proyecto Codelco, (2005) Memoria Anual 2005, visitado el 15 de agosto de 2020, disponible en: https://www.codelco.com/prontus_codelco/site/artic/20160404/asocfile/20160404103600/codelco_memoria_2005.pdf

136 Codelco (2005). «Minmetals y Codelco forman una alianza estratégica en cobre». visitado el 15 de agosto de 2020, disponible en: https://www.codelco.com/minmetals-y-codelco-forman-una-alianza-estrategica-en-cobre/prontus_codelco/2011-02-23/122710.html

137 Minería Chilena (2008). «Lo que está en juego con la venta de Minera Gaby». visitado el 19 de agosto de 2020; disponible en: <https://www.mch.cl/2008/04/28/lo-que-esta-en-juego-con-la-venta-de-minera-gaby/>

138 Cooperativa, (2006). Codelco firmó millonaria alianza con gigante chino Minmetals ; visitado el 24 de agosto de 2020, disponible en <https://www.cooperativa.cl/noticias/economia/materias-primas/cobre/codelco-firmo-millonaria-alianza-con-gigante-chino-minmetals/2006-02-22/121825.html>

139 Minería Chilena (2019) Expertos analizan el auge, caída y las lecciones que dejó el superciclo del cobre en la industria ; visitado el 24 de agosto de 2020, disponible en <https://www.mch.cl/2019/05/22/expertos-analizan-el-auge-caida-y-las-lecciones-que-dejo-el-superciclo-del-cobre-en-la-industria/#>

140. Economía y negocios, El Mercurio (2014), Exdirector denuncia que Codelco perdió US\$ 4.700 millones en contratos a futuro ; visitado el 19 de agosto de 2020, disponible en <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=120191>

141 El Líbero, (2016); La sociedad que creó Codelco en un paraíso fiscal mientras Eyzaguirre cazaba moscas en el directorio; visitado el 19 de agosto de 2020, disponible en <https://ellibero.cl/actualidad/la-sociedad-que-creo-codelco-en-un-paraiso-fiscal-mientras-eyzaguirre-caza-moscas-en-el-directorio/>

142 La Tercera (2016). «Codelco pagó US\$ 148 millones al SII por deuda tributaria de ventas de cobre». visitado el 19 de agosto de 2020, disponible en <https://www.latercera.com/noticia/codelco-pago-us-148-millones-al-sii-por-deuda-tributaria-de-ventas-de-cobre/>

143 Congreso Nacional de Chile Villarzú reconoció que negociación entre Codelco y China fue negativa para el interés de Chile , visitado el 19 de agosto de 2020, disponible https://www.camara.cl/prensa/sala_de_prensa_detalle.aspx?prmid=108465

144 El Líbero, (2016). «La sociedad que creó Codelco en un paraíso fiscal mientras Eyzaguirre cazaba moscas en el directorio». visitado el 19 de agosto de 2020, disponible en <https://ellibero.cl/actualidad/la-sociedad-que-creo-codelco-en-un-paraiso-fiscal-mientras-eyzaguirre-caza-moscas-en-el-directorio/>

y una investigación del Ministerio Público, no muestra acciones ilícitas en el proceso de negociación de este proyecto minero entre Codelco y la estatal china Minmetals Corporation.

Es importante destacar que las instituciones chilenas, incluida la prensa libre, actuaron de manera oportuna en la denuncia y en los eventos que luego, debido a la presión, llevaron al término adelantado del contrato. Sumado a todo lo anterior, entre 2005 y 2016 hubo una serie de importantes reformas legales, como la modificación en el gobierno corporativo de Codelco, la promulgación de leyes de transparencia y de lobby, e incluso, modificaciones al Tratado de Libre Comercio con China, que disminuyó los aranceles de exportaciones mineras.

2) Intoxicación masiva e impacto ambiental en Quintero y Biobío por cargamento de Iranian Heavy como parte de pago de deuda.

La National Oil Iranian Company (NIOC) es una empresa estatal bajo la jurisdicción del Ministerio de Petróleo de Irán. Debido a las acusaciones sobre la relación del Estado Irání con armas nucleares, la empresa está actualmente penalizada tanto por la Unión Europea como por los Estados Unidos.¹⁴⁵

En el año 2001 la filial internacional de la Empresa Nacional de Petróleo de Chile (ENAP), Sipetrol International S.A., adquirió el 33% de participación en el Contrato de Servicios de Exploración del Bloque Mehr, donde participa NIOC. En el año 2009, la compañía iraní desistió continuar con las exploraciones y el negocio con ENAP, comprometiéndose a restituir parte de los fondos con embarques de petróleo que serían enviados a Chile.¹⁴⁶

En marzo de 2018 se acordó recuperar la deuda en pagos parciales por un monto de US\$ 27,2 millones. Ese pago se realizó, en parte, con el envío de cargamentos de petróleo iraní llamado Iranian Heavy. Al llegar a Chile el cargamento Iranian Heavy provocó una contaminación que causó una intoxicación masiva en varios puntos del país, generando uno de los desastres sanitarios y ambientales más dramáticos de la década.

El Ministerio Público chileno realizó una investigación del caso y acusaba que «una cadena de errores, negligencia, falta de control y comunicación, provocó que la intoxicación afectara a Concepción, Quintero y

¹⁴⁵ Además, el Reino Unido ha levantado alertas similares y a suspendido algunas exportaciones relacionadas a esta empresa Iranian Watch (2018); National Iranian Oil Company, visitado el 7 de septiembre de 2020, disponible en: <https://wwwiranwatch.org/iranian-entities-national-iranian-oil-company>

¹⁴⁶ Ibid

Puchuncaví».¹⁴⁷ La empresa iraní NIOC negó lo sucedido y afirmó que fue una «falsa acusación de la Fiscalía de Chile».¹⁴⁸ Seis ejecutivos de ENAP fueron formalizados. El Consejo de Defensa del Estado participa actualmente de la investigación en contra de la estatal. A fines del 2019, esta institución presentó una querella formal que aún se encuentra en proceso.¹⁴⁹ El tribunal dio 18 meses para la investigación y al momento de este análisis, solo habían transcurrido nueve meses.¹⁵⁰ Actualmente, Sipetrol y ENAP no realizan actividades operacionales ni comerciales con el país de Irán.

Se acusó también a ENAP de haberle mentido a la Armada Chilena para obtener los permisos para trasvasijar el contenido del barco y que llegara al país. Además, la estatal chilena intentó contener las altas concentraciones de ácido sulfídrico en el crudo iraní recibido, depositado el petróleo en piscinas en la Refinería Aconcagua en la región de Valparaíso y éstas emanaron gases al aire a pesar de ser cubiertas con carpas, afectando a trabajadores y población cercana del recinto.¹⁵¹ La fiscal regional del Bío Bío, encargada del caso, indicó que se que podrían haber utilizado procedimientos distintos, más seguros, pero más caros, y a sabiendas, no los realizaron.

Nuevamente se destaca el rol de las instituciones de control chilenas en la regulación y fiscalización tras la investigación que arrojó a este cargamento de Iranian

¹⁴⁷ Biobío Radio (2019) Intoxicación masiva en Quintero: los archivos secretos del crudo iraní que tienen a ENAP en la mira ; visitado el 7 de septiembre de 2020, disponible en: <https://www.biobiochile.cl/especial/noticias/reportajes/reportajes-reportajes/2019/06/26/archivos-secretos-del-crudo-iraní-en-quintero-los-errores-de-enap-previo-a-intoxicaciones-masivas.shtml>

¹⁴⁸ Biobío Radio (2018) La millonaria deuda de Irán con Chile que motivó envío del petróleo sospechoso en Quintero ; visitado el 11 de septiembre de 2020, disponible en: <https://www.biobiochile.cl/noticias/economia/negocios-y-empresas/2018/12/24/la-millonaria-deuda-de-iran-con-chile-que-motivo-envio-del-petroleo-sospechoso-en-quintero.shtml>

¹⁴⁹ La Tercera (2019), CDE presenta querella contra funcionarios de Enap por episodios de contaminación en Quintero y Talcahuano visitado el 11 de septiembre de 2020, disponible en: <https://www.latercera.com/nacional/noticia/cde-presenta-querella-funcionarios-enap-episodios-contaminacion-quintero-talcahuano/917581/>

¹⁵⁰ CNN Chile, Ejecutivos de ENAP quedan con arraigo nacional y firma mensual por episodios de contaminación visitado el 11 de septiembre de 2020, disponible en: https://www.cnnchile.com/pais/arraigo-nacional-firma-mensual-ejecutivos-enap-contaminacion_20191130/#:~:text=Bajo%20arraigo%20nacional%20y%20firma,%de%20Valpara%C3%ADso%20y%20el%20Biob%C3%A9do.

¹⁵¹ Revista IE (2019) Caso Crudo Irani: fiscal acusa a ENAP de engañar a la Armada para obtener permisos para trasvasaje visitado el 11 de septiembre de 2020, disponible en: <https://www.revistaei.cl/2019/11/29/caso-crudo-iraní-fiscal-acusa-a-enap-de-engañar-a-la-armada-para-obtener-permisos-para-trasvasaje/>

Heavy como culpable de las intoxicaciones. Se considera entonces que, pese al impacto negativo que tuvo este negocio, el sistema legal ha tenido una respuesta, se han expuesto las responsabilidades del caso lo que ha impedido corromper instituciones o cultura de transparencia y democrática del país.

3) Compra de la estatal china State Grid International Development Limited (SGID) a empresas del sector eléctrico chileno como Chilquinta y CGE.

En el año 2019, la empresa eléctrica estadounidense Sempra Energy acordó la venta total de sus operaciones en Chile a la compañía estatal china State Grid International Development Limited (SGID) por US\$ 2.230 MM.¹⁵² Las razones dadas por la estadounidense para la venta fue su intención de concentrarse en los mercados norteamericanos.¹⁵³

La transacción mencionada significó uno de los montos más grandes de los últimos años y, en el caso de empresas chinas, solo estaría superado por Tianqi y su compra de parte de SQM en 2018. La compra de SGID incluyó también el traspaso de negocios como Chilquinta, el tercer mayor distribuidor eléctrico de Chile y que provee de servicios a toda la región de Valparaíso. De esa forma, la empresa china tomó control de la eléctrica el 24 de junio de 2020.¹⁵⁴ Para llevar a cabo la transacción, la empresa china hizo pública su intención de pedir préstamos a bancos que pudieran apoyar la transacción.¹⁵⁵ Así, recibió una serie de préstamos de parte de distintos bancos como HSBC, BBVA o Commercial Bank of China por más de US\$ 340 MM.¹⁵⁶

¹⁵² Diario Estrategia (2019). Sempra Energy alcanza acuerdo para venta de Chilquinta a china State Grid , visitado el 15 de octubre de 2020, disponible en <http://www.diarioestrategia.cl/texto-diario/mostrar/1598040/sempre-energy-cierra-acuerdo-venta-chilquinta-china-state-grid>

¹⁵³ Energía Estratégica (2020); State Grid International Development Limited y Sempra Energy compraron activos de Chilquinta en Chile visitado el 15 de octubre de 2020, disponible en <https://www.energiaestrategica.com/sempre-energy-y-state-grid-international-development-limited-compraron-activos-de-chilquinta-en-chile/>

¹⁵⁴ Energía Estratégica (2020); State Grid International Development Limited y Sempra Energy compraron activos de Chilquinta en Chile visitado el 15 de octubre de 2020, disponible en <https://www.energiaestrategica.com/sempre-energy-y-state-grid-international-development-limited-compraron-activos-de-chilquinta-en-chile/>

¹⁵⁵ Bloomberg (2020), China's State Grid Seeks \$2 Billion Loan for Chilean Acquisition; visitado el 16 de octubre de 2020, disponible en <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-10-24/china-s-state-grid-seeks-2-billion-loan-for-chilean-acquisition>

¹⁵⁶ Carey /Legal (2020) State Grid obtiene financiamiento como parte del proceso de adquisición de Chilquinta visitado el 16 de octubre de 2020, disponible en <https://www.carey.cl/state-grid-obtiene-financiamiento-como-parte-del-proceso-de-adquisicion-de-chilquinta/>

Se especuló acerca de precios: habrían sido mayores a los reales de mercado. Según ciertos expertos financieros que opinaron a raíz de esta operación, las razones que han llevado a los inversionistas chinos a pagar premios importantes por activos chilenos serían variadas. Por ejemplo, un socio de un banco de inversiones en Chile remarcó en una entrevista que «los premios pagados no hay que relacionarlos necesariamente con activos chilenos sino con la compra de control de inversiones de largo plazo para hacerse de recursos naturales que es una estrategia que viene siguiendo China desde hace tiempo».¹⁵⁷ Agregó además que «más allá de que buscan asegurarse la adjudicación de los activos frente a los otros competidores, otra razón más relevante podría esconderte en aspectos culturales y políticos desconocidos para los actores locales».¹⁵⁸

El acuerdo requirió de la aprobación de la Fiscalía Nacional Económica (Chilean antitrust authority)¹⁵⁹ y de la autoridad monetaria de las Islas Bermudas, lo que se concretó sin mayores demoras durante el primer semestre de 2020.¹⁶⁰

A fines de 2020, State Grid también ofertó comprar las operaciones de la Compañía General de Electricidad (CGE) en Chile, propiedad de la española Naturgy por aproximadamente US\$ 3.000 millones. La oferta no pasó desapercibida ya que esta compra se sumaría a las adquisiciones anteriores del Estado Chino en el sector eléctrico.¹⁶¹ Este proceso se encuentra parcialmente terminado al momento de revisión de este caso: la Fiscalía Nacional Económica (FNE) aprobó la compra pero dejó pendiente un pronunciamiento de la Superintendencia de Electricidad y Combustible (SEC) y el Congreso.¹⁶²

¹⁵⁷ Álvarez, G. (2019). Por qué los inversionistas chinos están pagando premios altos por los activos chilenos . Pulso Trader, La Tercera, 16 octubre 2019.

¹⁵⁸ Ibíd.

¹⁵⁹Fiscalía Nacional Económica (FNE) FNE aprobó la toma de control de State Grid en Chilquinta y de esta última en Eletrans ; visitado el 15 de octubre de 2020, disponible en <https://www.fne.gob.cl/fne-aprobala-toma-de-control-de-state-grid-en-chilquinta-y-de-esta-ultima-en-eletrans/>

¹⁶⁰ Power-Technology (2019) Sempra Energy to sell stakes in Chilean businesses for \$2.23bn visitado el 15 de octubre de 2020, disponible en <https://www.power-technology.com/news/sempre-energy-state-grid/>

¹⁶¹ EMOL (2020) Gigante china acuerda la compra del 96% de chilena CGE por US\$3.000 millones visitado el 15 de noviembre de 2020, disponible en <https://www.emol.com/noticias/Economia/2020/11/13/1003677/china-compra-chilena-cge-espanola.html>

¹⁶² Diario Financiero (2020). Operación State Grid-CGE: FNE dice que revisará todas las empresas bajo el control estatal Chino que tengan presencia en Chile , visitado el 30 de noviembre de 2020, disponible en <https://www.df.cl/noticias/empresas/energia/operacion-cge-state-grid-fne-dice-que-revisara-a-todas-las-empresas/2020-11-23/163744.html>

State Grid ha sido cuestionada tanto por corrupción en la gestión de sistemas eléctricos como por riesgos para la seguridad nacional relacionadas con la presencia de la empresa en distintos países. Un ejemplo es lo que pasó con Filipinas, donde State Grid controla desde 2009 el 40% de la propiedad de National Grid Corporation of the Philippines (NGCP).¹⁶³ Este país y China han tenido episodios de tensión debido a que ha aumentado fuertemente la militarización y creación de islas artificiales chinas cercanas a los límites marítimos filipinos.¹⁶⁴ En Filipinas se discutió si constituía un problema de seguridad nacional que el Gobierno Chino controlara su mercado eléctrico, ya que podría apagar al país de manera remota si esa fuera su intención. Respecto este asunto, el gobierno chino comunicó públicamente que «los alegatos sobre el control de China sobre la matriz energética de las Filipinas, o sobre la amenaza a la seguridad nacional no tienen ningún sustento».¹⁶⁵

Similarmente la expansión de las operaciones y el posible dominio del mercado eléctrico nacional por State Grid, levantó una alarma en el debate público debido a los posibles riesgos geopolíticos para Chile. En la Cámara de diputados se discutió que Chile no cuenta con un organismo público que analice la procedencia de una transacción desde la perspectiva política, geopolítica, geoestratégica o de seguridad nacional.¹⁶⁶ Además, en esta discusión se alertó también la necesidad de un cambio en la regulación en cuanto a la consideración de los beneficiarios finales en las operaciones, entendiendo al Estado Chino como un actor con posibles intereses en el país.¹⁶⁷

La adquisición de Sempra Energy por la estatal china se hizo bajo la normativa local pero la Fiscalía Nacional Económica no se pronunció respecto a esta transacción. Por otro lado, al ofertar por las operaciones de CGE, se abrió un debate sobre la concentración en el sector por parte del Partido Comunista Chino (PCCh), a través de sus empresas públicas (o «privadas»). Esto corresponde a

¹⁶³ One Belt One Road News (2020,) China in Philippine Power Grid visitado el 16 de octubre de 2020, disponible en <https://www.beltandroad.news/2020/01/19/china-in-philippine-power-grid/>

¹⁶⁴ Reuters (2020); Philippine officials visit disputed South China Sea island visitado el 16 de octubre de 2020, disponible en <https://www.reuters.com/article/us-philippines-southchinasea-idUSKBN23H1EZ>

¹⁶⁵ Asian Economist, (2020) Accusation of China's control over Philippines power grid 46 baseless ; visitado el 16 de octubre de 2020, disponible en <https://www.aseaneconomist.com/accusation-of-chinas-control-over-philippines-power-grid-baseless/>

¹⁶⁶ Op Cit.

¹⁶⁷ El Dínamo (2020), Diputados manifiestan preocupación por concentración china en sector eléctrico visitado el 30 de noviembre de 2020, disponible en <https://www.eldinamo.cl/nacional/2020/11/23/diputados-preocupados-por-concentracion-china-en-sector-electrico/>

un antecedente importante en la discusión futura sobre las inversiones de países no-democráticos en Chile, y la línea entre intereses económicos de estas empresas y políticos por parte de los estados dueños de dichas corporaciones públicas.

En esta discusión se alertó también la necesidad de un cambio en la regulación en cuanto a la consideración de los beneficiarios finales, especialmente cuando las empresas inversoras pertenecen al Estado de su país de origen o tienen objetivos políticos. Por ejemplo, a diferencia de Filipinas, Australia negó a State Grid la compra del 50,4% de Ausgrid —una de las principales distribuidoras eléctricas del país— por razones de seguridad nacional, impidiendo además cualquier oferta de empresas ubicadas en China continental o Hong Kong. El país ya había bloqueado a empresas chinas como Huawei en la adquisición del sistema de banda ancha.¹⁶⁸

Una revisión del criterio de no considerar a China como un holding podría traer consideraciones de competencia por concentración y poder de mercado en industrias, además de otras industrias donde las integraciones verticales están prohibidas —en este mismo sector energético, por ejemplo—. Respecto a este último punto es que ha sido fuente de conflicto o discusión también, la petición que hizo la FNE a la SEC para que sea ella la que tenga que decidir sobre la pertinencia o no de las integraciones verticales en esta industria.¹⁶⁹

4. Inversión de Three Gorges Corporation en Rucahue

Three Gorges Corporation (CTG) es una empresa estatal china conocida por la construcción de la Three Gorges Dam (Tres Gargantas), la represa más grande del mundo. La firma tiene presencia en 37 países, incluida América Latina, con más de 80 proyectos en construcción.¹⁷⁰ CTG también tiene proyectos y presencia en la región latinoamericana a través de sus distintas filiales. Una de estas es China Yangtze Power, la empresa que compró las operaciones de Sempra en Perú (para más información, ver el caso SGID/Sempra), y otra mantiene obras en

¹⁶⁸ BBC, (2020) Australia risks Chinese anger over power grid sale visitado el 16 de octubre de 2020, disponible en <https://www.bbc.com/news/business-37044762>

¹⁶⁹ <https://centrocompetencia.com/compra-de-cge-por-state-grid-fne/>

¹⁷⁰ Firmó un acuerdo de cooperación con la estatal brasileña Furnas por la construcción de la presa São Luiz do Tapajós en el estado de Pará. También en Brasil, su filial CWE Investment Corporation forma parte del consorcio Terra Nova, que está a cargo de la ejecución de la planta hidroeléctrica São Manoel. BN Américas (2020), **PERFIL DE COMPAÑÍA: China Three Gorges Corporation (CTG)**, visitado el 2 de noviembre de 2020, disponible en: <https://www.bnamicolas.com/es/perfil-empresa/china-three-gorges-corporation>

Ecuador, supuestamente relacionadas con sobornos y denuncias por condiciones laborales.

En Chile, opera a través de China International Water and Electric Corporation (CWE), que controla el proyecto Rucalhue desde 2018. Este proyecto era de la empresa brasileña Atiaia Energía desde principios del mismo año.¹⁷¹ Atiaia Energía, que esperaba invertir alrededor de US\$ 1.200 millones en Chile (entre otras cosas a través del proyecto Rucalhue), fue duramente afectada por la crisis económica de su país de origen, lo que motivó la venta de este proyecto hidroeléctrico a la energética China.¹⁷²

Con esto, CTG se instaló en el país en mayo de 2018, habiendo negociado con la brasileras Cornelio Brennan el control de Atiaia Energía y, en consecuencia, del proyecto Rucalhue.¹⁷³ Esta negociación llevaba cinco años gestándose y aunque los montos de la transacción no fueron revelados, se estima que el proyecto requiere una inversión por US\$ 240 millones. Además, se señala que esta obra es muy atractiva, ya se contaba con los permisos ambientales y otros trámites regulatorios que hacían muy simple la ejecución del proyecto.

Desde este traspaso, no ha habido mayores novedades sobre la construcción de la hidroeléctrica excepto por algunas interacciones entre los vecinos que serían afectados por el proyecto. En enero de 2019 evaluaron levantar un recurso de protección y la empresa se vio abierta al diálogo, acusando que el cambio de controlador había interrumpido el proceso de comunicación¹⁷⁴. A principios de 2020, el proyecto se encontraba en la fase de expropiaciones de los terrenos necesarios para realizar la obra.

En abril de 2020 se le pidió a la empresa entregar una serie de antecedentes sobre permisos de sondeo, a lo que la empresa respondió que contaba con todos los

permisos disponibles¹⁷⁵. El proyecto se ha desarrollado con normalidad.

En el caso de la construcción de la represa en Rucalhue por CTG, no han existido denuncias o cuestionamientos de la autoridad local. No obstante, la compañía se ha envuelto en diversos escándalos en China y otros países. La construcción de la Three Gorges Dam, (que demoró más de diez años en estar operativa), estuvo relacionada con una serie de irregularidades y casos de corrupción, comúnmente relacionados con gestiones de miembros del partido comunista chino. Estas fueron enfrentadas de manera interna en dicho país. En un reporte emitido por las autoridades señaló que algunos oficiales de CTG puestos en 1993 para llevar a cabo la obra, fueron culpables de nepotismo, acuerdos de propiedad turbios y procesos de ofertas cuestionables.¹⁷⁶ En África (en particular Ghana y Uganda¹⁷⁷) y en América Latina, la filial de CTG, CWE, ha estado relacionada con denuncias de corrupción y trasgresiones legales. Por ejemplo, en Ecuador, la firma fue acusada de sobornar a distintos actores en el contexto del proyecto Hidroeléctrica Toachi Pilatón, pero también estuvo involucrada en acusaciones por contratos laborales por el «no pago completo de utilidades desde el 2012, sino por pagos incorrectos para indemnizaciones, incluso desde el 2010»¹⁷⁸ y otras irregularidades, como evasión de impuestos, aunque esta última acabó siendo archivada por fiscalía¹⁷⁹. Uno de estos casos es una serie de transferencias sospechosas que se le hicieron a un

¹⁷¹ Ley Chile (2018) Otorga a empresa Atiaia energía Chile spa concesión definitiva para establecer proyecto de generación de energía eléctrica denominado "Central Hidroeléctrica Rucalhue", en la región del Biobío, provincia del Biobío, comunas de Santa Bárbara y Quilaco visitado el 2 de noviembre de 2020, disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1118349>

¹⁷² Diario Financiero (2020) Gigante eléctrica china concreta ingreso a Chile con compra de central hidro en el Biobío visitado el 2 de noviembre de 2020, disponible en: <https://www.df.cl/noticias/empresas/energia/gigante-electrica-china-concreta-ingreso-a-chile-con-compra-de-central/2018-06-19/194057.html>

¹⁷³ CH Rucalhue (2020) Quiénes somos visitado el 2 de noviembre de 2020, disponible en: <https://www.chrucalhue.cl/quienes-somos/>

¹⁷⁴ Biobío (2020) Proyecto Hidroeléctrico Rucalhue en el río Bio Bio: vecinos estudian presentar recurso de protección ; visitado el 4 de noviembre de 2020, disponible en: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-del-bio-bio/2019/01/23/proyecto-hidroelectrico-rucalhue-en-el-rio-bio-bio-vecinos-estudian-presentar-recurso-de-protecion.shtml>

¹⁷⁵ Biobío (2019). Municipio de Quilaco oficia a constructora de Hidroeléctrica Rucalhue por permisos de sondeo, visitado el 4 de noviembre de 2020, disponible en: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-del-bio-bio/2020/04/24/municipio-de-quilaco-oficia-a-constructora-de-hidroelectrica-rucalhue-por-permiso-de-edificacion.shtml>

¹⁷⁶ Reuters (2014) Chinese criticize state firm behind Three Gorges dam over graft probe; visitado el 4 de noviembre de 2020, disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-china-corruption-dam-idUSBREAIROAJ20140228>

¹⁷⁷ Ghanna Business News, (2018), China is leading exporter of corruption Transparency International visitado el 4 de noviembre de 2020, disponible en: <https://www.ghanabusinessnews.com/2018/09/14/china-is-leading-exporter-of-corruption-transparency-international/>

¹⁷⁸ El Universo, (2020), Empleados recaban datos para denuncias contra China International Water & Electric Corp, visitado el 4 de noviembre de 2020, disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2016/08/18/nota/5748549/empleados-recaban-datos-denuncias>

¹⁷⁹ El Universo, (2017), Archivada denuncia contra CWE por defraudación tributaria visitado el 4 de noviembre de 2020, disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/05/09/nota/6175261/archivada-denuncia-contra-cwe-defraudacion-tributaria>

asesor-gestor que también está involucrado en el caso de corrupción de la constructora brasileña Odebrecht.¹⁸⁰

Así, la empresa China ha sido seguidamente cuestionada internacionalmente, sobre todo en el contexto de irregularidades ligadas a obras públicas y ha sido sancionada por organismos internacionales.

Otro antecedente muy relevante debido al potencial interés de CWE en Chile, fue la sanción que el Banco Mundial aplicó a CWE por un plazo de tres años. La firma fue inhabilitada luego de una la investigación de la vicepresidencia de integridad (INT) del Banco Mundial, que mostró prácticas sancionables relacionadas con la participación de la empresa en un proyecto hidroeléctrico en África y un proyecto vial en el Sudeste asiáticos. Específicamente, la investigación reveló que CWE tergiversó su experiencia durante el proceso de adquisiciones en dos proyectos financiados por el Banco Mundial. Las actividades de CTG en Chile, a través de su filial CWE, se dieron luego de finalizada esta sanción del organismo internacional.

La llegada a Chile de CTG se dio en el contexto de la crisis económica que impactó a Brasil y coincide con otros recambios de empresas compradas por China (ver caso Sempra). Si bien CTG ha sido cuestionada e incluso sancionada en el extranjero, no hay pruebas de irregularidades en el estudio de caso en Chile y si bien fue un negocio privado, hay ciertos antecedentes que transparentan la transacción.

5. Inversión de Rosatom en proyecto de litio del Salar de Atacama

Chile es uno de los mayores productores de litio a nivel mundial y el país con mayor acceso a este recurso natural. Algo clave en un siglo en el que los productos como baterías, se han vuelto indispensables en ciertos procesos de producción. De hecho, Chile tiene el 57% de las reservas de litio del mundo y es el segundo productor de litio a nivel global.¹⁸¹ En ese contexto, el país se ha vuelto altamente atractivo para los inversores internacionales en busca de acceder a este recurso. En 2018, la empresa china Tianqi entró en el negocio de la chilena SQM, marcando un hito importante no solo en el ámbito de inversiones chinas en el país, sino en la historia de la Inversión Extranjera Directa (IED).

¹⁸⁰ El Universo, (2020). Un prófugo del caso Odebrecht también recibió dinero de la contratista china CWE visitado el 4 de noviembre de 2020, disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/09/22/nota/7987126/fincen-files-cwe-odebrecht-ricky-federico-davalos-fern-head>

¹⁸¹ Poveda Bonilla, R. (2020). Estudio de caso sobre la gobernanza del litio en Chile , serie Recursos Naturales y Desarrollo, N° 195 (LC/TS.2020/40), Santiago, Comision Económica para America Latina y el Caribe (CEPAL)

La empresa rusa Rosatom y Uranium One (empresa originalmente canadiense pero comprada hace poco por Rosatom) han tenido interés en invertir en el sector al menos desde mediados de 2016, y han solicitado una serie de reuniones con autoridades chilenas en especial en el Ministerio de Minería y la Agencia nuclear de Chile para ver oportunidades de explotación de litio en Chile. Además, la empresa fue una de las firmas que presentaron ofertas para el llamado internacional de Abermarle (en contrato con CORFO) en 2017 para proyectos que avancen en la cadena de valor litio y realicen labores de producción en Chile. La empresa no fue pre-seleccionada para una segunda etapa y este proceso finalmente se cayó por completo, retirándose las tres firmas que habían pasado al siguiente estadio.¹⁸² En 2018, por otro lado, reiteraron su intención de invertir en este rubro en el país sudamericano, particularmente en la tecnología relacionada a la explotación y producción¹⁸³.

La empresa canadiense Wealth Minerals había estado buscando por más de un año (en conjunto con Enami) a un socio mayoritario que pudiera ayudar a proveer la tecnología necesaria para realizar la explotación de los yacimientos de litio en Atacama. En este proceso participaron empresas europeas, chinas, japonesas y norteamericanas, de las cuales dos quedaron en la llamada «lista corta».¹⁸⁴ A mediados de octubre de 2019, Uranium One suscribió un memorándum de entendimiento (MOU, en sus siglas en inglés) con el que se estableció un periodo de «due diligence durante el cual Uranium podrá realizar los análisis técnicos, geológicos, legales, fiscales y financieros del Proyecto Atacama».¹⁸⁵ En este MOU además se estipularon condiciones para la compra y para que Uranium One acceda hasta el 100% de la producción de litio del proyecto. En esa oportunidad, Tim McCut-

¹⁸² El Mercurio (2019) Corfo y la caída del proceso de valor agregado del litio, visitado el 1 de diciembre de 2020, disponible en: <http://www.elmercurio.com/Inversiones/Noticias/Analisis/2019/07/29/Corfo-y-caida-del-procesode-valor-agregado-del-litio-Se-tienen-que-hacer-las-co-sas-mejor.aspx>

¹⁸³ Reuters (2018), Rosatom de Rusia dice que puede ayudar a Chile a elevar su producción de litio visitado el 1 de diciembre de 2020, disponible en: <https://fr.reuters.com/article/mineria-chile-rosatom-idLTAKC-N1OQ1EA>

¹⁸⁴ Reporte Minero (2019) Estatal rusa busca entrar al negocio del litio en Chile , visitado el 1 de diciembre de 2020, disponible en: <https://www.reporteminero.cl/noticia/noticias/2019/10/estatal-rusa-busca-entrar-al-negocio-del-litio-en-chile>

¹⁸⁵ La Tercera (2019), Wealth Minerals firma acuerdo con filial de rusa Rosatom para proyecto de litio en Chile , visitado el 1 de diciembre de 2020, disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/wealth-minerals-firma-acuerdo-unidad-rusa-rosatom-proyecto-litio-chile/861760/>

cheon, presidente de Wealth Minerals, señaló que: «la asociación con Uranium One ayudará a Wealth a acelerar el desarrollo de proyectos de litio mediante el uso de tecnología moderna y alejándose de la evaporación solar obsoleta hacia una tecnología de sorción más eficiente y respetuosa con el medio ambiente».¹⁸⁶

Si bien su llegada a Chile es reciente, Rosatom ha estado involucrada en una serie de polémicas y casos relacionados a corrupción (en particular soborno) tanto internamente como en sus negocios internacionales.

En 2018, se reportó que uno de los principales ejecutivos de una subsidiaria de seguridad de la empresa había estado involucrado en un caso de soborno en Crimea. Esto se sumaría a una serie de casos similares. Por ejemplo, en 2014 se acusó al gerente de otra de las subsidiarias de Rosatom, Tenex por solicitar un soborno para gestionar un cargamento de Urano a los Estados Unidos¹⁸⁷. Dicho caso tuvo consecuencias legales para los involucrados. Además, existen ciertos antecedentes sobre proyectos de infraestructura en el exterior que fueron motivo de polémicas. La empresa ha iniciado contratos y proyectos de construcción de materia nuclear con países como Egipto, Nigeria, Ruanda, Ghana o Sudán. En Sudáfrica, la Corte Suprema determinó que un pacto firmado entre el gobierno local y Rusia (mediante Rosatom) era ilegal, ya que este pretendía generar un acuerdo para aumentar su capacidad nuclear sin pasar por procesos corrientes de ofertas públicas¹⁸⁸. Además, se acusó a esta empresa de sobornar al presidente para que aprobara el contrato de construcción de plantas nucleares por alrededor de \$75 mil millones de dólares.¹⁸⁹

Sumado a lo anterior, un estudio realizado por CIPE sobre Capital Corrosivo en América Latina, sentencia que:

«La empresa estatal de energía nuclear ha sido muy hábil para encerrar a los países en acuerdos de infraestructura energética a largo plazo con

¹⁸⁶ Op Cit.

¹⁸⁷ The Moscow Times (2018), Russian State Nuclear Firm Contractor Caught Handing Bribe in Crimea visitado el 3 de diciembre de 2020, disponible en: <https://www.themoscowtimes.com/2018/11/19/russian-state-nuclear-firm-contractor-caught-handing-bribe-crimea-a63531>

¹⁸⁸ Voice of America (2017), South African Court Declares Nuclear Plan with Russia Unlawful visitado el 3 de diciembre de 2020, disponible en: <https://www.voanews.com/usa/south-african-court-declares-nuclear-plan-russia-unlawful#:~:text=CAPE%20TOWN%20%2D%20A%20South%20African,over%20the%20country's%20energy%20plans>.

¹⁸⁹ The Guardian (2019), Russia Pushing 49 Unsuitable Nuclear Power in Africa, Critics Claim visitado el 3 de diciembre de 2020, disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2019/aug/28/russia-pushing-unsuitable-nuclear-power-in-africa-critics-claim>

una viabilidad económica cuestionable. Su éxito en el desarrollo de una instalación de investigación nuclear en Bolivia es un ejemplo vívido de esta estrategia, que surge directamente del manual del Kremlin para Europa Central y Oriental. Allí, Moscú ha explotado los déficits estructurales del mercado, la falta de independencia entre los reguladores y las deficiencias generalizadas en la gestión de las empresas estatales locales para atraer a los países anfitriones a proyectos de infraestructura energética costosos e innecesarios. Los casos en cuestión incluyen acuerdos relacionados con las plantas de energía nuclear Belene y PAKS II en Bulgaria y Hungría, respectivamente, cada una con un valor aproximado de \$10 mil millones».¹⁹⁰

En el artículo además se citan posibles nexos entre el expresidente de Bolivia, Evo Morales, y los intereses de la compañía de energía nuclear por aumentar su influencia y presencia en la región.

«Un acuerdo intergubernamental entre Rusia y Bolivia autorizó a la empresa estatal rusa de energía nuclear Rosatom a construir un Centro de Investigación y Tecnología Nuclear (NRTC) de \$ 300 millones de dólares a 4.000 metros sobre el nivel del mar en El Alto, Bolivia. Rosatom comenzó a desarrollar el proyecto en 2017, pero la construcción real no comenzó antes de una reunión entre los presidentes Vladimir Putin y Evo Morales en julio de 2019. De hecho, el NRTC nunca fue aprobado formalmente por la Asamblea Legislativa de Bolivia, ni se realizó un estudio de factibilidad. El gobierno marcó el comienzo del desarrollo de la capacidad de energía nuclear del país al establecimiento de la Agencia Boliviana de Energía Atómica (ABEN), que coincidió con el inicio del proyecto de El Alto un año antes. Despues de que Morales dejó el cargo tras las controvertidas elecciones presidenciales de octubre de 2019, el gobierno interino suspendió el proyecto, pero informes recientes muestran que el trabajo ha continuado y probablemente se acelerará bajo la nueva administración de Arce».¹⁹¹

Con lo anterior, se resume que existen varios antecedentes de relaciones cuestionables de la empresa. Sin embargo, no existen indicios de alguna de estas prácticas en Chile, más allá de un lobby explícito o interés de desarrollar proyectos nucleares o de litio en el país.

¹⁹⁰ Stefanov R. and Vladimirov M. (2020) Deals in the Dark Russian Corrosive Capital in Latin America , International Forum for Democratic Studies, NED. Página 9

¹⁹¹ Op.Cit. Página 9

Existen antecedentes tanto de corrupción como presiones políticas por parte de esta empresa estatal en distintos proyectos a nivel internacional. Además, algunos de los actores relevantes entrevistados para este estudio señalaron que las empresas estatales rusas, por sobre todos los otros países no-democráticos, les provocaban desconfianza en cuanto a la probidad de sus prácticas. En Chile, la intención de Rosatom para llegar a un acuerdo con Wealth Minerals no ha tenido acusaciones de presiones u otro hecho sospechoso. Sin embargo, se ha realizado lobby explícito en distintas instituciones públicas para llegar a acuerdos directos con el gobierno en proyectos de litio y nucleares. En estas audiencias se insiste a la empresa participar junto a otros competidores en los procesos de ofertas o licitaciones más que permitírsele una negociación directa.

4. Potenciales riesgos ante el Capital Corrosivo en Chile

En esta sección se discuten potenciales riesgos de este tipo de capitales a través de entrevistas estructuradas a 15 exautoridades o expertos pertinentes en áreas vinculadas al impacto del Capital Corrosivo en un país. Esta información ofrece un punto de comparación de primera fuente para poner en contexto la información analizada en la sección anterior.

1) Riesgos potenciales en el sector de contratación público chileno

Los riesgos de Capital Corrosivo a nivel de licitaciones de obras públicas son bajos, ya que la participación de países no-democráticos en este sector es incipiente en comparación con otros países de la región. Según la información de los actores entrevistados en este estudio, el sistema que regula las licitaciones ha funcionado como un mecanismo defensivo frente a este tipo de capitales, ya que este establece efectivamente condiciones de competencia, transparencia y otros requisitos regulatorios que limitan el accionar de compañías extranjeras que buscan hacer negocios lejos del escrutinio público.

El principio de igualdad ante las bases es un elemento básico de la administración y fundamental el sistema de licitaciones de obras públicas del Estado chileno. Sobre este punto, una exautoridad de gobierno explicó que la transparencia ha sido un elemento diferenciador para el país:

«en Chile ha habido bastantes reglas transparentes para todos los oferentes entre a estas ofertas públicas que son abiertas, de tal manera que no haya negociaciones individuales que permitan tratos muy preferenciales a una empresa versus otra».

En suma, la competencia y la apertura del sistema limita las negociaciones de gobierno a gobierno (G2G) que generalmente buscan las empresas de países no-democráticos.

En el caso específico de empresas chinas en Chile, un cientista político comentó que las razones por la baja participación inicial de empresas chinas, en particular en el sector minero, no tiene que ver tanto con la transparencia de los procesos sino por el contexto de este mercado en Chile. Comentó que, a diferencia del sector minero peruano, cuya explotación es bastante nueva,

«en Chile cuando se empezaron a desarrollar estos proyectos, en los 80', las mineras chinas no existían como un actor importante. Las australianas o canadienses que ya están en Chile, no se van a ir y no dejarán vacantes, y no hay nuevos proyectos de exploración en los que puedan entrar capital chino».

Con todo lo anterior, la empresa china CHEC se adjudicó su primer proyecto en 2018 después de varios años

asistiendo a reuniones con autoridades nacionales según los registros de lobby de prensa. Estas parecen estar adaptándose a las condiciones formales de Chile. Sobre el punto anterior, un asesor legal chileno con residencia en China entrevistado para este estudio comentó que China valora mucho la estabilidad que tiene el país, este afirmó:

«es algo que Ecuador y Venezuela no tienen. Y ahí aceptan hacer un esfuerzo mayor, más burocrático, porque hay procesos. Ellos se dan el tiempo para estudiar de los procesos y ya están claros. China, tiene la intención, voluntad y la paciencia para hacerlo».

A pesar de que las empresas chinas han respetado nuestras reglas internas, su accionar no ha estado exento de polémicas. Por ejemplo, un experto en temas de probidad y transparencia desde la sociedad civil mencionó el polémico y fallido proyecto del tren Santiago-Valparaíso. Recalcó que una empresa China aliada con una empresa chilena, con Sigdo Koppers (SK), buscaron una fórmula jurídica distinta al sistema de licitación abierta, tratando de utilizar una ley vieja para realizar un proceso cerrado entre el Gobierno y estas empresas. En sus palabras:

«Muchos levantaron la voz [y dijeron] que si esta empresa tenía una oferta tan buena, bueno, que la ponga a competir con las otras que pueda haber, y, si no hay, que efectivamente sea esa la que se la adjudique, pero que se haga bajo la ley de la transparencia que tiene la licitación, versus la opacidad que tiene la adjudicación a través de una norma que estaba absolutamente obsoleta en su aplicación».

El ejemplo es muy relevante, porque muestra que en Chile existe una sociedad y organizaciones civiles activas que refuerzan la aplicación de las leyes y la probidad de la administración pública. Este es un factor que también limita el potencial acceso de capitales corrosivos al país.

En suma, el sistema de licitaciones de obras públicas en Chile ha contribuido a frenar la entrada de capitales corrosivos de países no-democráticos, pero aún presenta desafíos. El mismo experto considera que, pese a dicha institucionalidad, deben existir mecanismos de preventión de riesgos, pues existen antecedentes de corrupción y, además, la institucionalidad no considera todos los riesgos políticos asociados a ciertos elementos.

«Ya hemos tenido inversiones extranjeras importantes con problemas, el caso de Tribasa en los 90—, (de capitales mexicanos), en las licitaciones del Transantiago en algunos capitales de otros orígenes. Esto hace que salgamos un poco de nuestro confort que solo nuestra institucionalidad actual puede prevenir estos riesgos. Claramente siempre tenemos que estar observando y ver dónde no estamos dando el ancho, más en tiempos

donde se va a requerir de mucha inversión extranjera para salir de las crisis que están viviendo los países». Otra exautoridad gubernamental apunta a que, en el caso de las licitaciones públicas, existen elementos que habría que revisar:

«Tenemos muchos [casos] en que hay que renegociar contratos, hoy está pasando con los aeropuertos, con el Puente Chacao. Creo que nos falta más transparencia, pero lo que más me preocupa es que tenemos quizás —esto es una hipótesis— podríamos ser un poco ilusos en irnos con el más barato y que promete la calidad, pero que a medio camino nos encontramos que no lo puede hacer y hay que renegociar. Este es un tema, porque la cantidad de renegociaciones que hay en Chile son muchas».

Además, apunta a que necesario mejorar las certezas entregadas por el gobierno chileno, ya que cuando las licitaciones se cambian de manera unilateral, eso provoca desconfianza por parte de los inversionistas. En particular, se refiere a las acciones tomadas por el gobierno vigente de Chile en 2021.

Por otro lado, hay áreas donde se podría mejorar la publicidad y competencia del sistema de licitaciones. Por ejemplo otra exautoridad gubernamental, ahora en materia energética, comentó sobre el caso de licitaciones en el sector de Energía:

«nosotros en el sector de energía, todo lo que es el proceso de adjudicación eléctrica, se hace a través de licitaciones, no son estrictamente licitaciones públicas. En estricto rigor, la licita la Comisión Nacional de Energía, que es el Ministerio de Energía, pero es un contrato que firman los generadores con los distribuidores que en ambos lados son privados. No es una licitación pública como la que puede hacerse a través de Chile Compra».

La autoridad opina que a pesar de que las licitaciones no sean públicas, el sistema ha funcionado muy bien incluso se ha ido generando institucionalidad para resguardar que estos procesos cumplan todas las condiciones de libre competencia. No obstante, opina que los procesos abiertos son más competitivos y transparentes que las adjudicaciones directas:

«La licitación pública no sólo promueve la competencia si no que también le da transparencia y evita las decisiones arbitrarias desde la autoridad».

Los entrevistados también se refirieron a potenciales debilidades en el sistema de Mercado Público de Chile Compra. Este es el sistema de compras públicas de bienes y servicios del Estado Chileno. Una exautoridad diplomática mencionó que la práctica de licitaciones dirigidas, especialmente a nivel municipal, eran una preocupación constante. Esto está confirmado por una encuesta a proveedores realizada por Transparencia Internacional

el año 2017. En el estudio, el 29,6% de los proveedores locales declaró que las licitaciones gubernamentales están dirigidas a favorecer a determinadas empresas.

Otra autoridad gubernamental en materias económicas y de diplomacia mencionó el tema de redefinir el sistema de Convenios Marco, que en muchos casos ofrece productos mucho más caros que si se compraran fuera de los catálogos de proveedores registrados. El año 2017, un estudio de la OECD también sugirió mejorar la eficiencia de este sistema que, si bien ha funcionado relativamente bien para el país, hoy necesita una reforma para resolver los problemas mencionados.

Con lo anterior, queda abierta la posibilidad de revisar algunos elementos del sistema, sobre todo para atraer más competidores, utilizar de manera eficiente el sistema público, eliminar la burocracia y evitar las renegociaciones que se hacen producto de la imposibilidad de llevar a cabo distintos proyectos.

2) Riesgos sobre en el marco jurídico anticorrupción del país

En el análisis de casos del apartado anterior no se evidenció una tendencia general por parte de las empresas de países no-democráticos para violar la legislación interna, incluyendo el marco anticorrupción del país. Por ejemplo, en el caso de China Minmetals y la compra de Cobre a Chile, como dice un profesor universitario, más bien fue un problema de mala negociación del Estado Chileno. Esta situación también se repite en el caso del ingreso del petróleo de la compañía iraní. Este fue un problema de alta negligencia de las autoridades locales.

Una exautoridad económica hace una acotación muy relevante sobre el punto anterior. Él menciona que la prensa interna se ha enfocado principalmente en investigar escándalos y casos de empresas locales y no extranjeras, por lo tanto es más difícil evaluar legítimamente el comportamiento general de las empresas extranjeras en Chile. Esta falta de evidencia concreta es compartido bien por un experto internacional:

«Lo primero que me parece es necesario determinar, es si acaso existe alguna correlación entre propiedad estatal —o digamos privada también— de una empresa que proviene de un régimen político no-democrático, y la evidencia o mayor probabilidad de que se generen externalidades negativas en el país de destino de sus inversiones. Asimismo, creo que es necesario definir qué se entiende por externalidad negativa; se trata de un daño al medio ambiente, de menores estándares laborales, de menor competencia en el mercado, de transferencia de valores no-democráticos, etc.».

El experto opina que la premisa anterior debe ser demostrada desde una perspectiva científica. Esta idea es coherente con lo investigado en el apartado anterior

respecto a que la investigación sobre o relacionada Capital Corrosivo es casi inexistente en el país.

Para este estudio, no se encontraron estudios comparativos sobre los efectos de, por ejemplo, corrupción ligados a proyectos de países no-democráticos y otros de países de occidente. La mayor evidencia en Chile proviene, según una exautoridad económica, de las empresas locales y los con casos de anticompetencia y escándalos de financiamiento de la política. Para él, «se deben hacer mayores esfuerzos desde la clase política» en estas áreas.

El estudio «El sistema de justicia penal y la lucha contra la corrupción en Chile» analizó los principales casos de corrupción más relevantes ocurridos en el país en los últimos años.¹⁹² Detectó una debilidad relevante sobre la persecución penal de estos casos: para ser perseguidos, los delitos tributarios requieren de una denuncia o querella previa del Servicio de Impuestos Internos (SII). Según el estudio este requerimiento fue una barrera para a la persecución del Ministerio Público, ya que su accionar dependía de otro organismo para llevar adelante la investigación. El hecho de que el SII sea un órgano dependiente del Poder Ejecutivo permitió que este pudiera detener las investigaciones o, a lo menos, en cuanto a no iniciar nuevos casos con la evidencia disponible.

Otra observación relevante del estudio fue que la legislación penal y procesal penal vigente en Chile no establece ninguna herramienta especial para investigar delitos de corrupción, lo que contrasta con el establecimiento de medidas especiales para otro tipo de delitos, como los relacionados con drogas, armas, lavado de activos, etcétera. Por ejemplo, la legislación sobre protección al denunciante sería deficiente.

El experto en probidad y transparencia entrevistado para este estudio comentó sobre la antigüedad de la legislación de lavado de activos en el país y las dificultades de cooperación por parte de bancos en investigaciones penales. Esta misma observación comentó el estudio nombrado anteriormente sobre los escándalos de corrupción en Chile. Según esta investigación los bancos chilenos pondrían trabas luego de que se les ordenase remitir los antecedentes de secreto bancario por orden judicial. Algunas de estas son: un tiempo excesivo en la respuesta (entre uno y tres meses); información incompleta; documentos entregados en forma impresa en lugar de en formato electrónico; información fragmentada de diferentes sucursales del mismo banco, y falta de medidas para mantener la confidencialidad de la información allegada al proceso. Esta situación puede ser muy preocupante a la hora de enfrentarse a escándalos de Capital

Corrosivo, ya que podrían ser afectar respuesta efectiva de las autoridades locales.

Para el experto en probidad y transparencia también una de las grandes debilidades del marco jurídico chileno tanto para la corrupción interna o de compañías extranjeras en el país, es el hecho que no existe posibilidad de conocer quién está detrás o se beneficia de los vehículos corporativos en Chile. Por ejemplo, hoy es imposible conocer quién está detrás de las empresas que postulan y obtienen contratos del Estado. Esto también es aplicable a los proyectos o inversiones de países extranjeros. No es posible saber si los dineros podrían estar beneficiando algún político corrupto de otro país o alguna organización o individuo sancionado por Estados Unidos o la Unión Europea. Esta es una debilidad significativa y el riesgo potencial más inmediato respecto al Capital Corrosivo en Chile.

3) Carencia de un sistema de screening sobre inversiones extranjeras

Una de las discusiones que más posiciones diferentes encuentra es la necesidad de tener algún nivel de screening para la inversión extranjera directa o las licitaciones. Chile es un país con libertad para la atracción de inversiones y con una política que privilegia la apertura, siempre y cuando se respeten los estándares y la legislación local. Este modelo ha sido útil para atraer y diversificar la inversión extranjera directa en Chile. Sin embargo, en este estudio, aparecieron una serie de discusiones sobre posibles riesgos que nacen tanto de la aplicación del screening como de las condiciones dadas por el contexto en las que el riesgo de corrosión o concentración de capital aumenta. De este debate se desprende que el screening o filtro de inversiones es una práctica delicada y que actualmente es mayoritariamente aplicada por países desarrollados con riesgo geopolítico. Se tomaron diferentes perspectivas.

Primero, un screening que ponga como condiciones generales a empresas (independiente de su origen), el respeto a ciertos fundamentos como la privacidad de los datos o a las regulaciones locales. Esta idea sugiere, como señala una exautoridad económica, que no haya una discriminación arbitraria, pero se establezcan mínimos:

«lo que yo creo que sí es importante es que se resguarden ciertos principios, no decir este país sí y este no. La licitación que va a hacer Chile ahora del 5G, es un ejemplo muy interesante respecto a eso. En esta uno puede incluir que, si las empresas que van a participar no pueden garantizar la privacidad de los datos para los ciudadanos chilenos, entonces quedan excluidas del proceso de licitación. Al final no estás excluyendo a un país, estás poniendo una condición que es la privacidad de los datos. No es la

¹⁹² Duce, M. Riego, C. Zagmutt, V. y Martínez, F. (2019). «El sistema de justicia penal y la lucha contra la corrupción en Chile», Publicaciones, Espacio Público, Chile.

inversión China no, es la que no pueda garantizar la privacidad de los datos, da lo mismo si viene de China, Rusia, Estados Unidos, de donde venga, esa no, esa me parece mucho más razonable».

En la misma línea una representante de un gremio comercial internacional señala que

«me parece bien que todos los países, y por cierto Chile entre ellos, establezcan procedimientos de este tipo; pero que se trate de procedimientos que resulten de una discusión con altura de miras, con clara conciencia de las necesidades de Chile y su papel en tablero geopolítico y económico internacional».

Segundo, la fuga de capitales que venían desde países democráticos, ya sea por mayor incertidumbre o por exceso de burocracia, abre la puerta a que inversiones de países no-democráticos reemplacen los capitales extranjeros actuales y, en algunos casos, concentren sectores productivos. Esto se vio particularmente en el sector eléctrico durante 2020. En ese sentido, es importante que, dado el tamaño del mercado chileno y la naturaleza de las inversiones extranjeras, se logre atraer inversiones de países que cumplan con las reglas del juego y que diversifiquen tanto el mercado como la competencia. A esto, se agrega que la atracción de inversiones de esa naturaleza debe canalizarse a proyectos que ayuden a elevar el estándar en Chile tanto de producción como de capital humano. Un académico de economía comenta que

«deberíamos tener una inteligencia en Invest Chile que nos mostrara, que fuera descubriendo las empresas que pueden venir a participar de nuestro desarrollo y tratar de atraerlas, nosotros necesitamos mucha inversión extranjera porque nosotros no tenemos el *know how* de muchas cosas por lo menos se está hablando hoy por hoy del tema del litio que ya dejó de ser una cosa así media experimental, claro, el auto eléctrico ya es una realidad no hay empresa automotriz en el mundo que no esté lanzando algún tipo de auto eléctrico. Entonces, yo digo, Chile teniendo estos yacimientos de litio que son los más grandes del mundo, ¿por qué no traer una empresa que haga baterías para autos eléctricos acá? Está, pero, de cajón, ¿cómo no vamos a participar en esta cadena de valores que se está creando y justo al comienzo es cuando hay que entrar? Si no entraste al comienzo te cuesta mucho entrar luego, pero nadie habla de esos temas porque el mercado supuestamente lo tiene que hacer todo pero resulta que el mercado no lo hace todo».

Tercero, medidas de emergencia en períodos crisis en las que se ven enfrentados los países y en donde pueden surgir necesidades no esperadas, como ocurrió con la pandemia de Covid-19. En este sentido, un experto internacional comenta:

«si entras en una crisis, o recesión, es ideal tratar de que justamente se evite esta venta masiva de capitales [durante una crisis]. Quizás el Estado podría intervenir asistiendo a estas empresas para que no necesiten vender sus activos para continuar competitivas o de alguna forma visibilizar este tipo de adquisiciones discutiendo públicamente».

También existen opiniones distintas respecto a la necesidad implementar o no algún tipo de sistema de screening, el experto opina que no sería positivo que Chile tuviera una agencia de screening ya que se deben considerar las circunstancias particulares del país y su posición el mercado mundial:

«Hay que ser conscientes de la realidad del país, de que somos un país pequeño de 17 millones de habitantes, aislado del mundo, y de que nos hemos caracterizado por nuestra apertura, estabilidad y sólida institucionalidad. Eso era lo primero. Lo segundo, es cuando tú estableces que quieres tener screening o una agencia, tienes que analizar y entender perfectamente por qué quieres tenerla, y una de las razones puede ser para fomentar el desarrollo de ciertas industrias locales, por razones de seguridad nacional, para evitar el ingreso de capitales corrosivos, entre múltiples razones. Entonces la pregunta real es ¿Por qué quieres tener un screening?».

Para él, el país no tiene mucha industria que pueda verse objetivamente amenazada con el ingreso de un capital extranjero:

«ese riesgo que se puede ver en otros países no se da en Chile me parece». En síntesis, el entrevistado opina que las condiciones hacen que no sea beneficioso tener un sistema así ya que limitaría la inversión. Para él, se puede realizar un screening ex post, es decir, cuando ya haya entrado la inversión y sea el mismo sistema que verifique que se está cumpliendo el marco regulatorio por parte de los inversionistas».

Si bien esto no es un screening ex post, esta última idea tiene relación con la comentada por otra exautoridad gubernamental económica, que dijo que un ejemplo de la falta de necesidad de hacer screening en Chile es lo que pasó con Odebrecht: la fuerte institucionalidad chilena logró evitar el ingreso de la constructora Odebrecht.

4. Concentración e inversiones de países no democráticos

Ninguna de las autoridades entrevistadas en este estudio comentó alguna experiencia directa de presión por parte otra autoridad o empresa de un país democrático. No obstante, hubo un reconocimiento por parte de los entrevistados de la forma de invertir era culturalmente distinta a la local. Según un experto internacional, el mejor ejemplo serían los inversionistas chinos que han invertido tiempo y se han adaptado a las condiciones legales y culturales del país. Para él, si a estas empresas «se les exige, se adaptan».

No obstante, el académico cuestiona la suposición de que el interés chino por invertir en Chile haya venido por su sólida estabilidad institucionalidad. Para el profesor la inversión china llegó a un mercado que ya estaba saturado por otras empresas extranjeras como las españolas o las canadienses. Por eso se desviaron a mercados como el peruano, donde el riesgo es mucho más grande, pero la explotación de minerales dejaba mayor espacio para la entrada de nuevas empresas. También menciona el caso de Brasil, donde también los riesgos son más altos (igual que la burocracia) pero el tamaño del mercado es mucho mayor. En lo que coincidieron varios entrevistados es que las inversiones chinas están motivadas principalmente por razones económicas.

En una dirección distinta, sin embargo, una exautoridad energética, apunta a una perspectiva más política sobre las inversiones chinas. Advierte que sí se debe tener presente que este país posee una pretensión y una estrategia hegemónica en la región. Comenta que:

«a medida que China adquiere un poder más hegemónico, más fuerte, no sólo en Chile si no que, a nivel internacional, obviamente [las] presiones tienen mayor fuerza. Lo que te decía antes el hecho de que sean nuestro principal socio comercial, y por harto, siempre te pone un riesgo en todos los sentidos».

Comenta la importancia de tener un debate interno respecto a la inversión de este país y de otros desde una perspectiva también política. Su comentario apunta más bien a no mirar el corto plazo, sino estar presente que situaciones incómodas podrían ocurrir para el país en el futuro y el rango de libertad de acción podría ser otro.

En esta misma línea, el experto en probidad, también advierte que todas las empresas, sean estatales o privadas en China, responden al Gobierno Chino. Esto es un factor importante que debería tener presente en el debate interno respecto a la expansión de las inversiones de este país.

Este estudio, salvo algunas compras relevantes mencionadas en la prensa, no pudo aclarar con datos duros la concentración de China, Rusia, Qatar, Emiratos Árabes u otro país en algún sector económico del país. Recien-

temente la autorización que otorgó la Fiscalía Nacional Económica para que State Grid comprase CGE implicará una fuerte concentración de la industria de generación, transmisión y distribución eléctrica si se considera que dos empresas ahora chinas; CGE y Chilquinta; tienen el mismo controlador: el gobierno, y más específicamente, el Partido Comunista Chino. Todo esto, además de que tienen participación en otras empresas como Pacific Hydro, Rucalhue y Transelec.¹⁹³ Sobre este punto también surge la necesidad de mejorar la disponibilidad de estadísticas sobre el tema. Por ejemplo, el Banco Central solo da datos agregados de IED por sector económico aludiendo que no puede entregar datos sobre inversiones de algún país en particular en sectores como la minería.

A grandes rasgos, con todos los entrevistados se analizó que la discusión sobre Capital Corrosivo no debe enfocarse en el tema del origen, sino en el continuo mejoramiento del marco jurídico de inversiones y controles internos del país. La batalla entonces es siempre interna más que preocuparse por el país de procedencia de las empresas. Este es un punto coincidente con la postura del CIPE respecto su intención de analizar los efectos de estos capitales en la Región. No obstante, un ex diplomático comenta que existe una discusión pendiente en el debate público sobre el modelo de desarrollo y los socios que quiere buscar Chile. En otras palabras, el conocimiento público sobre los efectos negativos que puede tener ciertas inversiones es crucial importancia y debería ser un tema de atención por parte de las autoridades chilenas.

¹⁹³ FNE (2021) «FNE aprueba sin condiciones la compra de CGE por parte de State Grid» Fiscalía Nacional Económica, visitado el 5 de abril de 2021, disponible en <https://www.fne.gob.cl/fne-aprueba-sin-condiciones-la-compra-de-cge-por-parte-de-state-grid/>

5. Recomendaciones y comentarios finales

El Capital Corrosivo se definió en esta investigación como un capital que fluye de países autoritarios a democracias nuevas o en vías de transición, y que, particularmente carece de transparencia, rendición de cuentas y orientación al mercado, pudiendo corromper la cultura nacional de hacer negocios y la democracia misma. El CIPE ha liderado la investigación de los efectos de estos flujos de recursos de países no - democráticos en Europa, Asia y recientemente en América Latina.

La presente investigación propuso un análisis exploratorio para el caso chileno siguiendo la linea de estudios similares que realizó CIPE sobre Argentina y Bolivia. En este sentido, la investigación se centró en entender las debilidades o fortalezas institucionales del país frente este tipo de flujos de dinero provenientes de países no-democráticos.

La evidencia de este estudio muestra que, a diferencia del caso argentino y de otros países de América Latina, las instituciones chilenas han mantenido a raya los potenciales efectos negativos del Capital Corrosivo gracias a sus instituciones y su sólido marco regulatorio, que promueven la transparencia y la rendición de cuentas, además de responder a las demandas del mercado. Por otro lado, la estabilidad regulatoria y una efectiva aplicación del Estado de Derecho y división de poderes es altamente valorada y respetada por las empresas extranjeras, lo que ha propiciado la adaptación y el respeto de los controles regulatorios locales para la invertir en el país de parte de estas empresas foráneas «sospechosas».

En segundo lugar, una característica crucial del marco regulatorio chileno es que el Estado chileno no participa directamente en la contratación pública. Este elemento conforma otra barrera muy relevante contra el Capital Corrosivo, ya que restringe el contacto directo entre los funcionarios gubernamentales chilenos y las empresas estatales o privadas; controladas por el Estado; de países extranjeros. La selección e implementación de proyectos y concesiones de infraestructura y adquisiciones públicas están reguladas y controladas por una estructura equilibrada compuesta por agencias gubernamentales e independientes de la política. Además es interesante notar que una regulación protecciónista algo extemporánea si se compara con los principios que han caracterizado al Chile abierto al mundo de los últimos cuarenta años, como lo es la prohibición para contratar de más de un 15% de trabajadores extranjeros, ha jugado quizás un rol importante en frenar la entrada de estos capitales que por lo general llegan junto a sus trabajadores, ya sea del país de origen u otro país con bajos salarios.

En tercer lugar, otro elemento destacable del caso chileno es la solidez y efectividad del derecho a la libre expresión. Esta condición garantiza una sociedad civil activa y empoderada, con la prensa local y los «perros guardianes» (periodistas de investigación y organizaciones que promueven la rendición de cuentas públicas) que exponen activamente los escándalos políticos y del mercado.

Este estudio también mostró que la inversión y participación del mercado local de empresas estatales y privadas de países no-democráticos es limitada. Esto también explicaría el bajo impacto o penetración de Capital Corrosivo en el caso chileno. Solo recientemente las inversiones y la influencia de China están aumentando debido a sus intereses de fortalecer su relación económica con el país. Respecto a los efectos de las inversiones chinas en Chile, no existe evidencia que hayan impactado negativamente en la gobernanza interna o elevado los niveles de corrupción. Hay, sin embargo, que considerar factores de libre competencia y concentración de industrias, ya que las empresas estatales, o incluso «privadas», de países como China; u otros no-democráticos; en la práctica tienen un mismo controlador, lo que lleva a consideraciones de concentración de control y propiedad al ser dos empresas diferentes parte de un mismo holding (un Estado no-democrático). Esto, además de problemas expost de concentración e integración vertical de industrias, tiene consecuencias exante, es decir para las licitaciones en las cuales no pueden competir con diferentes ofertas las mismas empresas.

Los estudios disponibles muestran que la mayoría de los escándalos de corrupción están vinculados a empresas chilenas. Sin embargo, estos casos evidencian debilidades regulatorias que si fueron aprovechados por empresas nacionales, también pueden ser explotadas por empresas extranjeras. Por ejemplo, en los procesos de compras públicas existe un alto riesgo de elaborar bases de licitación adaptadas a una empresa proveedora.¹⁹⁴ Además, la evidencia pasada de los escándalos de financiamiento político sugiere que también existe un riesgo de captura regulatoria a favor de firmas con lazos informales con legisladores.

¹⁹⁴ Un estudio de Libertad y Desarrollo afirma que la principal razón por la cual un funcionario público se vio envuelto en hechos de corrupción fue lograr ganar una licitación. Ver Horst, B. y Cid, J. (2019). «Encuesta de corrupción 2019». Serie Informe Sociedad y Política. Agosto, Libertad y Desarrollo. Página 20.

Recomendaciones

El primer desafío que enfrenta el país respecto al Capital Corroso es la necesidad de seguir profundizando y actualizando las regulaciones específicas que previenen diferentes formas de corrupción. Las tendencias mundiales para regular las grandes entradas de capital, antes enfocadas en seguridad nacional (como terrenos fronterizos) e infraestructura estratégica, ahora han incorporado la atención hacia las nuevas y avanzadas tecnologías, además de los datos y las empresas que manejan éstos, sensibles tanto estratégica como personalmente.¹⁹⁵ Un análisis de 62 jurisdicciones realizado por la OCDE mostró que el 87% de ellos tenía políticas explícitas relativas a proteger la «seguridad nacional» en función de regulaciones relativas a la propiedad de las empresas; existiendo, en todo caso, una alta heterogeneidad en cuanto a correlaciones respecto a cultura, apertura comercial, ventajas comparativas, etc. Otro tipo de regulaciones, más sofisticadas; lo que ellos llamaron regulaciones de 2^a generación; la OCDE espera que aumenten en el futuro.¹⁹⁶ Esto es especialmente interesante para Chile, ya que muestran la evolución de la preocupaciones antiguas ;como el espionaje; la disponibilidad e independencia de infraestructura luego de la privatización de las diferentes empresas relativas a ellas y, finalmente, de manipulación informática y la dependencia debido a monopolios o monopsonios mundiales en ciertas industrias, como las «tierras raras».¹⁹⁷ Por esto la literatura académica ha hecho evolucionar el concepto de *soft power* hacia *sharp power*, más enfocado en analizar las nuevas formas mediante las cuales los países, principalmente autoritarios, se aprovechan de la libertad de los países occidentales para entrometerse en su democracia, polarizar sus conflictos políticos y culturales e incluso desestabilizar sus instituciones liberales como la libre expresión.¹⁹⁸

Así, en relación a la información, podría ser necesaria la creación de un registro de beneficiarios reales en Chile. El beneficiario final (*Ultimate Beneficial Owner* y su sigla UBO en inglés) se refiere a la persona o entidad que obtiene el beneficio real de un activo (propiedad, empresa, etc). El UBO de una empresa suele ser el mayor accionista (mayor al 10% al menos) o bien quién controla efectivamente un vehículo corporativo. En Chile hoy es

¹⁹⁵ OCDE. (2019). «Acquisition- and ownership-related policies to safeguard essential security interests. New policies to manage new threats», Research note on current and emerging trends. Página 8, y 16 y siguientes.

¹⁹⁶ Ibíd.

¹⁹⁷ Ibíd. Página 18.

¹⁹⁸ Walker, C. (2018). «What Is Sharp Power?». Journal of Democracy, 29(3), 9-23.

muy difícil para un tercero identificar quien está detrás de las compañías privadas que participan en la contratación pública de bienes. Diferentes vehículos corporativos, incluidas empresas, fideicomisos, fundaciones y entidades ficticias, pueden utilizarse indebidamente para ocultar las identidades de las personas involucradas en actos de corrupción. Hoy se ha transformado en una buena práctica establecida en todo el mundo, tanto en los mercados emergentes como en los desarrollados, que los reguladores exijan a las corporaciones que divulguen regularmente sus respectivas UBO. También la Unión Europea ha establecido la necesidad que sus países miembros adopten un registro público de beneficiarios finales.¹⁹⁹ Respecto a este punto, en Chile, la UAF actualmente pide información acerca del beneficiario final; controlador de facto y/o dueño del más del 10% de una un activo; a las empresas que supervigila, pero esa información es de carácter reservado. Las empresas que hacen asesorías financieras, por ejemplo, tienen la obligación de tener claro el beneficiario final al momento de asesorar o hacer transacciones pero es información que no está disponible para un mayor escrutinio público o académico.²⁰⁰ La UAF tiene una propuesta al respecto que quizás sea interesante de guía.²⁰¹

En segundo lugar, es fundamental fomentar un debate abierto entre los funcionarios públicos y el sector privado sobre el riesgo económico y político relacionado con las inversiones de países no-democráticos en Chile. Si bien el marco regulatorio chileno es fuerte, por sí solo no garantiza una total protección contra el Capital Corroso.

Una alternativa puntual es discutir la implementación de un sistema de *screening* que permita tener un control y mapeo más detallado de las inversiones en el país o en sectores de alto riesgo o estratégicos. Esto, sin embargo, tiene que ver más con información antes que la acepción de *screening* como conjunto de políticas restrictivas a la inversión en ciertas industrias; que quizás, como medida intermedia, se podrían hacer expost y no exante.

¹⁹⁹ Ver por ejemplo: Directive (EU) 2018/843 of the European Parliament and of the Council, 30 de mayo 2018. Además: Global Witness (2020). «Patchy progress in setting up beneficial ownership registers in the EU» Global Witness, disponible en: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/corruption-and-money-laundering/anonymous-company-owners/5amld-patchy-progress/>

²⁰⁰ Ver ley 19.913 y circular específica acerca de lo que se considera beneficiario final y la obligación de informar al respecto. Circular 57 del año 2017. Y acerca de la sistematización de la información: Circular 49 del 2012. En todo caso, todo el trabajo de la UAF está relacionado con lavado de activos y terrorismo, por lo que sus preocupaciones son acotadas y crímenes evidentes.

²⁰¹ UAF (2020). «Propuesta para regulación de Beneficiario Final. La Necesidad de Crear el Registro Público de Beneficiario Final». Unidad de Análisis Financiero. Disponible en <http://uaf.ogp.gob.cl/>

Además, dado la condición del concepto Estado-nación Estado-nación en comparación con el siglo pasado, las políticas de los diferentes países en orden a restringir inversiones por los diferentes riesgos que presentan se han enfocado más en la naturaleza de los activos antes que en la procedencia de los inversionistas.²⁰² Es una realidad que existen sectores e industrias más sensibles que requieren regulaciones más sofisticadas de transparencia y protección de la información, sin que sean utilizados como medidas protecciónistas. Ejemplos clásicos de ello son las telecomunicaciones o la energía. Este hecho debe ser discutido por las autoridades locales, especialmente por los legisladores. Las empresas extranjeras, como se precisó en el presente estudio, se han adaptado a las regulaciones que ha implementado Chile, porque es un país que garantiza el Estado de Derecho.

Respecto a las crecientes inversiones de países no-democráticos en Chile, este estudio no pudo registrar ninguna evidencia que haya afectado de manera negativa su gobernanza interna. Sin embargo, este es un asunto que requiere mucha más investigación de la que existe.

Finalmente, en este estudio exploratorio se enfrentó con una : la disponibilidad de datos e investigaciones sobre la materia. Lo anterior se suma a la necesidad de cooperar internacionalmente en este tipo de problemáticas. Así la OCDE cataloga la cooperación internacional como «cada vez más crítica» y refuerza la necesidad²⁰³ de mejorar la información relativa las inversiones extranjeras en el país.²⁰⁴

203 *Ibid.* Páginas 29-30.

204 Por ejemplo, se solicitó al Banco Central mayores detalles sobre la distribución por país de la inversión extranjera directa, y respondió que era información confidencial. Esto se relaciona con las regulaciones que establece el Banco Central con los flujos financieros internacionales que llegan a Chile que, siendo mejoradas, tendrían que conversar con el UBO y el screening arriba mencionados. También la AGCID no cuenta con su portal de estadísticas habilitado y no existe un registro de préstamos o ayuda internacional no oficial que recibe el Estado de países extranjeros. Es necesario avanzar en estos temas por parte de las autoridades chilenas.

202 OCDE. (2019). «Acquisition- and ownership-related policies to safeguard essential security interests. New policies to manage new threats», Research note on current and emerging trends. Página 20.

6. Entrevistados/fuentes primarias para el estudio

Este estudio recurrió a consultas a expertos, autoridades y actores relacionados con la inversión extranjera como fuentes. Durante un periodo comprendido entre julio y noviembre de 2020 se llevaron a cabo dichas entrevistas, de manera digital o presencial y en base a un cuestionario común estandarizado.

On the record

- Manuel Agosín. Ex Decano de la FEN, UChile. Consultor del BID.
- Pablo Cabrera. Diplomático. Exembajador de Chile en China.
- Félix De Vicente. Empresario, Exministro de Economía, Exdirector de ProChile.
- Hernán Felipe Errázuriz. Presidente del Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales.
- Susana Jiménez. Exministra de Energía.
- Loreto Leyton. Directora Ejecutiva Fundación Chilena del Pacífico.
- Alberto Precht. Director ejecutivo de Chile Transparente
- Ignacio Tornero. Académico Universidad Católica de Chile.
- Rodrigo Valdés. Exministro de Hacienda.
- José Ramón Valente. Exministro de Economía

Off the record

- Profesor afiliado del Centro de Estudios Internacionales UC (CEIUC).
- Consultor internacional especializado en empresas China.
- Funcionarios públicos en el Ministerio de Economía y el Banco Central.

Otros

- Consultas Públicas en UAF y Ministerio de Obras Públicas.