

Una nueva ola de directrices chinas para las inversiones chinas en el exterior

Paulina Garzón¹

Iniciativa para Inversiones Sustentables China-América Latina

(Proyecto auspiciado por el Centro de Información de Bancos, Washington DC)

Febrero, 2018

Nota de la autora: *Este artículo describe varias piezas nuevas de regulación para las inversiones chinas en el exterior. El objetivo principal de este artículo es resaltar los aspectos de estas directrices que pueden ser de utilidad para la sociedad civil global preocupada por los implicaciones ambientales y sociales de las inversiones chinas e interesada en tener una mejor comprensión del modelo de inversión china en el exterior. Es notable la dificultad que existe tanto para acceder a algunos de los documentos completos como para interpretarlas dada su vaguedad, y en algunos casos su superposición y posible complementariedad.*

La inversión china opera de una manera distinta a la de los países occidentales democráticos. Una característica principal es el fuerte papel del gobierno chino para establecer las prioridades y guiar el comportamiento de los bancos y de las empresas chinas dentro y fuera de China.

Desde que China lanzo su estrategia “Going Global” en el 2000, varias agencias gubernamentales chinas emitieron una serie de medidas para promover y apoyar la salida al extranjero de sus instituciones financieras y de sus empresas. Estas directrices buscaban alistar y equipar financieramente a las empresas chinas, y así disminuir las ventajas que tenían los bancos y las empresas occidentales que llevaban décadas de acaparar los grandes contratos de infraestructura y de extracción de recursos naturales no renovables a nivel global. A partir de mediados del 2000s, algunas las directrices chinas empezaron a incorporar principios ambientales y sociales para las inversiones chinas en el exterior. Inclusive, algunas tienen un enfoque de predominantemente ambiental y social, e incorporan preceptos sobre acceso a la información y la participación social.

Algunas observaciones sobre las directrices más recientes

Notoriamente, a partir del 2016, varias entidades chinas de alto nivel como el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Reforma y Desarrollo, el Ministerio de Comercio, y la Comisión de Supervisión y Administración de los Bienes del Estatales han promulgado una nueva ola de medidas que apuntan a simplificar los procedimientos para presentar aplicaciones y obtener aprobaciones para inversiones,

¹ Directora de la Iniciativa para Inversiones Sustentables China-América Latina (Proyecto auspiciado por el Centro de Información de Bancos, Washington DC).

delimitar las áreas de inversión y mejorar los sistemas de control de las inversiones de las empresas chinas en el extranjero. En parte, esto sucedió como respuesta a una excesiva salida de capital chino a través de préstamos a países en vías de desarrollo para la construcción de proyectos de energía y transporte, pero también al hecho de que las compañías chinas empezaron a sacar su dinero a través de la adquisición de bienes en el extranjero.

Varias de las nuevas regulaciones emitidas en el último año se han desarrollado bajo otras leyes comerciales chinas y tienen una dedicatoria especial a las inversiones a lo largo de la iniciativa “Un Cinturón, Un Camino,” UCUC (también conocida como la Ruta de la Seda), aunque no se limitan al UCUC. No obstante, dada la inminente incorporación de América Latina al UCUC, estas directrices se tornan aún más relevantes para la región y ayudan a entender cómo se implementa la inversión china. Por ejemplo, las nuevas regulaciones proveen información acerca de las prioridades y limitaciones en cuanto a los sectores de inversión; identifican algunas de las entidades reguladoras y sus respectivos roles; y precisan instrumentos de planificación, evaluación y supervisión. Algunas de ellas, además, señalan pautas acerca de cómo las instituciones chinas abordan su responsabilidad frente a los impactos ambientales y sociales de sus inversiones globales. En esta línea, tres aspectos transversales en las nuevas directrices son: i) el énfasis en mejorar los sistemas de evaluación de riesgo (incluyendo los ambientales y sociales) y el posicionamiento de la evaluación de riesgo como una herramienta para la aprobación de un proyecto; ii) la necesidad de evaluar de una manera comprehensiva las inversiones no sólo en ex-ante pero también durante el ciclo de implementación y ex-post; y iii) se refuerza la obligación de las empresas chinas de entender y cumplir las leyes (lo cual incluye las ambientales) de los países donde operan.

Una debilidad crítica en cuanto a contenidos de responsabilidad ambiental y social corporativa chinas (como también es el caso de la mayor parte de las occidentales) es que no son vinculantes. No obstante, en las nuevas directrices se observan algún esfuerzo por crear mecanismos punitivos y de rendición de cuentas como por ejemplo la creación de “listas negras o negativas” que aparece en varias de las nuevas regulaciones, en unos casos para enlistar a las empresas chinas que cometan actos ilegales en el extranjero o no cumplan con las respectivas medidas regulatorias, en otros casos para enlistar proyectos conflictivos y áreas prohibidas de inversión. Además, se menciona también las visitas de inspección fortuitas a los proyectos, las auditorías y evaluaciones por terceras partes, y exámenes debida diligencia.

En este artículo se revisará ocho nuevas directrices que se han clasificado en tres grupos: 1) Lineamientos para mejorar el desempeño ambiental de las inversiones chinas en el extranjero; 2) Medidas sobre la orientación de las inversiones chinas en el extranjero; y 3) Medidas sobre sistemas de aprobación y supervisión de las inversiones chinas ejecutadas por empresas estatales en el extranjero

Nuevas Directrices Chinas para las Inversiones en el Exterior

Directriz	Entrada en vigor	Agencia promulgadora china
Medidas para la Administración de las Inversiones de las Empresas en el Extranjero	03/2018	Comisión Nacional de Reforma y Desarrollo
Medidas Interinas para el Registro (confirmación) y Reporte de Inversiones en el Extranjero	01/2018	Ministerio de Comercio, Banco Popular de China, Comisión de Supervisión y Administración de Activos del Estado, Comisión Reguladora de la Banca de China, Comisión Reguladora de Valores de China, Comisión Reguladora de Seguros de China y Administración Estatal de Divisas.
Código de Conducta para Compañías Privadas	12/ 2017	Comisión Nacional de Reforma y Desarrollo
Iniciativa de Gestión de Riesgos Ambientales para la Inversión de China en el Extranjero	09/ 2017	Comité de Finanzas Verdes sobre Finanzas y Bancos de la Sociedad China, Asociación de Inversionistas de China, Asociación de Gestión de Activos de China, Asociación de Administración de Activos de Seguros de China, Asociación de Fiduciarios de China, Oficina de Cooperación Económica Exterior del Ministerio de Protección Ambiental.
Medidas Financieras para Empresas Estatales en las Inversiones en el Extranjero	08/ 2017	Ministerio de Finanzas
Dictamen de Opinión sobre Dirección Adicional y Regulación de la Inversión en el Extranjero	08/ 2017	Consejo de Estado conjuntamente con la Comisión Nacional de Reforma y Desarrollo, el Ministerio de Comercio, el banco del Pueblo de China y el Ministerio de Relaciones Exteriores.
Estandarización de Instituciones de Servicios Bancarios para “Salir Afuera” y Fortalecer la Orientación en la Prevención y el Control de Riesgos	01/ 2017	Comisión Reguladora de la Banca China
Medidas para la Supervisión y Administración de las Inversiones en el Extranjero por parte de las Empresas Estatales	01/ 2017	Comisión de Supervisión y Administración de los Bienes del Estatales

Lineamientos para mejorar el desempeño ambiental de las inversiones chinas en el extranjero

La *Iniciativa de Gestión de Riesgos Ambientales para la Inversión China en el Extranjero* es el lineamiento más significativo en cuanto a sus enunciados ambientales y sociales. Esta Iniciativa señala que las instituciones financieras y las empresas chinas involucradas en proyectos en el exterior deben contar con sistemas de gestión de riesgos ambientales y “tener claramente definidos los roles y responsabilidades de sus sedes.” Además, la directriz “anima a las instituciones financieras y a las empresas, a comprender en su totalidad las normas ambientales relevantes tanto de China como de los países de acogida, así como las normas internacionales vigentes, y a adoptarlas al más alto nivel posible.” Otras recomendaciones están relacionadas con la realización de la debida diligencia ambiental y social; y la divulgación de información. Muy importante, este lineamiento promueve que las entidades implicadas en inversiones en el extranjero mejoren el análisis cuantitativo de costos y beneficios ambientales como parte del proceso de toma de decisiones de la inversión y que apliquen instrumentos financieros ecológicos como los bonos verdes.

Otra directriz relevante para el mejoramiento de la gobernanza ambiental y social de las inversiones chinas en el exterior es la *Estandarización de Instituciones de Servicios Bancarios para ‘Salir Afuera’ y Fortalecer la Orientación en la Prevención y el Control de Riesgos* la cual señala que las instituciones financieras chinas deberán perfeccionar un sistema de rendición de cuentas con respecto a las empresas que financian y que violan las leyes y reglamentos de los países donde trabajan, y conducir la debida diligencia siguiendo el principio de “independencia, exhaustividad, profundidad y prudencia.” Los riesgos medioambientales y sociales en los ámbitos de los recursos energéticos, la agricultura, la silvicultura, la ganadería y la pesca, las grandes infraestructuras y los contratos de ingeniería deberían recibir especial atención para la provisión de la financiación de proyectos y financiamiento comercial. Esta directriz señala también que, de ser necesario, se debe solicitar las opiniones de una tercera parte calificada e independiente; instar a los clientes (empresas) a establecer un mecanismo de respuesta de quejas para atender las denuncias de personas, organizaciones no gubernamentales y otras partes interesadas de las operaciones de la compañía.

Medidas sobre la orientación de las inversiones chinas en el extranjero

El *Dictamen de Opinión sobre Dirección Adicional y Regulación de la Inversión en el Extranjero* categorizó las inversiones chinas en 3 tipos: apoyadas, restringidas y prohibidas. Entre las categorías que recibirían apoyo para la inversión estarían los proyectos de infraestructura relacionados al UCUC, en proyectos de exportación y desarrollo de recursos energéticos y minerales; en los sectores agrícolas, de silvicultura y pesquero; la apertura de instituciones financieras chinas en el exterior; cooperación en alta tecnología, etc. Las categorías restringidas incluyen los países que no tienen relaciones diplomáticas con China, sectores inmobiliarios, hoteleros, entretenimiento y deportivos, establecimiento de fondos de

inversión sin proyectos específicos, la exportación de equipos obsoletos e inversiones que no cumplan con las normas de protección ambiental de los países destino de la inversión. En la categoría prohibida están los productos con tecnología de punta que no cuenten con aprobación gubernamental, tecnología prohibida en China, juegos de azar y pornografía, inversiones prohibidas por tratados internacionales y otras que puedan poner en riesgo a los intereses nacionales chinos.

Aunque la mayoría de las nuevas regulaciones aplican a las empresas estatales, vale señalar que la Comisión Nacional de Reforma y Desarrollo promulgó en Diciembre del 2017 un *Código de Conducta para Compañías Privadas que Invierten en el Extranjero* el cual presenta guías alineadas con las medidas que aplican a las empresas estatales, las cuales buscan evitar las inversiones de alto riesgo, enfatizan el respeto las leyes de los países anfitriones y el adherirse a las operaciones sociales y ambientalmente responsables. Igual que en el caso de las empresas estatales, se establece también la creación de una lista negra de proyectos de empresas chinas privadas.

Medidas sobre sistemas de aprobación y supervisión de las inversiones chinas ejecutadas por empresas estatales en el extranjero

Durante el último año se promulgaron 4 nuevas regulaciones chinas que han modificado los procedimientos para que los inversionistas chinos (mayormente empresas estatales que actúan directamente o a través de fusiones o con participación de capital estatal en proyectos en el extranjero) aunque los cambios no han sido críticos si muestran una simplificación de los procedimientos de aprobación y el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión.

Las *Medidas para la Administración de las Inversiones de las Empresas en el Extranjero* señala las diferencias entre los proyectos de inversión en el extranjero que son “sensitivos y no sensitivos.” Entre los proyectos sensitivos están los que involucran la explotación o utilización de recursos hídricos transfronterizos. Además, estas Medidas señalan que todas las inversiones chinas en el extranjero (en forma directa o asociada) debe presentar una solicitud de aprobación antes de que empiece cualquier trabajo sustantivo con respecto a un proyecto, los requisitos y el tiempo de aprobación dependen del tamaño del proyecto. Además, la Comisión Nacional de Reforma y Desarrollo en coordinación con sus agencias departamentales y gobiernos provinciales (frecuentemente accionistas de empresas chinas estatales) debe crear mecanismos conjuntos para la supervisión de las inversiones en el extranjero, incluyendo visitas fortuitas de inspección y verificación y señala que las embajadas y consulados chinos deben reportar las violaciones a estas Medidas en las que pudieran incurrir las empresas chinas en el exterior e inclusive ciudadanos, una persona jurídica o cualquier organización que descubre tales violaciones podría reportarla a la Comisión Nacional de Reforma y Desarrollo y otras autoridades que han otorgado los permisos. Las Medidas también topan temas ambientales y sociales al señalar que los inversionistas chinos deben proteger los derechos de sus empleados, cumplir con sus responsabilidades sociales, proteger el medio ambiente, y construir una buena imagen de China.

Las *Medidas Financieras para Empresas Estatales en las Inversiones en el Extranjero* el objetivo de prevenir los riesgos financieros y mejorar la eficiencia de las empresas estatales y los grupos de inversión chinos en el extranjero. Con esos fines, las empresas estatales deben establecer sistemas internos de gestión financiera; identificar claramente las personas o equipos encargados de la gestión financiera; adoptar decisiones basadas en debida diligencia y estudios de viabilidad; mejorar los sistemas contables; de manejo financiero y de auditoría; realizar evaluaciones de desempeño de la inversión. Las Medidas Financieras también señalan que las empresas chinas estatales deberán estar sujetas a la inspección de las instituciones financieras y de los órganos de control chinos.

Las *Medidas Interinas para el Registro (confirmación) y Reporte de Inversiones en el Extranjero* promueven la creación de un mecanismo de recopilación e intercambio de información unificado interdepartamental entre las agencias chinas involucradas en la aprobación y supervisión de las inversiones chinas en el exterior como son el Banco del Pueblo Chino, Comisión de Supervisión y Administración de los Bienes del Estatales, la Comisión de Regulación de Valores de China, y la Comisión de Regulación de Seguros de China. Tal plataforma debe ser liderada por el Ministerio de Comercio y su función es llevar un registro actualizado sobre el desempeño de las empresas en el exterior en cuanto a inversiones que sean: mayores a USD 300 millones; en un país o sector sensitivo; tengan perdida material; incurran en accidentes de seguridad o eventos mayores; o haya incurrido en violaciones legales serias. Las Medidas reglamentan también la periodicidad en que las empresas deben reportar sobre sus inversiones en el extranjero y señalan que el Ministerio de Comercio debe inspeccionar “entidades seleccionadas al azar por inspectores seleccionados al azar y divulgar públicamente los resultados de la inspección.”

Las *Medidas para la Supervisión y Administración de las Inversiones en el Extranjero* por parte de las empresas estatales aplican a las empresas centrales en las cuales la Comisión de Supervisión y Administración de los Bienes del Estatales en un contribuyente de capital en representación del Consejo de Estado. La Comisión de Supervisión y Administración de los Bienes del Estatales deberá ofrecer orientación a las empresas centrales para que establezcan un Sistema de Regulatorio de las Inversiones en el Extranjero. Este Sistema, entre otros aspectos, debe incluir la creación de una “lista negativa” de proyectos problemáticos; los estudios de factibilidad de proyectos (debida diligencia); estudios de prevención y control de riesgos desde las etapas tempranas de un proyecto; y evaluación y rendición de cuentas en cada fase de los grandes proyectos. Además, la Comisión de Supervisión y Administración de los Bienes del Estatales deberá fortalecer los mecanismos de inspección y evaluación a través de varios procedimientos, entre ellos, investigando los pasivos que resulten de violaciones de las regulaciones y que causen pérdidas contra los bienes del estado u otras consecuencias serias. Por su parte, las empresas centrales también deben dar seguimiento a los proyectos en el extranjero y tener la capacidad de tomar decisiones en forma oportuna frente a cambios grandes que podrían requerir la suspensión o terminación del mismo. Estos cambios deben reflejarse en el plan anual de inversiones de la empresa central.

Conclusión

A pesar de que la mayoría de medidas para regular las inversiones chinas en el extranjero están dirigidas a mejorar su rendimiento financiero, es importante reconocer que ofrecen oportunidades para señalar a las autoridades reguladoras chinas los problemas ambientales y sociales que estas inversiones pudieran ocasionar. Los lineamientos chinos que tratan específicamente sobre aspectos ambientales y sociales representan un paso adelante ya que indican una preocupación y responsabilidad creciente desde el gobierno chino.

Aunque los lineamientos chinos no han alcanzado el grado de desarrollo de los estándares ambientales y sociales en las instituciones financieras multilaterales, es importante señalar que estos surgen como un compromiso espontáneo del gobierno chino. En tanto que, los estándares de las instituciones financieras multilaterales, surgieron como resultado de la presión de la sociedad civil alrededor del mundo.

Es clave entender las implicaciones de un proceso de creación de estándares de “arriba hacia abajo” de las instituciones reguladoras chinas, en distinción de uno de “abajo hacia arriba” de las instituciones financieras multilaterales. En el segundo, la sociedad civil global no sólo ha luchado por estándares ambientales y sociales, sino que al hacerlo se ha posicionado como un actor legítimo e indispensable en el proceso de toma de decisiones de esas instituciones. El reto crítico para la sociedad civil global frente a la aproximación china de “arriba hacia abajo” es justamente encontrar un “puesto en la mesa” en un modelo y cultura de negocios e inversiones no participativo y desarrollista, cuyas instituciones se encuentran físicamente muy lejanas y hablan otro idioma.

Sin duda, lograr este “puesto en la mesa” es una tarea de largo plazo y compleja y que requerirá de varias y combinadas estrategias. Una de ellas es poner atención a las medidas y lineamientos chinos, pues son de los pocos instrumentos que nos ofrecen información sobre la “hoja de ruta” del modelo de inversión chino en el exterior y ayudan a identificar las “brechas” para las acciones de incidencia de la sociedad civil. Este artículo representa un esfuerzo en este camino.