

Las relaciones económicas entre China y Brasil: ¿muy grandes para fracasar?

Dawn Elizabeth Powell*¹

*Fulbright Fellow, School of International Relations,
University of Southern California*

Resumen

Este artículo analiza la política económica de Brasil ante China a la luz del mayor influjo de importaciones e inversión chinas en Brasil durante la década del 2000. En particular, exploro la importancia de los actores domésticos en el debate político brasileño en torno a la «*entrada chinesa*», y acerca de su éxito al ejercer presión sobre el gobierno para que este adopte políticas proteccionistas. Estas dinámicas son ejemplificadas mediante un estudio de caso detallado de la inversión china en la industria de soya de Brasil. En suma, mis hallazgos ponen énfasis en las formas en las que Brasil está desaprovechando los beneficios ofrecidos por el comercio y la inversión de China.

Palabras clave: Brasil, China, comercio, inversión, proteccionismo, agro-negocios, economía política

China–Brazil Economic Relations: Too Big to Fail?

Abstract

This article analyzes Brazil's economic policy towards China in light of the major influx of Chinese imports and investment into Brazil in the 2000s. In particular, I explore the significance of domestic actors in the Brazilian political

* Correo electrónico: Dawn Elizabeth Powell: dawn.powell@fulbrightmail.org. Artículo recibido el 20 de abril de 2012 y aprobado el 27 de noviembre de 2012. La traducción estuvo a cargo de Aroma de la Cadena.

1. Este estudio fue financiado por el U.S. Fulbright Student Program. Dawn Elizabeth Powell fue una investigadora Fulbright Research Fellow en el 2011 en Brasil. Antes del período de la subvención, fue una Princeton in Latin America Fellow en el Consejo Empresarial Brasil-China. La autora agradece a Carol Wise y Dani Nedal por sus valiosos comentarios; no obstante, cualquier error es suyo. Correo electrónico: <dawn.powell@fulbrightmail.org>, <depowell@usc.edu>.

debate surrounding the *entrada chinesa*, and their success in pressuring the government to adopt protectionist policies. These dynamics are exemplified through a detailed case study on Chinese investment in the Brazilian soy industry. In sum, my findings underscore the ways in which Brazil is falling short of capturing the benefits presented by Chinese trade and investment.

Key words: Brazil, China, trade, investment, protectionism, agribusiness, political economy

INTRODUCCIÓN

El ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC), en el 2001, marcó una nueva fase de actividad económica en el hemisferio occidental, en la medida en que, al incorporarse a la OMC, China estaba en mejores condiciones para buscar relaciones comerciales y de inversión con los países latinoamericanos. La aparición de China en Latinoamérica –principalmente, las demandas chinas de materias primas– ha estimulado el bienestar general de los países ricos en recursos del Cono Sur, e incluso contribuido a mitigar en estas economías las repercusiones de la crisis financiera global.

Esta tendencia es particularmente elocuente cuando se estudia la relación entre Brasil y China. Brasil se recuperó rápidamente de la crisis, en parte debido a las sostenidas compras chinas de mineral de hierro, soya y petróleo, las cuales ayudaron a mantener la economía a flote a pesar del colapso de las demandas de los Estados Unidos y Europa. En el 2009, China incluso superó a los Estados Unidos para convertirse en el mayor socio comercial de Brasil. Mientras se retraía la inversión en el mundo y la inversión doméstica brasileña permanecía en un nivel bajo de 18 por ciento del PBI, China dio cuenta de cerca de US\$ 12.700 millones en inversión directa en Brasil solo en el 2010 (Consejo Empresarial Brasil-China [CEBC] 2011). A pesar de un crecimiento lento en el 2011, cerca de un 1 por ciento del PBI de 2,7 por ciento de Brasil de ese año fue impulsado por la demanda china, permitiéndole a Brasil superar al Reino Unido y convertirse en la sexta economía más grande del mundo (Mackenzie 2011).

Otros países sudamericanos que poseen complementariedades similares con China, como Chile y el Perú, han profundizado sus lazos económicos con China mediante la firma de tratados de libre comercio (TLC) bilaterales. Estas pequeñas economías abiertas negociaron primero TLC bilaterales con los Estados Unidos y, tras asegurar el ingreso al mercado estadounidense, tanto Chile como el Perú iniciaron TLC individuales con China. Sin embargo, es importante señalar que dentro de sus respectivos TLC con China ambos países tuvieron éxito al negociar la exclusión de productos sensibles, tales como textiles, zapatos y productos electrónicos, los cuales son muy importantes en términos políticos considerando que son sectores intensivos en mano de obra (Wise 2012). Si bien la relación comercial y de inversión sino-brasileña produce más ganadores que perdedores del lado brasileño, un TLC con China no está ni remotamente en la pantalla-radar de políticas. Esto es así debido a que Brasil ha mantenido sus mercados relativamente cerrados a lo largo de las últimas décadas. Más aún, en el 2004 Brasil no ratificó el pedido chino ante la OMC para alcanzar el estatus de economía de mercado, que sería el primer paso hacia cualquier negociación concebible de un TLC.

Si bien los crecientes lazos comerciales y de inversiones con China ofrecen grandes oportunidades para Brasil, aquellos grupos domésticos que están más expuestos a la

competencia china demandaron más políticas económicas proteccionistas frente a China. Esta presencia china enfrenta incluso una mayor resistencia de parte del gran sector manufacturero brasileño, y en años recientes los grupos industriales han aprovechado su poder político para presionar al gobierno para que este adopte una serie de políticas proteccionistas. Una mirada más cercana a esta hostilidad política doméstica a la «*entrada china*» en Brasil, y sus ramificaciones en términos de políticas, revela un cuadro menos que ideal de los lazos económicos sino-brasileños –y del potencial global de crecimiento de Brasil.

REVISIÓN DE LA LITERATURA

En su mayor parte, la literatura acerca de las relaciones entre China y Latinoamérica enfatiza que el Cono Sur, en particular, se ha beneficiado de los lazos económicos con China debido a la existencia de factores complementarios de dotación (Devlin 2006, Ellis 2009, Santiso 2007). Estos análisis se han basado en los datos que muestran un comercio e inversiones en alza como un indicador de lazos globales más fuertes; tal como Maciel y Nedal han señalado, si los investigadores se enfocan en la pronunciada magnitud de los lazos comerciales y de inversión, así como en las visitas diplomáticas, la relación bilateral Brasil-China parece estarse moviendo en una dirección positiva bilateral. Sin embargo, estos autores nos recuerdan que los crecientes lazos económicos Brasil-China se han encontrado con una fuerte resistencia en el frente interno (Maciel y Nedal 2011). En efecto, el discurso político a través de toda América Latina pone énfasis principalmente en los aspectos negativos de la relación con China: la amenaza para las industrias locales y los temores crecientes de dependencia (Ferchen 2011). Más recientemente, Gallagher y Porzecanski han documentado cómo es que los sectores manufactureros latinoamericanos están siendo superados por China tanto en los mercados nacionales como en los de exportación. No obstante, estos investigadores quizá han exagerado los impactos adversos del ascenso de China en la región (Jenkins 2010). Puede hallarse un intento de conciliar estas narrativas rivales –las visiones positivas y negativas– en la evaluación del estado de la industria brasileña hecha por Jenkins y Barbosa, donde se sostiene que los reclamos por la «desindustrialización» presentes en el debate político nacional son más dramáticos que lo que en realidad retratan los datos (Jenkins y De Freitas Barbosa 2012).

No existe todavía un estudio que evalúe cómo es que la economía política de Brasil ha sido afectada mediante la profundización de su relación bilateral con China. Este es un importante campo de investigación debido a que Brasil es la economía más grande en la región y alberga a más de la mitad de la población sudamericana. Puede, entonces, sostenerse que el destino de las relaciones Brasil-China podría marcar el ritmo de la relación global de la región con China en los años venideros.

PREGUNTA Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Este artículo pretende llenar el vacío existente en la literatura actual al responder la siguiente pregunta: ¿cómo ha influido el debate político brasileño en la relación Brasil-China y cuáles son las perspectivas para una mayor integración entre la segunda y la sexta economías más grandes del mundo? Mi premisa es que la relación Brasil-China es mejor comprendida a un nivel nacional antes que regional. Para elaborar este argumento me baso en el trabajo de Maciel y Nedal (2011), quienes proponen la hipótesis de que estos crecientes lazos económicos han desencadenado «reverberaciones políticas nacionales» que complican el avance de la relación Brasil-China (Nedal 2011). En este artículo identifico a esos actores políticos nacionales que les han dado forma a las políticas comerciales y de inversión brasileñas con respecto a China. En términos más específicos, pretendo comprender cómo y por qué aquellos que están dentro de los pocos subsectores industriales dependientes de la protección han tenido éxito en formular el debate Brasil-China en términos tan negativos. Luego de revisar este debate, delinee a aquellos ganadores y perdedores sectoriales que han surgido dentro de la economía política brasileña a consecuencia de esta rápidamente creciente relación económica sino-brasileña. Paso luego a identificar los «perdedores» que han buscado protección ante la competencia china, y pretendo explicar cómo han aparecido sus preocupaciones bajo la forma de un potencialmente poderoso bloqueo a la formación de una asociación económica más productiva.

Este estudio se basa en varias fuentes, incluidos los flujos comerciales y de inversión y la información *antidumping*, noticias aparecidas en la prensa brasileña e internacional, enunciados extraídos de conferencias, convenciones y eventos empresariales en Río de Janeiro y Sao Paulo, así como en entrevistas con académicos, funcionarios de gobierno y protagonistas claves del sector privado. Se incluye en este análisis un estudio de caso sobre una inversión china en Brasil que se basa en fuentes primarias, entrevistas de campo exclusivas y observaciones en el propio sitio de una planificada inversión china en la industria brasileña de la soya. Una pregunta predominante abordada en este estudio es cómo está afectando la dinámica de esta relación Brasil-China al desarrollo brasileño y cómo es que la política nacional está influyendo en esta relación.

LA «ENTRADA CHINESA»: MAPEANDO EL DEBATE POLÍTICO BRASILEÑO Y EL GIRO HACIA UN CRECIENTE PROTECCIONISMO

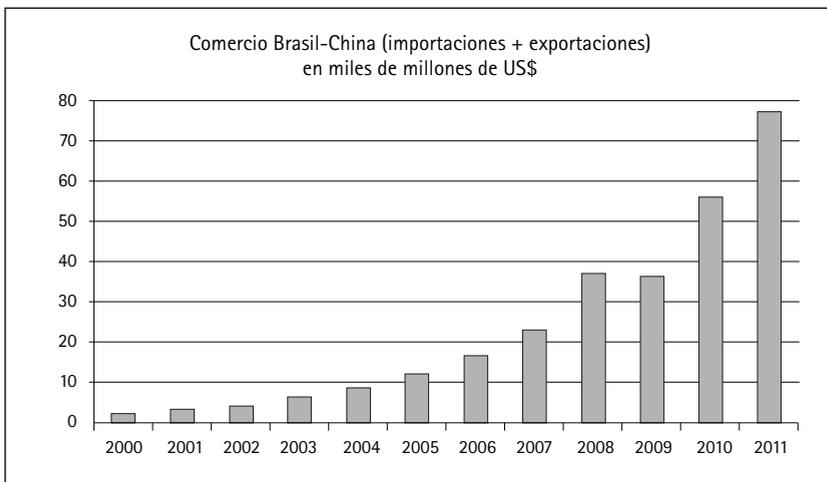
Si bien las cifras sugieren una relación en la que Brasil se beneficia de los lazos económicos con China, el clima político interno todavía no le ha dado la bienvenida a la *entrada china*. La reacción política brasileña puede resumirse por medio de dos relatos populares

y paralelos: primero, se tiene el debate neocolonialismo/«primarización»; segundo, aquel sobre la desindustrialización de la economía brasileña debido a la elevada competencia de China. En lo que sigue, reviso cada uno de estos debates uno a uno.

NEOCOLONIALISMO/«PRIMARIZACIÓN»: LAS EXPORTACIONES BRASILEÑAS A CHINA

El comercio Brasil-China se ha incrementado exponencialmente a lo largo de la década pasada, lo que ha ocasionado que el pronunciado tamaño de la relación aliente temores de dependencia. En el 2001, el comercio total (la suma de importaciones y exportaciones) alcanzó casi US\$ 3.200 millones. En el 2011, a tan solo una década del ingreso chino a la OMC, el comercio total alcanzó un récord de US\$ 77.000 millones². Lo que es más, la demanda china por soya y metales ferrosos elevó los precios de estos productos brasileños, llevando a Brasil a un superávit comercial. Esto, a su vez, le permitió al país contar con crecientes reservas y una década de crecimiento rápido (Nonnenberg 2011). A pesar de que China contribuyó sustancialmente al crecimiento brasileño a lo largo de este período, en años recientes el socio comercial más grande de Brasil se ha convertido en el tema de un amplio rango de críticas en el frente interno.

Gráfico 1
Comercio bilateral (2000–2011)



Fuente: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

En Brasil, China ha sido acusada de neocolonialismo, o de la «primarización» de la canasta de exportación brasileña a China, de la cual cerca del 80 por ciento son materias primas. Esta definición, sin embargo, no toma en cuenta la investigación y tecnología involucradas en la exploración petrolera, la minería y la producción de soya. No obstante, un lugar común en el debate político es la necesidad de diversificar las exportaciones brasileñas a China para incluir bienes con mayor valor agregado, aun cuando Brasil todavía carece de la estructura institucional para producir estos bienes a precios competitivos debido al «*custo Brasil*», un complejo sistema tributario, y los desalentadores cuellos de botella en infraestructura.

La «primarización» de la canasta brasileña de exportaciones levanta temores de dependencia y vulnerabilidad debido a las fluctuaciones en los precios y la demanda de materias primas (Jenkins y De Freitas Barbosa 2012). Sin embargo, el creciente precio de las materias primas ha conducido a una reversión positiva en términos del comercio, lo que va directamente en contra de la tesis original de Raul Prebisch, quien ponía énfasis en los términos de intercambio comercial decrecientes para los países en desarrollo que dependen de exportaciones primarias. Más aún, la vulnerabilidad relativa de Brasil ante los *shocks* externos es mitigada por dos factores principales: Brasil mantiene un conjunto diversificado de socios comerciales y exporta bienes industriales a buena parte de su propia región (el comercio con China comprende alrededor del 15 por ciento del comercio internacional brasileño); y su economía está estimulada por una creciente demanda interna³.

Uno de los efectos del creciente intercambio comercial sino-brasileño es la reapreciación del real⁴, puesto que los elevados precios de los productos primarios y las grandes reservas han presionado hacia arriba la tasa de cambio. La moneda más fuerte ha elevado el costo de la producción doméstica e infundido preocupaciones relativas a que Brasil podría estar sucumbiendo ante la enfermedad holandesa, dado que la tasa de cambio reapreciada significa precios menos competitivos para las exportaciones de bienes manufacturados. Así, los exportadores y los manufactureros han cabildeado por políticas que reviertan el fortalecimiento del real (*The Economist* 2009). El temor doméstico está alentando la idea de que Brasil está exportando bienes primarios a China a expensas de su sector industrial, además de importar bienes con alto valor agregado de China.

3. Datos del MDIC.

4. El real es la moneda de Brasil, abreviada como R\$.

DESINDUSTRIALIZACIÓN: LAS IMPORTACIONES BRASILEÑAS DE CHINA

Entretejida con este temor acerca de la enfermedad holandesa, se encuentra la narrativa de la desindustrialización que también ha emergido en Brasil, en la medida en que el flujo de importaciones chinas es percibido como una amenaza para el futuro de la industria nacional. A lo largo de los últimos tres años, las importaciones de bienes industriales han crecido más rápido que la producción industrial, pero esto no es evidencia suficiente para decir que Brasil está atravesando un proceso de desindustrialización. De hecho, la producción industrial total aumenta año a año para satisfacer la creciente demanda interna (Nonnemberg 2011).

Los bienes de consumo representan una fracción de las importaciones chinas, mientras que los bienes intermedios y de capital constituyen el pilar de la canasta de importaciones brasileñas de China. En el 2011, el 45,7 por ciento de las importaciones brasileñas fueron bienes primarios o intermedios⁵. Estos incluyen productos intermedios tales como pedales de bicicleta e hilos de poliéster para la manufactura de textiles (De Castro Neves 2011). La industria brasileña adquiere estos insumos a «precios competitivos», lo que abarata sus costos de producción (Maciel y Nedal 2011). Si bien no queda claro si esto está contribuyendo a la modernización de la industria brasileña o si simplemente está afectando a la cadena doméstica de insumos, parece que están siendo exagerados los aspectos negativos de la penetración china en el mercado doméstico, al mismo tiempo que los beneficios pasan desapercibidos.

Sobre este punto, el influjo de insumos chinos baratos contribuye a satisfacer la creciente demanda de los consumidores y mantiene los precios bajos. Debido a una historia de alta inflación, que fue controlada tras el Plan Real en 1994, el gobierno brasileño emplea todavía una política de lucha antiinflacionaria. Así, prohibir las importaciones chinas sería contraproducente frente a esta prioridad esencial del gobierno.

El aspecto final de la narrativa de desindustrialización es el temor relativo a que los puestos de trabajo en la manufactura estén siendo transferidos desde Brasil a China, tal como se expresa en este titular: «China avanza en nuevos sectores y destruye puestos de trabajo» (*Valor Econômico* 2011a). A pesar de este reclamo, los datos muestran tasas decrecientes de desempleo en Brasil, las cuales alcanzaron un histórico punto bajo del 4,7 por ciento en diciembre del 2011⁶. Además de los bajos niveles de desempleo, estudios recientes muestran que existe una escasez de trabajadores calificados que puedan ocu-

5. Datos del MDIC.

6. Datos del IBGE.

par los puestos de trabajo disponibles. Según un estudio de la Federación de Industrias de Río de Janeiro (Firjan), miles de puestos de trabajo en Brasil no están siendo cubiertos debido a que se carece de candidatos calificados. De las 600 fábricas entrevistadas para este estudio, el 60 por ciento estaba contratando personal en ese momento, pero, de estas, más del 53 por ciento no había podido hallar al candidato adecuado para estos puestos de trabajo tras seis meses de búsqueda (*O Globo* 2011a). Otro estudio propalado por la Confederación Nacional de Industrias (CNI) revela que la falta de fuerza de trabajo adecuada afecta al 69 por ciento de las empresas en el sector industrial (*O Estado de São Paulo* 2011a). Tanto la Firjan como la CNI enfatizan que el problema puede ser atribuido a la falta de inversión del gobierno brasileño en educación a todos los niveles: educación primaria y secundaria, escuelas y cursos técnicos, y universidades, en la medida en que más allá de la escasez de ingenieros con grados universitarios, un gran número de candidatos carecen de las competencias básicas en matemáticas y portugués. De este modo, si bien el problema subyacente de mayores niveles de inversión en educación sigue sin ser encarado, la narrativa de la desindustrialización utiliza a China como un chivo expiatorio responsable de la amenaza de que los puestos de trabajo en la manufactura se vayan fuera del país.

LAS INVERSIONES CHINAS

La creciente alza de la inversión china ha exacerbado los temores de una relación neocolonial. Durante el período 1990-2009, la inversión china en Brasil llegó a solo US\$ 255 millones. En el 2010, sin embargo, se confirmaron US\$ 12.700 millones y fueron anunciados otros US\$ 23.000 millones (CEBC 2011). La mayor parte de estas inversiones del 2010 fueron para los sectores de recursos naturales de Brasil, en tanto los sectores de petróleo y minería son más intensivos en capital que la industria manufacturera. En otras palabras, se requieren mayores niveles de capital para realizar una inversión en el sector petrolero en comparación, por ejemplo, con una fábrica de zapatos, debido a los altos costos iniciales de investigación y de desarrollo y equipamiento, además de los costos permanentes que significa el mantener una gran fuerza de trabajo que respalde la operación. A pesar de la preponderancia de las inversiones chinas en recursos naturales, una mirada más cercana a estas inversiones en Brasil revela también un rango de negociaciones en manufactura e infraestructura⁷.

7. No he incluido un gráfico aquí debido a la falta de datos consistentes, pero para un informe más detallado de las inversiones chinas en Brasil, sírvase referirse al estudio del Consejo Empresarial Brasil-China «Chinese Investments in Brazil», publicado en mayo del 2011. La versión actualizada, propalada en noviembre del 2012, concluye que durante el período 2007-2012, las empresas chinas han anunciado 60 proyectos en Brasil, que suman un total de US\$ 68.400 millones, de los cuales están confirmados US\$ 24.400 millones.

Si bien la primera ola de inversiones estuvo en efecto concentrada en recursos naturales, la segunda ola, que empezó a finales del 2010 y prosiguió durante todo el año 2012, se caracteriza por los esfuerzos de las empresas chinas por vender primero sus productos en el creciente mercado de consumo brasileño, para luego utilizar a Brasil como una base para exportar al resto de Latinoamérica (*Suinocultura Industrial* 2011). No es solo que estas inversiones saquen ventaja del creciente apetito consumidor de autos, motocicletas, etc., chinos por parte de Brasil, sino que también «se caracterizan por ser inversiones a largo plazo en cruciales activos de infraestructura», como en el caso de la inversión de la empresa china State Grid en la distribución de energía eléctrica (Ho y Chan 2011).

A pesar de la diversidad de inversiones chinas y de las oportunidades que estas presentan, el foco de atención de los debates políticos ha permanecido en las inversiones en los sectores de recursos naturales, las que son presentadas negativamente como un ahondamiento de la «primarización» de la canasta de exportaciones brasileña. No obstante, con el propósito de que tales sectores claves que carecen de inversión doméstica cosechen los beneficios que China tiene para ofrecer –incluidos, pero no limitados a, el capital y la transferencia tecnológica–, «los desafíos de la opinión reguladora y pública deben ser manejados de un modo sofisticado y efectivo» (Ho y Chan 2011). Desafortunadamente, tal como ampliaré en la siguiente sección, los grupos de intereses especiales están influyendo en la opinión pública y las políticas brasileñas relativas a China –y no para mejor.

GANADORES, PERDEDORES Y «PERDEDORES»

En esta sección perfiló a los ganadores y perdedores en el juego comercial y sus respectivos esfuerzos de cabildeo domésticos a favor o en contra de relaciones más estrechas con China. En la medida en que las voces de los perdedores son más ruidosas, el debate político nacional brasileño acerca del flujo de las inversiones e importaciones chinas ha instigado a que los diseñadores de políticas opten por medidas proteccionistas para compensar las asimetrías percibidas en la relación. Lo que es más, el gobierno brasileño no solo está virando su política dirigida a China para encarar los conflictos distributivos internos enfrentados por los sectores que compiten con las importaciones (los verdaderos perdedores), sino que también está repartiendo a cuentagotas subsidios e implementando aranceles a las importaciones para los sectores que sostienen que se encuentran bajo amenaza, referidos aquí como los «perdedores» (Pereira y De Castro Neves 2011).

Los ganadores en el juego comercial son los exportadores de bienes primarios, los receptores de inversiones chinas y las empresas que han ingresado con éxito en el mercado chino. Los sectores de bienes primarios están aprovechando la ola de la creciente demanda china por recursos brasileños, abasteciendo así a China de los materiales que requiere para

incentivar su crecimiento. Ellos también les dan la bienvenida a las inversiones chinas para facilitar la exportación de sus productos al creciente mercado chino. Los sectores ganadores son los siguientes: minería, petróleo, agronegocios (soya), logística, infraestructura, entre otros. Los actores pro-China incluyen a dos «paladines nacionales»: Vale, el gigante minero financiado fuertemente por el Banco Nacional de Desarrollo de Brasil (BNDES), así como también Petrobras, la empresa petrolera estatal. Uno de los rostros de los ganadores es Eike Batista, el hombre más rico de Brasil y fundador de empresas mineras, petroleras y de logística, quien considera que sus tratos empresariales con China pronto lo convertirán en el hombre más rico del mundo (Trevisani y Magalhaes 2011).

Cuadro 1
Actores sectoriales pro- y anti-China en el debate político

Ganadores			Perdedores	
Exportadores de productos primarios a China	Receptores de inversiones chinas	Exportadores de alta tecnología a China	Sectores que compiten con las importaciones (perdedores)	Sectores que buscan protección («perdedores»)
Minería	Infraestructura	Aeronáutica	Juguetes	Máquinas
Agronegocios / aceite de soya		Refrigeración	Zapatos	Electrónicos
		Motores	Textiles	Industria basada en Sao Paulo

Además, las empresas que han ingresado al mercado chino son actores prominentes a favor de lazos más estrechos con China. La líder de tales empresas es Embraer, la fabricante de aviones. Igualmente, las empresas de alta tecnología con sede en el sur de Brasil –tales como WEG, la productora de motores electrónicos, y Embraco, la empresa de refrigeración– están vendiendo sus productos al mercado de consumo chino (Renato 2011). Los ganadores se han organizado muy débilmente en torno a una organización de cabildeo, el Consejo Empresarial Brasil-China; no obstante, por diversas razones que abordaré más adelante, no han tenido éxito hasta ahora en presionar al gobierno para seguir una estrategia consistente, más productiva, con respecto a China.

Aparte de los ganadores antes mencionados, los consumidores brasileños y los gobiernos estatales se están beneficiando también de la creciente presencia china. En conjunto, el comercio con China ejerce una presión a la baja sobre los precios, y los bienes baratos chinos les ofrecen a más brasileños la oportunidad de mejorar su estándar de vida. Por ejemplo, el auto chino Chery QQ fue una alternativa accesible para los brasileños, puesto que fue el carro «completo» más barato en Brasil antes de que se decretara un impuesto del

30 por ciento en el 2011 (De Souza 2011). A nivel local, los gobiernos estatales compiten por atraer las inversiones chinas –tales como plantas automotrices chinas–, con el propósito de crear puestos de trabajo y elevar la actividad económica en sus regiones. Se benefician también de los impuestos pagados por estas empresas extranjeras.

Se puede incluso sostener que gana también la mayor parte de la industria. Tal como se mencionó antes, una gran porción de las importaciones chinas consiste de bienes intermedios, no finales –o de insumos para el proceso productivo–, lo que baja los precios y fortalece la competitividad de la industria brasileña (De Castro Neves 2011).

A pesar de los beneficios que China le ofrece a Brasil, los perdedores en el juego comercial son más ruidosos que los ganadores. En concordancia con las modernas economías políticas de proteccionismo, los perdedores tienen una mayor capacidad para organizarse debido al tamaño más pequeño de su grupo, sus claras preferencias de políticas y al hecho de que tienden a estar geográficamente concentrados (Frieden, Pastor y Tomz 2000). Esos sectores de la economía brasileña que están sometidos a, o se perciben bajo amenaza de, la competencia china, son los siguientes: juguetes, textiles, zapatos, automóviles, maquinaria, electrónica y manufactura diversa. Estos sectores que compiten con las importaciones están representados por sus respectivas asociaciones industriales sectoriales: ABIT (textiles), Abrinq (juguetes), y Abicalçados (calzado). Abimaq, la asociación de maquinarias, también ha abogado por protección por varios motivos; su director señala: «Es una ilusión pensar que podemos venderle bienes manufacturados a China. Brasil no es un país competitivo» (*O Estado de São Paulo* 2011b). A principios del 2012, la asociación de la industria electrónica (Abinee), otro grupo de interés especial, publicó un estudio que revelaba los impactos negativos de los celulares chinos en la industria doméstica, y demandaba medidas proteccionistas (Mendes 2012).

Hoy en día, la poderosa industria de Sao Paulo domina un discurso político sino-fóbico que culpa a China de desencadenar un patrón de «desindustrialización» brasileña. Fue la Fiesp –la Federación Industrial Estatal de Sao Paulo– la que en el 2004 cabildó exitosamente para frustrar el otorgamiento por parte de Brasil del estatus de economía de mercado a China en la OMC, y desde entonces este grupo ha presionado al gobierno de manera efectiva para que este adopte un sinnúmero de medidas proteccionistas (Pereira y De Castro Neves 2011). Consecuente con el pensamiento tradicional acerca de la economía política del proteccionismo, la Fiesp prefiere movilizar su poder para cabildar por medidas proteccionistas, en la medida en que esto es mucho más fácil que encarar las causas raigales de la falta de competitividad de la industria brasileña. Con el tiempo, la industria brasileña se ha acostumbrado a la protección. Una historia de industrialización para la sustitución de importaciones alentó una falsa percepción entre

los industriales con respecto a que la competitividad no era importante porque el mercado doméstico estaba reservado para sus productos (De Castro Neves 2011). No obstante, en la economía mundial de hoy en día, la industria brasileña enfrenta de manera creciente procesos de producción globalizados, y el proteccionismo ya no es un arma efectiva para la supervivencia económica.

La industria brasileña emplea un gran número de trabajadores y, en consecuencia, tiene un gran poder político. Sin embargo, permanece la interrogante con respecto a la magnitud en la que las fábricas brasileñas se hallan bajo amenaza de las importaciones chinas (con la excepción de la industria de juguetes, que es la más golpeada, y, en menor medida, las de calzados y textiles). Otros sectores no han experimentado una disminución en la producción, pero han perdido participación en el mercado local. Un estudio reciente revela que, en general, las importaciones chinas han tenido un pequeño impacto en las industrias manufactureras brasileñas (Jenkins y De Freitas Barbosa 2012). A pesar de los datos, la industria brasileña culpa a China por no poder mantenerse competitiva, al mismo tiempo que le resta importancia al papel de China como proveedora de insumos baratos para el proceso productivo, que con frecuencia contribuye a que los productos brasileños entren al mercado a precios más competitivos. Está de más decirlo, se requieren más investigaciones para determinar el papel de China en el supuesto declive de la actividad industrial en Brasil; no obstante, existe más que un riesgo externo, puesto que algunos de los desafíos de la competitividad de Brasil son de cosecha propia.

Sin embargo, los perdedores y los «perdedores» han influido con éxito en la política de gobierno en años recientes, apelando a todos los medios disuasivos para alentar la sinofobia en Brasil y así presionar al gobierno para que adopte políticas proteccionistas. Ya sea que el tema sea el neocolonialismo, la desindustrialización o incluso la seguridad nacional, todos son medios funcionales a la meta de proteccionismo –ya sea que se garantice o no—. Los grupos de interés industriales han copado exitosamente los medios e influido en la opinión pública. El clima político de un proteccionismo antichino es claro, incluso en los diarios más respetados de Brasil. Una selección de titulares entre el 2011 e inicios del 2012 revela la severidad de los sentimientos antichinos que se fraguan en el frente interno: «Los empresarios demandan medidas defensivas en contra de China» (*O Estado de São Paulo* 2011c), «El gobierno prepara el bloqueo a las importaciones chinas» (*O Globo* 2011b), «Brasil se convierte en una colonia china» (*O Estado de São Paulo* 2011b) y «El embajador expresa que Brasil adoptará medidas específicas en contra de los chinos» (*Valor Econômico* 2012a).

Estos sentimientos anti-China se han filtrado incluso en la débilmente definida organización de cabildeo prochino, el Consejo Empresarial Brasil-China (CBBC). La Fiesp –el «mas-

carón de proa» del cabildeo anti-China– es miembro del CBBC, junto con las federaciones de industrias de otros estados, complicando así los esfuerzos de CBBC para impulsar una «nueva fase» de las relaciones sino-brasileñas. Resulta también interesante notar que el ex embajador Sergio Amaral, actual presidente del CBBC, es también asesor de la Fiesp y ha hecho comentarios sugerentes en sus entrevistas concedidas a la prensa con respecto al motivo de seguridad nacional que está detrás de las inversiones chinas, señalando que Brasil debe ser más selectivo con las inversiones que elige aceptar⁸.

Incluso han opinado sobre el tema los grupos políticos que no ganan o pierden con claridad por la presencia china. Durante la campaña presidencial del 2010, la candidata del Partido Verde, Marina Silva, eligió a China como un chivo expiatorio perfecto para los actuales problemas ambientales que tiene Brasil durante un discurso que dio a los empresarios en el estado minero de Minas Gerais (Araujo 2010). Si bien es cierto que la demanda china bombea liquidez en la industria de metales ferrosos, constituye una exageración sostener, como ella hizo, que «el dragón chino se está comiendo las montañas brasileñas». No existe una sola empresa minera china en el lugar, y es responsabilidad del gobierno brasileño regular a las empresas mineras brasileñas que exportan sus productos a China. Su argumento podría haber sido legítimo en el vecino Perú, donde las empresas mineras chinas han ocasionado preocupaciones ambientales y sociales desde la década de 1990, y desencadenado una ola reciente de protestas sociales. Pero en Brasil, en nuevos tratos como el acuerdo MMX–Wuhuan Iron and Steel Company (Wisco), los chinos son solo accionistas minoritarios con el 21,5 por ciento de la empresa minera brasileña. A pesar del hecho de que las empresas brasileñas contribuyen a crear muchos de los problemas ambientales de Brasil, el Partido Verde pregonó un discurso político nacionalista. La plataforma ambiental hizo eco en muchos brasileños, y Silva obtuvo cerca del 20 por ciento del voto nacional. Así, China, en tanto chivo expiatorio, ha emergido como una táctica políticamente popular independientemente del ángulo de mira: salven nuestras fábricas o salven nuestras montañas.

LA RESPUESTA DEL GOBIERNO: UNA NUEVA OLA DE PROTECCIONISMO

La presidenta Dilma Rousseff ha escuchado estas preocupaciones acerca del neocolonialismo y la desindustrialización, y tomado nota de los diversos grupos industriales que ahora presentan casos *antidumping* y cabildean por varias otras formas de protección en contra de la competencia china. Cuando Rousseff realizó su primer viaje internacional como

8. Véase por ejemplo, su declaración citada en *BBC Brazil*: «Los chinos son selectivos con el capital que dejan entrar. Ellos no aceptan cualquier clase de inversión [...] debemos considerar si aquí no debe pasar lo mismo», 17 de septiembre de 2010.

presidenta, en abril del 2011, China fue su destino y el tema de su visita fue «más allá de las complementariedades».

En respuesta directa a las presiones de los grupos industriales, el gobierno ha promulgado un abanico de medidas proteccionistas en la forma de alzas de impuestos y barreras no arancelarias para las importaciones chinas, junto con subsidios para la producción local. Aparte de las acusaciones por *dumping* en el mercado brasileño, las medidas monetarias han aumentado en número con el argumento de que un real fuerte y un débil RMB⁹ le dan a China una ventaja sobre los productos brasileños tanto en el mercado interno como en terceros mercados. El mayor problema con este giro hacia el proteccionismo es que estas medidas no ofrecen nada en términos de reestructuración económica y, por ende, es muy poco probable que mejoren la competitividad brasileña en el largo plazo. Aquí reseñaré algunas de las recientes medidas proteccionistas dirigidas a China. Tal como muestra el cuadro 2, desde que Rousseff asumió la presidencia a inicios del 2011, su gobierno ha aprobado (o considera hacerlo) 40 medidas proteccionistas para blindar a la industria brasileña ante la «avalancha» de bienes importados, en gran parte procedentes de China (Landim 2012).

Para proteger a la industria local de las importaciones chinas, el gobierno brasileño ha promulgado un gran número de medidas *antidumping* y de salvaguarda (Jenkins y De Freitas Barbosa 2012). Un breve análisis de los datos de la OMC sobre medidas *antidumping* revela que, desde inicios de 1995 hasta finales del 2011, Brasil dio curso a 111 acciones (un promedio de 7 por año), de las cuales cerca del 30 por ciento estuvieron dirigidas a China. Solo el gobierno de Rousseff ha emitido 14 medidas *antidumping* en contra de China, y otras 11 esperan su aprobación. A pesar de la posición más dura de Rousseff con respecto al *antidumping*, Brasil permanece en sexto lugar en el mundo en términos de medidas *antidumping* en contra de China. Esto, sostiene Vera Thorstensen, una profesora de FGV Sao Paulo, es una prueba de que Brasil debe usar las reglas de la OMC para su ventaja e incrementar el número de medidas defensivas para proteger su industria (*Valor Econômico* 2011b). Esta herramienta tiene sus límites, sin embargo, debido a que si todas las medidas *antidumping* demandadas por el sector privado fuesen adoptadas, solo el 4 por ciento de todas las importaciones brasileñas se verían afectadas (*O Estado de São Paulo* 2011d). Más aún, plantear más acciones judiciales *antidumping* corre el riesgo de provocar que los chinos emitan sus propias restricciones a la importación, tales como el bloqueo chino al aceite de soya argentino en el 2010, así como restricciones fitosanitarias previas exigidas por china a la carne argentina. A su ritmo actual, la política comercial defensiva de Rousseff se encuentra camino a provocar una represalia comercial china.

9. El renminbi, abreviada RMB, es la moneda oficial de China. Su unidad primaria es el yuan.

Cuadro 2**Principales políticas proteccionistas promulgadas (2010-2012)**

Política	Fecha	Descripción	China como blanco
Reinterpretación de la Ley de Tierras	Agosto del 2010	Más restricciones para la compra de tierras agrícolas por extranjeros.	En gran medida en respuesta al anuncio chino sobre su interés de comprar tierras para la producción de soya y maíz.
Acciones <i>antidumping</i>	En curso	Bajo el gobierno de Rouseff, 14 acciones decretadas y otras 11 en estudio.	~30 por ciento históricamente dirigido a China ¹ .
Controles monetarios	En curso	Bajo el gobierno de Rouseff, 8 medidas de tasa de cambio aprobadas. Ahora en debate ante la OMC.	Compensar por la sobrevalorización del real y la subvalorización del RMB.
Impuesto IPI sobre los automóviles	Septiembre del 2011	+30 por ciento de impuestos a los autos con menos del 65 por ciento de contenido local.	Empresas chinas -Chery, JAC Motors, y Lifan- anunciaron que construirán fábricas en Brasil, pero deben pagar impuestos entre tanto.
Plan de estímulo industrial local ampliado	Agosto del 2011; medidas adicionales en abril del 2012	Mayor número de investigadores del comercio. Impuestos rebajados para la industria local. La última medida incrementa los impuestos para bienes extranjeros.	Proteger la industria nacional del flujo de importaciones chinas competitivas.

10. Datos de la OMC.

Quizá el desarrollo proteccionista más alarmante fue el alza del 30 por ciento en el impuesto a los productos industriales (IPI) para autos importados, anunciado por Rousseff en septiembre del 2011 y efectivo a finales del 2012. Esto significa que algunos modelos tendrán que pagar un 55 por ciento de impuesto IPI, más los aranceles de importación. La prensa internacional protestó ante el último movimiento proteccionista «obvio» de Brasil, en tanto que se considera que la medida viola las reglas de la OMC (*The Economist* 2012). La medida afectó a los automóviles que tienen menos del 65 por ciento de contenido local, lo que principalmente incumbe a los carros chinos. Las empresas automotrices chinas –Chery, JAC Motors y Lifan– han confirmado sus planes de construir fábricas en Brasil y de integrarse en la cadena brasileña de producción de piezas de autos, pero hasta entonces sus carros importados pagarán impuestos, y el consumidor brasileño seguirá pagando precios excesivamente altos por estos automóviles.

Para proteger a sus bases, el gobierno reveló el plan «Un Brasil más grande» en agosto del 2011, una política industrial que asigna R\$ 25.000 millones en reembolsos tributarios a los exportadores en las industrias del calzado, textiles, muebles y *software*, así como el incremento de investigadores del comercio para proteger las fronteras y las violaciones a la propiedad intelectual (Pearson 2011). Los expertos han concluido que esto no es suficiente para salvar a la industria brasileña, puesto que «la desindustrialización y los retos de la competitividad de Brasil pueden ser atribuidos a algo más que tan solo el comercio y la competencia chinos» (Covington 2011). A pesar de las críticas, en abril del 2012, el gobierno anunció la continuidad de este paquete de estímulo a la industria por un monto de R\$ 60.400 millones. La mayor parte irá a BNDES, con el propósito de extender el crédito corporativo para las industrias estratégicas a tasas de interés menores (irónicamente, los actuales beneficiarios de estos préstamos a tasas por debajo del mercado incluyen a Vale y Petrobras, dos de los más grandes exportadores de Brasil a China, una estrategia que difícilmente promueve la diversificación de la canasta exportadora de Brasil a China). El plan incluye también medidas que forzarán al gobierno a comprar productos hechos en Brasil, incluso si son más costosos, así como mayores impuestos sobre las importaciones. Esto fue visto como un giro político, no respaldado por muchos economistas, quizá debido a que Brasil no carece de una política industrial, sino que no cuenta con una política de innovación (Nonnemberg 2011).

Además de las medidas directas y los grandes planes industriales, Brasil está liderando también la guerra monetaria en contra de lo que Rousseff llama un «tsunami» monetario de los países desarrollados, o «*dumping* monetario» (*O Estado de São Paulo* 2011d). Luego de que su gobierno aprobara ocho medidas para combatir la reappreciación de la moneda, Rousseff, todavía insatisfecha, llevó su lucha ante la OMC. Ahí, ella propuso una medida *antidumping* en contra de aquellos países acusados de imprimir grandes cantidades de

dinero y de inundar con este los mercados en desarrollo, una propuesta fuertemente criticada por China (*O Estado de São Paulo* 2012). Debido a que el RMB subvalorizado y el sobrevalorizado real podrían ser en efecto la tormenta perfecta para la defunción de la industria exportadora brasileña, el ministro de Finanzas de Brasil, Guido Mantega, explica que Brasil ha tenido que mantener una «flotación sucia» que manipula la tasa de cambio para defenderla en contra de la actual guerra monetaria global (*Valor Econômico* 2012b). Sin embargo, en sí y por sí misma, una tasa de cambio favorable no resolverá los problemas de competitividad de Brasil. Incluso si Brasil gana la guerra monetaria, todavía tendrá que enfrentar un conjunto de batallas complejas y esenciales: bajar los impuestos a la industria, tasas de interés decrecientes, mejorar la infraestructura, educar a la fuerza laboral, e invertir en investigación y desarrollo.

No obstante, una nueva ola de proteccionismo está arrollando a Brasil, en gran medida estimulada por la siempre creciente presencia china. En la siguiente sección, analizo una de las primeras medidas en esta nueva ola de proteccionismo, la reinterpretación de una ley de compra de tierras, en gran medida en reacción al intento de las empresas chinas de asegurar el acceso a tierras agrícolas brasileñas para la producción de soya y maíz (Chade 2010).

ESTUDIO DE CASO: LA INVERSIÓN CHINA EN AGRONEGOCIOS¹¹

Luego de que las empresas chinas de propiedad del estado (EPE) expresaran su interés de comprar tierras en Brasil en el 2010, el Ministerio de Defensa y la Oficina del Fiscal Federal, o *Advocacia-Geral da União* (AGU), colocaron este tópico en la agenda legislativa como un tema de seguridad nacional (Pereira y De Castro Neves 2011). En agosto del 2010, bajo el entonces presidente Luis Inácio *Lula* da Silva, la AGU reinterpretó la Ley 5079, y elevó las barreras para la compra de propiedad rural en Brasil por parte de extranjeros. La nueva interpretación de la legislación restringió la adquisición de tierras agrícolas por parte de empresas y personas extranjeras, así como también por empresas brasileñas que pertenecen en más del 50 por ciento a extranjeros y con cuerpos de toma de decisiones controlados por extranjeros. Adicionalmente, todas las compras de tierras realizadas por extranjeros estarían sujetas al control del Instituto Nacional de *Colonização e Reforma Agrária* (Incra) (De Oliveira 2010).

Estas nuevas restricciones para la compra de tierras agrícolas brasileñas por parte de extranjeros, dirigidas a impedir que los chinos compren grandes porciones de tierra, representan el más polémico de los malentendidos en la creciente relación China-Brasil.

11. Esta sección se basa fuertemente en mi artículo «The Dragon's Appetite for Soy Stokes Brazilian Protectionism», publicado en el *blog* «beyondbrics» del *Financial Times* el 10 de octubre de 2011.

En el punto álgido del alboroto político, el ex ministro de Finanzas Antônio Delfim Netto atizó los temores de que «los chinos han comprado África y ahora tratan de comprar Brasil» (*O Estado de São Paulo* 2010). Sin embargo, una visita al sitio de la primera inversión china de gran escala en agronegocios brasileños no solo muestra que los chinos se ciñen a las reglas, sino que Brasil tiene mucho que ganar de las inversiones agrícolas chinas. No obstante, el clima de inversión nacional sigue deteriorándose por un conjunto de razones, demostrando que Brasil todavía tiene que probarse capaz de cosechar los beneficios que podría ofrecer el capital chino.

En primer lugar, los funcionarios brasileños cuestionan el rol del gobierno chino en la promoción de la inversión. En el 2010, las EPE chinas anunciaron su interés en comprar tierras en Brasil para la producción de soya y maíz. En vez de tomar las potenciales inversiones como transacciones empresariales impulsadas por el mercado, se esparcieron los rumores sobre que las EPE estaban en una misión estratégica del gobierno chino para adquirir tierras alrededor del mundo con el propósito de garantizarse una oferta constante de alimentos. Nedal resume este argumento popular en Brasil: «la IED china es cualitativamente diferente de las fuentes tradicionales debido a la naturaleza controlada de la economía china, la selectividad de China al permitir las IED entrantes, y la estrecha asociación entre las empresas inversoras y el estado chino» (Nedal 2011). Incluso Sergio Amaral, un ex ministro de Comercio y actualmente presidente del Consejo Empresarial Brasil-China, suscribe este punto de vista: «La expansión del comercio y la inversión es muy beneficiosa para el país, con una excepción. A veces uno no sabe si las inversiones están mirando al Brasil como un mercado o si corresponden a propósitos estratégicos del gobierno chino» (Pyne 2010). Así, la intención señalada de las EPE chinas de comprar tierras para sembrar soya y embarcarla a China fue marcada como una amenaza a la seguridad nacional de Brasil.

En el debate político sobre la ley de tierras no solo fueron ignorados los motivos empresariales chinos, sino que se acumularon inquietudes con respecto a que cualquier inversión china en el sector brasileño de recursos naturales era tan solo un paso más para reafirmar la relación neocolonial (Langelier 2010). Los temores por el despojo de tierras siguieron en aumento (Arnott 2010). La inversión de Chongqing Grain Group en un complejo industrial de soya cerca de Barreiras, en el oeste de Bahía, fue clasificada como una inversión en recursos naturales, a pesar de la naturaleza industrial del proyecto, los aspectos de alta tecnología de la producción de soya y el valor agregado del producto final, aceite de soya, antes que tan solo el propio grano.

En un intento de desmitificar estos argumentos en el debate político brasileño sobre el «despojo de tierras» por parte de los chinos, realicé entrevistas de campo y visité este sitio

de inversión china en los agronegocios brasileños. Según los expertos en agronegocios, en la rica región sojera al oeste de Bahía, en el noroeste brasileño, el objetivo de las empresas chinas que buscan comprar tierras es el de eliminar la intermediación en las transacciones comerciales y lograr más control sobre el precio de la mercancía que están comprando en crecientes cantidades (*MercoPress* 2011). Actualmente, China adquiere soja brasileña de agronegocios estadounidenses tales como Archer Daniels Midland, Bunge y Cargill, todos los cuales ya están establecidos en Brasil.

Cuando uno observa más de cerca el caso, se hace evidente que, por lo menos a nivel estatal, Brasil está aprendiendo lentamente a desarrollar una estrategia más proactiva con respecto a China. En mayo del 2010, Bahía fue el primer estado brasileño que abrió una oficina de gobierno en Shanghai, con el propósito de establecer relaciones de negocios y atraer inversiones. Poco después, según el Dr. Jairo Vaz, superintendente de Agronegocios del gobierno de Bahía, el estado invitó a más de seis comisiones de comercio que incluían a 20-30 autoridades chinas interesadas en comprar tierras para la producción agrícola. El gobierno de Bahía hizo una contraoferta que incluía propuestas de desarrollo industrial que todavía les permitirían a los chinos el acceso que desean a la soja –y su estrategia funcionó.

Con una inversión inicial de R\$ 300 millones, Chongqing Grain Group construirá un complejo industrial sojero fuera de la ciudad de Barreiras, al oeste de Bahía. Siguiendo el modelo que los gigantes estadounidenses de los agronegocios Cargill y Bunge ya han establecido en la región, los chinos harán compras anticipadas de soja de los productores brasileños, luego limpiarán y procesarán la soja para producir aceite de soja, agregando valor al producto en suelo brasileño. La inversión podría alcanzar los R\$ 4.000 millones, expandiéndose para invertir en otras seis fábricas, tales como una planta algodонера, junto con una vía férrea y un puerto que faciliten la exportación. Para cerrar el trato, el alcalde de Barreiras les presentó a los chinos un incentivo fiscal, negociando con propietarios de tierras y empresas para que donasen 100 hectáreas de tierra para la construcción de la planta. En un giro irónico de los eventos, los chinos ni siquiera necesitaron comprar la tierra, debido a que el gobierno estatal les otorgó en realidad un área.

Para mantener la posesión del área donada por el alcalde, Chongqing Grain Group debe construir la planta en el plazo de tres años. Si bien la ceremonia política que anunciaba el lanzamiento oficial del proyecto tuvo lugar en el 2011, la construcción comenzó un año más tarde. En abril del 2012, estaba en curso el proceso preconstrucción, lo que incluye la edificación de oficinas para los ingenieros, la colocación de permisos y señales de construcción en el camino, y la aprobación de un sistema de seguridad laboral preliminar (Alcántara 2012). Gracias a los frecuentes viajes de directores de la empresa para monitorear los avances, la inversión fue realizada hacia noviembre del 2012, dentro de los quince

meses de plazo establecidos. Si la inversión sigue este rumbo, la fábrica será concluida y estará operativa hacia inicios del 2014 –y este caso pasará a ser una de las historias exitosas del compromiso Brasil-China, a pesar de la narrativa alarmante que acompañó su desarrollo (Alcántara 2012).

Los chinos han superado muchos obstáculos para llegar a este punto en el proceso de inversión. Por ejemplo, la ley ambiental en Brasil es muy estricta y los chinos pasaron una extensa revisión para mostrar que su proyecto cumplía los estándares ambientales exigidos (Vaz 2011). Solo en marzo del 2012 se le otorgó a Chongqing Grain Group el muy esperado permiso ambiental. Este fue un paso necesario, puesto que el no contar con la licencia ambiental podría haber liquidado el proyecto, como en el caso del planificado acuerdo de riesgo compartido entre Vale y Baosteel que fracasó en el 2009. Chongqing Grain Group padeció demoras en Bahía en parte debido a que el terreno donado por el alcalde contiene una reserva natural que, bajo la ley brasileña, no puede ser deforestada. A lo largo del proceso de inversión, el gobierno del estado de Bahía ha actuado como un intermediario para los inversionistas chinos, sosteniendo reuniones quincenales para responder sus preguntas y ayudándolos a lidiar con los temas legales. El gobierno estatal espera que su relación con los chinos conduzca a mayores inversiones en el futuro.

Si bien en este caso los chinos finalmente están logrando progresos en el terreno, el ambiente regulatorio para la inversión sigue empeorando, llevando a un decrecimiento de los niveles de inversión en años recientes y poniendo en riesgo la posibilidad de futuros tratos. Desde la reinterpretación de la ley de tierras en el 2010, la inversión china en el sector de recursos naturales de Brasil disminuyó de 12 casos en el 2010 a solo 5 casos en el 2011 y 2012 juntos (Frischtak y Soares). Más aún, las restricciones del 2010 sobre las compras de tierras por parte de extranjeros desalentaron a los inversionistas de los Estados Unidos y Europa, a aquellos a quienes las industrias brasileñas de la celulosa y los agronegocios habían estado deseando atraer. Como resultado, actualmente se encuentran bajo discusión más modificaciones en el Congreso brasileño, esta vez basadas en la reciprocidad (Bacoccina 2011). En otras palabras, los inversionistas chinos podrían ser prohibidos de comprar cualquier tierra en Brasil, puesto que China no permite que los brasileños (o cualquier otro extranjero) posea tierras en suelo chino.

El subcomité legislativo brasileño tenía originalmente hasta el 23 de marzo del 2012 para aprobar la nueva ley de tierras, pero existe un callejón sin salida en el Congreso. Los inversionistas extranjeros con planes de inversión siguen esperando hasta que se esclarezca la ley (Leahy 2012). Esta nueva ley podría potencialmente restringir la compra de tierras agrícolas por parte de extranjeros incluso más que la ley original del 2010, sometiendo a las empresas privadas a la aprobación o rechazo en términos caso-por-caso, y a la prohi-

bición categórica de compra de tierras rurales por empresas de propiedad de Estados, fondos soberanos y ONG extranjeras. La cláusula que restringe a las empresas de propiedad estatal por supuesto que estaría dirigida a la mayoría de inversiones chinas en el sector de la soya. El establecimiento de un proceso de revisión en términos caso-por-caso introduce la subjetividad; si el debate político a lo largo de los últimos años da alguna señal de las potenciales consecuencias de esta bienvenida selectiva a la inversión extranjera, las inversiones chinas serán rechazadas mientras que las inversiones estadounidenses y europeas serán permitidas.

Esto no solo enturbia la relación de Brasil con China, sino que, al restringir las inversiones en los agronegocios, corre el riesgo de disminuir la oferta de soya al mismo tiempo que la demanda mundial continua subiendo vertiginosamente, desencadenando un alza en los precios de los bienes primarios. Paradójicamente, Brasil está preocupado por su moneda fuerte y la tendencia de una inflación importada debido a los altos precios de los bienes primarios; no obstante, esta nueva ley podría ir en contra de las recientes políticas promulgadas para disminuir el valor de su moneda. En vez de tejer una intrincada maraña de políticas proteccionistas, un enfoque más productivo sería el de centrarse en incrementar la competitividad y disminuir las barreras legales para hacer negocios.

Esta evidencia de campo demuestra que Brasil tiene mucho que ganar del capital chino –crecimiento industrial, exportaciones con valor agregado y creación de puestos de trabajo– y, por lo tanto, los funcionarios y el Congreso brasileños deberían centrarse en disminuir las barreras para los negocios antes que en crear un ambiente de inversión desalentador. Sin embargo, el actual clima político está impulsando un ambiente regulatorio más complicado para la inversión china.

CONCLUSIONES

Durante nueve meses de investigación en Brasil, analicé el debate político y los datos duros para concluir que Brasil se queda corto y no cosecha los beneficios que representa la creciente presencia china. Los datos le ofrecen a Brasil claros beneficios agregados; no obstante, los grupos de interés locales están bloqueando la formación de una política china que les permitiría a los brasileños cosechar estos beneficios. En vez de estar a la altura de las circunstancias incrementando su propia competitividad en el mercado internacional, Brasil está retornando a viejos patrones de desarrollo mediante la implementación de políticas proteccionistas. Todo esto mientras que China está abriendo sus fronteras a la inversión extranjera.

Por lo pronto, es probable que intereses especiales poderosos sigan obstaculizando que Brasil saque plena ventaja de las oportunidades que presenta la expansión de los negocios con su principal socio comercial, una tendencia que no es prometedora para el futuro del desarrollo económico brasileño. La reciente ola reaccionaria de medidas proteccionistas está desacelerando el flujo de inversiones y sus beneficios concomitantes y socavando la política antiinflacionaria del gobierno.

Existen muchas formas diferentes en las que Brasil puede adaptarse a una China ascendente. El gobierno brasileño podría concentrarse en el sector servicios, porque la industria brasileña está lejos de poder competir con Asia o de usar su ventaja en materias primas para invertir en otros sectores de alta tecnología (Renato 2011). La competitividad decreciente de las industrias manufactureras subraya la posibilidad de liberalizar los sectores no competitivos en el corto plazo e invertir en innovación, educación y reforma tributaria en el largo plazo. Brasil podría también seguir diversificando sus socios comerciales mediante la adopción de una estrategia económica más liberal en general vía la formación de acuerdos preferenciales de comercio dentro de la región y con otras economías emergentes (Pereira y De Castro Neves 2011).

Culpar a China de los bajos niveles de competitividad de Brasil, sin embargo, se muestra improductivo y tan solo pospone el reconocimiento de que los obstáculos para el desarrollo de Brasil se gestan en casa. Anna Jaguaribe, directora del Instituto de Estudios Brasil-China (Ibrach), explicó en términos muy simples por qué China sigue siendo un tema sensible en Brasil: «El debate acerca de China es un debate acerca de Brasil». En otras palabras, al exagerar la influencia china en Brasil se disfrazan los verdaderos desafíos que encara el país: la falta de competitividad de Brasil es resultado de niveles insuficientes de inversión en políticas de innovación y educación, la carga tributaria elevada para las empresas, las leyes laborales complejas, los cuellos de botella en infraestructura, entre otros desafíos estructurales.

El futuro del desarrollo económico brasileño depende de lograr una creciente competitividad mediante una serie de reformas domésticas y el impulso de un ambiente regulatorio y político que acoja una floreciente relación comercial y de inversiones con China. Cuanto más pronto los diseñadores de políticas y los políticos dirijan sus miradas a abordar estas tareas, más cerca estará Brasil de hacer realidad su pleno potencial económico.

BIBLIOGRAFÍA

ALCÁNTARA, Ana Paula

2012 Economista en la Superintendencia de Agronegocios, Gobierno de Bahía. Entrevista telefónica. 16 de abril.

ARAUJO, Alex

2010 «Dragão chinês está comendo nossas montanhas', diz Marina em MG». En: *O Globo*, 15 de septiembre.

ARNOTT, Sarah

2010 «Fears of Chinese Land Grab as Beijing's billions Buy Up Resources». En: *The Independent*, 2 de octubre.

BACOCINA, Denize

2011 «Proibição seletiva». En: *Isto é Dinheiro*, 26 de agosto.

CHADE, Jamil

2010 «China negocia terras para soja e milho no Brasil». En: *O Estado de São Paulo*, 27 de abril.

CONSEJO EMPRESARIAL BRASIL-CHINA

2011 *Investimentos chineses no Brasil: uma nova fase da relação Brasil-China*. CEBC. Mayo.

COVINGTON, Kim

2011 «Assessing Dilma Rousseff's Approach to Chinese Competition». Resumen del evento «Diálogo Inter-Americano». 29 de agosto.

DE CASTRO NEVES, Luiz Augusto

2011 Entrevista. Cebri, Rio de Janeiro, 5 de julio.

DE OLIVEIRA, Arioaldo Umbelino

2010 «A questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil – um retorno aos dossiês». En: *Agrária*, N° 12, pp. 3-113.

DE SOUZA, Claudio

2011 «'Fofinho', Chery QQ custa R\$ 22.990 para ser o carro mais barato do Brasil». En: *UOL*, 28 de abril.

DEVLIN, Robert M.

2006 *The Emergence of China*.

ELLIS, R. Evan

2009 *China in Latin America: The Whats and Wherefores*.

FERCHEN, Matt

2011 «China-Latin America Relations: Short-Term Boon or Long-Term Boom?». En: *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 4, pp. 55-86.

FRIEDEN, Jeffrey A.; Manuel PASTOR Jr. y Michael TOMZ (eds.)

2000 *Modern Political Economy and Latin America: Theory and Policy*. Westview Press.

FRISCHTAK, Claudio y Andre SOARES

2012 «China – Brazil Two-Way Investment Flows». Presentación en la conferencia del Consejo Empresarial Brasil-China (CEBC), 21 de noviembre.

HO, Charles y Lap CHAN

2011 «Commentary: The Investments of China's State-Owned Enterprises in Brazilian Infrastructure». En: *Harvard Asia Quarterly*, Primavera, Vol. XIII, N° 1, pp. 16-9.

JENKINS, Rhys

2010 «China's Global Expansion and Latin America». En: *Journal of Latin American Studies*, 42, pp. 809-37. Cambridge University Press.

JENKINS, Rhys y Alexandre DE FREITAS BARBOSA

2012 «Fear for Manufacturing? China and the Future of Industry in Brazil and Latin America». En: *The China Quarterly*, 209, marzo, pp. 59-81.

LANDIM, Raquel

2012 «Dilma baixa 40 medidas protecionistas e os empresários querem bem mais». En: *O Estado de São Paulo*, 26 de marzo.

LANGELLIER, Jean-Pierre

2010 «Encontro de países emergentes em Brasília gera apelos contra o 'neocolonialismo' chinês». En: *Le Monde*, 16 de abril.

LEAHY, Joe

2012 «Investors in Brazil Feel Tied on Land Issue». En: *Financial Times*, 25 de marzo.

MACIEL, Rodrigo y Dani K. NEDAL

2011 «China and Brazil: Two Trajectories of a 'Strategic Partnership'». En: HEARN, Adrian H. y José Luis LEÓN MANRÍQUEZ (eds.). *China Engages Latin America: Tracing the Trajectory*. Lynne Rienner.

MACKENZIE, Kate

2011 «China as the World's (Unreliable) Importer». En: *Financial Times*, 26 de marzo.

MENDES, Karla

2012 «Governo pode restringir celular chinês». En: *O Estado de São Paulo*, 9 de enero.

MERCOPRESS

2011 «China Wants to Buy Directly from Brazilian Farmers, Avoid Intermediation», 16 de agosto.

NEDAL, Dani

2011 «Commentary: Chinese Investment in Brazil». En: *Harvard Asia Quarterly*, Primavera, Vol. XIII, Nº 1, pp. 20-3.

NONNEMBERG, Marcelo

2011 Entrevista. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Rio de Janeiro, 4 de julio.

O ESTADO DE SÃO PAULO

2012 «China crítica proposta de política monetária apresentada pelo Brasil na OMC», 27 de noviembre.

2011a «CNI: falta de mão de obra apta afeta 69% das empresas», 6 de abril.

2011b «Brasil vira colônia da China, diz presidente da Abimaq», 28 de abril.

2011c «Empresários cobram defesas contra a China», 14 de marzo.

2011d «Brasil propõe taxa extra de importação para compensar 'dumping' cambial», 19 de septiembre.

2010 «China compra terras no Brasil», 3 de agosto.

O GLOBO

2011a «Pesquisa comprova: há empregos, mas falta mão de obra qualificada», 11 de julio.

2011b «Governo se prepara para barrar importados da China», 24 de marzo.

PEARSON, Samantha

2011 «Brazil Steps Up Fight against Imports». En: *Financial Times*, 2 de agosto.

PEREIRA, Carlos y João Augusto DE CASTRO NEVES

2011 *Brazil and China: South-South Partnership or North-South Competition?* Documento de Políticas Nº 26. Brookings. Marzo.

PYNE, Solana

2010 «China's Brazilian Shopping Spree». En: *Global Post*, 22 de noviembre.

RENATO, Edison

2011 Entrevista. Conselho Empresarial Brasil-China. Rio de Janeiro, 5 de julio.

SANTISO, Javier

2007 *The Visible Hand of China in Latin America*.

STEVENS, Iona Teixeira y Joe JEAHY

2011 «Brazil Gets Protectionist On Auto». En: *Financial Times*, 16 de septiembre.

SUINOCULTURA INDUSTRIAL

2011 «Chineses no Brasil», 18 de febrero.

THE ECONOMIST

2012 «Brazil's Trade Policy: Seeking Protection», 14 de enero.

2009 «Juggling Technocrats and Party Hats», 15 de octubre.

TREVISANI, Paulo y Luciana MAGALHÃES

2011 «EBX Expects to Unveil Car Maker Partnership in July». En: *The Wall Street Journal*, 14 de marzo.

VALOR ECONÔMICO

2012a «Embaixador diz que Brasil adotará medidas específicas contra chineses», 29 de febrero.

2012b «Mantega admite 'flutuação suja'», 24 de octubre.

2011a «China avança em novos setores e destrói empregos», 5 de abril.

2011b «Defesa tímida contra a China», 24 de mayo.

VAZ, Jairo

2011 Superintendente de Agronegocios, Gobierno de Bahía. Entrevista. Salvador, Bahía, 16 de agosto.

WISE, Carol

2012 *China's Free Trade Agreements in South America*. Inter-American Dialogue. Noviembre.

YUEH, Linda

2012 «China's Foreign Investment Liberalization is a 'Turning Point'». En: *Financial Times*, 5 de abril.