

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT  
/THE ECONOMIST

## EL PROTECCIONISMO AMENAZA LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

Las posturas proteccionistas están resurgiendo, tanto en las economías desarrolladas como en las emergentes, con argumentos que van desde la seguridad nacional hasta el apoyo a empresas autóctonas exitosas. Algunos temen que este fenómeno reduzca la inversión extranjera directa (IED) en 2007. La preocupación parece exagerada: el proteccionismo puede ser un obstáculo, pero no detendrá la recuperación que la IED ha mostrado desde 2003. No obstante, el cambio de actitud es notorio y el proteccionismo se ha convertido en un riesgo considerable para las perspectivas de inversión foránea a mediano plazo.

Los alegatos acerca de amenazas a la seguridad y los temores generalizados sobre las consecuencias de la globalización han llevado a varios gobiernos a revisar y, en algunos casos, a hacer más restrictivas sus normas sobre IED. Muchas empresas parecen estar cada vez más conscientes de esta amenaza. Una encuesta de Economist Intelligence Unit, elaborada a finales de 2006 entre 286 ejecutivos internacionales, descubrió que poco más de 50 por ciento piensa que el proteccionismo contra el comercio y las inversiones está creciendo moderada o significativamente en los países en desarrollo. Alrededor de 40 por ciento cree que ya es la postura de los mercados emergentes. Más aún, 13 por ciento de los entrevistados reportó que en los tres años recientes había tenido que abandonar algún país debido a cambios de reglas sobre inversión o comercio.

Resulta interesante que un grupo considerable de los ejecutivos encuestados haya revelado en sus respuestas tolerancia e inclusive aprobación a medidas proteccionistas de sus propios gobiernos. Esto resulta aún más impactante si se considera que la muestra del sondeo tenía cierto sesgo hacia empresas provenientes de los baluartes de la globalización: Reino Unido y Estados Unidos, lo que podría ser un mal augurio sobre las nuevas tendencias, especialmente porque las empresas debieran ser el sector más proclive a la apertura de mercados y a la liberalización.

### Un retroceso incipiente

En las anteriores dos décadas se observó una considerable mejora en el ambiente mundial para

### EN NACIONES

DESARROLLADAS HAY

RECHAZO A LA VENTA

DE EMPRESAS A

COMPAÑÍAS DE

LAS ECONOMÍAS

EMERGENTES



Algunos expertos consideran que en China es excesiva la dependencia de las empresas al capital extranjero ■ Reuters

las inversiones. Muchos países liberalizaron sus políticas, lo que constituyó un acicate para la IED. Sin embargo, recientemente han aparecido indicios de una posible reacción de rechazo a los capitales extranjeros. En varios países se han complicado las fusiones y adquisiciones de empresas consideradas por políticos locales "campeonas del país" o percibidas como importantes para la seguridad nacional. La pregunta es si estas políticas y actitudes son el comienzo de una etapa de atrincheramiento contra la IED, ya que ello podría causar un grave impacto en los flujos globales de inversión.

En algunas naciones desarrolladas se ha suscitado una reacción particularmente adversa contra la venta de grandes empresas a compañías provenientes de economías emergentes, pues se piensa que las multinacionales de los países en desarrollo compiten en forma desleal, con la ventaja del apoyo abierto de sus gobiernos, o que son más proclives que sus contrapartes del primer mundo a incurrir en conductas indeseables, como malas prácticas de gobierno corporativo o comportamiento socialmente irresponsable.

Algunos ejemplos de proteccionismo fueron los intentos por bloquear adquisiciones que finalmente se concretaron: la oferta de Lenovo (China) para comprar la división de computadoras personales de IBM (Estados Unidos), y la de Mittal Steel (con oficinas centrales en los Países Bajos) para adquirir Arcelor (Luxemburgo). Otras transacciones se han frustrado debido al rechazo que provocaron; entre

ellas destaca el fallido intento de CNOOC (China) para adquirir Unocal (EU); el de Dubai Ports World, que buscaba comprar la Peninsular and Oriental Steam Navigation Company (conocida como P&O, de Reino Unido), la cual controlaba cinco puertos en Estados Unidos, y los rumores sobre los intentos de la estadounidense Pepsi de apoderarse de Danone (Francia).

Los franceses parecen estar entre los más asiduos practicantes del "patriotismo económico", con una lista de 11 sectores en los cuales se planea desalentar las adquisiciones por parte de extranjeros. Al parecer, los encargados de diseñar las políticas de Francia tienen objetivos contrapuestos: desean atraer capitales y sentirse orgullosos de la posición destacada de su país en las clasificaciones internacionales de IED, pero al mismo tiempo buscan promover a sus "campeones nacionales" mediante restricciones a la inversión extranjera en algunos sectores. Este enfoque ambivalente, en el cual coexisten posturas en favor y en contra de la IED, es sintomático de un fenómeno más amplio que también se observa en otras naciones.

La resistencia a las fusiones y adquisiciones se reflejó en la toma de posesión de la dirigencia de la Comisión Europea, cuya composición final quedó menos concentrada que en la propuesta inicial. De la misma forma, los gobiernos de España e Italia enfrentaron presiones proteccionistas al negociar dos emblemáticas adquisiciones transnacionales: la oferta del grupo energético E.On, de Alemania, para comprar la compañía española de ser-

vicios Endesa, y la fusión del grupo español Abertis con Autotrade, la firma que opera las autopistas de Italia. Abertis y Autotrade renunciaron a unirse ante la oposición del gobierno italiano, mientras que E.On aceptó las condiciones del gobierno español para realizar la adquisición, pese a los reclamos de la Comisión Europea sobre la ilegalidad de tales restricciones.

Estas acciones parecen estar en sintonía con la tendencia popular, al menos en algunos países europeos: una encuesta realizada en 2006 por Harris mostró que alrededor de 50 por ciento de los entrevistados en Italia, Francia y España, cerca de 60 por ciento en Alemania y casi 70 por ciento en Reino Unido piensan que para las compañías extranjeras es demasiado fácil apoderarse de empresas en esos países. Estas ideas pueden ser terreno fértil para imponer más limitaciones.

### Señales de alerta en EU

El Congreso estadounidense analiza dos proyectos de ley que, de aprobarse, someterían las adquisiciones transnacionales a un escrutinio aún más riguroso. La Cámara de Representantes evalúa la aplicación de cambios relativamente limitados, mientras que el Senado tiene en sus manos una propuesta mucho más restrictiva. El Comité de Inversiones Extranjeras en Estados Unidos (CFIUS, por sus siglas en inglés), una entidad intersecretarial que puede impedir la venta de compañías de ese país a firmas extranjeras por razones de seguridad nacional, parece haber intensificado sus actividades. Un

reporte divulgado en enero por la Fundación Nacional para la Política Migratoria de Estados Unidos (NFAP, National Foundation for American Policy), un grupo de especialistas promotores del libre mercado, señaló que las revisiones practicadas por autoridades federales a las ofertas extranjeras para adquirir empresas estadounidenses se han vuelto más frecuentes, minuciosas y prolongadas, lo que amenaza con afectar la inversión extranjera.

En la cumbre de Davos, en enero, el subsecretario del Tesoro de Estados Unidos (EU), Robert M. Kimmitt, proclamó: "Estoy aquí con un mensaje: Estados Unidos está abierto a la inversión". Sin embargo, los hechos recientes muestran un panorama menos prometedor. El CFIUS revisó 113 transacciones en 2006, una cifra muy superior a las 53 de 2004 y las 65 de 2005. Siete de las inspecciones se ampliaron del plazo usual de 30 días hasta mes y medio, luego de dos prórrogas en 2005. En algunos casos las revisiones duraron todavía más.

En 2006, el Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos presionó para autorizar cambios relacionados con la seguridad en 15 transacciones, cifra superior a la registrada en los tres años anteriores. Dichas modificaciones pueden obligar a los compradores extranjeros a vender componentes fabricados por compañías estadounidenses que son contratistas del gobierno de ese país, o nombrar a ciudadanos de EU para que supervisen los trabajos.

El más reciente informe económico del presidente de Estados Unidos al Congreso advierte que la IED en ese país podría estar en declive debido al temor a los capitales extranjeros. Detalla que la producción correspondiente a las compañías extranjeras establecidas en territorio estadounidense se ha "estancado e inclusive ha declinado en años recientes", mientras que su participación en el empleo ha caído de 5.1 por ciento en el año 2000 a 4.7 por ciento en 2004. Más aún, la inversión directa en activos propiedad de extranjeros en Estados Unidos ha venido a la baja desde 1999. El reporte señala que si bien esta tendencia puede ser temporal, también podría ser síntoma de "problemas más profundos relacionados con el atractivo de EU como destino de inversión directa".

Tradicionalmente, Japón ha sido muy sensible hacia las adquisiciones por parte de extranjeros. Existe una considerable oposición de algunos círculos conservadores, tanto políticos como empresariales, a liberalizar las condiciones para la IED. En 2006, el ex primer ministro Junichiro Koizumi incumplió su promesa de crear condiciones para cuadruplicar la inversión extranjera directa en Japón para 2011. De hecho, el país tampoco logró su objetivo de duplicar la IED en cinco años, para finales de 2006.

► El actual premier japonés, Shinzo Abe, enfrenta una férrea resistencia a flexibilizar un poco las normas para las adquisiciones por parte de extranjeros.

### Proteccionismo en mercados emergentes

La creciente incomodidad con la IED no se ha limitado al mundo desarrollado; existen indicios de que se está extendiendo hacia los mercados emergentes. En algunos países están siendo cuestionados los términos de contratos vigentes con empresas multinacionales. En otros se agudiza el rechazo hacia lo que se percibe como una excesiva dependencia del capital foráneo. Por ejemplo, en China (por mucho el principal receptor de IED entre los mercados emergentes) está cobrando fuerza el debate sobre la relevancia de la inversión foránea, especialmente por medio de fusiones y adquisiciones.

Aunque es muy probable que, en general, el régimen de China sobre la IED siga siendo relativamente liberal, durante el año reciente han surgido ciertas reacciones en contra, pues algunas voces argumentan que la dependencia del capital extranjero se ha vuelto excesiva. El año pasado, varios documentos oficiales, entre ellos algunos de la Comisión Nacional para el Desarrollo y la Reforma (NDRC, National Development and Reform Commission) instaban a cambiar el enfoque sobre captación de inversiones, con la finalidad de buscar "calidad, no cantidad".

En agosto de 2006, el ministro de Comercio de China advirtió que los incipientes monopolios de empresas extranjeras constituían una posible amenaza para la seguridad económica de su país, y que los negocios foráneos estaban mermando la capacidad de innovación de sus pares chinos. En concordancia, la cobertura de los medios chinos sobre la IED ha sido más negativa que en años recientes.

No es sólo una cuestión de ambiente. Carlyle Group sigue esperando aprobación para comprar acciones de Xugong, uno de los principales fabricantes de maquinaria. Asimismo, está suspendida una oferta de Schaeffler Group, de Alemania, para adquirir Luoyang Bearing, una empresa considerada estratégica. Recientemente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) instó a China a reconsiderar sus nuevas normas sobre fusiones y adquisiciones transnacionales, aprobadas en noviembre por la NDRC, que buscan reforzar la vigilancia sobre compras "sensibles". La OCDE señaló que las reglas de 2006 imponen condiciones que pueden restringir las transacciones transfronterizas.

Otro nubarrón en el horizonte de la IED en China es la posibilidad de que, una vez que el gobierno unifique las tasas tributarias, desaparezca la mayoría de las exenciones fiscales de que han

gozado las empresas de capital extranjero. Esta reforma ha estado en el candelero por largo tiempo, pero se había postergado por temor a su impacto sobre la IED.

Sin embargo, este nuevo escepticismo sobre la IED en China no es generalizado. De hecho, un reciente reporte de uno de los principales grupos de analistas, la Academia China de Comercio Internacional y Cooperación Económica, muestra que los economistas más reconocidos del país siguen dándole la bienvenida a la inversión foránea y rechazan las opiniones que minimizan su importancia o la ven como una amenaza a la seguridad económica del país. No obstante, como ocurre en otras partes del mundo, ha habido suficiente "ruido proteccionista" como para no prever que los flujos de IED resultarán afectados en alguna medida.

También ha habido señales de

una ley largamente esperada que limita la participación extranjera a menos de 50 por ciento en 40 sectores estratégicos, entre ellos la explotación a gran escala de petróleo, gas, oro y cobre. Aunque a simple vista la ley parece dar certidumbre a los inversionistas y ofrecer acceso irrestricto a grandes segmentos del mercado de recursos naturales, deja suficiente margen de maniobra para la aplicación de medidas arbitrarias que podrían desalentar los flujos de inversión.

A principios de febrero, el gobierno de Kazajstán anunció reglas más estrictas para los inversionistas, las cuales permiten a las autoridades prohibir la explotación de ciertos yacimientos por razones de seguridad nacional. Un mes antes se aprobaron reformas a las leyes sobre recursos petroleros, las cuales impiden a los inversionistas vender a terceros los derechos sobre

un incremento de 33 por ciento —medido en dólares estadounidenses— en comparación con el total de 2005. Los pronósticos de The Economist Intelligence Unit a mediano plazo indican que los flujos mundiales de IED aumentarán gradualmente en términos nominales y rebasarán el nivel máximo de 1.4 billones de dólares observado en el año 2000. Para 2011, la inversión extranjera directa global estará impulsada por un continuo crecimiento de la producción (a pesar de cierta desaceleración en 2006), un aumento de la competitividad y un mejor ambiente de negocios en la mayoría de los países.

Sin embargo, factores restrictivos como los riesgos geopolíticos y un mayor proteccionismo mantendrán los flujos de capitales por debajo del nivel que podrían alcanzar en otras condiciones. Nuestro escenario base prevé que las repercusiones y la intensidad del proteccionismo en



China es por mucho el principal receptor de inversión extranjera directa entre los mercados emergentes ■ Reuters

un proteccionismo acendrado en otros mercados emergentes. La tendencia hacia un mayor control estatal sobre los recursos naturales y regímenes fiscales menos favorables para los inversionistas ya han desalentado las inversiones en Bolivia, Ecuador y Venezuela. Como parte de un giro hacia el nacionalismo económico, el gobierno de Tailandia —designado por militares— aprobó al comienzo de este año nuevos límites a la inversión extranjera.

Las perspectivas de la inversión extranjera en Rusia podrían resultar afectadas por las nuevas restricciones sobre el uso de recursos naturales y por la controversia que surgió en 2006 sobre los costos ambientales de la extracción de hidrocarburos. Un ejemplo de lo anterior son los proyectos petroleros en Sajalin. A finales de enero, el gobierno ruso aprobó de manera provisional

activos en Kazajstán durante dos años después de la compra.

### No hay cambio de tendencia... hasta ahora

En las condiciones actuales, los hechos observados no constituyen un retroceso en contra de la inversión extranjera directa. Tampoco anuncian el fin de la liberalización en favor de los capitales extranjeros ni presagian una desaceleración de los flujos de inversión foránea. Sin embargo, sí son un indicio de una actitud cada vez más ambigua hacia la IED y una advertencia de que la continuidad de la apertura no está garantizada.

La inversión extranjera directa global se ha recuperado en años recientes luego de haberse desplomado al comienzo de esta década. En 2006 los flujos mundiales de este tipo de inversión ascendieron a cerca de 1.2 billones de dólares,

contra de la IED seguirán siendo relativamente limitadas en el mediano plazo; no obstante, causarán algunos efectos negativos y es probable que al menos algunas grandes transacciones transfronterizas fracasen. En algunos casos, las manifestaciones de "patriotismo económico" reducirán las posibilidades de intentar siquiera una fusión o adquisición, pues algunas compañías estarán reticentes a emprender negociaciones en otros países si prevén que enfrentarán oposición de las autoridades locales. Más aún, existe el riesgo de que el proteccionismo resulte más grave de lo previsto en nuestro pronóstico base y que tenga un impacto mucho mayor en la inversión extranjera directa global.

Las políticas sobre la IED son uno de los indicadores analizados en el modelo de ambiente de negocios de Economist Intelli-

## SE ESPERA QUE EN

TODO EL MUNDO

LA ECONOMÍA SIGA

PREVALECIENDO

SOBRE EL POPULISMO

Y LOS INTERESES

POLITICOS

gence Unit. Las calificaciones promedio corresponden a un periodo histórico (2002-2006) y ofrecen un pronóstico para un lapso de cinco años (2007-2011). De los 82 países estudiados, sólo en dos (Ecuador y Venezuela) la calificación pronosticada para 2007-2011 es más baja que la reportada en 2002-2006; en 54 no hay variación, y en 26 mejora. Estas cifras sustentan nuestra confianza en que la liberalización de políticas sobre inversión extranjera directa persistirá —a pesar de las reacciones de rechazo en algunos países— y no habrá marcha atrás.

Pese al respaldo que ha ganado el proteccionismo entre algunos sectores de la comunidad empresarial, los grandes intereses económicos de Estados Unidos y Europa mantendrán el cabildeo y la presión para lograr una mayor apertura a la IED, inclusive a la proveniente de economías emergentes. La cuestión ideológica no es primordial, pero tampoco carece de importancia.

La principal limitante del rechazo a la globalización y a la IED sigue siendo su pobreza de argumentos. Apelar al miedo y a otras emociones puede ser efectivo a veces; sin embargo, para marcar una tendencia se requieren bases intelectuales sólidas y respetabilidad. La tecnología y el desarrollo de las comunicaciones seguirán siendo poderosos aliados para contrarrestar el avance del proteccionismo. También conviene recordar que, a pesar del creciente número de grandes transacciones que han enfrentado obstáculos políticos, miles de fusiones y adquisiciones transfronterizas se han concretado sin problemas en años recientes, como parte de un auge de este tipo de negociaciones alentado por la recuperación de la IED mundial.

Las cada vez más frecuentes expresiones de proteccionismo no son sólo el "ruido de fondo" del aparentemente inexorable avance de la globalización. Este fenómeno es parte de un problema más profundo: la creciente impopularidad de la globalización en general. Se espera que en todo el mundo la economía siga prevaleciendo sobre el populismo y los intereses políticos; sin embargo, sería un error ignorar el creciente riesgo de que las cosas resulten de otra forma.

FUENTE: EIU

