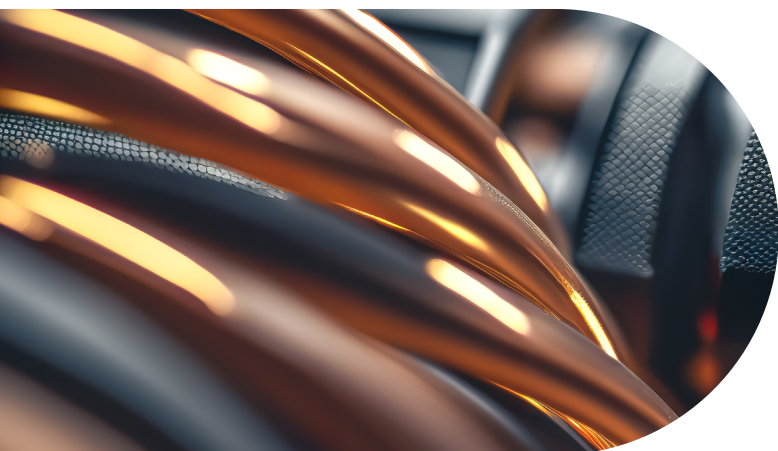


• • • **POLICY** | Nº 1
PAPER ICLAC | 2023



Policy Paper ICLAC 1 (2023) Empresas e inversión de China en Chile:
aportes para una discusión balanceada
(c) Núcleo Milenio ICLAC



Editores

Juliana González-Jauregui (FLACSO y Núcleo Milenio ICLAC); Diego Telias, Francisco Urdinez (Pontificia Universidad Católica de Chile y Núcleo Milenio ICLAC)

Diseño y diagramación

Pedro Díaz

Como citar este documento:

Maria Montt Strabucchi; Juan Enrique Serrano-Moreno; y Carol Chan (2023) Empresas e inversión de China en Chile: aportes para una discusión balanceada. Policy Paper ICLAC. DOI: 10.5281/zenodo.10401938

Este documento de política pública (*policy paper*) se puede descargar de manera gratuita en www.iclac.cl

Información sobre su acceso abierto:

Atribución-NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0) Diciembre 2023 / N°1

Empresas e inversión de China en Chile: aportes para una discusión balanceada

Maria Montt Strabucchi

Pontificia Universidad Católica de Chile y Núcleo Milenio ICLAC

Juan Enrique Serrano-Moreno

Universidad de Chile y Núcleo Milenio ICLAC

Carol Chan

Universidad Mayor y Núcleo Milenio ICLAC

RESUMEN

La República Popular China desempeña un papel fundamental en la economía de América Latina y, en particular, en Chile. La creciente presencia de empresas chinas en Chile ha generado controversias y desacuerdos en el debate público. Este *policy paper* se centra en dos casos para analizar el tratamiento mediático y el contexto jurídico de inversiones y empresas chinas en Chile. Se propone un marco general para promover un debate equilibrado sobre la presencia de empresas e inversión china en Chile.



Introducción

Desde el año 2018, China ha sido el principal socio comercial de Chile, concentrando alrededor del 30-35% del intercambio comercial de Chile; este auge ha sido acompañado de un aumento considerable de la inversión china (Serrano-Moreno et al 2021: 6-8; 2024). Este fenómeno no ha estado exento de controversias públicas que han rodeado algunos casos emblemáticos de inversiones y contratación pública. Este *policy paper* aborda los claroscuros presentes en el debate público sobre la presencia de empresas chinas en Chile por medio del análisis de dos casos: la compra por la empresa china estatal State Grid de la mayor empresa de energía eléctrica de Chile en el año 2021 y la adjudicación, y posterior revocación, de una licitación del Registro Civil (provisión de servicio de pasaportes y cédulas de identidad) a un empresa china alemana en el mismo año.

Se identifican, primero, la presencia de concepciones preestablecidas y lugares comunes en el debate público a la hora de abordar la relación entre la República Popular de China (RPC) y las empresas chinas y, segundo, la ausencia de lineamientos claros y conocidos sobre la inversión extranjera (por ejemplo, por motivos estratégicos o de seguridad nacional). En base a esto, se proponen lineamientos generales hacia una discusión balanceada en diferentes espacios de información y toma de decisión sobre la inversión y empresas chinas, que pueden servir como una guía en el momento de desarrollar políticas públicas.

Antecedentes del intercambio económico entre la RPC y Chile

El 1 de octubre de 2006 entró en vigencia un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Chile y China. Respecto de éste, en 2010 comenzó a regir un Acuerdo Suplementario de Servicios, en 2014 entró en vigencia un Acuerdo Suplementario de Inversiones, y en 2019 entró en vigor un Protocolo de Modernización del TLC con China. Según la Subdirección de Relaciones Económicas Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (SUBREI, 2023), el intercambio comercial entre Chile y China ha experimentado un sólido crecimiento durante el período comprendido entre 2017 y 2022. Se destaca un crecimiento promedio anual del 14% en el intercambio comercial, un aumento del 16% en las exportaciones (FOB), y un notable incremento promedio anual del 25% en las exportaciones de servicios.

Los productos principales que Chile exporta a China son minerales de cobre y sus concentrados, cátodos y secciones de cátodos de cobre refinado, seguidos por carbonatos de litio, cerezas, minerales de hierro y celulosa. Por su parte, las principales importaciones incluyen automóviles de turismo y teléfonos inteligentes (SUBREI, 2023). Este crecimiento sostenido en el comercio y las inversiones entre Chile y China ilustra la importancia de las relaciones económicas entre ambos países en las últimas décadas.

Por otro lado, de acuerdo con los datos proporcionados por el China Global Investment Tracker (2023), se observa un crecimiento constante en la inversión china en Chile desde 2016, con un enfoque particular en sectores como la energía, la minería, el transporte, la salud y la industria salmonera. Es importante señalar que, aunque la inversión directa de empresas chinas ha ido en aumento, sigue siendo una fracción relativamente pequeña de la inversión extranjera directa (IED) total que recibe Chile. Según indica Invest Chile (2023), Chile recibió un total de \$20.865 millones de dólares de inversión extranjera en el año 2022. Entre las inversiones más significativas se destacan las realizadas por la State Grid Corporation of China (SGCE), que adquirió Chilquinta en 2019 por un valor de \$2,230 millones de dólares y CGE en 2020 por \$3,030 millones de dólares, así como la inversión de



Tianqi, principalmente en la industria de litio, por \$4,070 millones de dólares en 2018.¹

A diferencia de la inversión y comercio con otros países, en los debates públicos sobre empresas chinas observamos cuestionamientos que son exclusivos a ellas, principalmente debido a las presunciones sobre el rol central que tiene el Partido Comunista Chino en estas empresas, y nociones asociadas a las llamadas particularidades de “la cultura china”. Por ejemplo, en un estudio extensivo de las noticias polémicas sobre las inversiones y empresas chinas en Chile, observamos titulares y discursos que advierten sobre su “cultura de secretismo” y “sigiloso poder” (Montt, Ríos y Chan 2022; Sáez 2020).

En algunos medios de comunicaciones se han expresado preocupaciones sobre el “peligro” de hacer negocios con China, que “no es de fiar” (Cruzat Valdés 2020). Las críticas y advertencias sobre la presencia de empresas chinas en Chile las asocian como una fuente de amenaza para el libre comercio y la democracia liberal, que además presentan amenazas de carácter geopolítico (Villagrán y Cofré 2020; ver Montt Ríos y Chan 2022, capítulo 2). En un contexto donde la mayoría de los actores expresa entusiasmo sobre las relaciones económicas entre ambos países (Labarca, Montt y Bachmann, 2023), estas discusiones públicas sobre casos puntuales suelen involucrar actores que toman posiciones “pro” o “anti” República Popular de China.

Hay que reconocer el desafío enorme que estas discusiones representan, porque, a diferencia de otros países extranjeros, las discusiones sobre “China” y su representación nunca pueden ser “algo objetivo o desinteresado” (Vukovich 2012: vii). Esto, en tanto está inserto en una larga relación histórica, marcada por el orientalismo, y con una profunda dependencia de la RPC como comprador de materias primas.

En las siguientes secciones, se propone entender y analizar los desafíos que enfrentan las empresas chinas en Chile en relación a lo siguiente:

- 1.** La apreciación general sobre la falta de políticas y regulaciones claras sobre empresas estatales extranjeras y/o la inconsistencia en su aplicación.

¹ Es relevante destacar que diversos sectores económicos en Chile cuentan con actores significativos de propiedad extranjera, incluyendo empresas como ENEL (procedente de Italia), WOM (Gran Bretaña), Claro (México), BHP (Australia), Glencore (Suiza) y Albemarle (Estados Unidos). Esto subraya la apertura de Chile a la inversión extranjera y su posición en la economía global.







2. El rol y la influencia de la opinión pública en la toma y cambio de decisiones por autoridades.
3. La falta de conocimiento sobre la RPC que resultan en un trato distinto de empresas chinas que son sujetas a un mayor escrutinio en la discusión pública.

Primer Caso: La Compra de la Compañía General de Electricidad (CGE)

La adquisición en 2020 de la Compañía General de Electricidad (CGE) por parte de State Grid International Development Limited (SGIDL), una empresa estatal china vinculada a la Comisión de Administración y Supervisión de Activos de Propiedad del Estado (SASAC) de la República Popular China, desató un amplio debate en Chile. En los medios de comunicación se expresaron preocupaciones sobre el papel de SGIDL en la seguridad energética y en la determinación de los precios de la electricidad en el país. Estas inquietudes llevaron a debates públicos acerca de la legalidad de la operación en el contexto de la libre competencia y la regulación específica de un sector altamente supervisado como el eléctrico. Además, debido a la estructura de propiedad de SGIDL, surgieron preguntas sobre las posibles implicaciones geopolíticas de la compra. Lo que proponemos acá es que esto ocurrió específicamente porque el comprador era una empresa china.

En noviembre de 2020, SGIDL anunció la adquisición de la participación mayoritaria (96.04%) de la compañía española Naturgy en CGE por un valor que superaba los \$3.000 millones de dólares. La transacción se llevó a cabo a través de una oferta pública de adquisiciones (OPA). Como antecedente relevante, en 2019, SGIDL había adquirido el 100% de Chilquinta, una empresa de distribución eléctrica, de la compañía estadounidense Sempra Energy. Además, SGIDL también había adquirido la participación de Sempra en Tecnoed y la Sociedad Austral de Electricidad (SAESA), ambas dedicadas a la construcción, servicios de infraestructura y operación y mantenimiento de instalaciones de energía eléctrica. El valor total de estas operaciones se estimó en alrededor de \$2.500 millones de dólares.

De acuerdo con lo establecido en el Decreto Ley N°211, una vez que los interesados informaron a la Fiscalía Nacional Económica (FNE) de la operación de compra de acciones, esta inició de oficio una investigación el



17 de febrero de 2021 para evaluar la legalidad de la operación. Ello debido a que se trataba de una operación que entra dentro de la categoría de “concentración económica” que requiere de un mayor control de legalidad dado los efectos que puede tener sobre la libre competencia. Siguiendo su jurisprudencia previa, la FNE emitió una resolución el 31 de marzo de 2021 en la que aprobó la operación, concluyendo que esta no tenía el potencial de reducir sustancialmente la competencia en los mercados de generación, transmisión y distribución eléctrica por lo que era necesaria la intervención del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.

En su argumentación, la FNE, señaló que “no se analizó el mérito ni plausibilidad de algunas preocupaciones manifestadas en la Investigación por parte de ciertos actores de la industria relativos a eventuales afectaciones al interés o seguridad nacional, en sentido amplio [...]. El diseño institucional del régimen de control de concentraciones en Chile [...] no le confiere atribuciones para pronunciarse respecto de otras consideraciones de interés nacional o público -tales como consideraciones de estrategias geopolíticas, de defensa o seguridad nacional, etc.- [...]” (FNE, rol F255-2020, 31 de marzo, 2021)².

Inmediatamente, la Organización de Consumidores y Usuarios de Chile (ODECU) presentó el 15 de abril de 2021 un recurso de reposición contra la citada resolución de la FNE. El recurso fue rechazado por la FNE mediante la resolución el 28 de mayo de 2021. ODECU argumentó que la aprobación de la compra era ilegal pues atenta contra la libertad del consumidor y la seguridad nacional dado que se permitirá que una empresa estatal extranjera controle un sector estratégico. La FNE rechazó estos argumentos por motivos de forma considerando que el recurso era improcedente y la organización carecía de legitimidad activa en el procedimiento³ (Chesta, 2023). Desde el punto de vista jurídico, se confirmó que el derecho administrativo económico chileno no limita la libre competencia por motivos de seguridad nacional o por la protección de sectores estratégicos.⁴

2 Todas las resoluciones citadas en el presente trabajo están disponibles en la página web de la FNE: <https://www.fne.gob.cl>

3 Fiscalía Nacional Económica, resolución de 28 de mayo de 2021 que rechaza reposición, rol FNE F255-2020, considerando II, <https://www.fne.gob.cl>

4 Según informa el Centro Competencia, en Chile hay actualmente pocas normas “proteccionistas” frente a la llegada de capitales extranjeros. Excepciones a ello son la adquisición de tierras fronterizas (artículo 7 del DL 1939), la exploración y explotación de sustancias no susceptibles de concesión (artículo 19 N° 24, Constitución), para el litio (artículo 3, Ley Orgánica Constitucional sobre concesiones mineras); otra norma relevante, indican, es el artículo 362 del Código del Trabajo que define ‘empresas estratégicas’ a aquellas cuyos trabajadores no podrán ejercer el derecho a huelga por tratarse de una empresa de este tipo (Centro Competencia, 2021).



Esta posición contrasta con la postura adoptada en el contexto post-pandemia por países que conforman la Unión Europea, así como también Australia, Canadá, Japón, Rusia y Estados Unidos; ellos han adoptado, en nombre de la “autonomía estratégica” y la “reducción de riesgos”, diversas normativas para legalizar subsidios y ayudas estatales a sectores estratégicos, industriales y tecnológicos, así como para protegerlos frente a la inversión china (Trénor, 2020; Miller, 2022).

A pesar de que la compra realizada por la empresa estatal china fue validada desde una perspectiva legal, los debates públicos involucraron a una variedad de actores, incluyendo políticos, abogados, economistas, periodistas y politólogos. Estos debates se centraron en la idea de que lo que estaba en juego no era tanto el riesgo para la libre competencia, sino más bien la seguridad nacional del país. Estas controversias marcaron una excepción, ya que en Chile es extraño el cuestionamiento de inversiones extranjeras por motivos políticos. La discusión se centró en preocupaciones relacionadas con la seguridad nacional y reflejó un cambio en la percepción de las inversiones extranjeras en el país.

La preocupación que se recogió tenía más que ver con que la empresa fuese “de China”, y que los dirigentes de la empresa habían expresado públicamente su apoyo a la RPC y al Partido Comunista Chino y sus proyectos, más que por el hecho de ser extranjera. En este sentido, muchas de las noticias en medios de comunicación se referían a la empresa como “empresa estatal china State Grid” (ver, por ejemplo, Calderón, 2021) e incluso como parte de las “operaciones del régimen comunista chino” (Cooperativa, 2021a). Así, se expresaba preocupación de que empresas o el propio Estado chino fuesen propietarios de una empresa estratégica para Chile, o donde el Estado chino, como accionista controlador, pudiera afectar la libre competencia al participar de manera cruzada en el mundo de la energía en Chile.

El 3 de diciembre de 2020 el diputado Jaime Naranjo lideró el ingreso de una moción de reforma constitucional que establece exigencias para inversiones de otros estados en empresas estratégicas; los ejemplos dados en este proyecto son la empresa italiana ENEL y la entonces reciente adquisición de CGE por la empresa China State Grid Corporation. En el texto se explicita que, debido a la compra realizada por State Grid, “el Estado Chino controlará el suministro de 3,7 millones de hogares a nivel nacional, es decir, el 57% del país” (Proyecto de Reforma Constitucional 3/12/2020). En el mismo texto, se agrega que “no se debe perder de vista que China es el principal destino de las exportaciones [de Chile], lo que supone una



compleja situación en circunstancias de conflicto” (ibid.). El documento lamenta que Chile no disponga de mecanismos para revisar inversiones estratégicas en sectores estratégicos tal y como hemos ilustrado más arriba con el actuar de la FNE. Lo que contrastaría, según sus autores, con las orientaciones de la OECD y la International Competition Network, además de otros ejemplos como los *Investment Boards* en EEUU, Alemania y Reino Unido (Centro Competencia, 2020), y Australia (Tapia, 2021).

En noviembre 2020, el FNE había expuesto frente a la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados, exponiendo que “no sólo vamos a revisar las participaciones directas que tenga State Grid como actividad en cualquiera de los tres sectores eléctricos de nuestro país, sino que también cualquier otra compañía de nacionalidad china que sea controlada por SASAC” (Cooperativa, 2020). En el marco de esa discusión, el diputado Naranjo afirmó que “claramente quien está atrás (de las inversiones) es el Partido Comunista (chino). (...) A mí me parece de la mayor gravedad lo que está ocurriendo, pero pareciera ser que algunos son indiferentes a esta penetración económica que está haciendo el imperio chino” (Cooperativa, 2020).

Cabe destacar que, a pesar de que la discusión abordada, en el conjunto de inversión extranjera, la proveniente de China es presentada como un caso aparte que justificaría un tratamiento diferenciado. Estas voces críticas realizan así una amalgama entre la República Popular de China, el Partido Comunista, las empresas estatales de dicho país, las empresas vinculadas al Estado e incluso el supuesto “imperio” chino. Se hizo patente así tanto desconocimiento de ciertos políticos y medios de comunicación respecto del nivel de “independencia real de las empresas chinas respecto a su Estado” (Tapia, 2021), así como la importancia de la “institucionalidad y normas legales que salvaguardan cualquier riesgo que se llegara a detectar” (Carolina Zelaya en Tapia 2021).

Lecciones del caso

La discusión pública en torno a esta compra se centró en la idea de que “China” se posiciona como una amenaza económica y geopolítica para Chile, en tanto el rol del Estado chino dentro de State Grid significaría que el interlocutor para el Estado de Chile sería el Partido Comunista Chino y, por tanto, cualquier diferencia se volvería un problema de Estado y no de empresa.

En el caso de la discusión de CGE, diferentes voces en la opinión pública finalmente parecieron llegar a un consenso respecto a las decisiones oficiales que se tomen acerca de los negocios y operaciones chinas en Chile; las



mismas deben estar libres de sesgos, arbitrariedades y especulaciones, y arraigadas en las leyes y regulaciones del país.

En este caso se observa que, en varias discusiones, se trata al gobierno de la RPC como equivalente a la presencia variada de empresas e instituciones chinas en Chile - el uso equivalente de “empresa China” con “gobierno de la RPC”-; es decir que se simplifica y sobre utiliza la vinculación entre empresas con capitales y el estado chino. No obstante, hubo poca distinción entre qué empresas tienen efectiva vinculación directa con el estado de la RPC o con el Partido Comunista de China, y de qué manera lo hacen. En este caso, es posible ver cómo confluyen ideas que, por un lado, cuestionan el tipo de gobierno de China respecto del proyecto democrático chileno, pero que al mismo tiempo asocian a la RPC con la idea de imperio. En resumen, el uso equiparado de “empresa china” con “gobierno de la RPC”, la vinculación entre las empresas y el Estado chino, así como la confluencia de ideas que cuestionan el gobierno chino, pueden contribuir al desarrollo de estereotipos sobre la cultura china y decisiones arbitrarias en situaciones en las cuales participan empresas o personas chinas.

Segundo caso: La revocación de la adjudicación de una licitación de Registro Civil

En octubre del año 2021, mediante un proceso concursable de licitación pública del Registro Civil, se adjudicó al consorcio chino-alemán Aisino-Mühlbauer el contrato para la administración del nuevo sistema de identificación y elaboración de nuevas cédulas de identidad y pasaportes. Se terminó así un procedimiento altamente conflictivo debido a múltiples modificaciones de las bases del concurso y diferentes recursos e impugnaciones ante el Registro Civil y el Tribunal de Contratación Pública formados por las empresas oferentes que competían entre sí para adjudicarse el contrato. Un mes después, el Registro Civil decidió revocar dicha adjudicación, por “inconsistencias” detectadas en la oferta. Tanto la adjudicación como la revocación fueron altamente polémicas debido a sus implicancias geopolíticas. Ello en contraste con el accionar habitual de la administración chilena en la adjudicación de este tipo de contratos públicos.

El 15 de octubre de 2021, el Servicio de Registro Civil e Identificación emitió la Resolución Exenta N°353, que declaró la adjudicación a UTP AISINO



(un consorcio compuesto por las empresas Aisino Corporation, Mühlbauer, Hisign, IrisStar y Yitu, presentada en la prensa como china-alemana) de la Licitación Pública para la Contratación del Servicio del Nuevo Modelo de Sistema de Identificación, Documentos de Identidad y Viaje y Servicios Relacionados para el Servicio de Registro Civil e Identificación (ID N° ID: 545854-12-LR20)⁵. Esta adjudicación se basó en la eficiencia y la suma más baja presentada por UTP AISINO, que ascendía a \$222 millones de dólares.

Tras la asignación, las empresas Idemia y Sonda-Thales, también en competencia por la licitación, acudieron al Tribunal de Contratación Pública (TCP) buscando impugnar el decreto que había seleccionado a UTP Aisino (Espinoza y Ossandón, 2022).

Sin embargo, el 15 de noviembre de 2021, a través de la Resolución Exenta N°424, el Servicio revocó la decisión anterior. Se argumentó que requerían información de UTP AISINO y que el “representante del consorcio chino-alemán se limitó a señalar que este requerimiento era improcedente” (Comunicado Servicio de Registro Civil e Identificación, en Ossandón y Espinoza 2021b). Según el Servicio, las bases de la licitación otorgaban la facultad de revisar los antecedentes proporcionados por los oferentes hasta que finalizara el proceso de licitación. Por lo tanto, tras detectar irregularidades, el Servicio consideró que tenía la autoridad para revocar la resolución que había adjudicado el contrato.

Esta decisión se fundó en el hecho que UTP AISINO habría deliberadamente omitido el envío de la información solicitada por el Servicio y que la oportunidad para remitir los antecedentes correspondientes ya había caducado. En la resolución se hace mención expresa al impacto que podría tener sobre el programa Visa Waiver con los EEUU (cuyo aseguramiento era parte de las bases iniciales), al igual que, probablemente, con Canadá. Además, el Servicio hace referencia a la alerta emitida por la Oficina Federal de Investigación (FBI, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos con fecha 22 de julio de 2021 que señala la existencia “Backdoor Malware” en softwares proveídos por UTP AISINO. Se trataría de un virus que permite el acceso a bases de datos y redes de información privadas, que conllevaría riesgos vinculados a la ciberseguridad. Según el FBI, esto se debe a que el software de UTP AISINO se encuentra “bajo la gestión y supervisión de una empresa estatal, el Centro Nacional de Ingeniería de Seguridad de la Información (NISEC)” de China (FBI, 2020). A pesar de que en este caso el negocio era

5 Todas las resoluciones aquí citadas están disponibles en <https://www.mercadopublico.cl/>



distinto, vale la pena mencionar la asociación de denuncias de malware en otra área del conglomerado.

Tras la resolución del Registro Civil, UTP AISINO indicó que recurriría a la justicia “para dar cuenta de vicios en el proceso y presiones en la decisión informada” para la revocación (Diario Financiero, 2021a).

Una vez revocada la adjudicación del contrato a UTP AISINO, el Servicio de Registro Civil e Identificación, a través de la Resolución Exenta N°431 del 19 de noviembre de 2021, otorgó la adjudicación de la licitación al segundo puntaje más alto obtenido en el proceso de análisis de ofertas. Esta segunda empresa seleccionada fue la francesa IDEMIA IDENTITY & SECURITY CHILE, y el contrato de servicio con el Servicio de Registro Civil e Identificación fue aprobado mediante la Resolución Afecta N°1 del 3 de enero de 2022. El 21 de enero del mismo año, este acto fue registrado y aprobado por la Contraloría General de la República, dando conclusión definitiva al procedimiento.

Lecciones del caso

El proceso estuvo rodeado de polémicas de naturaleza política poco habituales en un procedimiento administrativo común (Diario Financiero, 2021b). Por un lado, la adjudicación del proyecto fue comentada por la Embajada de los EEUU en Chile y por el presidente de la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados, Jaime Naranjo. La primera resultó en una declaración desde la Subsecretaría de Relaciones Exteriores (12 de noviembre, 2021), que expresó que la contratación de Aisino ponía en riesgo el Programa Visa Waiver con Estados Unidos y Canadá. Por su parte, Naranjo, junto con otros diputados, expresó su preocupación de que “un Estado extranjero” pudiera acceder a los datos personales de las y los ciudadanos chilenos (CNN, 2021). Por otro lado, los representantes de Aisino reclamaron que la empresa cumplió con todos los requisitos de la ley, y acusaron al Registro Civil un trato discriminatorio.

Después de la revocación de la adjudicación, Aisino presentó una queja diplomática oficial, y observadores señalaron que la presión ejercida por la Embajada de los EEUU en Chile en contra de la adjudicación del contrato desempeñó un papel central en la decisión de revocarlo (Cooperativa, 2021b).

Desde una perspectiva geopolítica, la discusión no se centró únicamente en el proceso judicial de la licitación, sino que “un tema administrativo se transformó en un tema político interno” (ibid.). Tanto Aisino como



funcionarios del Registro Civil interpretaron la revocación de la adjudicación como resultado de presiones externas (Ossandón y Espinoza, 2021b).

El diputado Miguel Mellado, por ejemplo, planteó la duda sobre las “presiones que hizo el Estado chino al Estado de Chile para obtener esta licitación” (CNN, 2021). Pidió la formal investigación de FNE, y agregó que “es tremendamente peligroso” que los datos personales de la ciudadanía “van a estar en manos del gobierno y del Partido Comunista Chino” (CNN, 2021).

Desde el punto de vista de Aisino, el proceso no fue transparente ni justo, porque la adjudicación del proyecto supone que Registro Civil había revisado la oferta de acuerdo a las bases de la licitación antes de haber tomado y anunciado la decisión. La solicitud de entrega de mayor información y documentos a la empresa Aisino después de la adjudicación del proceso fue vista como respuesta y “excusa” para ceder ante presiones externas (Ossandón y Espinoza, 2021b). Además, en una carta respondiendo a dudas planteadas por Registro Civil, declara no querer entregar los documentos solicitados porque no son relevantes para la licitación. Una de las cosas que le pidieron era información sobre la Ley de Seguridad Nacional en la RPC; cuestión que a Aisino le pareció irrelevante porque la licitación se rige por las leyes de Chile (ibid.).

La decisión de revocar la adjudicación a Aisino también fue objeto de críticas por parte de Julio Peña Tobar, presidente de la Asociación Nacional de Funcionarios del Registro Civil e Identificación (Anercich), quien cuestionó la importancia de la seguridad de los datos personales de los ciudadanos en la controversia. Peña Tobar señaló que era lamentable que, tras la revocación del contrato con el consorcio chino-alemán, este se adjudicara nuevamente a Idemia, una empresa francesa, debido a problemas en su gestión y calidad de productos. Además, expresó su sorpresa pues, antes de este caso, el gobierno nunca había mostrado interés en proteger la identidad de las personas y, por el contrario, se había centrado en la externalización y privatización (Espinoza y Ossandón, 2022). Miembros de Anercich consideraron extraño que se excluyera a Aisino del concurso debido a preocupaciones que no habían surgido en licitaciones anteriores.

En el análisis general, se destacó el tratamiento errático por parte del Servicio a lo largo del procedimiento y la falta de rigurosidad en la calificación técnica de las ofertas. Se consideró que la revocación de la adjudicación a UTP AISINO se basó, en parte, en la falta de rigurosidad en los antecedentes y en sospechas de riesgos de ciberseguridad, aspectos que podrían haber



sido evaluados previamente mediante una peritación técnica adecuada de los documentos presentados. Además, se señaló que el Servicio se apartó explícitamente del razonamiento jurídico al mencionar la presión proveniente de Estados Unidos en su resolución de revocación de la adjudicación a UTP AISINO.

Recomendaciones

Los dos casos son representativos del peso de las preconcepciones y presiones políticas que rodean la presencia de empresas chinas en Chile. El primer caso evidencia que el Estado de derecho chileno sigue funcionando dentro de una lógica de apertura económica internacional y no discriminación entre empresas. El segundo caso, en cambio, sienta un precedente complejo pues existen dudas en torno a la fundamentación de la revocación del resultado de la licitación. En ambos casos se observó un debate público cargado de estereotipos y lugares comunes. En este contexto, el examen cruzado de la situación jurídica y mediática de los dos casos aquí abordados nos permite formular las siguientes recomendaciones:

- Es necesaria la apertura de un debate riguroso sobre la cuestión de si Chile debería o no adoptar un mecanismo de control de inversión extranjera tal y como han hecho países de la UE, los EEUU y varios otros países por razones de seguridad nacional y autonomía estratégica. Además, existen antecedentes que muestran que la política exterior de los EEUU promueve que los países de la región adopten dichos mecanismos para contrarrestar la creciente influencia de China (para el caso de Perú, ver Financial Times, 2023). En el contexto de fuerte rivalidad y competencia entre China y los EEUU, la adopción de mecanismos proteccionistas corre el riesgo de ser interpretado como un resultado de la presión de los EEUU y una acción tomada, específicamente, en contra a China. En este sentido, Chile está en una posición compleja, en tanto tomar medidas similares no necesariamente garantiza la protección de los intereses del país.
- Es necesario tener claridad respecto de los actores involucrados en la inversión extranjera en Chile, buscando evitar un trato distinto en función de su origen nacional. Para ello, es fundamental contar con información precisa y veraz de los distintos actores involucrados. En este sentido, es necesario identificar que hay ciertas temáticas recurrentes a la hora de pensar en la presencia de actores chinos que son parte del imaginario sobre el país que, como tal, pueden o no estar basadas en la realidad. Entre



dichos imaginarios se destaca, a modo de ejemplo, la representación de China buscando establecer un monopolio estatal, o la idea de que China tiene ventajas económicas por la presión política que puede ejercer, o la noción de que China busca tener acceso a datos personales.

- En tanto diversas voces en la opinión pública influyen la toma de decisiones, es necesario que estas aborden a los diferentes actores de la inversión extranjera de manera más objetiva, evitando juicios desde los estereotipos y/o prejuicios.

Agradecimientos:

Este trabajo fue financiado por ANID Programa Iniciativa Científica Milenio NCS2022_053.

Se agradece a las y los asistentes de investigación por su apoyo: Fabian Rocha, Catalina Valdebenito, Javiera Rojas, Alfonso Chesta.

Bibliografía

- Calderón, Hernán. (2021). ¿Es aceptable la compra de CGE por parte de State Grid de China? *El Mostrador*, 27 de mayo. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/destacado/2021/05/27/es-aceptable-la-compra-de-cge-por-parte-de-state-grid-de-china/>
- Centro Competencia (2020). State Grid y CGE: Lo que la FNE no puede ni debe hacer, 25 de noviembre. Disponible en <https://centrocompetencia.com/state-grid-y-cge-lo-que-la-fne-no-puede-ni-debe-hacer/>
- Centro Competencia (2021). Riesco: FNE no debería efectuar análisis de seguridad nacional de las inversiones extranjeras, 27 de enero. Disponible en <https://centrocompetencia.com/riesco-fne-seguridad-nacional-inversiones-extranjeras/>
- Chesta, A. (2023). “La Fiscalía Nacional Económica y la inversión extranjera china” *En las Fronteras del Derecho*. 2.2023 (3085). DOI: 10.56754/2735-7236.2023.3085
- China Global Investment Tracker (2023). Chinese Investment & Contracts in Chile (2005-2022). Disponible en: <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>
- CNN (2021) “Es tremendamente peligroso”: Diputados piden investigar licitación de empresa china por pasaportes y cédulas, 16 de octubre. Disponible en https://www.cnnchile.com/pais/diputados-piden-investigar-licitacion-empresa-china-pasaportes_20211016/
- Cooperativa (2020). Fiscalía Económica pone en la mira el progresivo control chino de la energía en Chile, 23 de noviembre. Disponible en <https://cooperativa.cl/noticias/economia/competitividad/libre-competencia/fiscalia-economica-pone-en-la-mira-el-progresivo-control-chino-de-la/2020-11-23/142005.html>
- Cooperativa (2021a). ODECU apeló ante la fiscalía nacional económica por venta de CGE a empresa estatal china, 21 de abril. Disponible en: <https://cooperativa.cl/noticias/pais/servicios-basicos/electricidad/odecu-apelo-ante-la-fiscalia-nacional-economica-por-venta-de-cge-a/2021-04-21/173011.html>
- Cooperativa (2021b). Expertos aseguran que Chile pagará un costo tras suspender licitación de pasaportes, *Cooperativa*, 17 de noviembre. Disponible en <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/servicios-publicos/registro-civil/expertos-aseguran-que-chile-pagara-un-coste-tras-suspender-licitacion-de/2021-11-17/145358.html>
- Cruzat Valdes, M. (2020). China no es de fiar. *El Mostrador*, 25 de diciembre. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/destacado/2020/12/25/china-no-es-de-fiar/>
- Diario Financiero (2021a) Consorcio chino-alemán anuncia que recurrirá a la justicia para dar cuenta de “vicios y presiones” tras decisión de anular licitación de pasaportes, 16 de noviembre. Disponible en: <https://www.df.cl/empresas/actualidad/consorcio-chino-aleman-anuncia-que-recurrira-a-la-justicia-para-dar>
- Diario Financiero (2021b). Expertos critican “descuido político” y advierten que se marca un precedente, 17 de noviembre. Disponible en: <https://www.df.cl/economia-y-politica/pais/expertos-critican-descuido-politico-y-advierten-que-se-marca-un>

- Espinoza, N. y J. Ossandón. (2022). Licitación cédulas y pasaportes del Registro Civil: Contraloría toma razón con alcances al contrato, *Bio Bio Chile*, 10 de febrero. <https://www.biobiochile.cl/especial/bbcl-investiga/noticias/cronicas/2022/02/10/licitacion-cedulas-y-pasaportes-del-registro-civil-contraloria-toma-razon-con-alcances-al-contrato.shtml>
- Federal Bureau of Investigation (2020). FBI Flash: Chinese Government-Mandated Tax Software Contains Malware, Enabling Backdoor Access, 23 de julio. Disponible en <https://www.ic3.gov/media/news/2020/200728.pdf>
- Financial Times (2023). US raises concern with Peru over Chinese control of infrastructure, 3 de octubre. Disponible en: <https://www.ft.com/content/2c77be69-60d7-4d5c-a0c6-c7978bde3888>
- InvestChile. (2023). Chile fue el tercer receptor de inversión extranjera directa en Latinoamérica en 2022, 12 de julio. <https://www.investchile.gob.cl/es/world-investment-report-chile-2022/>
- Labarca, C., Montt, M., & Bachmann, I. (2023). Nuances of Public Diplomacy: China in Chilean Op-Eds (2018-2021). *Communication & Society*, 339-353. <https://doi.org/10.15581/003.36.2.339-353>
- Miller, C. (2022). *Chip War: The Fight for the World's Most Critical Technology*. Scribner.
- Montt, M., Chan, C., & Ríos, M. E. (2022). *Chineseness in Chile. Shifting Representations During the Twenty-First Century*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-83966-6>
- Naranjo, J. (2020) Proyecto de Reforma Constitucional que establece exigencias para inversiones de otros estados en empresas estratégicas, 3 de diciembre.
- Ossandón, J. y Espinoza Riquelme, N. (2021a). Registro Civil: la presión internacional que obligó a Piñera a abortar licitación con empresa China, *Bio Bio Chile*, 16 de noviembre. Disponible en <https://www.biobiochile.cl/especial/bbcl-investiga/noticias/reportajes/2021/11/16/registro-civil-la-presion-internacional-que-obligo-a-pinera-a-abortar-licitacion-con-empresa-china.shtml#presionesindebidasyasoseguir>
- Ossandón, J. y Espinoza Riquelme, N. (2021b). Exclusivo: la dura carta de Aisino contra el Registro Civil antes de la caída de la licitación, *Bio Bio Chile*, 19 de noviembre. Disponible en <https://www.biobiochile.cl/especial/bbcl-investiga/noticias/reportajes/2021/11/19/exclusivo-la-dura-carta-de-aisino-contra-el-registro-civil-antes-de-la-caida-de-la-licitacion.shtml>
- SUBREI. (2023). Ficha País -Chile-China. Disponible en <https://www.subrei.gob.cl/acuerdos-comerciales/acuerdos-comerciales-vigentes/china>
- Sáez, F.S. (2020). El sigiloso poder gremial que levantan las multinacionales chinas en Chile. CECC, liderado por Pu Zhang. *La Segunda*, 16 de noviembre, 6-7.
- Serrano-Moreno, J.E., Perez, A. & De Abreu, M. G. (2021). "Beyond copper: China and Chile relations". *Asian Education and Development Studies*. Vol. 10 (3), pp. 359-373, <https://doi.org/10.1108/AEDS-08-2019-0132>
- Serrano-Moreno, J.E. (2024). "Latin America and the Caribbean: How the Belt and Road Initiative Diminished the United States influence", in Regilme, S.S. (ed.), *The United States and China in the Era of Global Transformations: Geographies of Rivalry*. Bristol: Bristol University Press.
- Tapia, D. (2021). Caso State Grid: La Jugada Maestra de China. *Revista Nueva Minería y Energía*, 21 de enero.
- Trénor, I. D. (2020). "Nueva regulación de las inversiones extranjeras directas en sectores estratégicos de España y la UE, incluido el de Defensa". *Real Instituto Elcano*, 25 de junio. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/nueva-regulacion-de-las-inversiones-extranjeras-directas-en-sectores-estrategicos-de-espana-y-la-ue-incluido-el-de-defensa/>
- Villagrán, J.M., & Cofré, V. (2020). La ofensiva China en Chile genera las primeras alertas. *La Tercera*, 21 de noviembre. Disponible en <https://www.latercera.com/pulso/noticia/la-ofensiva-china-en-chile-genera-las-primeras-alertas/ODKQH276HVCXHCXRRWC4E73OJU/?outputType=amp>
- Vukovich, D. F. (2012). *China and Orientalism. Western knowledge production and the PRC*. Routledge.

