

Minerales estratégicos: cambio de escala de las relaciones entre China y Brasil

Durante la primera década del siglo XXI, las actividades de China en el extranjero se llevaron a cabo en el marco de inversiones dirigidas por el Estado. Por otra parte, el gobierno brasileño era percibido como un actor carente de política estratégica frente a la emergente potencia asiática. Hoy los tiempos han cambiado. A lo largo de los últimos años, las actividades de China en el sector de la minería brasileña han comenzado a fragmentarse, mientras que ciertas entidades subnacionales de Brasil adquirieron mayor prominencia en la dirección de las inversiones transnacionales, lo que reconfigura las relaciones entre China y Brasil en este sector estratégico.

JULIE MICHELLE KLINGER

Las actividades que China llevó a cabo en el extranjero durante la primera década del siglo XXI se realizaron en el marco de inversiones dirigidas y respaldadas por el Estado; sin embargo, a lo largo de los últimos años, la mayor parte de las actividades chinas en el sector estratégico de la minería brasileña han dejado de ser visibles a escala nacional. Tanto las estrategias de desarrollo interno como las políticas exteriores de ambos países atravesaron grandes transformaciones que estimularon un cambio de escala en los contratos del sector minero, cuyos procesos se han desplazado desde la órbita estatal hacia una multiplicidad de acuerdos subnacionales y transnacionales.

Julie Michelle Klinger: doctora en Geografía por la Universidad de California-Berkeley. Es profesora asistente en la Escuela de Estudios Globales Frederick S. Pardee de la Universidad de Boston.

Palabras claves: comercio, empresas subnacionales, inversión, minería, Brasil, China, Minas Gerais.

Nota: por la generosa entrega de su tiempo y por su disposición a compartir opiniones y percepciones, la autora agradece a las personas entrevistadas en Brasil y China, a los organizadores y a los participantes de la conferencia «China en América Latina: ¿Quiénes son los actores?», celebrada en octubre de 2014 en la Freie Universität de Berlín, así como a los reseñadores anónimos. Esta investigación se llevó a cabo con el auspicio de la Beca para Investigaciones de Posgrado otorgada por Fundación Nacional de Ciencias de Estados Unidos. Traducción del inglés de Lilia Mosconi.

Los llamados «minerales estratégicos» son aquellos que resultan esenciales para el desarrollo nacional. Si bien hay muchos minerales dentro de esta categoría, en el presente artículo se examinan casos relacionados con solo tres de ellos, que entrelazan las políticas de desarrollo nacional y comercio exterior impulsadas por China y Brasil: el hierro, el niobio y el petróleo. Brasil es el mayor productor mundial de niobio y el tercer productor más importante de mena de hierro, en tanto que China es el principal consumidor de ambos minerales¹. La mena de hierro es una materia prima esencial para sustentar el desarrollo urbano e industrial de China, pero el procesamiento para transformarla en acero inoxidable u otras aleaciones esenciales en la industria militar, el transporte y la infraestructura energética requiere indefectiblemente del niobio, cuyo virtual monopolio se encuentra en manos de una empresa brasileña².

Tal como se demuestra en este artículo, los actores de ambas partes buscan acuerdos de comercio e inversión que responden solo selectivamente a los intereses más abarcadores de los respectivos Estados. Esta circunstancia invita a preguntarse hasta qué punto los capitales provenientes de China pueden considerarse «chinos», es decir, dirigidos por el Estado y por ende distintos de otras formas de capital global privado, tal como los han caracterizado muchos analistas. Además, los casos presentados aquí ponen en tela de juicio el supuesto según el cual los actores brasileños carecen de estrategia en sus negocios con China.

■ Localización de los cambios

La abarcadora bibliografía anglófona sobre las inversiones de China en el extranjero gira en torno de dos grandes interrogantes: qué cambios podría efectuar China en las visiones ortodoxas del desarrollo³ y si el país representa una «amenaza» para los intereses estadounidenses y europeos en las regiones en desarrollo⁴. Muchos académicos occidentales sostienen que las inversiones

1. «Iron Ore: The Lore of Ore» en *The Economist*, 13/10/2012; Christopher A Tuck: «Iron Ore» en *United States Geological Survey Mineral Commodity Summaries*, 2-2014, pp. 84-85; John F. Papp: «Niobium» en *Mineral Commodity Summaries 2014*, 2014, pp. 110-111.

2. Pércio de Moraes Branco: «Nióbio brasileiro» en *Companhia de Pesquisa dos Recursos Minerais*, <www.cprm.gov.br/>, 2014.

3. Deborah Bräutigam: *Chinese Aid and African Development: Exporting Green Revolution*, Macmillan, Londres, 1998; Ngaire Woods: «Whose Aid? Whose Influence? China, Emerging Donors and the Silent Revolution in Development Assistance» en *International Affairs* vol. 84 N° 6, 2008; Dorothy McCormick: «China & India as Africa's New Donors: The Impact of Aid on Development» en *Review of African Political Economy* vol. 35 N° 115, 2008.

4. Joshua Kurlantzick: *Charm Offensive: How China's Soft Power is Transforming the World*, Yale University Press, New Haven, 2008; Chengxin Pan: *Knowledge, Desire, and Power in Global Politics: Western Representations of China's Rise*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton, 2012.

mineras de China no se guían estrictamente por el mercado, sino que responden a prioridades geoestratégicas, idea que, tal como señala Rubén Gonzalez-Vicente, acarrea el supuesto implícito de que los mercados son apolíticos⁵.

Estos discursos tienden a adjudicar una nacionalidad al capital –por ejemplo, se refieren a capitales «estadounidenses» o «chinos»–, dando por sentado que las inversiones de las firmas estadounidenses o chinas están ligadas a sus respectivos intereses nacionales. Sin embargo, la mayoría de las firmas extractivas que operan en el denominado «Sur global» son de propiedad privada. Muchas han establecido su sede central en guaridas fiscales, fuera del alcance de sus correspondientes Estados⁶. Más aún, un conjunto creciente de evidencia empírica sugiere que hay escasas diferencias entre las empresas mineras chinas y las occidentales en lo que concierne a su *modus operandi* sobre el terreno⁷. Asignar una identidad nacional a un actor inversor –aun cuando se trate de un actor nominalmente estatal– no es el mejor indicador para predecir su comportamiento.

También puede resultar tentadora la idea de diferenciar las inversiones chinas en Brasil de otras formas de inversión internacional, a raíz de que una abrumadora proporción continúa en manos de empresas estatales. Sin embargo, China es una economía de mercado –los principios de su «ofensiva de seducción» han exigido que los Estados socios la reconozcan como tal– y las empresas estatales son actores del mercado. Basándose en indagaciones de largo plazo sobre las empresas chinas y no chinas que operan en el sur de África, Ching Kwan Lee llegó a la conclusión de que las empresas estatales mineras operan como corporaciones globales en la medida en que se guían primordialmente por la rentabilidad y son responsables de sus balances⁸. En el marco de esta liberalización que comenzó hace ya bastante tiempo⁹, las firmas de China, lejos de rechazar o transformar el terreno de inversiones neoliberales construido en el Sur global durante décadas de interacción con inversores predominantemente atlánticos, lo han apalancado y

5. R. Gonzalez-Vicente: «Mapping Chinese Mining Investment in Latin America: Politics or Market?» en *The China Quarterly* N° 209, 2012, p. 42.

6. Prem Sikka: «Smoke and Mirrors: Corporate Social Responsibility and Tax Avoidance» en *Accounting Forum* vol. 34, N° 3, 2010, pp. 153-168; Deloitte: *International Tax: Cayman Highlights 2013*.

7. Ching Kwan Lee: «The Specter of Global China: Contesting the Power and Peril of Chinese State Capital in Zambia», conferencia presentada en la Universidad de California, Berkeley, 12 de septiembre de 2014; Amos Irwin y Kevin P. Gallagher: «Chinese Mining in Latin America: A Comparative Perspective» en *The Journal of Environment & Development* vol. 22 N° 2, 2013, pp. 207-234.

8. Ching Kwan Lee: «The Specter of Global China», cit., y «The Spectre of Global China» en *New Left Review* N° 89, 9-10/2014, pp. 29-65.

9. Ying Zhu: «Major Changes Under Way in China's Industrial Relations» en *International Labour Review* vol. 134 N° 1, 1995, pp. 37-50.



profundizado. En su carácter y orientación, las inversiones chinas en industrias extractivas se inclinan por los países con políticas más liberales hacia la inversión extranjera directa (IED). El capital minero de Occidente demuestra la misma tendencia: al igual que los chinos, los demás inversores globales reajustan sus tácticas cuando se topan con obstáculos políticos y legales a la adquisición de recursos.

Esto es evidente en la minería de Brasil, donde una fuerte reacción contra las adquisiciones extranjeras de tierras inspiró una batería de políticas federales que han complicado las operaciones de nuevos actores foráneos en el campo

A raíz de esta susceptibilidad legal y diplomática frente a las adquisiciones extranjeras, los inversores chinos se vieron obligados a adoptar un perfil más bajo ■

de las industrias extractivas¹⁰. A raíz de esta susceptibilidad legal y diplomática frente a las adquisiciones extranjeras, los inversores chinos se vieron obligados a adoptar un perfil más bajo.

Los trabajos académicos recientes sobre inversiones chinas en el sector minero de Brasil han tropezado con una dificultad clave, en la medida en que la búsqueda de empresas chinas que actúen en Brasil con la misma operatoria que las empresas de esa nacionalidad aplican en otros países latinoamericanos, como Perú o Chile –es decir, mediante acuerdos bilaterales de alto perfil–, arroja resultados prácticamente nulos¹¹. Sin embargo, el panorama es muy diferente si se observan los mapas de adquisiciones y fusiones parciales, así como las compras minoritarias entre firmas¹². Tal como sugieren los tres casos que se presentan a continuación, hoy es preciso indagar por encima y por debajo de la escala nacional.

■ Más allá de la escala nacional

A pesar de su importancia para comprender la historia y la trayectoria del desarrollo de estas economías emergentes, los casos presentados aquí han quedado fuera de las fronteras cronológicas y epistemológicas que traza la mayor parte de las indagaciones académicas, cuyo interés tiende a enfocarse en los procesos bilaterales a escala nacional. Los primeros dos casos echan luz sobre los antecedentes históricos de la dinámica contemporánea, que a su vez se describe en el tercer caso.

10. R. González-Vicente: ob. cit.

11. *Ibíd.*, p. 44.

12. Paulo Nakatani et al.: «A expansão internacional da China através da compra de terras no Brasil e no mundo» en *Textos & Contextos* vol. 13 N° 1, 2014, pp. 58-73.

Caso 1: la diplomacia del sector privado en 1978. La bibliografía sobre las relaciones entre China y Brasil gira en torno de una constante preocupación por el futuro: ¿qué impactos tendrá esta interacción? ¿Es un indicio de un nuevo orden mundial multipolar? ¿Es un desafío o una oportunidad para el statu quo? Pocos análisis toman en cuenta las relaciones entre ambos países antes de que China lanzara su política de «salida al mundo» (desde 1999 hasta el presente), tal vez porque algunos acontecimientos no encajan muy bien con los habituales discursos orientados hacia el porvenir. He aquí uno de los casos.

La Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (CBMM) se estableció en 1955, tras el descubrimiento de pirocloro con contenido de niobio en Minas Gerais. El niobio es un metal blando y dúctil utilizado para hacer superaleaciones de hierro y acero, que son más livianas y más fuertes en comparación con otras aleaciones, además de requerir menos metales básicos en su elaboración. Cuando se fundó la CBMM, los procesos manufactureros y los mercados para el niobio eran muy escasos. Sin embargo, la empresa creó la demanda mundial de sus productos –de la que hoy provee 85%– mediante asociaciones diplomáticas internacionales de difusión e investigación iniciadas en la década de 1970. La tecnología de la CBMM se utiliza en casi todos los motores de reacción, carrocerías de automóviles y superconductores producidos en las tres últimas décadas. Este virtual monopolio es el resultado de una estrategia empresarial apuntalada por múltiples instrumentos políticos.

El personal de la CBMM se complace en relatar que la empresa abrió su oficina inicial en China 20 años antes de concretar una venta que valiera la pena¹³. Un grupo de ejecutivos intentó llevar a cabo su primera misión de negocios en ese país en 1978, el mismo año en que Deng Xiaoping daba inicio a las amplias reformas que dismantlarían las instituciones colectivas de la era Mao y que abrirían el país a la economía global. En aquella primera misión, ya era evidente el fuerte hincapié en los recursos que caracteriza las relaciones entre China y Brasil. El ministro brasileño de Minas y Energía, Shigeaki Ueki, se proponía restablecer el vínculo bilateral ofreciendo ayuda para el desarrollo, evaluando el potencial para la cooperación tecnológica y negociando acuerdos comerciales en el sector de los recursos. Aunque ese viaje no estaba expresamente relacionado con la misión de la CBMM, el director ejecutivo de la empresa, José Alberto Camargo, decidió introducirse en la delegación diplomática para visitar a los fabricantes de acero de Shanghai

13. Antonio Barros de Castro (ed.): *Chinese Investments in Brazil*, Conselho Empresarial Brasil-China, Río de Janeiro, 2011.

y reunirse con decisores políticos de Beijing. Mientras se encontraba en la capital china, Camargo entregó varias cajas de materiales originales de investigación a representantes del Instituto Central de Investigaciones sobre Hierro y Acero (CISRI, por su sigla en inglés). Había hecho aquel viaje con el objetivo de iniciar los preparativos para formar una elite de investigadores chinos especializados en niobio. Ese mismo año, la sede estadounidense de la CBMM organizó la capacitación de un grupo de investigadores chinos en la Universidad de Pittsburgh. Además, la empresa construyó escuelas en Shaanxi, Tíbet y Yunnan con miras a extender el alcance de su «misión» hacia el interior de China¹⁴.

Esta cuantiosa inversión obedecía al vaticinio de que el crecimiento económico de China demandaría hierro y acero de mejor calidad y mayor rendimiento, para lo cual se necesitaba niobio. Hoy China es el mayor productor mundial de acero, y por ende también es el principal consumidor de niobio¹⁵. Los productos de niobio de la CBMM se utilizan en algunos de los proyectos militares, energéticos y de infraestructura más grandes de China.

Este es solo un ejemplo del intercambio Sur-Sur entre Brasil y China que precedió a la «salida al mundo» de la potencia asiática. El apalancamiento del capital institucional transnacional fue un elemento clave en la construcción de las relaciones entre ambos países ya desde principios de los años 80: en este caso, el acceso a las redes del «Norte global» fue un elemento decisivo para las negociaciones de la CBMM con sus homólogas chinas. Por último, este ejemplo evidencia que las empresas chinas no monopolizan los horizontes

El estado de Minas Gerais ha promovido históricamente lazos interinstitucionales entre su gobierno distrital, asociaciones privadas e industrias locales, con el fin de atraer IED ■

de largo plazo ni el aprovechamiento de los proyectos sociales y la transferencia de saberes con el objetivo de asegurarse mercados favorables.

Caso 2: globalización subnacional de Minas Gerais. El estado de Minas Gerais ha promovido históricamente lazos interinstitucionales entre su gobierno distrital, asociaciones privadas e industrias locales, con el fin de atraer IED, alcanzar metas

14. Entrevista de la autora con representantes de la CBMM, 2014; Camilo Vannuchi: *Memórias de um vendedor de nióbio: José Alberto de Camargo e a CBMM: trinta anos de desafios e conquistas*, edición del autor, San Pablo, 2007.

15. C. Vannuchi: ob. cit.

más abarcadoras de desarrollo industrial y mejorar su cartera de exportaciones¹⁶. En 1968, el gobierno de Minas Gerais fundó el Instituto de Desarrollo Integrado (INDI), para coordinar sus organismos de política económica con empresas privadas, y el Banco de Desarrollo de Minas Gerais (BDMG), con miras a atraer inversiones y desarrollar la industria de ese estado. El INDI es una institución del Estado local expresamente dedicada a atraer y canalizar IED de alto nivel. Trabaja con las cámaras de comercio a fin de promover el estado de Minas Gerais como destino para IED en la agricultura, la cría de animales y la minería.

Estos actores estatales y privados han buscado por su cuenta inversiones extranjeras directas para estimular lo que se entiende como el «modelo chino» de desarrollo. Aunque el significado de este concepto varía según el observador¹⁷, en el contexto de Minas Gerais implica la construcción de ferrocarriles y la expansión de redes logísticas para favorecer la exportación de materias primas y atraer industrias procesadoras de valor agregado a la región. En marzo de 2014, una delegación del INDI viajó a Beijing para reunirse con Wang Yongsheng, el presidente del Banco de Desarrollo de China (BDC) —una entidad crediticia del gobierno central—, a fin de presentarle proyectos de infraestructura de transporte e industrias extractivas para una posible inversión del BDC que «cumpliría con el doble objetivo de satisfacer la necesidad china de recursos minerales y realzar la posición de Minas Gerais en la escena internacional»¹⁸.

El alto perfil de las relaciones mineras entre Brasil y China no impide que Minas Gerais mantenga relaciones con muchos otros países¹⁹: la estrategia de internacionalización de este estado brasileño se ha extendido por Asia, África y Europa. Sus unidades subnacionales colaboran con actores del sector privado en busca de IED para las mismas infraestructuras extractivas que han suscitado recientes críticas académicas sobre las inversiones de China en el

16. Alfred P. Montero: «Making and Remaking 'Good Government' in Brazil: Subnational Industrial Policy in Minas Gerais» en *Latin American Politics and Society* vol. 43 N° 2, 2001.

17. V. Matt Ferchen: «Whose China Model is it Anyway? The Contentous Search for Consensus» en *Review of International Political Economy* vol. 20 N° 2, 2013; Shaun Breslin: «The 'China Model' and the Global Crisis: From Freidrich List to a Chinese Mode of Governance?» en *International Affairs* vol. 87 N° 6, 2011; Suisheng Zhao: «The China Model: Can It Replace the Western Model of Modernization?» en *Journal of Contemporary China* vol. 19 N° 65, 2010; Lai-Ha Chan, Pak K. Lee y Gerald Chan: «Rethinking Global Governance: A China Model in the Making?» en *Contemporary Politics* vol. 14 N° 1, 2008.

18. Imprensa Oficial, Governo do Estado de Minas Gerais: «Estado busca parceria chinesa para investimentos em infraestrutura», <www.mg.gov.br>, 2014.

19. Entrevista de la autora con representantes del INDI, 2014.

extranjero²⁰. Estas iniciativas impulsadas por alianzas mixtas y respaldadas por bancos estatales de desarrollo también han provocado un considerable enojo entre los ambientalistas del estado brasileño, precisamente por su extraordinaria semejanza con la voraz estrategia de crecimiento chino. Tales

**Estas iniciativas impulsadas
por alianzas mixtas y
respaldadas por bancos
estatales de desarrollo
también han provocado
un considerable enojo
entre los ambientalistas ■**

propuestas extractivas a potenciales inversores extranjeros pueden muy bien estar reñidas con las políticas federales concebidas para proteger el medio ambiente y las industrias del país.

En este caso, China no estructura unilateralmente la integración global de Brasil, sino que más bien participa en una relación bilateral múltiple que se produce de manera colaborativa a través de interacciones subnacionales y transnacionales entre diversos actores. Sería inexacto describir estas relaciones como «el impacto de China en Brasil», ya que el entramado real es mucho más complejo.

Caso 3: fragmentación de la participación china en firmas internacionales. Las mineras chinas no han tenido una experiencia apacible en América Latina²¹. Aunque sus antecedentes son comparables a los de las mineras norteamericanas y europeas, la comunidad internacional las somete a un escrutinio desproporcionado. China necesita los recursos de Brasil para sostener el acelerado ritmo de su urbanización e industrialización, pero el gobierno brasileño ha promulgado leyes que colocan barreras a las inversiones en minería. En respuesta, los actores chinos comenzaron a adquirir participaciones minoritarias en firmas ya establecidas en el país en lugar de iniciar proyectos independientes²². Los capitales chinos de inversión que entraron en Brasil durante los últimos años evidenciaron una preferencia por las fusiones y adquisiciones parciales en una proporción de tres a uno frente a las empresas conjuntas, y de dos a uno frente a los proyectos totalmente nuevos o las fusiones y adquisiciones

20. Monica Hirst: «Aspectos conceituais e práticos da atuação do Brasil em cooperação Sul-Sul: Os casos de Haiti, Bolívia e Guiné Bissau», TE 1687, IPEA, 2012; Juan Forero: «Growing Like China, Brazil Seeks Opportunities Abroad» en *The Washington Post*, 21/9/2010; Leslie Elliot Armijo: «The BRICS countries (Brazil, Russia, India, and China) as an Analytical Category: Mirage or Insight?» en *Asian Perspective* vol. 31 N° 4, 2007; Karl P. Sauvart: «New Sources of FDI: The BRICS-Outward FDI from Brazil, Russia, India and China» en *Journal of World Investment and Trade* N° 26, 2005.

21. Barbara Kotschwar, Theodore H. Moran y Julia Muir: *Chinese Investment in Latin American Resources: The Good, the Bad, and the Ugly*, pp 12-3, Peterson Institute for International Economics, Washington, DC, 2012; Simon Romero: «Tensions Over Chinese Mining Venture in Peru» en *The New York Times*, 14/8/2010.

22. Barry Sautman y Hairong Yan: «The Forest for the Trees: Trade, Investment, and the China-in-Africa Discourse» en *Pacific Affairs* vol. 81 N° 1, 2008; Chengxin Pan: ob. cit.

plenas²³. Con esta estrategia, los socios chinos no solo mitigan la curva del aprendizaje necesario para establecerse comercialmente en nuevos contextos culturales y legales, sino que también evitan la necesidad de atravesar los procesos regulatorios ambientales y sociales²⁴.

En 2010, Sinopec compró 40% de Repsol en una iniciativa que proporcionó a la petrolera española el capital necesario para desarrollar sus activos brasileños²⁵ y que fue la mayor adquisición petrolera china hasta esa fecha²⁶. Las empresas chinas han coordinado sus compras para no tropezar con las susceptibles políticas que emergieron en respuesta al establecimiento de minas chinas en África y América Latina. Sin embargo, lejos de ser una peculiaridad de China, esta estrategia de consorcio es una práctica corriente entre los inversores mineros internacionales²⁷.

El capital chino se comporta en gran medida como el capital internacional, principalmente diversificando activos mediante fusiones y adquisiciones parciales entre firmas que operan en múltiples escalas. A diferencia de la primera década del siglo XXI, estas negociaciones tienden a concretarse mediante acuerdos directos con firmas brasileñas y multinacionales, sin mediación de la embajada o los ministerios chinos²⁸. Esta manera de proceder, que coloca las relaciones fuera del campo de visión a escala nacional, es una práctica común en el mundo históricamente opaco de las industrias extractivas transnacionales²⁹.

23. Ana Komnenic: «China's Leading Nuclear Utility Buys 25% Stake in Paladin's Namibia Uranium Mine» en *Mining.com*, 21/1/2014.

24. A. Barros de Castro: ob. cit.

25. Diana Kinch: «Vale, China's Baosteel Weigh Steelworks Project» en *The Wall Street Journal*, 6/6/2011; Wang Ying: «Baosteel Abandons Brazil Joint Venture» en *China Daily*, 20/1/2009; Zhi-Xue Zhang y Jianjun Zhang (eds.): *Understanding Chinese Firms from Multiple Perspectives*, Peking University Press / Springer, Beijing-Heidelberg, 2014.

26. Sonya Dowsett y Aizhu Chen: «China's Sinopec Buys Repsol Brazil Stake for \$7.1 Billion» en *Reuters*, 1/10/2010.

27. Charles E. Harvey: *The Rio Tinto Company: An Economic History of a Leading International Mining Concern*, Alison Hodge, Pezance, 1981; Alan Cowell y Rachel L. Swarns: «Disentangling A Worldwide Web of Riches» en *The New York Times*, 2/2/2001; Jim Bai, Aizhu Chen, David Cutler y Dmitry Zhdannikov: «China m&a Activity, Energy Deals and Brazil Investment» en *Reuters*, 1/10/2010; Leslie Hook: «Sinopec Buys Stake in Galp's Brazil Assets» en *Financial Times*, 11/11/2011.

28. Secretario Económico del Consulado de la República Popular China en Brasilia, entrevista realizada por la autora en julio de 2010; Cámara de Industria y Comercio Brasil-China en Shanghai, entrevista realizada por la autora en julio de 2011; representante del Consulado de la República Popular China en Brasilia, entrevista realizada por la autora en abril de 2014; representante de CBMM en Araxá, Minas Gerais, entrevista realizada por la autora en marzo de 2014.

29. Virginia Haufler: «Disclosure as Governance: The Extractive Industries Transparency Initiative and Resource Management in the Developing World» en *Global Environmental Politics* vol. 10 Nº 3, 2010; Eleanor R.E. O'Higgins: «Corruption, Underdevelopment, and Extractive Resource Industries» en *Business Ethics Quarterly* vol. 16 Nº 2, 2006; Keith Slack: «Mission Impossible?: Adopting a CSR-Based Business Model for Extractive Industries in Developing Countries» en *Resources Policy* vol. 37 Nº 2, 2012.

Es por eso que la diferenciación entre inversores «chinos» e «internacionales» oscurece mucho más de lo que aclara el panorama cuando se analiza la economía política de las inversiones mineras.

■ Conclusión

Estos tres casos, aunque brevemente presentados, ilustran la necesidad de modificar en dos direcciones la escala de la indagación en las relaciones entre China y Brasil. En primer lugar, es preciso mirar «por encima» de la escala nacional, hacia los intereses y actores transnacionales que caracterizan a ambas partes de esta relación bilateral; y en segundo lugar, hay que mirar «por debajo» de la escala nacional, hacia las instituciones subnacionales, públicas, privadas e híbridas que producen activamente la economía política contemporánea de las relaciones entre China y Brasil. Estos casos echan luz sobre cuatro claves de las relaciones actuales entre ambos países.

En primer lugar, iluminan antecedentes históricos importantes para comprender el carácter de las relaciones bilaterales, que desde 1978 se enfocaron en el comercio de materias primas y la investigación transnacional colaborativa. En segundo lugar, evidencian que las estrategias de inversión signadas por horizontes de largo plazo, múltiples herramientas diplomáticas, iniciativas sociales y programas de asistencia técnica no constituyen una peculiaridad china. En tercer lugar, demuestran que Brasil ha sido un socio activo en la construcción de las relaciones vigentes: ciertos actores privados y estatales han procurado IED independientemente de la política nacional, de maneras que pueden complementar o contradecir las metas nacionales más amplias del desarrollo brasileño. En cuarto lugar, indican que las restricciones legales a las industrias extractivas extranjeras que operan en Brasil han instado a los inversores chinos a optar por la compra de participaciones minoritarias en firmas existentes en lugar de actuar por su cuenta, tendencia que ha menguado aún más el excepcionalismo de las inversiones chinas.

Existe abundante bibliografía sobre los aspectos bilaterales y la actuación en el terreno de las relaciones comerciales entre ambos países, pero la complejidad del entramado ha desalentado hasta ahora una contextualización transnacional más amplia de estos procesos. Los cambios que se describen aquí indican la necesidad de reorientar la investigación sobre las relaciones entre Brasil y China, a fin de examinar actores poco convencionales y procesos que se desarrollan en múltiples escalas. ☐