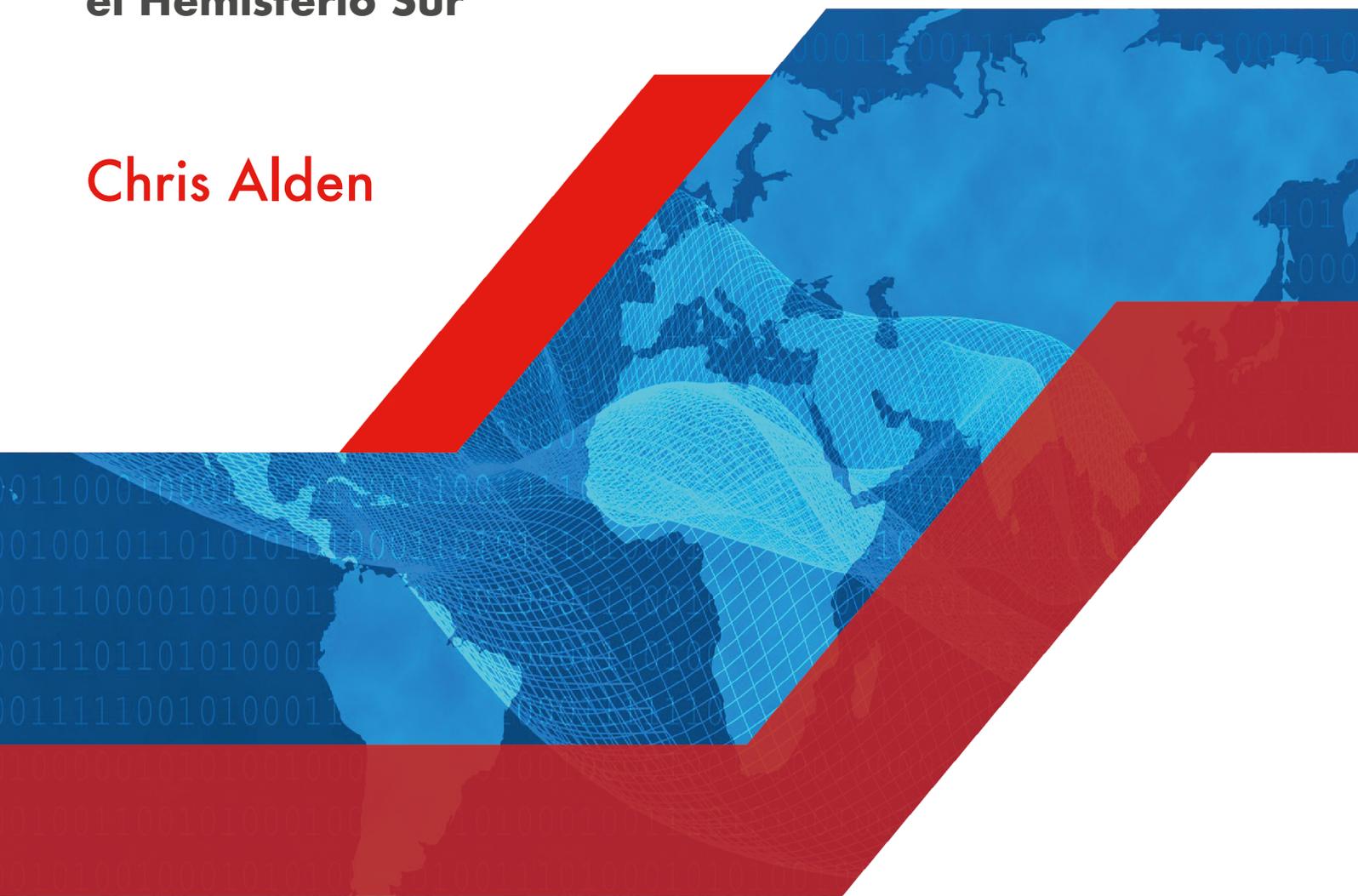


Comprendiendo la diplomacia de la deuda

China, "Trampas de deuda" y el desarrollo en el Hemisferio Sur

Chris Alden



RESUMEN

El gobierno de los Estados Unidos y otros líderes occidentales acusan a China de ser un partidario de las finanzas no condicionadas para un rápido desarrollo en el hemisferio sur, por utilizar préstamos masivos para sobrecargar a las economías en desarrollo con una deuda insostenible, aparentemente jugando con los objetivos de política exterior de Beijing. Citando ejemplos tan amplios como Sri Lanka y Kenia, los críticos sostienen que los préstamos sin restricciones, la piedra angular de la influencia china en muchas partes de los países en desarrollo y emergentes de bajos ingresos, socavan las perspectivas de desarrollo sostenible e incluso son una herramienta política deliberada para adquirir estrategias y activos en estos países.

El uso de la asistencia para el desarrollo en forma de préstamos, subvenciones y otros compromisos económicos con otro país se caracteriza por los estudiosos de relaciones internacionales como "política económica". Comprender el uso general de la deuda como un instrumento de política económica, así como su apropiación y aplicación por parte de China en los casos emblemáticos en el hemisferio sur, es crucial para cualquier evaluación de su importancia para América Latina y el Caribe. Este informe de política, por lo tanto, explora el contexto histórico y contemporáneo de la diplomacia de la trampa de la deuda, su aplicación como parte de la política económica de China y, finalmente, evalúa la importancia del financiamiento para el desarrollo y la deuda para la región.

El espectáculo de la diplomacia de la trampa de la deuda, el uso deliberado de la financiación del desarrollo para atrapar a las economías para avanzar en los objetivos tanto de política exterior como económicos está nuevamente inquietando al mundo. Citando ejemplos tan amplios como Sri Lanka y Kenia, los críticos sostienen que los préstamos sin restricciones, la piedra angular de la influencia china en muchas partes de los países en desarrollo y emergentes de bajos ingresos, socavan las mismas perspectivas de desarrollo sostenible y soberano que Beijing pretende apoyar. Además, el costo de aliviar esas cargas de la deuda ha llevado, como lo demuestra el caso de Sri Lanka, a la adquisición por parte de Beijing de un contrato de arrendamiento de 99 años para uno de los puertos estratégicos del país.

Los académicos de relaciones internacionales caracterizan el uso de la asistencia para el desarrollo en forma de préstamos, donaciones y otras formas de compromiso económico con otro país como “política económica” (Norris 2016: 13-14). En otras palabras, la diplomacia de la trampa de la deuda es uno de varios enfoques que los Estados emplean para lograr los objetivos de la política exterior mediante la aplicación activa de incentivos positivos y negativos (Matsanduno 2012). Los incentivos positivos incluyen asistencia financiera, como se señaló anteriormente, así como políticas tales como incentivos comerciales y acceso preferencial al mercado; los incentivos negativos se centran en restringir los flujos financieros al país objetivo, limitar el acceso al mercado y otras acciones económicas punitivas que se incluyen en el encabezado de sanciones.

Comprender el uso general de la deuda como instrumento de política económica, así como su apropiación y aplicación por parte de China en casos emblemáticos en el hemisferio sur, es crucial para cualquier evaluación de su importancia para América Latina y el Caribe, y en el caso particular de las nuevas relaciones de Panamá con China. En este documento, por lo tanto, se explora el contexto histórico y contemporáneo de la diplomacia de la trampa de la deuda, su aplicación como parte de la política económica de China, y finalmente evalúa la importancia del financiamiento para el desarrollo y la deuda para la región

I. EL DEBATE SOBRE LA TRAMPA DE LA DEUDA EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

Hay muchos casos de países en el siglo XIX y principios del XX, en el punto álgido del colonialismo y el imperialismo europeo, que utilizaron proyectos de infraestructura financiados con deudas para embarcarse en una rápida modernización. Por ejemplo, el diseño y la construcción liderados por Francia del Canal de Suez, que implicó la emisión de bonos egipcios por valor de £ 3.3 millones en 1863 en nombre del Khedive egipcio, así como su compromiso de proporcionar mano de obra y un funcionamiento operativo de 99 años. El arrendamiento a la firma francesa: tardó diez años en completarse (Toussaint 2016). Este acuerdo de “construir, operar y transferir” (BOT, siglas en inglés), que involucra a un millón de trabajadores locales, superó drásticamente el presupuesto y requirió recaudar capital adicional, en última instancia sobrecargó al gobierno egipcio con una deuda masiva. A medida que se acercaba la bancarrota, Khedive se vio obligado a vender las acciones del gobierno egipcio en el Canal de Suez, recurriendo a bancos británicos y franceses para cumplir con contingencias de préstamos a largo y corto plazo a tasas de interés infladas. Para cumplir con sus crecientes obligaciones de deuda, el gobierno egipcio se vio obligado a aceptar condiciones de pago desfavorables, incluidos aumentos en los ingresos fiscales, según lo impuesto a través del Fondo de Deuda Pública (un comité de acreedores) (Toussaint 2016). Como resultado, desde 1875 hasta 1885, el

país sufrió una serie de crisis económicas que contribuyeron al descontento social generalizado que terminó con la intervención militar británica, el derrocamiento del jedive y el control anglo-francés sobre las finanzas públicas y las instituciones clave.

Más cerca de casa, muchos países latinoamericanos en este período tomaron grandes préstamos de fuentes europeas y estadounidenses para financiar proyectos de capital como ferrocarriles, canales y modernización de puertos. La dependencia cíclica entre los prestatarios del gobierno latinoamericano y los acreedores bancarios europeos y estadounidenses contribuyó a una serie de crisis desde 1820 hasta la Gran Depresión de los años 30 (Marichal 1989). El considerable papel de la Ciudad de Londres en el financiamiento de ferrocarriles, modernización de puertos y otros proyectos de infraestructura en las economías de Argentina, Brasil y Chile en el siglo XIX le valió a la región el nombre de “imperio informal” de Gran Bretaña (Gough 2014). Los precios fluctuantes de los productos básicos, las presiones inflacionarias y el colapso de las monedas locales fueron algunas de las causas del aumento del endeudamiento nacional del que los acreedores occidentales se aprovecharon para obtener concesiones y participación de mercado en América Latina. La élite gobernante, los “capitalistas de los hombres activos” y los ministerios jugaron un papel clave en la configuración de la estrategia imperial británica durante este período, gestionando la expansión y, en última instancia, evitando el declive (Cain y Hopkins 2016). Sin embargo, los historiadores aún debaten la medida en que el imperialismo occidental fue motivado por las aspiraciones colonialistas y las intenciones imperialistas, con algunos casos claramente documentados como herramientas deliberativas del mercado y la expansión territorial; otros casos, aparentemente impulsados por el mosaico de intereses parroquiales, se desconectaron de las aspiraciones de política nacionalista. Independientemente de estos debates sobre la intención, tales acciones terminaron en concesiones comerciales y políticas favorables o en la adquisición territorial total por parte de las potencias occidentales a escala global (Jones 1980; Marichal 1989; Dumett 2014).

Durante la Guerra Fría, y después de las crisis gemelas del petróleo de la década de 1970 y el posterior colapso de los precios de los productos básicos que se cernieron sobre la economía mundial durante la década de 1980, la posibilidad de impago de la deuda latinoamericana surgió en gran medida, enfrentado a una exposición masiva a varios países deudores latinoamericanos. El gobierno de los EE. UU. adoptó una línea dura sobre el reembolso en términos de mercado, buscando detener el incumplimiento a través de una reforma estructural agresiva de las economías latinoamericanas en un esfuerzo por compensar o recuperar las pérdidas comerciales de EE. UU. en bancos. Desde mediados de la década de 1980 en adelante, los principios neoliberales vinculaban el pago de la deuda con las “condicionalidades” impuestas por instituciones multilaterales dominadas por Occidente, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), que se enfocaban en reducir el gasto público y privatizar los activos estatales. En algunos casos, las condicionalidades de donantes y multilaterales se extendieron luego a criterios de gobernanza como la democracia electoral. Para hacer frente a sus obligaciones de deuda, los países deudores enfrentaron un conjunto de opciones poco envidiables que van desde la reprogramación de la deuda, la suspensión de los pagos de la deuda, las amenazas de incumplimiento de la deuda y los impagos directos. Con el tiempo, los países acreedores reconocieron cada vez más que estas opciones son insostenibles.

La introducción del Plan Brady del Tesoro de los EE. UU. en 1989, un programa administrado de reprogramación de la deuda junto con medidas fiscales marcó un reconocimiento por parte de los responsables políticos de los EE. UU. De los límites de este enfoque (Sachs 1989; Silva Dalto 2019). Se fomentaron políticas innovadoras como la reducción del valor de la deuda, la garantía de la deuda y la recompra de deuda en los mercados secundarios. Sin embargo, si bien el Plan Brady evitó los impagos soberanos y restableció los pagos regulares

de la deuda, produjo un bajo crecimiento persistente en las economías latinoamericanas. Esto agravó la incapacidad de la región durante una década para atraer capital extranjero, la transferencia continuada de ahorros internos para pagar los intereses y el peligro que todo esto representaba para las democracias recién establecidas (Foxley 1987: 90-94).

Durante este período, la condonación de la deuda se evitó tradicionalmente a menos que se vincule a consideraciones diplomáticas (aliados o externalidades relacionadas) porque se crea el riesgo moral implícito. Sin embargo, hacia fines de la década de 1990, la diplomacia de alto perfil, junto con los medios de comunicación y las campañas sociales, presionaron a los gobiernos a embarcarse en una ola de cancelaciones de deudas bilaterales y multilaterales para países pobres altamente endeudados (PPME). Esta eliminación de la deuda soberana preparó el escenario para el despegue económico experimentado por las economías emergentes y en desarrollo de bajos ingresos en la primera década de la década de 2000 (Banco Mundial 2018).

II. CHINA Y LA DEUDA FINANCIERA PARA EL DESARROLLO

La posición de China como proveedor de financiamiento para el desarrollo global es, junto con el comercio bidireccional en auge, la forma más significativa y visible de su compromiso económico en América Latina y el Caribe. El Estado y sus instituciones, bajo la guía del Partido Comunista Chino (PCCh), negocian préstamos con gobiernos e implementan estos proyectos de desarrollo financiados con deuda principalmente a través de empresas estatales (SOE). Cabe señalar que el perfil de las finanzas de desarrollo chinas se centran casi exclusivamente en disposiciones comerciales (créditos a la exportación, etc.) y proyectos de infraestructura o relacionados con la infraestructura, aunque esto está comenzando a cambiar con sus carteras de préstamos, desplazándose ligeramente hacia los servicios (Weinland 2018) Dado que el mandato del PCCh de gobernar está indisolublemente ligado a su capacidad de ofrecer un desarrollo económico continuo y prosperidad en el hogar, los impulsores de la financiación del desarrollo están firmemente alineados con el logro de estos objetivos generales y los intereses correspondientes (Norris 2016: 19-20).

Los principales instrumentos para el financiamiento del desarrollo son los bancos de políticas -el Banco de Exportación e Importación de China y el Banco de Desarrollo de China (CDB) - que obtienen de los tres billones de dólares de reservas extranjeras de Beijing para cumplir con sus requisitos de capital. Los términos preferenciales o favorables aparecen en algunos de los préstamos, pero, como señalan los analistas, la mayor parte de los préstamos se encuentra a tasas casi comerciales o incluso comerciales (Brautigam 2009). Además, como las condiciones vinculadas a los préstamos chinos requieren el uso de empresas chinas para llevar a cabo proyectos, el Ministerio de Comercio (MOFCOM) desempeña un papel crucial en la licitación de contratos para la construcción y la implementación de proyectos. Las empresas estatales, que proporcionan la mayor parte de la implementación contratada, están bajo la supervisión de la Comisión de Supervisión de propiedad estatal (una agencia dentro del Consejo de Estado). Norris (2016) sostiene que, a pesar del control estatal formal, hay un alto grado de autonomía visible en la conducta de las empresas estatales. El Ministerio de Relaciones Exteriores (MOFA) proporciona información sobre la evaluación de riesgos para los proyectos propuestos y las preocupaciones diplomáticas relacionadas en el curso de las negociaciones y la implementación del proyecto, mientras que Sinosure, otro organismo estatal, asegura préstamos contra todo, desde la interrupción del comercio hasta el incumplimiento soberano. La Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo de China (CIDCA), establecida en 2018 por el Departamento de Ayuda Exterior en el MOFCOM, tiene el mandato de desarrollar y coordinar la estrategia y la implementación de la ayuda (CIDCA 2020). Todas estas organizaciones operan bajo los auspicios del Consejo de Estado, cuyos comités

de supervisión aseguran que los procesos y la conducta se ajusten a las regulaciones gubernamentales.

La creación de una gran cantidad de instituciones financieras asociadas con la Iniciativa Belt and Road (BRI), como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB), ha agregado complejidad a la imagen, pero se centran principalmente en Eurasia y el sudeste asiático con pocos préstamos reales en América Latina hasta la fecha (Méndez y Turzi 2020). El Nuevo Banco de Desarrollo de la agrupación BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) opera en un Estado miembro latinoamericano, Brasil, pero aún no ha evolucionado para financiar proyectos en estados no miembros.

Evaluaciones recientes del Banco Mundial sobre los préstamos BRI encontraron que, en promedio, los préstamos chinos a países en desarrollo de bajos ingresos (LIDC) tienen una tasa de interés fija con una tasa promedio de dos por ciento, un período de gracia de seis años y un vencimiento de 20 años, mientras que los préstamos a mercados emergentes (EM) fluctúan entre 12 y 18 años con un período de gracia entre tres y cinco años (Bandeira y Tsiropolous 2019: 9). En general, este tramo de préstamos en las primeras dos décadas de préstamos de China es más alto que las tasas concesionarias, limitando con préstamos comerciales con flexibilidad limitada. Más recientemente, hay evidencia de que las tasas de interés de los préstamos a los EM se están volviendo más flexibles y comparadas con la tasa LIBOR a seis meses.

La posición de China como acreedor es desconocida para Beijing y, a diferencia de los gobiernos occidentales con muchas décadas de experiencia en el orden posterior a la Segunda Guerra Mundial, tiene riesgos a nivel empresarial, institucional y de reputación. De hecho, la rápida expansión del discurso de la “diplomacia de la trampa de la deuda” es un testimonio de los peligros inherentes a la reputación de ser un Estado acreedor en la esfera del desarrollo. Hasta ahora, el enfoque de la deuda de Beijing ha sido cauteloso, con el PCCh aparentemente incierto sobre cómo abordar este problema, al tiempo que resuelve los déficits de pago de los clientes y conserva la máxima libertad para la acción. Al gestionar la cuestión de la deuda, hay varias opciones disponibles, algunas de las cuales, como la reestructuración de la deuda, la condonación de la deuda y los canjes de deuda por acciones, China ya ha abordado tentativamente.

La reestructuración de la deuda es una opción que Beijing ha buscado para manejar el problema de la deuda de los países receptores. Según los informes, para el pago pendiente de los préstamos, China ha adoptado un enfoque distinto en los denominados países ricos en petróleo en África (Camerún, Chad y la República del Congo) y América Latina (Venezuela y Ecuador), que se vieron comprometidos por la fuerte caída de los precios de los productos básicos, aunque solo están disponibles detalles públicos selectivos sobre estos acuerdos. Sin embargo, como ilustra el caso de Venezuela, se espera que los préstamos vinculados a un volumen prescrito de exportaciones de petróleo a un precio fijo y vendidos a empresas estatales chinas se compensen cuando los precios de mercado caigan por debajo de ese precio al proporcionar exportaciones adicionales a las empresas estatales (Ezrati 2019). Cuando Venezuela no pudo cumplir con los requisitos de exportación adicionales en 2016 y 2018, Beijing se vio obligada a extender los “acuerdos de indulgencia” que, en efecto, imponían obligaciones de deuda adicionales en Venezuela vinculadas al precio de los bonos del Tesoro de EE. UU. Este tipo de refinanciación de la deuda es otro medio posible de abordar el problema de la deuda en esta situación, ya que proporciona arreglos a corto plazo para los países deudores que experimentan dificultades de pago, pero su éxito depende de las condiciones económicas subyacentes para el cambio de los países deudores. El dilema para China es que la evidencia de los casos en África y América Latina sugieren que esto por sí solo no resuelve los fundamentos involucrados en el problema de la deuda, sino que simplemente lo prolonga a un mayor costo tanto para los países acreedores, como para los deudores.

La reducción de la deuda y las cancelaciones directas, siguiendo los ejemplos ofrecidos por los donantes tradicionales, a menudo se presentan como parte de paquetes financieros más grandes promovidos por Beijing. Estos son, al menos como se aplica en casos específicos hasta la fecha, financieramente insignificantes pero los legados de las prácticas de endeudamiento de la era maoísta: son de valor simbólico para ambos países y preparan el escenario para un nuevo ciclo de endeudamiento. Sin embargo, las cancelaciones de deuda en el ciclo actual son menos frecuentes y, hasta ahora, solo se han aplicado a préstamos sin intereses que representan menos del 10% por ciento del financiamiento para el desarrollo de China entre 2010-12; las subvenciones y préstamos en condiciones favorables en el mismo período consistieron en 36.2 por ciento y 55.7 por ciento, respectivamente (Consejo de Estado de China 2014). El incumplimiento de Mozambique en 2017 provocó que China, ante este hecho consumado, cancelara cuatro préstamos (Macauhub 2017). Esto puede representar una nueva tendencia.

Pekín también tiene a su disposición otras opciones que potencialmente reducirían el costo general para los países deudores, como el reembolso de obligaciones en renminbi. Los vínculos entre el financiamiento para el desarrollo, la inversión y las obligaciones de deuda impaga también pueden imponer efectivamente restricciones a las transferencias financieras (Machiti 2019). En Zimbabwe, un inversor chino no pudo transferir fondos de inversión de bancos chinos en 2019 debido a una deuda pendiente de \$ 60 millones con Sinosure (Makichi 2019). Y, lo más controvertido, existe la posibilidad de intercambios de deuda por acciones, con el caso del puerto Hambantota de Sri Lanka que sirve como el ejemplo más atroz de esto, como se detalla en la siguiente sección.

III. CHINA Y SRI LANKA, “EL CAMBIO DE LA DEUDA POR CAPITAL SOCIAL Y/O ACCIONES”

En julio de 2017, el gobierno de Sri Lanka y CMPort (China Merchants Port Holdings Company), una compañía china de propiedad estatal, firmaron un acuerdo que le otorga a este último un arrendamiento de 99 años del puerto de Hambantota y 15,000 acres de tierra a cambio de \$ 1.2 mil millones (Abi-Habib 2018). La construcción del puerto, que comenzó bajo el entonces primer ministro Mahina Rajapaksa con el préstamo CDB de \$ 307 millones en 2008 y otro préstamo de \$ 757 millones en 2012 (supuestamente con un interés no concesionario de 6.3 por ciento), fue emprendida por China Harbor Engineering Company (CHEC) y Sinohydro (Abi Habib 2018). A pesar de que los estudios de factibilidad inicialmente cuestionaron el valor comercial del puerto, citando que no había tráfico significativo en el puerto o incluso en el aeropuerto adyacente, la construcción continuó hasta que el gobierno recién elegido asumió el cargo (Hillman 2018). Ante una carga de deuda nacional de \$ 51 mil millones (78 por ciento del PIB) y pocas posibilidades de generar ingresos suficientes para pagar a los acreedores, el gobierno decidió entregar el puerto de Hambantota a CMPort en un canje de ‘deuda por capital’ realizado en parte para aliviar la carga de la deuda general del país (de la cual la deuda de China es del 10,6 por ciento) (Banco Central de Sri Lanka 2017; Daily Financial Times). En este momento, sin embargo, las comunidades locales y las ONG dieron la alarma de que la zona económica especial liderada por China trazada sobre sus tierras como parte del acuerdo de 15,000 acres les obligaría a reubicarse y tener costos ambientales significativos en el área (TheThirdPole. Neto 2018).

La divulgación pública del canje de deuda por acciones y capital de Sri Lanka tocó un nervio en todo el mundo, dando lugar a especulaciones sobre lo que podría suceder en otros países con proyectos de infraestructura construidos y financiados por China, como en Djibouti, Mombasa (Kenia) o Sihanoukville (Camboya) (South China Morning Post 2018; Huang 2018; Cambodia Constructors Association 2019). Los funcionarios estadounidenses envueltos en tensiones comerciales intensas con China se apresuraron a capitalizar este caso como una violación de la soberanía y, insinuando sombríamente, un propósito estratégico subyacente a

la infraestructura financiada por China (Pompeo 2018). Los estudios del Banco Mundial concluyeron que un tercio de los préstamos chinos en el contexto del BRI se destina a países de bajos ingresos “en dificultades” (Bandeira y 2019: 10), lo que subraya estas preocupaciones.

Común para la mayoría de los proyectos de infraestructura a gran escala financiados por China, si no todos, fue la falta de transparencia, las disposiciones para la ayuda vinculada a las empresas chinas, así como la ausencia de evaluaciones de impacto ambiental creíbles y la mala consulta con las comunidades locales. Parte de la culpa, como han señalado los académicos, recae en el gobierno local que negocia los términos del acuerdo de préstamo y no insiste en evaluaciones independientes ni participa en actividades de alcance comunitario local (Alden 2007; Brautigam 2009). Por ejemplo, la mejora propuesta por China de la refinería de petróleo Moín de Costa Rica, que los funcionarios del gobierno de Arias habían apoyado, fue bloqueada por los tribunales en 2014 cuando se reveló que los estudios de factibilidad fueron producidos por una subsidiaria vinculada a los intereses de las compañías petroleras chinas y las ganancias exageradas márgenes (Ortiz 2014). Del mismo modo, el puerto de transbordo de \$ 1.5 mil millones de Jamaica que se financiará con préstamos respaldados por China y construido por CHEC fue, después de anuncios públicos en 2014, archivado dos años después debido a la falta de transparencia y preocupaciones ambientales (Jamaica Observer 2016). Más lejos, países como Malasia, que alguna vez celebraron su participación en el BRI a través del financiamiento para el desarrollo de proyectos de infraestructura importantes de China, en un contexto de profundización de los problemas de deuda y corrupción, se suspendieron y renegociaron su proyecto de infraestructura de \$ 20 mil millones con Beijing en octubre de 2018 (Bandeira y Tsiropoulos 2019: 2).

La diplomacia china, aunque estridente en sus propias reacciones oficiales contra el gobierno occidental y las cuentas de los medios, ha reconocido tácitamente aspectos del problema de la “diplomacia de la trampa de la deuda”. Primero, los funcionarios quedaron desconcertados por la reacción inesperadamente negativa de los países en desarrollo al uso de acuerdos de ‘deuda por capital’ que, aunque durante mucho tiempo fue una convención de la banca corporativa, fueron recibidos por los políticos y el público como una infracción fundamental de la soberanía. Han tratado de distanciarse de tales prácticas y han negado vigorosamente la intención implícita del “imperialista”. En segundo lugar, Beijing reconoce cada vez más que los préstamos chinos para el desarrollo de infraestructura suscritos por exportaciones de productos básicos a un precio fijo, lejos de garantizar reembolsos de préstamos estables como se previó, en realidad han introducido inestabilidad de reembolso a través de los vínculos de los préstamos con cambios volátiles en los precios de los productos básicos. Desarrollar un mejor medio de riesgo de suscripción tiene que convertirse en una prioridad. En tercer lugar, se ha vuelto cada vez más obvio que los préstamos sin restricciones por parte de países con una capacidad débil para pagar las cargas pendientes de la deuda estaban ejerciendo una presión creciente en los balances de los propios bancos chinos. Es necesario implementar una revisión más estricta, que conduzca a un enfoque más integral para la financiación del desarrollo.

En la Cumbre BRI de 2019, el presidente de China, Xi Jinping, destacó la necesidad de abordar la sostenibilidad de la deuda, mientras que el Ministerio de Finanzas publicó, el marco de sostenibilidad de la deuda para los países participantes de la Iniciativa de la Ruta de la Seda. El documento de política describe un conjunto de estándares para garantizar una mayor sostenibilidad de la deuda, incluidas las proyecciones macroeconómicas para los prestatarios potenciales, así como las evaluaciones de riesgo, el impacto de la inversión pública y la capacidad de carga de deuda (Ministerio de Finanzas, República Popular China 2019). En particular, en contraste con el FMI, estas medidas no incluyen una recomendación general para préstamos a tasas favorables ni descartan préstamos a países que experimentan condiciones de sobreendeudamiento. La política de los bancos chinos también buscó responder a los riesgos crediticios; por medio de Hu Xiaolian

(presidenta del Banco de Exportación e Importación de China y secretaria del partido), declarando que en el futuro buscarían inversiones de 'mayor calidad' (el término 'inversión' combina préstamos e IED (Kenderdine 2018). Esto significaba, en consecuencia, que los estadios, hoteles y otros proyectos de infraestructura chinos clásicos ya no recibirían el respaldo acrítico. Finalmente, el gobierno chino comenzó a alentar la inversión de capital por parte de empresas estatales y empresas chinas bajo el 'construir operar-poseer- la fórmula de transferencia como un medio de transferirles un cierto grado de riesgo, mejorando de ese modo la participación de estas empresas en los resultados sostenibles de los préstamos (Wang Yi 2017).

La diplomacia de China sobre la deuda es bienvenida, por supuesto, pero deberá ser seguida por acciones concretas de Beijing. En particular, se deberán tomar medidas para aliviar las terribles condiciones económicas que enfrentan los países de bajos ingresos y de mercados emergentes debido a los altos niveles de deuda a raíz de una caída sostenida en los precios de los productos básicos, la desaceleración producida por la guerra comercial entre Estados Unidos y China y el continuo impacto económico del brote de COVID-19 en la economía global. En el corto plazo, las cargas de deuda existentes heredadas del régimen de préstamos que Beijing persiguió durante las primeras dos décadas de su papel como proveedor de financiamiento para el desarrollo deben revisarse y se deben tomar medidas para aliviar las obligaciones de pago como parte del logro de la sostenibilidad de la deuda. La falta de transparencia en los préstamos de China no solo impacta negativamente en la planificación del desarrollo nacional, sino que introduce nuevos riesgos para los préstamos para estos gobiernos, ya que los prestamistas potenciales no pueden evaluar completamente la exposición a la deuda (con la consecuente profundización de la dependencia del crédito de China como únicas fuentes dispuestas a prestar),presumiblemente debido a su comprensión de las condiciones bilaterales de transparencia de la deuda). Además, afecta las relaciones acreedor-deudor de manera más general, socavando las prácticas tradicionales de otorgar a la deuda multilateral "antigüedad" de los reembolsos sobre la deuda bilateral, como resultado de la introducción de nuevos elementos de inestabilidad en el sistema financiero global (Reinhart 2018).

Además, la creencia subyacente del financiamiento de la infraestructura China es que las ganancias del rápido desarrollo de la infraestructura serán en sí mismas suficientes para impulsar las altas tasas de crecimiento, lo que permitirá a los países salir de la deuda, lo cual es cuestionable. Según el estudio de Bandeira y Tsiropolous, de 43 países, solo se espera que ocho EM aumenten el crecimiento, como resultado de BRI, 'para compensar completamente el aumento estimado en el financiamiento de la deuda BRI durante el período 2019 2023' (Bandeira y Tsiropolous 2019: 21). Si ese es el caso, y una recesión global parece cada vez más probable a raíz de la pandemia, entonces la angustia de la deuda aumentará y con ello las cargas tanto para los deudores como para los acreedores.

IV. CONCLUSIÓN

China está comenzando a desarrollar el marco necesario para un sistema integral de gestión de la deuda externa, incluidos protocolos viables de evaluación de sostenibilidad de la deuda y un mecanismo uniforme de reestructuración de la deuda para los prestatarios externos, pero tiene mucho más por recorrer. No ha habido estipulaciones relacionadas con las circunstancias en que se pueden adelantar los préstamos o las calificaciones de los deudores, ni reglas específicas sobre cuándo y cómo solicitar alivio de la deuda, refinanciación, reprogramación u otros arreglos (Alden y Jiang 2019). Además, esta ausencia de definición produce el tipo de respuesta ad hoc, no transparente a las necesidades de reestructuración de la deuda que pone a prueba a China, a sus deudores y al sistema financiero internacional en general.

Parece inevitable la coordinación con otros acreedores y cierta alineación con sus prácticas, especialmente dado que la deuda con China representa un componente de una cartera de deuda más grande para prácticamente todos los países en desarrollo y de mercados emergentes de bajos ingresos. Los funcionarios chinos han buscado recientemente la experiencia occidental, asistiendo al Club de París como observador y manteniendo conversaciones informales con sus homólogos de la comunidad de donantes. Estos pasos parecen presagiar un mayor cambio en la política financiera de desarrollo y la gestión de la deuda de China. Pero en el centro de tales cambios está la necesidad de desafiar los fundamentos de las prácticas de préstamos chinos hasta la fecha, en particular la ausencia de transparencia. Sin adoptar las prácticas de préstamos abiertos, estos resultados subóptimos persistirán, al igual que las sospechas inherentes del Sur Global de las intenciones de China.

Es importante que Panamá, analice las experiencias de la deuda de otros países con China, revise los acuerdos y la sociedad se vincule a estos procesos para conocer las implicaciones para el Estado. ■

VI. BIBLIOGRAFÍA

Alden, Chris (2007) *China in Africa* (London: Zed).

Alden, Chris and Lu Jiang (2019) 'Brave New World: debt, industrialisation and security in China-Africa relations', *International Affairs* 95:3, pp. 641-657.

Alloway, Tracy (2019) 'Just might be antique China debt', Bloomberg News, 29 August, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-08-29/trump-s-new-trade-war-weapon-might-just-be-antique-china-debt>, accessed 14 April 2020.

Abi-Habib, Marie (2018) 'How China got Sri Lanka to cough up a port', *New York Times*, 25 June, <https://www.nytimes.com/2018/06/25/world/asia/china-sri-lanka-port.html>, accessed 16 April 2020.

Bandeira, Luca and Vasileios Tsiropoulos (2019) 'A Framework to Assess Debt Sustainability and Fiscal Risk under the Belt and Road Initiative' *Policy Research Working Paper* 8891, June (Washington, DC: World Bank), pp. 1-58.

Branford, Susan and Bernardo Kucinski (1988) *The Debt Squads: the US, the banks and Latin America* (London: Zed).

Brautigam, Deborah (2009) *The Dragon's Gift: the real story of China-Africa* (Oxford: Oxford University Press).

Cain, Peter and Antony Hopkins (2016) *British Imperialism: Innovation and Expansion, 1688-2015*, 3rd Edition (London: Routledge).

Cambodia Constructors Association (2019) 'Will Cambodia fall into the Chinese infrastructure debt trap?', 6 September, <https://www.construction-property.com/will-cambodia-fall-into-chinese-infrastructure-debt-trap/>, accessed 18 April 2020.

Central Bank of Sri Lanka, *Annual Report 2017*, vol. I, ch. 6 (Fiscal Policy and Government Finance), https://www.cbsl.gov.lk/sites/default/files/cbslweb_documents/publications/annual_report/2017/en/10_Chapter_06.pdf, p. 194, accessed 18 April 2020.

China International Development Cooperation Agency, website, <http://en.cidca.gov.cn/>, accessed 17 April 2020.

Dumett, Raymond (2014) 'Exploring the Cain/Hopkins Paradigm: issues for debate, critique and topics for new research' in Raymond Dumett, ed., *Gentlemanly Capitalism and British Imperialism: the new debate on empire* (Abingdon: Routledge), pp. 1-43.

Ezrati, Milton (2019) 'How will China take its Venezuela lesson?' *Forbes* 8 May <https://www.forbes.com/sites/miltonezrati/2019/05/08/how-will-china-take-its-venezuela-lesson/>, access 15 April 2020.

Daily Financial Times (2018) 'No debt trap; China says its loans are 10.6% of SL's total and over 60% concessionary', *Daily FT*, 6 July 2018, <http://www.ft.lk/front-page/No-debt-trap-China-says-its-loans-are-10-6-of-SL-s-total-and-over-60-concessionary/44-658460>, accessed 17 April 2020.

Foxley, Alejandro (1987) 'The Foreign Debt Problem: the view from Latin America', *International Journal of Political Economy* 17:1, pp. 88-116.

Garner, Paul (2015) 'El "Imperio Informal" Británico en América Latina: realidad o ficción?' *Historia Mexicana* 65:2, pp. 541-559.

George, Susan (1988) *A Fate Worse than Debt: a radical new analysis of the Third World debt crisis* (London: Penguin).

Gough, Barry (2014) 'Profit and Power: informal empire, the navy and Latin America' in Raymond Dumett, ed., *Gentlemanly Capitalism and British Imperialism: the new debate on empire* (Abingdon: Routledge), pp. 68-81.

Hillman, Jonathan (2018) 'Game of Loans: How China bought Hambantota', CSIS Brief 2 April, <https://www.csis.org/analysis/game-loans-how-china-bought-hambantota>, accessed 18 April 2020.

Huang, Kristin (2018) 'Will China seize prized port if Kenya can't pay back its belt and road loans?', *South China Morning Post*, 30 December, <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/2180026/will-china-seize-prized-port-if-kenya-cant-pay-back-its-belt>, accessed 17 April 2020.

Jamaica Observer (2016) 'Environmentalists welcome scrapping of Goat Island project' 28 September <http://www.jamaicaobserver.com/news/Environmentalists-welcome-scrapping-of-Goat-Island-project>, accessed 17 April 2020.

Jones, Charles (1980) 'Business Imperialism' and Argentina: 1987-1900, a theoretical note' *Latin American Studies* 12:2, pp. 437-444.

Kenderdine, Tristan (2018) 'China to tackle overseas investment risk', *Financial Times* 28 June <https://www.ft.com/content/0a489556-72fb-11e8-aa31-31da4279a601>, accessed 18 April 2020.

LaFeber, Walter (1963) *The New Empire: an interpretation of American expansionism, 1860-1898* (Ithaca, NY: Cornell University Press).

LaFeber, Walter (1993) *Inevitable Revolutions: the United States in Central America* 2nd Edition (New York: W Norton).

Lampton, David (2008) *The Three Faces of Chinese Power: might, money and minds* (Berkeley, CA: University of California Press, 2008).

Macauhub (2017) 'China announces pardoning of Mozambican debt', 27 Oct. 2017, <https://macauhub.com.mo/2017/10/27/pt-china-anuncia-perdao-de-divida-de-mocambique/>, accessed 15 April 2020.

Machiki, Tinashe (2019) 'Sinosure debt scuppers Gwayi power project', *Business Times* (Harare) 5 December, <https://businesstimes.co.zw/sinosure-debt-scuppers-gwayi-power-project/>, accessed 17 April 2020.

Malm, J 'China's new debt sustainability framework for the BRI', China in Africa The Real Story: The China-Africa Research Initiative Blog, 27 August 2019, <http://www.chinaafricarealstory.com/2019/08/chinas-new-debt-sustainability.html> accessed 16 April 2020.

Marichal, Carlos (1989). *A Century of Debt Crises in Latin America: from independence to the Great Depression*, Princeton: Princeton University Press.

Matsanduno, Michael (2012) 'Economic Statecraft in Steve Smith, Amelia Hadfield and Tim Dunne, eds., *Foreign Policy – theories, actors, cases* 2nd edition (Oxford: Oxford University Press), pp. 204-222.

Mendez, Alvaro and Mariano Turzi (2020) *The Political Economy of China-Latin America Relations: the AIIB membership* (Basingstoke: Palgrave).

Ministry of Finance of People's Republic of China (2019), 'Debt sustainability framework for participating countries of the Belt and Road Initiative', 25 April, <http://m.mof.gov.cn/czxw/201904/P020190425513990982189.pdf> accessed 16 April 2020.

Ng, Eric (2018) 'Botched Chinese railway project in Africa is a warning to belt and road investors' *South China Morning Post* 29 October <https://www.scmp.com/business/banking-finance/article/2170549/botched-chinese-railway-project-africa-warning-belt-and>, accessed 16 April 2020.

Norris, William (2016) *China's Economic Statecraft: commercial actors, grand strategy and state control* (Ithaca, NY: Cornell University Press).

Ortiz, Diego Arguedes (2014) 'Oil alliance between China and Costa Rica comes to life again', Inter Press Service, 30 July, <http://www.ipsnews.net/2014/07/oil-alliance-between-china-and-costa-rica-comes-to-life-again/>, accessed 18 April 2020.

Pompeo, Mike (2018) Interview with Sabrina Bacal of TVN, 18 October, US State Department, Washington DC, <https://www.state.gov/interview-with-sabrina-bacal-of-tvn/> accessed 17 April 2020.

Rajapaksa, Mahinda (2018) 'On allegations made by the *New York Times*', Colombo Telegraph, 1 July 2018, <https://www.colombotelegraph.com/index.php/on-allegations-made-by-the-new-york-times/>, accessed 17 April 2020.

Reinhart, Carmen (2018) 'Exposing China's overseas lending', *Project Syndicate*, 31 October, https://www.project-syndicate.org/commentary/china-opaque-foreign-development-loans-by-carmen-reinhart-2018-10?mod=article_inline&barrier=accesspaylog, accessed 22 April 2020.

Sachs, Jeffery (1989) 'Making the Brady Plan Work', *Foreign Affairs* 68:3, pp. 87-104.

Silva Dalto, Fabiano Abraches (2019) 'A Crise Financeira Brasileira Nos Anos 1980: Precedente historico de uma economia governada pelos interesses financeiros' *Revista de Ecobnomia Contemporanea*, 23:3, http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482019000300201, accessed 14 April 2020.

South China Morning Post (2018) 'China has grand strategic plan, we don't: how Djibouti became a microcosm of Beijing's growing foothold in Africa' <https://www.scmp.com/news/world/africa/article/3044010/china-has-grand-strategic-plan-we-dont-how-djibouti-became>

Weinland, Don (2018) 'China's ExIm Bank commits \$4 bn in a push beyond infrastructure' *Financial Times* 23 January, <https://www.ft.com/content/1092e1ca-ffef-11e7-9650-9c0ad2d7c5b5>, accessed 17 April 2020.

State Council of China: *China's Foreign Aid* (2014), July 2014, <https://www.fmprc.gov.cn/ce/cohk/chn/xwdt/jzzh/t1173111.htm>, accessed 17 April 2020.

TheThirdPole.Net (2018) 'Local fears grow over Chinese projects in Sri Lanka' https://www.thethirdpole.net/en/2018/11/30/local-fears-grow-over-chinese-projects-in-sri-lanka/?gclid=EAlaIqobChMlrKbWmMbx6AIVDbDtCh0UBwRXEAAAYASAAEgIhN_, accessed 18 April 2020.

Toussaint, Eric (2016) 'Debt as an instrument of the colonial conquest of Egypt', Committee for the Abolition of Illegitimate Debt, 6 June, http://www.cadtm.org/spip.php?page=imprimer&id_article=13562 accessed 12 April 2020.

Wang Yi (2017) 'Zhongfei huli hezuo chengxian sange xin bianhua' [Wang Yi: China–Africa: cooperation demonstrates three new changes], China News Service, 9 Jan. 2017, <http://www.chinanews.com/gj/2017/01-09/8117598.shtml>, accessed 18 April 2020.

World Bank (2018) 'Heavily Indebted Poor Country Initiative', 11 January, <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/hipc>, accessed 22 April 2020.

SOBRE EL AUTOR

El profesor Chris Alden enseña Relaciones Internacionales en la London School of Economics and Political Science (LSE) y es Investigador Asociado Senior del Instituto Sudafricano de Asuntos Internacionales (SAIIA). Es autor / coautor de numerosos libros, incluido el Análisis de Política Exterior: nuevos enfoques, segunda edición (Routledge 2017), The South and World Politics (Palgrave 2010), Land, Liberation, and Compromise in Southern Africa (Palgrave 2009), China en África (Zed 2007), la política exterior de Sudáfrica después del apartheid (Adelphi Paper IISS 2003), Mozambique y la construcción del nuevo estado africano (Palgrave 2003), la última resistencia del apartheid: el ascenso y la caída del estado de seguridad sudafricano (Macmillan 1996) y coeditor de New Directions in Africa-China Studies (Routledge 2019), China y África: construyendo cooperación de paz y seguridad en el continente (Palgrave 2017), Brasil y Mozambique: ¿forjando nuevas alianzas o desarrollando dependencia? (Jacana 2017), China y Mozambique: de camaradas a capitalistas (Johannesburgo: Jacana 2014), China Returns to Africa (Hurst 2008), además de haber escrito numerosos artículos en revistas reconocidas internacionalmente. El profesor Alden ha enseñado en la Escuela de Asuntos Internacionales de París, SciencesPo, la Universidad de Ciudad del Cabo, la Universidad de Pekín y la Universidad de Pretoria. De 1990 a 2000, el profesor Alden fue profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Wits (Johannesburgo). Ha realizado becas en la Universidad de Cambridge, Instituto de Ciencias Sociales, Universidad de Tokio; Universidad Ritsumeikan, Kyoto; Ecole Normale Supérieure (Cachan), París.

Nota: Las opiniones vertidas en esta publicación, son de responsabilidad exclusiva del autor, y no comprometen a las entidades y organizaciones del Proyecto.

Título del Proyecto:

Nuevas Relaciones Diplomáticas entre Panamá y China: Implicaciones geopolíticas y socioeconómicas

Código del Proyecto:

SENACYT-FID-18-034

Equipo de Investigadores en Panamá:

Luis Carlos Herrera

Markelda Montenegro

Virginia Torres-Lista

Equipo de Investigadores en Londres:

Chris Alden

Alvaro Mendez