

# El financiamiento de China en América Latina: características, instituciones y debates (2005-2023)

## China's financing in Latin America: characteristics, institutions and debates (2005-2023)

Recibido: 24 de julio del 2024 Aceptado: 25 de noviembre del 2024 DOI: 10.35485/rcap87\_10

Cristofer Rodríguez Álvarez 

### Resumen

Tras la crisis financiera de 2008 el crédito de los bancos estatales chinos hacia los Estados latinoamericanos aumentó aceleradamente. La literatura académica ha tratado las características de los flujos financieros y la lógica crediticia del capital chino, destacando el horizonte de largo de plazo del modelo de financiamiento de la República Popular China; asimismo, se han identificado las oportunidades y riesgos que conlleva. El objetivo de este trabajo es analizar este modelo de financiamiento a partir de la deuda externa. Primero, se presenta una caracterización de los flujos financieros de China hacia América Latina. Posteriormente, se abordan los temas tratados y los principales debates presentes en la literatura académica, que han influido en la esfera pública. El artículo concluye con una reflexión en torno a las oportunidades y riesgos que dicho modelo presenta para Centroamérica.

**Palabras clave:** DEUDA EXTERNA, REPÚBLICA POPULAR DE CHINA, CENTROAMÉRICA, DISCUSIÓN

### Abstract

After the 2008 financial crisis, credit from Chinese state banks to Latin American states increased rapidly. Academic literature has addressed the characteristics of these financial flows and the credit logic of Chinese capital, highlighting the long-term horizon of the Chinese financing model; furthermore, the opportunities and risks involved have been identified. The objective of this paper is to analyze this financing model focused on external debt. First, a characterization of the financial flows from China to Latin America is presented. Then, the topics addressed, and the main debates present in academic literature, which have influenced the public sphere, are discussed. The article concludes with a reflection on the opportunities and risks that this model presents for Central America.

**Keywords:** FOREIGN DEBT, PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, CENTRAL AMERICA, DISCUSSION

Como citar:

Rodríguez, C. (2024). El financiamiento de China en América Latina: características, instituciones y debates (2005-2023). *Revista Centroamericana de Administración Pública*, (87), 198 - 209. DOI: 10.35485/rcap87\_10

<sup>1</sup> Bachiller en Historia por la Universidad de Costa Rica. Actualmente cursa la Maestría Académica en Historia de la Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica

En las primeras dos décadas del siglo en curso las instituciones financieras chinas han canalizado un enorme flujo de capital hacia América Latina. En efecto, los Estados latinoamericanos han incrementado el endeudamiento externo con capital chino, especialmente con el proveniente de los dos principales bancos estatales: el Banco de Desarrollo de China (BDC) y el Banco de Exportaciones e Importaciones (Exim Bank).

Dichos flujos de capital no obedecen exclusivamente a una lógica rentista; más bien, deben insertarse en el marco del modelo de cooperación “sur-sur” que China ha promovido con regiones y continentes cuya inserción a los mercados financieros ha sido realizada desde una posición periférica, como es el caso en Latinoamérica y África. Este modelo de cooperación se basa en el principio de beneficios mutuos para las partes, por ello se orienta al desarrollo de las economías receptoras, como es el caso con las inversiones en infraestructura para mejorar la conectividad. Asimismo, el principio de no intervención en la política local tiene un papel fundamental, el cual se evidencia en la ausencia de condicionalidad en la política presupuestaria de los Estados deudores (Vargas, 2024).

La vinculación entre los flujos financieros y el modelo de cooperación “sur-sur” promovido por China ha generado reacciones optimistas que destacan el efecto positivo que puede tener sobre el desarrollo de países y regiones consideradas periféricas (Singh, 2020). Al mismo tiempo, ha generado críticas relativas al posible sobreendeudamiento que puede provocar en los Estados deudores, que verían amenazada su soberanía ante una eventual crisis de deuda (Chellaney, 2017). En todo caso, es evidente que la entrada de China como un actor clave en el financiamiento de proyectos de desarrollo ha introducido transformaciones y nuevas lógicas en la globalización financiera actual.

El objetivo de este trabajo es analizar el modelo de financiamiento chino en América Latina, a partir de la deuda externa. En la primera sección se presentará una caracterización de los flujos financieros de China hacia América Latina, a partir de los préstamos otorgados por el BDC y el Exim Bank, registrados anualmente en la base de datos del proyecto conjunto del Inter-American Dialogue y el Boston University Global Development Policy Center, dirigido por Ray y Myers (2024). En la segunda sección se abordará el modelo de financiamiento chino a partir de la literatura académica, por lo cual interesa identificar los temas tratados y los principales debates, los cuales han permeado la esfera pública. Finalmente, se discutirán las oportunidades y riesgos que dicho modelo abre a Centroamérica.

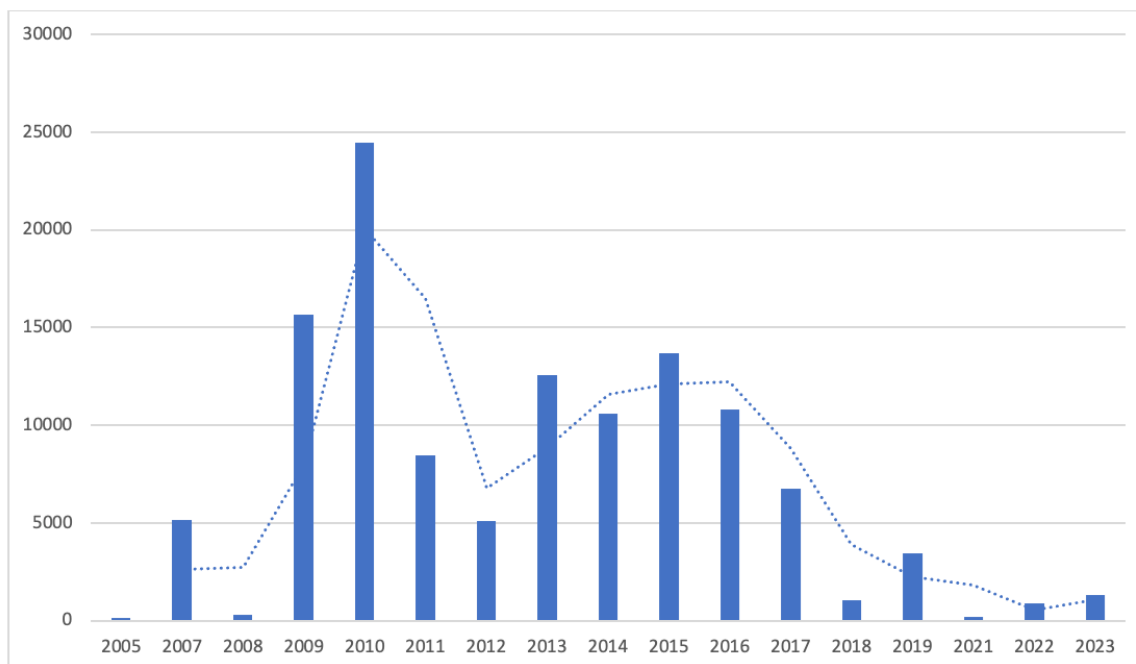
Ahora bien, antes de ahondar en los temas señalados, es preciso señalar algunas limitaciones del presente trabajo. En primer lugar, los factores de orden ideológico que han influido en la contratación del crédito no ocuparán un lugar destacado en la exposición. En segundo lugar, los flujos financieros abordados corresponden principalmente a crédito con interés vinculado a deuda de mediano y largo plazo, mientras que, la cooperación no reembolsable, que requiere un análisis detallado, no está presente en el artículo. Finalmente, los problemas ambientales asociados al financiamiento en los países latinoamericanos tampoco serán atendidos, lo cual constituye un vacío importante. Con todo, quien escribe espera contribuir, aunque modestamente, al debate sobre un modelo alternativo de financiamiento en América Latina, con características distintas al modelo de gobernanza neoliberal de la globalización financiera en curso.

## **2. Características de los flujos financieros de China hacia América Latina**

El ascenso del financiamiento de la República Popular China en América Latina fue catalizado por

un doble proceso. El primero, de orden regional, el ascenso de gobiernos de izquierda críticos del modelo de gobernanza neoliberal propio del Consenso de Washington (Pérez Brignoli, 2018), los cuales fueron excluidos parcial o totalmente de las instituciones financieras de desarrollo a las que tradicionalmente habían accedido, al tiempo que, para dichos gobiernos el costo del endeudamiento en los mercados de bonos incrementó. El segundo, de orden global, la crisis financiera de 2008 que desaceleró los flujos financieros y limitó el acceso a las fuentes de endeudamiento de los Estados latinoamericanos (Marichal, 2010). El gráfico siguiente da cuenta de este doble proceso.

**Figura 1.**  
*Préstamos del BDC y del Exim Bank en América Latina (2005-2023)*



Nota. Tomado de Ray y Myers (2024). Cifras representadas en millones de dólares.

Tras la crisis financiera del 2008 los préstamos del BDC y del Exim Bank hacia América Latina tuvieron un despegue acelerado. El nivel más alto fue alcanzado en 2010, año en que los préstamos sumaron 24.458 millones de dólares. Tras el auge siguió una breve reducción del financiamiento entre 2011 y 2012, entre dichos años y el 2017 los préstamos a la región se mantuvieron por encima de los 5000 millones de dólares, y tuvieron un nuevo auge entre 2013 y 2016, cuando el financiamiento alcanzó cifras superiores a los 10.000 millones de dólares. Durante todo el periodo los préstamos en la región sumaron un total de 120.357 millones de dólares, 82% aportado por el BDC y 18% por el Exim Bank. Dicha cifra evidencia el acelerado ascenso de las instituciones financieras chinas como una fuente clave de financiamiento en la región. No obstante, en los últimos años los flujos financieros sufrieron reducciones a causa de los problemas de pago que enfrentaron algunos de los Estados deudores y también de la pandemia de COVID-19 (véase Myers y Ray, 2024)

Ahora bien, desde el lado de la demanda, los flujos financieros tuvieron una desigual distribución.

Durante el periodo analizado 18 países latinoamericanos accedieron a financiamiento del BDC y del Exim Bank. Sin embargo, como lo muestra el siguiente cuadro, hubo una alta concentración en pocos países.

**Tabla 1.**  
*Distribución según países de préstamos del BDC y del Exim Bank en América Latina (2005-2023)*

<b>País</b>	<b>Suma</b>	<b>%</b>
Venezuela	59180	49%
Brasil	32391	27%
Ecuador	11793	10%
Argentina	7682	6%
Bolivia	3168	3%
Jamaica	1608	1%
México	1000	1%
Surinam	776	1%
Otros**	2759	2%
<b>Total</b>	<b>120357</b>	<b>100%</b>

*Nota.* Ray y Myers (2024). Cifras representadas en millones de dólares. Incluye a Trinidad y Tobago, Costa Rica, Guyana, Cuba, Barbados, Antigua y Barbuda, Bahamas, Granada, Perú y Dominica.

La tabla 1 refleja que casi la mitad del total del financiamiento fue dirigido hacia un solo país, Venezuela, seguido por Brasil con un 27%, ambos sumaron el 76%. En total, cinco países concentraron el 95% del financiamiento chino en la región, el cual fue dirigido principalmente hacia producción energética, obras de infraestructura, administración pública, industria y servicios. Existen también diferencias entre países en términos de receptores del financiamiento, ya que, mientras en unos predomina el gobierno como receptor, en otros los bancos y empresas estatales (o mixtas) reciben el grueso del financiamiento.

**Tabla 2.**  
*Distribución según receptor de préstamos del BDC y del Exim Bank en América Latina (2005-2023)*

<b>País</b>	<b>Gobierno</b>	<b>%</b>	<b>Bancos y empresas estatales</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>
Venezuela	20700	35%	38480	65%	59180
Brasil	1491	5%	30900	95%	32391
Ecuador	10793	92%	1000	8%	11793
Argentina	7192	94%	490	6%	7682
Bolivia	3168	100%	0	0%	3168
Otros**	4833	79%	1310	21%	6143
<b>Total</b>	<b>48177</b>	<b>40%</b>	<b>72180</b>	<b>60%</b>	<b>120357</b>

*Nota.* Tomado de Ray y Myers (2024). Cifras representadas en millones de dólares. Los mismos de la tabla 1 más Jamaica, México y Surinam.

En el caso venezolano el grueso del financiamiento fue dirigido a los bancos y las empresas estatales, fundamentalmente al Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES) y a Petróleos de Venezuela (PDVSA), mientras que un 35% fue dirigido al gobierno. Valga notar que, en el caso venezolano, el gobierno tiene mayor control sobre las empresas y bancos estatales que recibieron el financiamiento, en contraste con Brasil, en donde operan como agentes de mercado (Kaplan, 2016), y obtuvieron el 95% del financiamiento. En los casos de Ecuador, Argentina y Bolivia, la mayor parte del financiamiento la recibió el gobierno. Con todo, es notable que, al considerar el total de financiamiento durante el periodo analizado, los gobiernos nacionales obtuvieron un 40%, con lo cual predominaron como receptores los bancos y las empresas estatales.

En fin, hasta aquí se ha presentado una caracterización de los flujos financieros de China hacia América Latina, a partir de los préstamos del BDC y del Exim Bank en la región. En la siguiente sección se abordará el modelo de financiamiento chino a partir de la literatura académica, para lo cual se detallarán los temas tratados y los principales debates, los cuales han influido en la esfera pública.

### **3. La literatura académica sobre los flujos financieros de China hacia América Latina**

Los flujos financieros entre la República Popular China y América Latina han generado una importante producción académica. Entre los temas y debates identificados se encuentran la dinámica de los flujos financieros, la lógica crediticia del capital financiero proveniente del BDC y del Exim Bank y su efecto sobre la política fiscal de los Estados acreedores, la relación del creciente financiamiento chino con la hegemonía estadounidense en la región, la noción de “trampa de la deuda” y sus críticas, y las condiciones contractuales del endeudamiento.

La dinámica de los flujos financieros ha sido analizada por Gallagher e Irwin (2015). Los autores han destacado que, a partir del 2009, con el auge de los créditos del BDC y del Exim Bank, el financiamiento chino en América Latina fue mayor en términos absolutos al proveído por las fuentes tradicionales de crédito para el desarrollo, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. El estudio enfatiza que el auge crediticio sigue una lógica comercial. Esto pues los montos de los préstamos son mayores a los otorgados por los bancos de desarrollo tradicionales, y, salvo en los casos de préstamos por cantidades menores y en términos concesionales, tienen tasas de interés superiores. Sin embargo, estas tasas siguen siendo más bajas que las tasas de interés de los bancos privados y del mercado de bonos soberanos.

Los préstamos del BDC y del Exim Bank han sido claves para el financiamiento de proyectos de desarrollo en los Estados excluidos del financiamiento otorgado por las fuentes tradicionales, como en el caso venezolano. Parte de los préstamos otorgados a la región han estado respaldados por commodities, fundamentalmente el petróleo. Mediante este mecanismo las empresas petroleras estatales firman acuerdos con petroleras chinas para asegurar la venta a precios de mercado de una determinada cantidad de petróleo, hasta que el préstamo termine de pagarse. Una parte de los ingresos de dichas ventas es retenida por el banco acreedor para el pago de intereses y del principal, mientras que, el resto de los ingresos de la venta retornan al país deudor. Gallagher e Irwin (2015) destacan que dicho modelo ha generado críticas al ser considerado extractivo, aunque señalan que las petroleras chinas compran el producto a precio de mercado. Para los autores, este mecanismo, junto a las cuotas de compras de bienes y servicios chinos para los proyectos financiados, reducen el riesgo asociado a la no condicionalidad.

Con respecto al principio de no condicionalidad, Kaplan (2016) lo entiende como parte de la lógica del “patient capital”. Para el autor, el financiamiento otorgado por el BDC y el Exim Bank tiene un horizonte de largo plazo. En contraste con los inversores de mercado que buscan maximizar los rendimientos en el corto plazo, los bancos estatales chinos están dispuestos a soportar la volatilidad del mercado y del ciclo económico en espera de un retorno más sustancial en el futuro. De modo que, el crédito chino persigue dos objetivos relacionados: el desarrollo de las economías de los Estados deudores y la promoción de las exportaciones chinas en el exterior. Este es el caso con los préstamos dirigidos al desarrollo de infraestructura y del sector energético, respaldados por commodities y con cuotas de compra de bienes y servicios chinos. Estos préstamos contribuyen al desarrollo de las economías latinoamericanas, aseguran el suministro a las compañías chinas de bienes estratégicos como el petróleo y fortalecen los vínculos comerciales con los países de la región.

Por tanto, para Kaplan (2016) la política de financiamiento de China es una herramienta de promoción de las exportaciones que sustituye a la devaluación monetaria. Desde la perspectiva de los Estados latinoamericanos, el acceso a financiamiento sin condicionalidad ha permitido un mayor margen de maniobra en el manejo de las finanzas, en contraposición con los créditos de los bancos de desarrollo y privados, cuyo otorgamiento está sujeto a la aplicación de recortes presupuestarios. No obstante, el autor destaca que el financiamiento de los bancos estatales chinos también ha estado asociado a la permanencia de déficits en el balance presupuestario primario de los Estados latinoamericanos, como en el caso venezolano.

La relación entre el financiamiento chino y la hegemonía estadounidense en la región, Urdinez (2017) ha realizado hallazgos notables. El autor construye un índice para calcular la influencia hegemónica de Estados Unidos en América Latina entre 2003 y 2014, y demuestra que en los países de la región donde dicha influencia fue más fuerte, la presencia china en términos financieros y comerciales fue menor. En contraste, los países en donde la influencia fue menor recibieron mayor inversión extranjera directa y obtuvieron un porcentaje más elevado del crédito bancario otorgado por el BDC y el Exim Bank. Por ello, el autor concluye que China fortaleció sus relaciones con los países de la región en donde la influencia hegemónica estadounidense fue más baja.

Ahora bien, uno de los temas más controversiales presentes en la literatura sobre el financiamiento es la llamada “trampa de la deuda”, constantemente referida en los debates en la esfera pública. El concepto fue acuñado por el geoestratega indio Brahma Chellaney (2017). Para este, el financiamiento chino es parte de una estrategia de expansión comercial y militar, en la cual el sobreendeudamiento de países subdesarrollados tendría como fin asegurar la provisión de recursos naturales baratos y puntos estratégicos para el ejército, de modo que, la deuda sería un mecanismo neocolonial. Pese a la amplia difusión en los medios de comunicación de la “trampa de la deuda” como explicación del financiamiento chino, los estudios críticos han evidenciado los límites del concepto.

Singh (2020) compara los supuestos de este concepto con las características del financiamiento chino en África, Latinoamérica y Sri Lanka. En el primer caso, aunque China se ha convertido en el principal acreedor bilateral, en promedio más de dos tercios de la deuda externa de los gobiernos del continente fue contraída con organismos multilaterales como el Banco Mundial y con acreedores privados no chinos, esta tendencia también fue encontrada en los casos en donde existen mayores dificultades para el pago de la deuda. En América Latina, el caso



venezolano también contradice la teoría de la trampa de la deuda. En 2019 a causa de la caída en la producción de petróleo el gobierno venezolano no pudo cumplir con los envíos acordados, como respuesta, los acreedores chinos pospusieron el pago del principal durante un periodo de dos años, al tiempo que, continuaron comprando el petróleo venezolano, sin retener los ingresos de la venta para el pago del crédito.

El caso de Sri Lanka, presentado como el tipo ideal de la trampa de la deuda, también da cuenta de los límites del concepto (Singh, 2020). En 2017 el gobierno arrendó por 99 años una participación mayoritaria en el puerto de Hambantota a la empresa China Merchants Port Holdings (CMPort). Dicho puerto había sido financiado con crédito chino, y fue concesionado en medio de una crisis de deuda, por lo cual, fue presentado por los medios de comunicación como un ejemplo de la política expansionista china. No obstante, contrario a dicha narrativa, al momento de realizar la concesión solo un 10% de la deuda externa se debía al capital chino, el grueso de la deuda que generó el problema de insostenibilidad correspondía a capital de instituciones financieras y bancos privados occidentales. Los ingresos obtenidos de la concesión no fueron utilizados para pagar la deuda china, minoritaria en el conjunto de la deuda externa, sino, para pagar los bonos soberanos internacionales.

Por otra parte, en materia de seguridad el gobierno de Sri Lanka mantiene el control sobre el puerto. Aunque en este han desembarcado navíos militares chinos para abastecerse, también naves militares de otros países han arribado con el mismo fin. Con respecto al modelo concesionario, este tuvo la forma de una empresa conjunta (“joint venture”) en la cual el 70% de las acciones corresponde a la empresa china y el 30% restante al gobierno, el cual tiene la posibilidad de comprar un 20% adicional luego de los primeros 10 años de la concesión. No obstante, Singh (2020) señala que, dentro del conjunto de inversiones chinas en el financiamiento de puertos, este modelo concesionario es excepcional, no la regla. Bajo estas circunstancias, el autor concluye que la teoría de la trampa de la deuda no logra explicar las características del financiamiento chino.

Myers y Ray (2022) han llegado a conclusiones similares con respecto al concepto de “trampa de la deuda”. En el contexto de la pandemia de COVID-19 las instituciones financieras chinas acordaron reestructuraciones y suspensiones temporales de pagos en los Estados con mayores dificultades para pagar la deuda, como en los casos de Ecuador y Venezuela. Para las autoras, el capital chino no debe entenderse bajo el citado concepto, sino, como una forma de “patient capital”, en los términos —referidos arriba— propuestos por Kaplan.

Finalmente, las condiciones contractuales del crédito chino han ocupado especial interés en la literatura. Al igual que con la llamada “trampa de la deuda”, este tema permea los debates en la esfera pública. Dentro de los estudios dedicados a este tema, el trabajo del equipo de investigación de Gelpern et al. (2023) es destacable. Los autores analizan las prácticas de confidencialidad, señoreaje y discrecionalidad presentes en los contratos para adquirir préstamos con instituciones gubernamentales y bancos estatales chinos, fundamentalmente el Exim Bank y el BDC, a partir de una muestra de 100 contratos acordados entre 2000 y 2017.

Estos fueron realizados con 24 países, ubicados principalmente en África y Latinoamérica, aunque una parte correspondió a países asiáticos, de Europa del Este y de Oceanía. En total, dichos préstamos suman 36.6 mil millones de dólares, equivalente a alrededor del 5% del total del financiamiento chino durante el periodo. Para comparar las similitudes y diferencias entre

el financiamiento chino y el financiamiento occidental, los autores construyen una referencia de comparación a partir de 142 contratos de préstamos entre Camerún —país en el cual estos contratos eran públicos— y acreedores bilaterales, multilaterales y comerciales, tanto miembros de la OCDE como externos a dicha entidad.

A partir del análisis de la muestra los autores identifican que, en el caso de la confidencialidad, todos los contratos del BDC y 43% de los contratos del Exim Bank contenían cláusulas de confidencialidad. Esta práctica también está presente en la referencia de comparación, en 39% del crédito multilateral. No obstante, en el crédito multilateral la confidencialidad es mayormente sobre los acreedores, mientras que, en el financiamiento chino se extienden al deudor (Gelpern et al., 2023).

En cuanto a las prácticas de señoreaje, un 29% de los contratos con los bancos estatales chinos utilizan fondos especiales para asegurar el pago de los préstamos. Estas prácticas estuvieron presentes solamente en un 7% de los contratos de crédito bilateral de los miembros de la OCDE. Bajo el mecanismo de los fondos especiales, el deudor se compromete a mantener un fondo en una cuenta con un banco aceptable para el acreedor durante la vida del préstamo. Este fondo se usa para el pago del principal e intereses, y con frecuencia su mantenimiento se asocia a la venta de commodities, como el petróleo de Ecuador y Venezuela. Junto a los fondos especiales, la mayoría de los contratos analizados con los bancos estatales chinos incorporan cláusulas que excluyen la deuda de los procesos de reestructuración multilateral, como los llevados a cabo por acreedores bilaterales miembros del Club de París (Gelpern et al., 2023).

En el caso de la discrecionalidad del prestamista, los autores se centran en las cláusulas de incumplimiento, estabilización y salida (Gelpern et al., 2023). Las cláusulas de incumplimiento cruzado —es decir, la posibilidad de solicitar la aceleración del pago cuando el deudor entra en default con otro acreedor— se encuentran en el 98% de la muestra de los contratos con los bancos estatales chinos. En la referencia de comparación, esta práctica se encuentra en la totalidad de los contratos de crédito comercial y en 62% del crédito bilateral de los miembros de la OCDE. No obstante, es menos común en el crédito de organismos multilaterales, pues solo estuvo presente en un 11%. Por otra parte, en el caso del crédito chino, particularmente del BDC, el incumplimiento cruzado se asocia también a acciones adversas contra inversiones chinas en los países deudores.

En cuanto a las cláusulas de estabilización, estas son comunes en el crédito chino y también en el crédito comercial y bilateral, tanto de los acreedores miembros de la OCDE como de los externos al organismo. En el caso del crédito chino predominan las cláusulas de estabilización de equilibrio económico. Bajo estas, las nuevas leyes introducidas por el gobierno que afecten las inversiones son aceptadas por el acreedor chino, no obstante, este debe ser compensado. Finalmente, las cláusulas de salida están presentes en el 90% de los contratos de crédito chino. En caso de cambios drásticos en la política local que afecten las inversiones, los acreedores pueden solicitar la aceleración del pago, ya que los cambios son interpretados como un evento de incumplimiento. Este procedimiento es propio del crédito comercial, no obstante, en los contratos con el BDC este tipo de incumplimiento está ligado a la ruptura de relaciones diplomáticas con el país deudor (Gelpern et al., 2023).

Por los términos contractuales descritos, los autores enfatizan que el crédito chino combina las prácticas ya existentes en el crédito comercial y en el proveído por organismos multilaterales con



nuevas prácticas crediticias. Esto con el fin de asegurar el pago de los préstamos, aumentar la influencia comercial sobre los países acreedores, y asegurar una posición ventajosa con respecto a los otros acreedores externos (Gelpern et al., 2023).

No obstante, el límite del estudio es que solo considera las características de las condiciones contractuales, no su aplicación. Como se ha visto, la suspensión temporal y reestructuración de los pagos ha sido utilizada para aligerar la carga de la deuda en los países que enfrentan mayores dificultades de pago (Singh, 2020), como parte de la lógica del “patient capital” (Kaplan, 2016). A su vez, la muestra representa un bajo porcentaje del financiamiento chino, y la referencia de comparación se limitó a un solo país, Camerún. Pese a los límites citados, el estudio es un aporte importante para conocer las condiciones contractuales del financiamiento chino.

Conviene ahora discutir las oportunidades y riesgos que los flujos financieros de China hacia América Latina abren a Centroamérica, con el fin de vincular las discusiones de la literatura académica con los debates en torno a la política pública.

#### **4. Los flujos financieros de China hacia América Latina: ¿una oportunidad para Centroamérica?**

Los debates presentes en la literatura académica dan cuenta de que el financiamiento chino ofrece importantes oportunidades a los Estados latinoamericanos. El principio de no condicionalidad de la política interna hace posible acceder a financiamiento sin obligaciones sobre la política presupuestaria, en contraposición con los organismos multilaterales, bancos de desarrollo y privados que condicionan el crédito a la aplicación de recortes presupuestarios bajo la lógica del modelo de gobernanza neoliberal. Por otra parte, los préstamos de los bancos estatales chinos ofrecen tasas de interés por debajo de las tasas presentes en el mercado de bonos soberanos, y aunque estas son mayores a las ofrecidas por los bancos de desarrollo a los que tradicionalmente ha accedido la región (como el Banco Mundial y el BID), los bancos estatales chinos ofrecen préstamos por montos mayores para el financiamiento de proyectos de desarrollo claves en áreas como infraestructura y producción energética.

Junto a las oportunidades referidas, el financiamiento chino también presenta riesgos desde la perspectiva de los deudores. En las condiciones contractuales de los préstamos están presentes las antiguas prácticas de confidencialidad, señoreaje y discrecionalidad del prestamista empleadas en el crédito comercial y en algunas formas de crédito bilateral y multilateral, asimismo, a dichas prácticas se suman nuevos mecanismos y adaptaciones, como se ha visto.

Dentro del conjunto de los flujos financieros chinos hacia la región, Centroamérica ha tenido una muy baja participación, aunque, valga señalar, aquí no se ha considerado la cooperación no reembolsable recibida por la región, la cual merece un análisis específico. Con el establecimiento de relaciones diplomáticas, el creciente intercambio comercial e inversión extranjera directa, y la cooperación financiera (Zúñiga, 2023), es probable que en la década en curso los Estados centroamericanos incrementen su participación en dichos flujos financieros mediante la contratación de préstamos con los bancos estatales chinos.

En consecuencia, es necesario discutir en la esfera pública los beneficios y riesgos del financiamiento chino. Dicha discusión, al plantearse desde Centroamérica, debe considerar los intereses de los centroamericanos, evitando condicionar la política interna a intereses económicos y geoestratégicos externos a la región. El presente estudio pretende ofrecer un aporte a dicho

debate.

En Centroamérica, los regímenes fiscales presentan tres problemas fundamentales: 1) tienen una baja capacidad tributaria, que se traduce en una falta crónica de fondos; 2) carecen de universalidad, pues hay exenciones para favorecer intereses particulares; 3) y son altamente regresivos (Schneider, 2014). Aunque, ciertamente hay variaciones entre países en los tres problemas enumerados, estos son comunes al conjunto de la región. A ello se suma la ineffectividad de los contrapesos institucionales vinculada a la debilidad de las democracias, y el problema crónico de la corrupción (Pérez Brignoli, 2018).

En estas circunstancias, el incremento del financiamiento externo podría tener un efecto contrario al desarrollo. Esto pues el servicio de la deuda se atendería con los ingresos de regímenes fiscales de carácter regresivo. A su vez, la debilidad de los contrapesos institucionales puede favorecer la desviación de los recursos financieros hacia rubros o proyectos distintos a los que justificaron los créditos, como ha ocurrido en numerosas ocasiones en la historia de la deuda centroamericana.

Por tanto, es necesaria una transformación institucional para sacar el mayor beneficio posible a las nuevas fuentes de financiamiento externo. Esta transformación implicaría un fortalecimiento de las reglas democráticas, tanto en términos de contrapesos institucionales, como en relación con el carácter público de las condiciones de los préstamos externos y su uso efectivo. A su vez, conllevaría introducir mecanismos de planificación económica con el fin de orientar la política crediticia hacia proyectos de desarrollo en el mediano y largo plazo, no limitados al gobierno de turno. Dichas transformaciones institucionales, cuyo carácter es endógeno, son necesarias para compatibilizar el financiamiento externo con el desarrollo.

La presencia de nuevos actores en la globalización financiera en curso, como los bancos estatales chinos y el Nuevo Banco de Desarrollo del BRICS, abren nuevas oportunidades para la región. Este financiamiento carece de condicionalidades políticas, en contraste con las imposiciones de las instituciones financieras y bancos privados a los que la región ha accedido tradicionalmente, los cuales han reforzado la lógica del modelo de gobernanza del Consenso de Washington. No obstante, en ausencia de una transformación institucional interna el incremento en el financiamiento puede reforzar la lógica regresiva de los regímenes fiscales y el uso inadecuado de los recursos financieros.

## 5. Conclusiones

Tras la crisis financiera de 2008 tuvo lugar un aumento acelerado del financiamiento de los bancos estatales chinos hacia los Estados latinoamericanos. En términos absolutos el monto total de los préstamos fue altamente concentrado por pocos países, cuyos receptores fueron tanto los gobiernos nacionales como empresas y bancos estatales. Los flujos financieros hacia la región han tenido periodos de auge y algunas caídas, como la ocasionada por la pandemia de COVID-19. No obstante, dado el incremento en los préstamos en 2023, un nuevo aumento en el financiamiento es altamente probable.

La literatura académica sobre los flujos financieros entre China y América Latina ha abordado la dinámica de dichos flujos y la lógica crediticia del capital financiero chino, destacando que las inversiones chinas en la deuda latinoamericana tienen un horizonte de largo plazo, que contrasta con la lógica del beneficio de corto plazo de los acreedores en el mercado. Por otra parte, a pesar del éxito mediático del concepto de “trampa de la deuda”, los estudios críticos han evidenciado

los límites de dicho concepto para explicar el modelo de financiamiento chino. Asimismo, los estudios que tratan las condiciones contractuales de los préstamos muestran paralelismos con prácticas crediticias ya existentes en el crédito comercial y de organismos multilaterales, las cuales se combinan con nuevas prácticas.

En el conjunto de los flujos financieros entre la República Popular China y América Latina, los Estados centroamericanos han tenido una baja participación. Con el fortalecimiento de las relaciones entre China y la región es probable que la tendencia se revierta y el financiamiento externo aumente en el corto y mediano plazo. Ello podría representar una notable oportunidad para la región, pues permitiría obtener recursos financieros sin la necesidad de condicionar la política interna al modelo de gobernanza neoliberal.

Sin embargo, también conlleva riesgos tanto desde la perspectiva de la oferta como de la demanda. En el caso de la oferta, las cláusulas de confidencialidad, señoreaje y discrecionalidad descritas pueden representar una nueva forma de condicionalidad al deudor. Por ello, es fundamental que los encargados de negociar futuros préstamos ofrezcan a los ciudadanos contribuyentes información detallada de las condiciones contractuales del endeudamiento. Desde la perspectiva de la demanda, el carácter regresivo de los regímenes fiscales y la debilidad o ausencia de las reglas institucionales democráticas representan una notable limitación. Es necesaria una reforma institucional interna para asegurar que los modelos de financiamiento ofrecidos por los nuevos actores de la globalización financiera en curso —como los bancos estatales chinos y el más reciente banco de los BRICS— sean compatibles con el desarrollo.

## Referencias

- Brahma, C. (2017, enero 23). China's Debt-Trap Diplomacy. *Project Syndicate*. <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-one-belt-one-road-loans-debt-by-brahma-chellaney-2017-01>
- Gallagher, K. P. y Irwin, A. (2015). China's Economic Statecraft in Latin America: Evidence from China's Policy Banks. *Pacific Affairs*, 88(1), 99–121. <https://doi.org/10.5509/201588199>
- Gelpern, A., Horn, S., Morris, S., Parks, B. y Trebesch, C. (2023). How China lends: A rare look into 100 debt contracts with foreign governments. *Economic Policy*, 38(114), 345–416. <https://doi.org/10.1093/epolic/eiac054>
- Kaplan, S. B. (2016). Banking unconditionally: The political economy of Chinese finance in Latin America. *Review of International Political Economy*, 23(4), 643–676. <https://doi.org/10.1080/09692290.2016.1216005>
- Marichal, C. (2010). *Nueva historia de las grandes crisis financieras: Una perspectiva global, 1873-2008*. Editorial Sudamericana.
- Myers, M. y Ray, R. (2022). What role for China's policy banks in LAC? *Energy*, 35.

- North, D. C. (2014). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica.
- Pérez Brignoli, H. (2018). *Historia global de América Latina: Del siglo XXI a la Independencia*. Alianza editorial.
- Pérez Brignoli, H. (2018). *Breve historia de Centroamérica* (3a ed., ampliada, actualizada). Alianza editorial.
- Ray, R. y Margaret Myers (2023). Chinese Loans to Latin America and the Caribbean Database. *Washington: Inter-American Dialogue*.
- Schneider, A. (2014). *Construcción del estado y regímenes fiscales en Centroamérica* (1a ed. en español). F&G Editores; FLACSO; ICEFI.
- Singh, A. (2020). The myth of 'debt-trap diplomacy' and realities of Chinese development finance. *Third World Quarterly*, 42(2), 239–253. <https://doi.org/10.1080/01436597.2020.1807318>
- Urdinez, F. (2017). Las relaciones triangulares: sobre cómo la hegemonía de Estados Unidos ha condicionado la asertividad china en América Latina. *Working Paper Series (WPS)*.
- Vargas, J. P. (2024). *China en la Nueva Era: Tianxia Centro y Método de la Gobernanza Global*. Fundación Manuel Giménez Abad.
- Zúñiga Ramírez, C. (2023). China y Centroamérica de cara al mundo del siglo XXI. En *¿El siglo chino? Política, geopolítica y transformación nacional*. ICAP.