

FOREIGN AFFAIRS

LATINOAMÉRICA

VOLUMEN 19 • NÚMERO 2

ABRIL-JUNIO 2019

El cuento de la trampa del acreedor

Cita recomendada:

Kaplan, Stephen B.; Penfold, Michael, (2019) "El cuento de la trampa del acreedor", *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 19: Núm. 2, pp. 52-63. Disponible en: www.fal.itam.mx

El cuento de la trampa del acreedor

Cómo reduce China los riesgos de Venezuela

✎ *Stephen B. Kaplan y Michael Penfold*

Decenas de miles de venezolanos alzaron las manos al cielo el 23 de enero de 2019 para solidarizarse con el líder legislativo Juan Guaidó, quien se declaró Presidente encargado de Venezuela durante una manifestación para exigir la renuncia del presidente Nicolás Maduro. Guaidó citó su compromiso constitucional como Presidente de la Asamblea Nacional para ocupar la presidencia vacante y organizar nuevas elecciones al negarse a reconocer la legitimidad de la reelección de Maduro en mayo de 2018. Estados Unidos apoyó rotundamente la declaración de Guaidó y lo reconoció como Jefe de Estado de Venezuela. Respaldado por Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Israel y Perú, el presidente Donald Trump dijo que “usaría todo el peso del poder económico y diplomático estadounidense para presionar y lograr la restauración de la democracia venezolana”. Más recientemente, España, el Reino Unido, Francia y Alemania también reconocieron a Guaidó como Presidente encargado, cuando Maduro no convocó a nuevas elecciones. Estados Unidos también sostuvo su posición mediante el uso de su poder económico y de sanciones a la empresa petrolera estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA), cuyos activos sujetos a la jurisdicción estadounidense, incluidas las ganancias por la venta de petróleo, quedaron congelados.

STEPHEN B. KAPLAN es profesor asociado de Ciencia Política y Asuntos Internacionales en la George Washington University e investigador internacional del Wilson Center, en Washington, DC. Su libro *The Rise of Patient Capital: The Political Economy of Chinese Finance in the Western Hemisphere* será publicado próximamente por la Cambridge University Press. Sígalo en Twitter en @stephenbkaplan. **MICHAEL PENFOLD** es profesor titular de Economía Política y Gobernanza en la Escuela de Negocios y Políticas Públicas del Instituto de Estudios Superiores de Administración, en Caracas, e investigador internacional del Wilson Center en Washington, DC. Es coautor de *Dragon in the Tropics: The Legacy of Hugo Chávez*, publicado por la Brookings Institution Press. Sígalo en Twitter en @penfold_michael.

¿Qué sucede con los países que no se han alineado con Estados Unidos y en particular con las potencias, como China, que tienen grandes intereses económicos en Venezuela? China es el prestamista bilateral más grande de Venezuela, pero ha estado aflojando sus lazos financieros con Caracas desde que el presidente Maduro sucedió a Hugo Chávez en 2013. Revestida con su retórica de “hermandad” entre los Estados, Beijing continúa ofreciendo apoyo diplomático al régimen. No obstante, dadas sus persistentes inquietudes por el mal manejo venezolano de la economía, en los últimos 5 años China ha ido cortando sus vínculos financieros con Venezuela. En su mejor momento, entre 2010 y 2013, Venezuela tenía aproximadamente el 64% de las nuevas líneas de crédito chinas aprobadas para Latinoamérica. En cambio, entre 2014 y 2017, representaron solo el 18% del total. En otras palabras, China ha seguido una política defensiva al conceder sus préstamos o ha limitado los nuevos fondos que entrega a Venezuela para mantener al país a flote, de modo que pueda pagar sus deudas.

En Venezuela, los bancos públicos chinos aseguraron sus créditos con acuerdos de préstamo por petróleo, bajo la apuesta de que la capacidad de producción petrolera del país sería suficiente para garantizar el pago de la deuda. Que China pudiera cubrir sus riesgos en Venezuela con la garantía del petróleo dependía de la capacidad de PDVSA para sostener la producción. Sin una extracción sostenida o creciente, la paraestatal quedaría atrapada en un callejón sin salida. Cumplir con los términos de los acuerdos de préstamo a cambio de petróleo significaba canalizar una proporción cada vez mayor de los ingresos por exportaciones a China, en vez de reinvertirlos en las operaciones de la empresa. Irónicamente, mientras PDVSA luchaba por financiar sus operaciones, ponía en peligro su producción y, en última instancia, su capacidad para pagar con petróleo las deudas de los préstamos del gobierno.

Quizá más importante sea el hecho de que las garantías en materia prima impuestas por China no pudieron conciliarse con el dilema moral del gobierno en la presidencia de Maduro. Al inicio del régimen madurista en 2013, China le había concedido a Venezuela alrededor de 40 000 millones de dólares como préstamos por petróleo (y otros créditos bilaterales), y cerca de 30 000 millones de dólares de esa cantidad todavía estaba pendiente. No obstante, dada la incertidumbre sobre la competencia de Maduro para gestionar la economía del país, los bancos públicos chinos aceptaron en un principio profundizar su relación financiera con una nueva línea de crédito.

Sin embargo, las garantías prendarias chinas no podían proteger sus inversiones de la larga historia venezolana de auges y caídas del petróleo, y pese al discurso, los dos países comenzaron a moverse en direcciones diferentes. Después de reconocer las dimensiones de los problemas de gobernanza en Venezuela, los bancos públicos chinos redujeron su exposición al riesgo crediticio. En contraste, el gobierno de Maduro profundizó su crisis de gobernabilidad al negarse a cambiar su modelo económico, lo que llevó al país a la peor depresión económica y la crisis de migración más grave de la historia moderna de Latinoamérica. Con el colapso de la industria petrolera de Venezuela, el gobierno tenía cada vez más dificultades para obtener nuevos créditos de quien fuera, ya no digamos China.

Por lo tanto, al parecer, la principal estrategia de China es proteger sus grandes compromisos económicos, lo que significa cubrirse, tanto financiera como políticamente. En los últimos años, Beijing ha reafirmado su tradicional disposición a tratar con gobiernos latinoamericanos de todo el espectro político. Los líderes chinos buscaron a los líderes de oposición venezolanos durante las elecciones presidenciales de 2012 y la parlamentaria de 2015, lo que indica que China podría estar más dispuesta a negociar con Guaidó y la oposición venezolana que otros patrocinadores financieros, como Rusia.

LA POLÍTICA EXTERIOR VENEZOLANA CON CHINA

Después de su exitosa candidatura electoral en 1998, Chávez asumió la presidencia como crítico del neoliberalismo, pero también como jefe de un país con una larga historia de alineamiento económico con Estados Unidos, el exportador mundial del capitalismo de mercado. ¿Cómo pudo desarrollar Chávez el espacio político para resolver en forma heterodoxa los problemas de gobierno si estaba limitado por la arquitectura financiera y comercial establecida por Washington?

La política exterior de Chávez tenía dos metas principales. Primero, aprovechar los ingresos del petróleo para contrarrestar la influencia de Estados Unidos en Latinoamérica. Segundo, obtener el apoyo de Estados no occidentales. Al inicio de su mandato, Chávez consideró el surgimiento de China en el escenario económico mundial como una oportunidad para que Venezuela ganara autonomía de Estados Unidos.

A la muerte de Chávez en 2013, el primer objetivo se había frustrado por la crisis financiera mundial de 2008. La posibilidad de subsidiar a otros aliados por medio de programas como Petrocaribe, una alianza entre Venezuela y el Caribe, se vio obstaculizada por la volatilidad del petróleo al concluir la crisis. Al mismo tiempo, el colapso de la economía venezolana debilitó el atractivo ideológico del chavismo como opción política para la izquierda latinoamericana. La caída de la producción petrolera, la deuda externa acumulada, la expropiación de activos del sector privado, la distorsionada tasa de cambio y el control de precios paralizaron la actividad económica. Por último, el retroceso de la ola rosa latinoamericana, que apartó a la izquierda del gobierno en Argentina, Brasil, Perú y Chile, acabó por socavar el atractivo del mensaje regional izquierdista.

Aunque Chávez no pudo contrarrestar la influencia de Estados Unidos en la región, la Revolución bolivariana logró su segundo objetivo de política exterior: obtener el apoyo de potencias mundiales no occidentales que simpatizaran más con el proyecto socialista de Venezuela. En este frente, Chávez logró trabar fuertes vínculos de alto nivel con Cuba, China y Rusia. En las últimas 2 décadas, esos países han desempeñado un papel crucial, aunque muy diferente, en la política exterior venezolana. La India y Turquía también han incrementado su presencia en Venezuela en los últimos años, pero en menor medida. Sobre todo la India ha profundizado sus lazos comerciales con Venezuela desde 2013, al punto que hoy es el tercer comprador de

petróleo venezolano. En comparación, Turquía se ha sentido más cómoda en el primer plano de la geopolítica como proveedor clave de importación de alimentos al gobierno bolivariano.

En el ámbito geopolítico, Cuba no solo ha sido un socio ideológico del chavismo, sino que también ayudó al régimen venezolano a adquirir capacidades de inteligencia para reprimir el disenso, en particular dentro de las fuerzas armadas. Estas capacidades han sido muy útiles para la sobrevivencia del régimen, a medida que la Revolución bolivariana se ha vuelto cada vez más autoritaria. A su vez, Rusia se ha convertido en su aliado de seguridad más importante. Gracias a esta alianza, Venezuela ha evadido la prohibición estadounidense de comprar equipo militar. Las empresas estatales rusas también han hecho inversiones importantes en los sectores del gas y el petróleo, en los que Rosneft y Gazprom aportan un valioso financiamiento de corto plazo a PDVSA.

En el caso de China, la política exterior de Venezuela ha consistido en una compleja yuxtaposición de consideraciones financieras, comerciales y geopolíticas. Primero, el presidente Chávez priorizó la diversificación de su dependencia económica con Estados Unidos. Dado el abundante capital de China y su meta de política exterior de asegurarse el acceso al petróleo, representaba la ruta comercial más conveniente para diversificar su mercado petrolero.

Al inicio de su mandato, el presidente Chávez formalizó esta relación bilateral con el presidente chino Jiang Zemin mediante la Comisión de Alto Nivel Venezuela-China. En un libro blanco de 2001, los dos gobiernos definieron el marco para la cooperación energética de la siguiente década, lo que ayudó a reducir las barreras en el sector petrolero de Venezuela para la entrada de las empresas estatales chinas: la Corporación Nacional de Petróleo de China (CNPC), la Corporación Petroquímica de China y la Corporación Nacional de Petróleo Submarino de China. Chávez triplicó las exportaciones de petróleo a China, de menos de 90 000 barriles diarios en 2005 a más de 320 000 en 2014.

Además de estas metas geopolíticas, el gobierno de Venezuela también buscó financiamiento externo para expandir el Estado en sectores estratégicos y destinar fondos a la infraestructura pública y los proyectos de inversión social. Con el financiamiento de China, el Estado amplió sus alcances económicos más allá de las riquezas petrolera y extractiva. En 2007, China y Venezuela crearon un fondo de desarrollo, el Fondo Conjunto Chino-Venezolano (FCCV), administrado por los bancos nacionales de desarrollo. El FCCV se capitalizó con 4000 millones de dólares del Banco de Desarrollo de China y 2000 millones del Fondo Nacional para el Desarrollo Nacional de Venezuela.

En vez de condicionar el préstamo a la consecución de ciertas metas macroeconómicas, China emplea medios comerciales para mitigar el riesgo del crédito. En el caso de Venezuela, tomó garantías en materias primas para asegurar los préstamos de

La principal estrategia de China en Venezuela es proteger sus grandes compromisos económicos.

sus bancos públicos. Cada vez que China inyectaba fondos frescos al FCCV, PDVSA firmaba un contrato simultáneo para vender petróleo por medio de una subsidiaria internacional del CNPC. Por ejemplo, la primera partida de 4000 millones de dólares chinos para el FCCV fue asegurado con la venta de 100 000 barriles diarios de petróleo, los cuales serían utilizados por Venezuela para pagar a los bancos públicos chinos antes del vencimiento del préstamo de 3 años. Cuando el Banco de Desarrollo de China extendía nuevos préstamos a Venezuela o reinvertía la partida de los 3 años anteriores, PDVSA se comprometía a enviar nuevos cargamentos petroleros a China. Para finales de 2016, los cargamentos habían sobrepasado los 400 000 barriles por día (casi una quinta parte de las exportaciones totales), lo que ayudaba al gobierno venezolano a cumplir su meta de la diversificación petrolera.

Irónicamente, como si la falta de condicionalidad no fuera suficiente, estos acuerdos de préstamos estimulaban más el gasto público por sus esquemas de rendición de cuentas, que intrincaban las obligaciones de deuda del gobierno. Cuando estructuraron estos acuerdos, Chávez y Maduro habían acordado registrar los préstamos como deuda pública del gobierno central, lo que les permitía emplearlos en forma discrecional. Así, PDVSA pagaría a China las espectaculares deudas del gobierno central con las ventas de petróleo; sin embargo, los pagos de la deuda no estaban incluidos en el presupuesto nacional, lo que dejaba abierto un espacio fiscal para otros tipos de gastos. En otras palabras, el gobierno podía financiar gasto público adicional con el balance general de PDVSA.

Para 2013, China le había entregado al gobierno venezolano más de 30 000 millones de dólares en préstamos respaldados por petróleo, que se destinaron a inversiones sectoriales en las prioridades del Estado, más allá de las importantes industrias minera y petrolífera, como infraestructura, construcción, agricultura, telecomunicaciones, vivienda y silvicultura. Por ejemplo, China financió refinerías de azúcar, plantas de ensamblaje de teléfonos celulares, instalaciones de generación de energía, ganadería, granjas avícolas, sistemas de transporte y proyectos de inmensos conjuntos habitacionales. Varios de estos proyectos nunca se completaron, y los que se construyeron no llegaron a ser viables, como las polémicas inversiones en fábricas de electrodomésticos y trenes de alta velocidad.

Mientras China ensalzaba los méritos de la no intervención y la flexibilidad ideológica en sus tratos comerciales, su falta de condicionalidad avalaba implícitamente el despilfarro nacionalizador de Chávez, que habría sido mucho más difícil de ejecutar con la supervisión de acreedores occidentales. Luego de su reelección en 2006, Chávez aceleró la marcha del país rumbo a su “socialismo del siglo XXI”. Primero aprovechó el auge de los precios del petróleo para impulsar una serie de nacionalizaciones de gas y petróleo entre 2004 y 2006, a lo que siguió una nueva oleada de nacionalizaciones y expropiaciones en los sectores minero, eléctrico, financiero, de telecomunicaciones, agricultura e industrial, a inicios de 2007. Simultáneamente, las inversiones de China en cientos de proyectos ampliaron la presencia del Estado en la economía no petrolera, por medio de tratos con paraestatales venezolanas que operaban en otros sectores, aparte del minero o el energético.

EL COLAPSO DE PDVSA Y LA RESACA VENEZOLANA DE LA DEUDA

Al otorgar préstamos sin condiciones políticas, China quedó expuesta al mal manejo de Chávez y Maduro del sector petrolero y de la economía en general. El enfoque comercial de China de mitigar un riesgo crediticio con la garantía del petróleo no fue suficiente para proteger sus intereses como acreedor. China tuvo que empezar a presionar en forma defensiva, sobre todo cuando Maduro llegó al poder, con la esperanza de asegurar el pago de la deuda, pese a la creciente disfunción económica del país.

Atrapada en un círculo vicioso de producción petrolera al borde del colapso, inversiones fallidas y una economía en crisis, la deuda externa venezolana se volvió insostenible cuando cayeron los precios de las materias primas. La relación entre la deuda externa y el PIB se incrementó del 21% en 2007 a más del 145% en 2018. Además de pedir prestado a China, el gobierno de Maduro recaudó dinero en los mercados mundiales de capital y adquirió nuevos acreedores bilaterales. Por ejemplo, tenedores de bonos internacionales financiaron más de la mitad de la deuda externa venezolana durante la última década. En mayo de 2017, Goldman Sachs compró bonos de PDVSA, con lo que se ganó una reprimenda de Julio Borges, entonces Presidente de la Asamblea Nacional, por su decisión de “apoyar y ayudar al régimen dictatorial de Venezuela”. En esa misma época, Rusia también entró en la escena financiera, y entre 2016 y 2017 Rosneft, la empresa petrolera estatal, entregó 6000 millones de dólares a PDVSA. A cambio, PDVSA aceptó darle a Rosneft el 49.9% de la participación total de Citgo como aval en Estados Unidos que garantizaba el pago.

Teóricamente, la entrada de nuevos fondos debió haberle proporcionado cierto alivio a Venezuela, pero también creó un dilema financiero. Los préstamos chinos estaban asegurados con los ingresos diarios de PDVSA; no obstante, esa obligación estaba registrada como deuda pública del gobierno central. La viabilidad de estos tratos de préstamos por petróleo dependía, entonces, del flujo de efectivo que tuviera PDVSA y, en última instancia, de la capacidad de la empresa estatal de sostener una producción de petróleo constante y futuras ventas en los mercados del exterior. Sin embargo, lo que una vez fue una empresa petrolera estatal de talla mundial, se tambaleaba al borde de la insolvencia, llena de problemas para financiar sus operaciones y cumplir con sus propias obligaciones de deuda externa. En estas condiciones, acatar las disposiciones de los contratos de préstamos por petróleo significaba canalizar una proporción cada vez mayor de las ganancias a China, en vez de reinvertir en las operaciones de la empresa. Las ventas de exportación a China han representado una proporción cada vez mayor de las operaciones de PDVSA, pues pasaron del 3% en 2006 al 18% en 2016.

Los pagos de la deuda venezolana con Rusia, relativos a los 6000 millones de dólares prestados por Rosneft, redujeron más los márgenes de exportación de la empresa petrolera estatal. Del total de ventas por exportación de PDVSA, solo los ingresos procedentes de Estados Unidos y la India no fueron destinados íntegramente al pago de la deuda y, por lo tanto, generaron un flujo positivo de efectivo. Agobiada por esta deuda vinculada con sus exportaciones, PDVSA tenía que hacer un esfuerzo cada vez mayor para invertir en sus operaciones y elevar la producción. Por ejemplo, en 2006 exportó más de 2.5 millones de barriles por día, que sostuvieron su flujo de efectivo.

Sin embargo, para 2013 la producción de petróleo cayó debajo del umbral crítico de 2 millones de barriles por día. La paraestatal tenía cada vez más dificultades para pagar su deuda.

Por temor a sufrir demandas de sus acreedores y el embargo de sus activos en el extranjero, que incluían las refinerías de Citgo en Estados Unidos, Venezuela pidió una moratoria de la deuda con China, de modo que pudiera pagarles a sus tenedores de bonos internacionales. China cedió y ofreció un periodo de gracia solo para los intereses de la deuda, en parte porque PDVSA ya estaba atrasada en los pagos de deuda vinculados con sus exportaciones (que habían bajado 48 000 barriles por día en 2016).

CAUTELA ANTE LA INESTABILIDAD POLÍTICA

La renuencia de China a otorgar nuevas líneas de crédito a Venezuela también podría reflejar sus inquietudes respecto de la estabilidad política en la era poschavista. En diciembre de 2015, la oposición venezolana consiguió una mayoría calificada de dos tercios en la Asamblea Nacional e inmediatamente convocó a un referendo. Enfrentado con la amenaza de una destitución democrática de la presidencia, Maduro usó su control político sobre el poder judicial para frenar la convocatoria y el Tribunal Supremo de Justicia despojó a la Asamblea Nacional de sus poderes constitucionales. Esta crisis de gobernabilidad desembocó en 4 meses de protestas masivas en las calles, que fueron reprimidas violentamente por las fuerzas armadas. Para debilitar a la oposición, en julio de 2017 Maduro celebró ilegalmente unas elecciones para una Asamblea Nacional Constituyente, con el fin de eludir a la Asamblea Nacional. En respuesta, Estados Unidos impuso sanciones económicas a funcionarios de gobierno, anteriores y actuales, mientras que otros doce países del hemisferio se negaron a reconocer a la Asamblea Nacional Constituyente y formaron el Grupo de Lima para “condenar la ruptura del orden democrático en Venezuela”.

El desmantelamiento de la Asamblea Nacional también sembró dudas sobre la capacidad de Venezuela para pagar su deuda. Sin una aprobación formal de la Asamblea Nacional, una posible transición liderada por la oposición podría cuestionar la legalidad de cualquier nueva deuda y desconocerla. De hecho, la Asamblea Nacional expresó formalmente a los acreedores de Venezuela, en cartas dirigidas a los bancos internacionales (como Goldman Sachs, JP Morgan y Nomura), las instituciones multilaterales (como el CAF-Banco de Desarrollo de América Latina) y los acreedores chinos, que cualquier deuda sería considerada ilegal si carecía de la aprobación legislativa. Por ejemplo, se envió una carta de advertencia a la embajada china en Caracas, en la que se subrayaban los peligros legales de extender nuevos créditos sin el consentimiento de la Asamblea Nacional.

Para cubrirse de este creciente riesgo político, Beijing buscó a los líderes de la oposición y reafirmó su vieja disposición de negociar con gobiernos de todo el espectro político (por ejemplo, durante las campañas electorales de 2012, los líderes chinos se habían reunido informalmente con el candidato de la oposición Henrique Capriles). En su última propuesta política a la oposición, Beijing les extendió invitaciones a

sus principales líderes, entre ellos a Borges, quien estaba conteniendo por la presidencia de la Asamblea Nacional en 2017, para que visitaran China. El mensaje de la oposición fue escuchado por los funcionarios chinos, quienes se mostraron sensibles al tema de la legalidad de toda nueva emisión de deuda. En conversaciones privadas con el gobierno de Maduro, los funcionarios chinos supeditaron expresamente el acceso de Venezuela a nuevas líneas de crédito a la aprobación formal de la Asamblea Nacional.

EL PRÉSTAMO DEFENSIVO Y LA MORATORIA DE LA DEUDA

Pese a los esfuerzos de China de conceder préstamos defensivos, en 2016 la deuda externa de Venezuela era demasiado grande como para que China sola pudiera hacer algo al respecto. La cuenta corriente de Venezuela estaba ingresando demasiado poco para cubrir la deuda del país, de modo que entre 2015 y 2016 las necesidades de financiamiento externo superaron los 15 000 millones de dólares.

Maduro se resistió a hacer reformas económicas para enfrentar estos profundos desequilibrios en la balanza de pagos y en su lugar optó por reducir las importaciones, con el fin de evitar que se agravara el problema de endeudamiento. A finales de 2017, las importaciones de Venezuela se habían desplomado a 13 000 millones de dólares, apenas un cuarto del total de 54 000 millones de 2013. Sin embargo, las exportaciones también siguieron bajando debido a la escasa producción petrolera, que en 2018 dejó el excedente de la cuenta corriente en prácticamente ceros. Sin nuevos financiamientos, el pago de la deuda se volvió una batalla cotidiana para Venezuela. Las instituciones multilaterales y los mercados de capitales se mostraban renuentes a ser el prestamista de último recurso de Venezuela. Al mismo tiempo, China y Rusia ya no querían correr ese riesgo, sobre todo debido a lo mermada que estaba la producción de petróleo.

En este contexto general, en 2016 el préstamo defensivo de China entró en una nueva fase. Para entonces, los bancos públicos chinos habían reducido sus préstamos discrecionales y se vinculaban cada vez más con cualquier nuevo financiamiento que elevara la producción petrolera y, por consiguiente, los pagos de la deuda en tratos de préstamos por petróleo. Por ejemplo, el préstamo que le hizo el Banco de Desarrollo de China a Venezuela ese año se destinó en buena medida a mejorar la producción petrolera por medio de renovaciones y reformas. En cambio, se cerró la llave de nuevos financiamientos para otros sectores. Como parte de esta estrategia de préstamo defensivo, China pasó a una condonación temporal de la deuda, en vez de refinanciarla. A pedido de Venezuela, China negoció una moratoria de 2 años en la deuda. Según los informes, China flexibilizó los términos de la excesiva deuda venezolana, para que el país cubriera solo los intereses y difiriera sus pagos del principal y de las garantías prestatarias, eliminó la cantidad mínima de los embarques y extendió los plazos de pago.

La moratoria sirvió a los intereses estratégicos de China. En primer lugar, mejoró el flujo de efectivo de PDVSA sin tener que abastecer al país de fondos frescos

cuantiosos. En otras palabras, China pudo mitigar su riesgo financiero mientras seguía fortaleciendo su presencia comercial de largo plazo en el sector petrolero. Segundo, los acreedores chinos pudieron transitar en un espacio político intermedio. Concedieron un periodo de gracia para dar al gobierno venezolano flexibilidad financiera, pero el dejar de entregar nuevos financiamientos también envió una señal de buena voluntad hacia la oposición. China no proporcionaría financiamiento fresco sin la aprobación del cuerpo legislativo. En caso de un recambio político, esa buena voluntad allanaría el camino para renovar las relaciones comerciales de China con Venezuela. Recientemente, China redobló su estrategia financiera. A finales de 2018, luego de la segunda visita oficial de Maduro a Beijing, de acuerdo con varias fuentes extraoficiales, se extendió la moratoria por un tiempo desconocido.

Probablemente la moratoria de la deuda expresa también la necesidad de China de gestionar su imagen de poder blando en la cooperación Sur-Sur y fortalecerse. Unas inversiones fallidas lastimarían esa imagen, lo mismo que un cese completo de los préstamos, sobre todo porque los líderes de la región ponen cada vez más atención a la crisis de Venezuela. Históricamente, los gobiernos latinoamericanos han sido renuentes a juzgar la situación interna de sus vecinos; sin embargo, potencias económicas como Argentina y Brasil se han vuelto más críticas del giro autocrático de Maduro, como lo ilustra la condena, finalmente, del Mercado Común del Sur a la Asamblea Nacional Constituyente en 2017. Más recientemente, cinco miembros del Grupo de Lima (Argentina, Colombia, Chile, Paraguay y Perú) solicitaron a la Corte Penal Internacional que realizara una investigación preliminar del gobierno de Venezuela por crímenes de lesa humanidad. En este polémico contexto, una moratoria de la deuda no solo le permitía a China mantenerse al margen de los asuntos internos de Venezuela, sino también de la región.

CÓMO CUBRIRSE DE UN RIESGO MAL VALORADO

China ha estado soltando sus lazos financieros con Venezuela desde 2014, lo que indica que sus infortunios económicos no eran el producto de una diplomacia atrapada en una deuda ni un esfuerzo deliberado de llevar a Venezuela a la bancarrota para quedarse con los activos del país. De hecho, la impresionante deuda de Venezuela con China ha retrocedido de sus cifras más altas de 2010 y 2011. Además de reducir sus lazos financieros con Venezuela, China también ha implantado más medidas administrativas y comerciales para cubrir su riesgo. En un inicio, los bancos públicos chinos le otorgaron a Venezuela préstamos por petróleo y le habían dejado al gobierno central una discrecionalidad considerable en el diseño de sus proyectos de desarrollo, que estaban dirigidos a una amplia gama de sectores económicos, desde la agricultura y la manufactura hasta los sistemas de transporte y los bienes raíces. Sin embargo, luego de la transición de Maduro, China se volvió más selectiva en sus inversiones y respaldó más los proyectos en los sectores estratégicos de infraestructura petrolera y energética, en los que esperaba tener una presencia comercial de largo plazo. Con Maduro, China fue significativamente más renuente a invertir en otros rubros.

Para seguir cubriendo su riesgo comercial, China también pactó nuevos préstamos dirigidos a elevar la producción petrolera venezolana. Mientras que antes el financiamiento bilateral de China se asignaba discrecionalmente, ahora prefiere los acuerdos de financiación mediante emprendimientos conjuntos, de modo que les presta directamente a empresas mixtas sino-venezolanas y el préstamo, en última instancia, se paga con la producción de estas empresas. Cuando se dijo que Maduro había contratado un cuantioso préstamo chino por 5000 millones de dólares en el verano de 2018, el Ministerio de Comercio chino aclaró que se destinaría a mejorar la producción petrolera del país, lo que implicaría que va a seguir el modelo de financiamiento a empresas mixtas, más que el de cooperación sino-venezolana con préstamos directos al Estado.

La principal inversión petrolera china en Venezuela es Sinovensa, una empresa conjunta con PDVSA en la rica faja petrolífera del Orinoco, que alberga las mayores reservas petroleras del mundo. China también ha invertido en proyectos nuevos más pequeños, como Petrozumano, que produce mucho menos que Sinovensa. El proyecto de Sinovensa, que últimamente opera por debajo de su rendimiento de 100 000 barriles de petróleo diarios, ha sido vinculado al nuevo financiamiento chino. Poco después de la visita de Maduro a finales de 2018, la empresa estatal de petróleo china CNPC anunció que había incrementado su participación en Sinovensa a un 49.9%. En el contexto de los esfuerzos chinos encaminados a recuperar los pagos petroleros atrasados de Venezuela, una participación equitativa probablemente haga que China esté más dispuesta a invertir, aunque con algunas reservas. La Ley Orgánica de Hidrocarburos venezolana pone el límite a la propiedad de extranjeros en menos del 50%, lo que significa que cualquier cambio que rebese ese tope va a requerir la aprobación de la disuelta Asamblea Nacional. China ha sido cuidadosa de no enturbiar las relaciones con la oposición, y la transferencia de capital social podría generar problemas legales de largo plazo.

Además de la empresa conjunta Sinovensa, China también explora la posibilidad de intercambiar deuda por una participación en el capital social de otra parte del sector petrolero. La industria de la refinación, que operaba a menos del 30% de su capacidad debido a la falta de inversión y mantenimiento, ha sido un objetivo clave. En 2017, los sindicatos petroleros locales informaron que funcionarios chinos y rusos llevaron a cabo una esmerada valoración de 2 meses del gran complejo de refinerías de Paraguaná. En el sector de los servicios, China condiciona sus préstamos al empleo de equipo de perforación chino y contratos para empresas logísticas chinas, pero es posible que quiera fomentar su presencia de largo plazo. En el sector minero, el gobierno venezolano subcontrató a una empresa china la administración operativa de su productor estatal más importante de mineral de hierro.

Como complemento a estas actividades, China también ha recurrido a medidas administrativas para mitigar su riesgo público. Por ejemplo, en agosto de 2015 el presidente Maduro realizó su primera visita de Estado a China. Uno de los objetivos

*Las sirenas financieras
chinas hundieron el barco
de la economía venezolana.*

más importantes era solicitar más financiamiento. China estaba dispuesta a renovar el tramo B del FCCV y también comenzó a ofrecer cooperación con las autoridades venezolanas. Luego de la visita oficial, una comisión de economistas chinos viajó en 2016 para reunirse con el Ministro del Poder Popular de Planificación y el Banco Central de Venezuela y analizar los desequilibrios macroeconómicos del momento en el país e intercambiar opiniones sobre cómo resolverlos. Es decir, los funcionarios chinos trabajaron sobre la delicada línea que separa el apego a su política exterior de no intervención de una mayor “colaboración en la formulación de políticas públicas”, que incluía advertir al gobierno de Venezuela sobre la necesidad de reformar la economía.

En los últimos años, la relación entre China y Venezuela se ha caracterizado principalmente por la ayuda para la cooperación económica, pero los chinos también han aumentado su cooperación política. Por medio de la empresa de telecomunicaciones china ZTE, ayudaron al régimen de Maduro a diseñar tarjetas electrónicas para sus denominado Carnet de la Patria. Con la esperanza de cultivar lealtades políticas para las elecciones de 2018, el gobierno usó las tarjetas para regalar transferencias en efectivo y subsidió fuertemente los servicios públicos a cambio de que la población le otorgara su voto y se abstuviera de protestar. Después de estas elecciones, China afirmó su cooperación con Venezuela: el embajador Li Baorong dijo que China estaba dispuesta a “profundizar la cooperación pragmática e impulsar una amplia asociación estratégica”. En adelante, es probable que China sostenga su estrategia actual para enfrentar el riesgo venezolano y que fortalezca las relaciones entre los Estados, al tiempo que incrementa la ayuda financiera dirigida a elevar la producción petrolera, para recuperar esas ganancias y redoblar su presencia comercial de largo plazo en el sector energético venezolano.

CONCLUSIÓN

En vísperas de la crisis financiera mundial de 2008, el presidente Chávez y el presidente Hu Jintao sentaron las bases para la relación entre China y Venezuela cuando crearon el FCCV. Era una buena oportunidad. Por un lado, el presidente Chávez encontró un acreedor que lo ayudó a expandir el Estado venezolano, en particular su plan de desarrollo y reformas sociales bajo la bandera del “socialismo del siglo XXI”. Y en cuanto a China, los abundantes recursos naturales y suministros de energía de Venezuela le asegurarían un acceso de largo plazo.

La relación funcionó, incluso en las épocas difíciles, dada la disposición del presidente Chávez a administrar pragmáticamente la economía cuando era necesario. En contraste, la ideología de Maduro es más ortodoxa, así que se negó a reformar la economía venezolana cuando sucumbió bajo el peso del ajuste de los precios de las materias primas en 2014.

Maduro buscaba en China un socio ideológico, pero China era primero y principalmente un socio comercial. Mientras la política exterior china insistía en no intervenir en los temas de soberanía, también ponía la responsabilidad de las decisiones en el gobierno local. Desde la perspectiva de China, aun cuando sus bancos públicos

habían estado dispuestos a financiar a Venezuela, el país tenía la obligación de ocuparse de su crisis económica. Por esta razón, China ha estado soltando sus amarras financieras durante el último lustro.

Entre los formuladores de políticas públicas de Estados Unidos, muchos expertos han considerado a China como el principal culpable, y postulan que la política económica china refleja el pernicioso patrón de la diplomacia de la trampa de la deuda. De acuerdo con esta perspectiva, las sirenas financieras chinas hundieron el barco de la economía venezolana. En otras palabras, China, que se alzó como el mayor financista para Latinoamérica en energía, minería e infraestructura, aprovechó su poder económico para seducir a Venezuela y hacerla acumular grandes y costosas deudas. A cambio de estos ofrecimientos, China incrementó sus ventajas económicas y políticas para atrapar en una insostenible espiral de deuda al país rico en petróleo.

Sin embargo, en muchos sentidos China estaba enredada en la trampa del acreedor más de lo que Venezuela lo estaba en la trampa del deudor. La tendencia de China a entregar fondos incondicionalmente tiene un atractivo diplomático en toda Latinoamérica, pero dejó a los acreedores chinos expuestos a un riesgo moral en el caso de Venezuela. La búsqueda de préstamos incondicionales significó que los bancos públicos chinos al final tuvieron que prestar defensivamente para compensar los yerros de la mala gobernanza de Chávez y Maduro. Aliviaron la deuda de un régimen político que maneja muy mal la economía con la esperanza de que en algún momento la pagara.

Mientras tanto, China continúa profundizando sus lazos diplomáticos con el gobierno y con la oposición de Venezuela, con la idea de promover sus intereses comerciales de largo plazo y más allá de la crisis actual. Así, en muchas ocasiones ha mostrado su disposición a trabajar con los opositores del régimen, lo que provocó que Guaidó, el líder de la Asamblea Nacional, declarara recientemente que su “apoyo será muy importante para impulsar la economía y el desarrollo futuro de nuestro país”. ⑨