

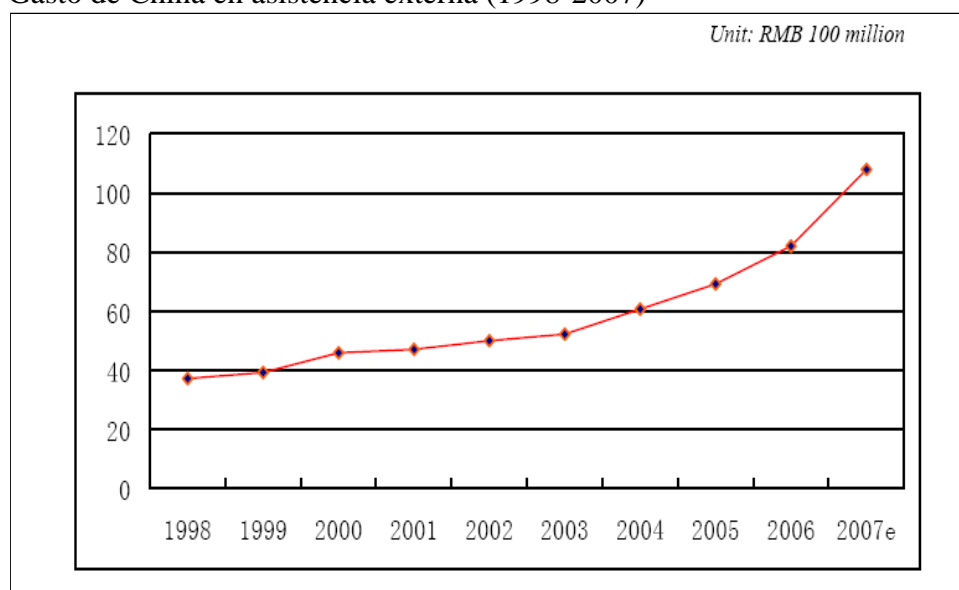
REPÚBLICA POPULAR DE CHINA

1) VOLUMEN DE LA ASISTENCIA

1.1. Desempeño actual/reciente en términos de volumen:

De acuerdo con las estadísticas oficiales, la asistencia china aumentó de US\$ 650 millones en 2002 a US\$ 970 millones en 2005, elevándose luego a aproximadamente US\$ 1.000 millones en 2006 (Qi Guoqiang, 2007 – véase el gráfico siguiente), y se estima que para 2007 se sitúe entre US\$ 1.300 y US\$ 1.400 millones.

Gasto de China en asistencia externa (1998-2007)



Fuente: Qi Guoqiang (2007).

Nota: los datos abarcan la asistencia –bilateral en todos los casos- otorgada bajo la forma de donaciones, préstamos sin intereses, fondos de cooperativas y empresas mixtas para proyectos de asistencia, cooperación en ciencia y tecnología y asistencia médica.

Sin embargo, la mayoría de los especialistas chinos concuerdan en que las cifras citadas subestiman lo que podría ser la AOD de China si se aplicara la definición del CAD/OCDE (una meta de desarrollo y un componente de donaciones en los préstamos de 25% como mínimo), pues de ellas se excluye un alivio considerable de la deuda y solamente se incluye la tasa de interés subvencionada que aplica el *EXIM Bank* en sus créditos concesionales a las exportaciones. Por ello estiman que la AOD de China habría ascendido realmente a por lo menos US\$ 2.000 millones en 2006 (Brautigam 2007a/b; Lancaster, 2007; Alden, 2007), lo cual colocaría a ese país en la décimocuarta posición entre los principales donantes del mundo (en términos absolutos) y representaría aproximadamente el 0,07% de su ingreso nacional bruto (INB).

Desempeño actual/reciente en términos de volumen:

	2006 (millones de US\$)	como % del INB
Desembolsos brutos de AOD	2.000	0,07%

Fuente: rango inferior según estimaciones de Brautigam (2007a y 2007b), Lancaster (2007) y Alden (2007, p. 22).

1.2. Propósitos en términos de volúmenes futuros

Las únicas indicaciones que se han hecho públicas sobre las intenciones futuras de China en términos de asistencia se refieren a África y reflejan los compromisos contraídos en el Foro de Cooperación China-África celebrado en 2006 (FOCAC) para la duplicación de la asistencia actual, estimada por Brautigam (2007a/b) en US\$ 500 millones (que aumentaría a US\$ 1.000 millones en 2009).

Además, China prometió US\$ 3.000 millones en préstamos preferenciales a los países africanos (principalmente a través del Banco de Exportaciones e Importaciones de China, *EXIM Bank*) que, de acuerdo con la definición del CAD, se considerarían como AOD (a los que se suman US\$ 2.000 millones por créditos preferenciales otorgados a quienes exportan de China a África, que no se considerarían como tal).

En el mismo Foro, China también se comprometió a “cancelar los préstamos sin intereses otorgados por el Gobierno a aquellos países HIPC y menos desarrollados (PMD) de África que mantengan relaciones diplomáticas con China y que ya se hubieran vencido” (FOCAC, 2006). Ello significa para 31 países la cancelación de parte de su deuda con China. Brautigam (2007a/b) la valora en US\$ 1.400 millones, en tanto que Alden (2007) la estima en US\$ 1.270 millones (teniendo en cuenta el alivio de la deuda que China otorgó efectivamente hasta ahora, véase la sección 4.2).

2) PRINCIPALES ORGANISMOS Y MECANISMOS

2.1. Organismos y estructuras bilaterales

Ministerio de Comercio (MOFCOM por su sigla en inglés)

La gestión de la asistencia china está principalmente a cargo del Ministerio de Comercio (MOFCOM). La parte correspondiente dentro del mandato básico del MOFCOM dispone: “Hacerse cargo de las iniciativas de China para otorgar asistencia a países y regiones extranjeras. Formular y poner en práctica las políticas y planes de China sobre asistencia extranjera y suscribir los acuerdos que correspondan. Compilar y ejecutar programas anuales de asistencia externa. Supervisar e inspeccionar la ejecución de los proyectos chinos de asistencia externa. Gestionar el financiamiento de la asistencia externa china, sus préstamos concesionales, fondos especiales y otros fondos del Gobierno de China para la asistencia externa. Facilitar la reforma de las actuales modalidades de suministro de asistencia externa” (MOFCOM, sin fecha). Dentro del MOFCOM, el Departamento de Asistencia a Países Extranjeros/Oficina de Cooperación Económica Internacional tiene la responsabilidad de establecer la política de asistencia y gestionar su coordinación con otros ministerios (incluida la obtención del presupuesto necesario) (véase Brautigam, 2007a, p. 7; MOFCOM, 2007a).

Ministerio de Hacienda (MOF por su sigla en inglés)

El Ministerio de Hacienda de China tiene a su cargo las asignaciones presupuestarias, incluido el presupuesto del MOFCOM para la asistencia. También es responsable por los aportes que China realiza a organismos internacionales como el FMI, el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo, etc. (véase la Declaración de Objetivos del Ministerio en MOF, sin fecha).

Otros Ministerios

El Ministerio de Salud se ocupa de los equipos médicos, en tanto que el Ministerio de Educación administra las becas para que ciudadanos de países en desarrollo puedan estudiar en China. El Ministerio de Agricultura participa en proyectos agrícolas, incluida la asistencia técnica (Brautigam, 2007a, p. 7).

Autoridades locales

Las autoridades locales chinas también han comenzado a establecer relaciones con países en desarrollo, principalmente en África: “*Beijing acordó a las autoridades provinciales y municipales privilegios especiales, así como concesiones en términos de políticas y asistencia financiera para facilitar la inversión externa y participar en el comercio exterior*” (Alden, p. 29-30). Sin embargo, no queda claro si esta participación incluye la asistencia externa.

Banco de Exportaciones e Importaciones de China (EXIM Bank) (véase también Moss y Rose, 2006)

El Banco de Exportaciones e Importaciones de China, fundado en 1994, es propiedad absoluta del Gobierno y opera bajo la conducción del Consejo de Estado de China (la autoridad de mayor jerarquía dentro del Gobierno chino). Es el principal banco en lo que concierne a préstamos a gobiernos extranjeros y el único banco que otorga créditos para los préstamos concesionales del Gobierno de China (*EXIM Bank*, sin fecha). En los últimos años, los créditos del *EXIM Bank* registraron una notable expansión (Moss y Rose, 2006), llegando a desembolsar en 2006 el equivalente a US\$ 20.000 millones (*EXIM Bank*, 2007), de los cuales, sin embargo, solamente una pequeña parte podría considerarse como AOD.

2.2. Políticas y legislación básicas

Los ocho principios de Zhou Enlai sobre asistencia externa (República Popular de China, 1964)

En 1964, el entonces Primer Ministro chino Zhou Enlai visitó 10 países africanos. Durante un discurso en Mali subrayó los ocho principios que aún orientan la asistencia externa de China (véase Brautigam 2007a y 2007b): igualdad y beneficio mutuo; no interferencia en los asuntos internos ni imposición de condiciones; préstamos sin intereses y de fácil reprogramación; proyectos que hagan hincapié en la autonomía económica; generación de ingresos, construcción rápida, resultados inmediatos; equipos de la mejor calidad a precios competitivos en el mercado; máxima transferencia de tecnología y oferta de expertos en asistencia técnica que vivan de acuerdo a las condiciones locales sin recibir tratamiento especial alguno.

Documento sobre la política de China en África (República Popular de China, 2006)

Este documento abarca la política desarrollada por China en África durante *la larga historia de intercambio* entre ambas regiones y reitera el respeto de China hacia la soberanía nacional y la no interferencia en los asuntos internos de otros estados.

También describe los objetivos que China persigue a través de su política en África y las medidas necesarias para lograrlos. Los principios básicos relativos a la asistencia son:

- *el respeto por la modalidad de desarrollo que los países africanos elijan de manera independiente y el apoyo a sus iniciativas tendientes a un mayor crecimiento a través de la unidad;*
- *el beneficio mutuo, la reciprocidad y la prosperidad común;*
- *el fortalecimiento de la cooperación con África en el ámbito de las Naciones Unidas y otros sistemas multilaterales (...) y la continua insistencia ante la comunidad internacional para que se preste mayor atención a los aspectos relativos a la paz y el desarrollo en África, y*
- *el aprendizaje mutuo sobre la base de las respectivas experiencias en términos de gobernanza y desarrollo.*

En la política también se especifican las áreas de cooperación: i) política, ii) económica (comercio, inversión, infraestructura, recursos naturales, asistencia, reducción y alivio de la deuda), iii) los sectores de la educación, la ciencia, la cultura y la salud y el sector social, y iv) paz y seguridad.

Plan de Acción de Beijing del FOCAC (2007-2009) (FOCAC, 2006)

Durante la última Conferencia Ministerial del FOCAC celebrada en Beijing en noviembre de 2006 se realizaron avances sustanciales hacia la puesta en práctica de la política de China en África, que tuvieron como resultado el Plan de Acción de Beijing, donde se traza un mapa de ruta para la cooperación entre China y 48 países africanos en el período 2007-2009. Se especifica asimismo la cooperación en las amplias áreas que abarca la política de China en África y se formulan compromisos concretos, principalmente en los ámbitos del comercio y la inversión, pero también en la asistencia y el alivio de la deuda (véanse mayores detalles de estos compromisos en las secciones 1.2, 4.2 y 4.4)

3) PAÍSES BENEFICIARIOS Y CRITERIOS DE ASIGNACIÓN

3.1. Países beneficiarios

Las estadísticas chinas sobre asistencia no incluyen un desglose por regiones o países. Hasta 2006, China mantenía proyectos de asistencia en curso en 86 países en desarrollo, y el número de países beneficiarios o ex beneficiarios de su asistencia ascendía a 114 (Brautigam, 2007a).¹

¹ Sobre la base de información extraída de Brautigam (2007a), Hubbard (2007) y el Programa de Fortalecimiento de las Capacidades de los Países HIPC, entre ellos se incluyen por los menos los 69 países siguientes:

- 41 países africanos: Angola, Benín, Botswana, Burundi, Camerún, Cabo Verde, Comoras, República del Congo, Costa de Marfil, República Democrática del Congo, Djibouti, Egipto, Guinea Ecuatorial, Eritrea, Etiopía, Gabón, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kenya, Liberia, Madagascar, Mali, Mauritania, Mauricio, Marruecos, Mozambique, Níger, Nigeria, Rwanda, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Sudáfrica, Sudán, Togo, Tanzania, Túnez, Uganda, Zambia y Zimbabwe.
- 16 países asiáticos: Bangladesh, Camboya, Indonesia, Laos, Maldivas, Mongolia, Myanmar, Corea del Norte, Pakistán, Filipinas, Siria, Tayikistán, Turkmenistán, Uzbekistán, Vietnam y Yemen
- 8 países de América Latina y el Caribe: Bolivia, Guyana, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Suriname, Trinidad y Tobago y Venezuela, y
- 4 países de Oceanía y el Pacífico: Samoa, Fiji, Papua Nueva Guinea y Tonga.

Entre 2000 y 2003, el 44% de la asistencia china se destinó a África (Li Zhaoxing, 2003), y el propósito de China es duplicarla a US\$ 1.000 millones anuales para el año 2009. Sin embargo, recientemente se produjo una notable expansión de los préstamos del *EXIM Bank* de China a África, que en 2006 representaron compromisos por US\$ 19.000 millones. Según la información obtenida de diversas fuentes (BBC, 2007a; Gill y Reilly, 2007; Jacoby, 2007; Moss y Rose, 2006; Reisen y Ndoye, 2007), los principales países africanos beneficiarios de la asistencia china serían: Angola, Congo-Brazzaville, República Democrática del Congo, Etiopía, Guinea Ecuatorial, Ghana, Mozambique, Sudán, Zimbabwe y Zambia. Se estima que estos países representan más del 80% de los préstamos que China otorga a África. Sin embargo, la mayoría de los préstamos destinados a países de medianos ingresos y/o productores de petróleo (como Angola y Guinea Ecuatorial) no son concesionales y por lo tanto no se consideran como AOD.

La información disponible sobre la asistencia de China a países no africanos es mucho menor, aunque registra una intervención considerable en países asiáticos como Camboya, Laos, Corea del Norte y Vietnam.

Como puede apreciarse en la lista que figura en la nota al pie, la asistencia china no se centra necesariamente en los países más pobres o menos avanzados y desarrolla programas en al menos 15 países de medianos ingresos. Es imposible estimar la escala relativa de la asistencia a los países de bajos y medianos ingresos, aunque en la lista de beneficiarios de la asistencia china los primeros son más numerosos.

3.2. Criterios de asignación

3.2.1. Criterios de preselección

El único criterio de preselección para recibir la asistencia china es que los países beneficiarios acepten la política de "Una sola China" (es decir, que no reconozcan a Taiwán ni mantengan relaciones diplomáticas con ese país). Esta política está dando sus frutos. Por ejemplo, solamente cuatro países africanos mantienen relaciones diplomáticas con Taiwán. Sin embargo, "*la cooperación económica con fines de lucro auspiciada por el gobierno*" puede incluso mantenerse en otros países: por ejemplo, hay empresas chinas que compiten por contratos en Swazilandia y Malawi, ambos aliados incondicionales de Taiwán (Brautigam, 2007a, p24).

En lo que concierne a los préstamos concesionales del *EXIM Bank*, en Brautigam (2007a) se indica que solamente pueden usarse para financiar proyectos por un monto mínimo de US\$ 2,4 millones, en los cuales los bienes y servicios chinos representen por lo menos el 50%.

3.2.2. Criterios de asignación

Los criterios de asignación de la asistencia china no se han especificado con precisión. Hasta su reciente y acelerado crecimiento y liberalización económica, en la asignación china prevalecían los intereses de tipo estratégico y la duración y alcance de las alianzas políticas. Sin embargo, últimamente surgió otro factor determinante: la oportunidad de obtener acceso a recursos naturales (especialmente al petróleo) a través del comercio y la inversión. No obstante, si bien este factor ha sido uno de los motivos principales de la notable expansión de algunos de los préstamos más importantes del *EXIM Bank*, la mayor parte del resto de la asistencia china continúa destinándose a países con relativa escasez de recursos.

4) POLÍTICAS DE ASISTENCIA

4.1. Concesionalidad

La mayoría de la asistencia bilateral china es altamente concesional y se otorga bajo la forma de donaciones o de préstamos sin intereses, que en el caso de los créditos de gobierno a gobierno tienen un plazo de vencimiento de aproximadamente 20 años. Las condiciones de los préstamos concesionales del *EXIM Bank* son ligeramente distintas (según la información obtenida en los países beneficiarios y la traducida de fuentes chinas, principalmente de la Legislatura de la Provincia de Gansu publicada en <http://www.gsfbz.gov.cn/law-1/news/searchresult.asp>) (véase el cuadro abajo).

Condiciones de los préstamos concesionales del *EXIM Bank* de China:

	Préstamos del Gobierno de China	Préstamos del <i>EXIM Bank</i>
Componente de donaciones (%)	?	?
Vencimiento (años)	20 años	10 - 25 años
Período de gracia (años)	10 años	0 - 7 años
Tasa de interés (%)	0%	1% - 3 %
Cargos por servicio (%)	-	-
Moneda	?	Mayormente US\$, parte en renminbi

Fuente: Hubbard (2007), cálculos propios.

De acuerdo con estas condiciones, casi todos los préstamos concesionales del *EXIM Bank* podrían considerarse como AOD según el método de cálculo del CAD/OCDE (como reflejo de lo que ha sido una política deliberada de China – véase también Brautigam 2007a). Asimismo, en los casos necesarios China ha aplicado en lo posible las condiciones más concesionales para ajustarse a los niveles mínimos de concesionalidad del FMI (35% o 50%, según el método de cálculo del FMI).

Según los países HIPC, Burundi, Guinea-Bissau, Mali, Nicaragua y Sierra Leona recibieron de China la totalidad de su asistencia bajo la forma de donaciones. Casi todos los demás, excepto los que no aplican programa alguno del FMI (como Angola, Sudán, Zimbabwe) recibieron préstamos concesionales (con un componente de donaciones superior al 35%, según el método de cálculo del FMI) o incluso altamente concesionales (más del 50%) y con frecuencia algunas donaciones.

Finalmente, parte de la asistencia de China (por ejemplo, a Angola, Sudán y Zimbabwe) se reembolsa mediante un "intercambio de trueque". Los fondos no se prestan al país beneficiario sino a una empresa constructora china que desarrollará un proyecto. Como contrapartida, el gobierno del país en desarrollo le otorga a la misma empresa o a otra el derecho a extraer petróleo o recursos minerales mediante su participación en el capital accionario de una empresa nacional, o permisos de producción (Kurlantzick 2006; Jacoby 2007; Reisen y Ndoye 2007).

4.2. Tipos de asistencia

China no presta apoyo presupuestario alguno y la mayor parte de su asistencia se desarrolla bajo la forma de proyectos, ayuda en especie, asistencia técnica y alivio de la deuda (véase la sección 1). Así se refleja precisamente en el análisis de los países HIPC, donde prácticamente todos ellos indican que China no ofrece asistencia para programas.

Se estima que China concedió (hasta mediados de 2007) alivio de la deuda a 17 países HIPC por US\$ 281 millones (en términos de valor presente neto). El alivio de la deuda que prestó en 2006 (calculado como la diferencia entre el alivio total hasta fines de junio de 2007, y fines de julio de 2006) ascendió a US\$ 19,8 millones (AIF y FMI, 2006 y 2007).

En principio, China mantiene un firme compromiso con el fortalecimiento de las capacidades de los beneficiarios (Qi Guoqiang, 2007). Ha habido mucha publicidad negativa (incluido el resentimiento de los trabajadores en los países beneficiarios) con respecto al ingreso de personal de supervisión y mano de obra de China para colaborar en la puesta en práctica de los proyectos a los efectos de garantizar su pronta ejecución (véase Moss y Rose, 2006; Gill y Reilly, 2007). No obstante, existe considerable evidencia de que las empresas chinas realmente contratan personal local cuando sus capacidades son adecuadas y cuando los gobiernos de los países beneficiarios indican la importancia de hacerlo, como sucedió en Etiopía, Ghana y Tanzania, donde el 80% al 100% de la contratación se realiza a nivel local (PFC HIPC; *Centre for Chinese Studies*, 2006).

De acuerdo con los países HIPC, el grado de coordinación entre la asistencia técnica china y los planes que desarrollan los gobiernos de los países beneficiarios muestra una considerable variabilidad, registrándose las prácticas óptimas en tal sentido en Sierra Leona y Uganda (100% de alineación), seguidos por Etiopía y Mali (entre el 67% y el 99% de alineación). Los países HIPC son menos concluyentes con respecto a la medida en que la asistencia técnica contribuye al fortalecimiento de capacidades sostenibles, aspecto en el que únicamente Mali presenta un nivel superior al 50%.

4.3. Canales de asistencia

China realiza aportes a la mayoría de los organismos internacionales, incluidos el FMI, el Banco Mundial (en 2007 efectuó por primera vez aportes al proceso de reposición de fondos AIF15), el BAfD/FAfD, el BASD y al presupuesto básico de Naciones Unidas, al igual que a varios de sus organismos, como FAO, FNUDC (Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización), UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas), UNICEF y PMA (Programa Mundial de Alimentos). También ha contribuido a sufragar los costos directos de algunas instituciones, por ejemplo mediante el cofinanciamiento de las Reuniones Anuales del BAfD celebradas en Shanghai en 2007, y la construcción del Centro de Conferencias de la Unión Africana en Addis Ababa (MOFCOM, 2007b). No es posible cuantificar las proporciones de su asistencia multilateral y total.

China no posee experiencia en prestar asistencia a organizaciones no gubernamentales (ONG) y aparentemente las autoridades chinas *se han hartado de formular proyectos de asistencia en apoyo a las ONG* (Kurlantzick, 2006, p3).

Casi toda la asistencia china tiene lugar de gobierno a gobierno. La asistencia tradicional bajo la forma de donaciones o de préstamos a baja tasa de interés en general se ha reflejado en el presupuesto, pero no siempre sucede así en el caso de los créditos concesionales a las exportaciones, especialmente cuando el financiamiento se canaliza a la empresa exportadora en lugar del gobierno del país beneficiario. La consecuencia de ello para los países HIPC es que, mientras Bolivia, Etiopía,

Mauritania y Rwanda indican que toda la asistencia china se registra en el presupuesto, aproximadamente la mitad de los demás países informan lo contrario.

4.4. Sectores y proyectos

En términos generales, la asistencia china tradicional mediante donaciones y préstamos sin intereses continúa distribuyéndose equilibradamente entre la infraestructura para el transporte (ferroviario, vial), los sectores sociales y la construcción (edificios para ministerios y parlamentos, centros de conferencias, estadios deportivos, etc.). En consecuencia, al referirse a la asistencia durante el Foro África-China 2006, China asumió los siguientes compromisos para sectores específicos, todos a cumplirse a más tardar en 2009 (FOCAC, 2006):

- llegar a otorgar 4.000 becas universitarias anuales para el año 2009;
- construir 100 escuelas rurales, 30 hospitales y 30 centros para la prevención y el tratamiento de la malaria;
- construir 10 centros de demostración de tecnología agrícola dotados con 100 expertos de primer nivel en agricultura;
- crear entre tres y cinco zonas especiales de cooperación económica para inversiones chinas, y
- enviar 300 jóvenes voluntarios a trabajar en África.

Sin embargo, el reciente desarrollo económico de China y su uso de créditos concesionales a las exportaciones le ha permitido una notable diversificación sectorial, especialmente en áreas de alta tecnología como las telecomunicaciones, la energía y la minería. En el cuadro siguiente se presentan dos estimaciones del desglose sectorial de los créditos chinos a las exportaciones. La participación del Banco Mundial en el sector energético puede ser mayor porque incluye a Angola y Sudán.

Desglose de los distintos tipos de AOD (compromisos contraídos, a menos que se especifique lo contrario):

	Banco Mundial (no publicado)¹	Hubbard (2007) y PFC HIPC ²
Energía	28%	18,5%
Telecomunicaciones	19%	14,5%
Transporte	13%	27,0%
Construcción	No informado	22,0%

¹ Fuente: datos del Banco Mundial no publicados, citados en Reisen y Ndoye (2007, p. 35).

² Fuente: sobre la base de Hubbard (2007 y comunicaciones personales) y de contratos de préstamos proporcionados por países HIPC; los datos de 40 proyectos/programas desarrollados en 26 países entre 1995 y 2007 representan un desembolso total de US\$ 853 millones.

Esta diversificación ha hecho que la asistencia china gane gran popularidad entre los países HIPC debido a su financiamiento de la infraestructura y la producción de recursos naturales, en tanto que los donantes miembros del CAD continúan centrándose mayormente en la salud, la educación y la gobernanza. Tres cuartas partes de los países HIPC asignan un gran valor a la asistencia china precisamente porque abarca estos nuevos sectores. Sin embargo, su evaluación sobre la alineación de la asistencia china total con sus prioridades y estrategias muestra una mayor variación, pues tres países (Etiopía, Guyana y Sierra Leona) indican el 100% de

alineación, dos tercios señalan que la alineación supera el 50% y un tercio considera que es inferior a ese porcentaje.

4.5. Flexibilidad

Puesto que China normalmente no presta asistencia a través de Enfoques basados en programas (PBA en inglés), tampoco la otorga a un país beneficiario que esté experimentando un choque exógeno negativo o un déficit presupuestario o de balanza de pagos. Por ello, la mayoría de los países HIPC le asignan a China un puntaje relativamente bajo en términos de flexibilidad, con la excepción de unos pocos (Guinea-Bissau, Guyana, Mozambique) donde China ha demostrado su disposición a modificar la asignación de su asistencia de conformidad con las cambiantes prioridades de los gobiernos.

4.6. Previsibilidad

La asistencia tradicional de China en general se otorga mediante un acuerdo marco multianual que puede revisarse todos los años o cada dos o tres años mediante inspecciones y negociaciones a alto nivel. Sin embargo, los compromisos para proyectos que contrae el *EXIM Bank* a menudo se destinan a proyectos individuales y únicos, no forman parte de planes multianuales y por lo tanto son menos previsibles. Por ello, las evaluaciones de los países HIPC sobre la previsibilidad multianual de la asistencia china registran variaciones considerables, dependiendo del tipo de financiamiento que recibe el gobierno. Etiopía, Guinea-Bissau y Uganda indican que reciben casi toda la asistencia china a través de una programación multianual, pero la mitad de los países HIPC señalan que prácticamente tal programación no existe.

Por otra parte, aparentemente todos los tipos de asistencia china se desembolsan de manera fiable y rápida (en algunos casos debido a su condicionalidad y la consiguiente facilidad en la contratación de maquinaria y mano de obra). La mitad de los países HIPC (incluidos Etiopía, Guinea-Bissau, Guyana, Mali y Nicaragua) indican que el 100% de la asistencia se desembolsa dentro del ejercicio económico previsto, mientras que una cuarta parte de ellos sostiene que ese porcentaje varía entre el 75% y el 99%, lo cual implicaría un nivel de previsibilidad superior al de varios donantes miembros del CAD, de acuerdo con lo informado en la encuesta de la Declaración de París. También se reduce a niveles mínimos toda comisión por compromiso de recursos que deba pagarse semestralmente sobre el saldo no desembolsado de créditos a las exportaciones.

4.7. Condicionalidad

De acuerdo con su política de no interferencia en los asuntos internos de otros países, China no impone condicionalidad alguna de tipo macroeconómico, político o sectorial en sus programas de asistencia. En consecuencia, se considera que estas condicionalidades no son onerosas ni generan retrasos y para los países HIPC son una de las características atractivas de la asistencia china. Solamente se imponen tipos de condicionalidades específicas para determinados proyectos (véase la sección 5.1).

4.8. Diálogo en términos de políticas

China no desempeña un papel significativo en el diálogo sobre políticas macroeconómicas o sectoriales con los países beneficiarios, excepto cuando actúa como prestamista de gran importancia para un sector o subsector específico, como las telecomunicaciones o el transporte ferroviario. Si bien los países HIPC señalan que en

la mayoría de los casos China no ha tenido intervención alguna en el diálogo sobre políticas, unos pocos países indican que ha desempeñado un papel activo en apoyo de las políticas y programas públicos.

Los desembolsos de la asistencia de China no mantienen vínculo alguno con los desembolsos de las IBW: de hecho, teniendo en cuenta la escala de su programa de asistencia, algunos países beneficiarios (principalmente los que no desarrollan programas con las IBW o no reciben asistencia significativa de la OCDE, como Angola, Sudán y Zimbabwe) consideran la asistencia china como un medio de diversificarse y apartarse de los programas de la OCDE y las IBW. Los países HIPC confirman que no existen vínculos con los programas de las IBW.

5) PROCEDIMIENTOS DE ASISTENCIA

5.1 Condiciones previas

Como es común para la mayoría de los donantes, para que los préstamos bilaterales de China se hagan efectivos se requiere un dictamen legal. Asimismo, antes de que se puedan liberar los fondos, el prestamista (es decir, el Gobierno de China a través del *EXIM Bank*) debe recibir la siguiente documentación:

- Copias del Contrato de Préstamo Concesional;
- Copias del Contrato Comercial y otros documentos pertinentes vinculados al mismo;
- Programa de giro de fondos;
- Evidencia de la apertura de una cuenta por parte del prestatario, de conformidad con el Contrato de Préstamo Concesional;
- Certificación del prestatario de las firmas de sus representantes que suscriban el Contrato de Préstamo Concesional, y
- Evidencia del pago de comisiones por administración y compromiso de recursos.

China no insiste en establecer unidades ejecutoras paralelas, fundamentalmente porque en la mayoría de los casos la ejecución de los proyectos está a cargo de empresas chinas. China establece cuentas bancarias separadas para cada proyecto pero no insiste en que el gobierno beneficiario haga otro tanto. En lo que respecta al financiamiento de contrapartida, los países HIPC indican que es variable: en Rwanda, Sierra Leona y Zambia no se requiere y en Uganda y Etiopía es muy poco significativo.

En consecuencia, según los países HIPC, las condiciones previas generales que impone China no son muy onerosas y los retrasos que causan en la ejecución de los proyectos son relativamente breves (menos de seis meses en la mayoría de los casos). Burundi, Camerún, las Comoras y Mozambique indican que esos retrasos son insignificantes.

5.2 Métodos de desembolso

La mayor parte de la asistencia china (especialmente los créditos concesionales a las exportaciones) se presta bajo la forma de proyectos asignados a empresas chinas y ejecutados por ellas. Por lo tanto, casi siempre el método de desembolso consiste en el pago directo al proveedor chino. La mayoría de los países HIPC (excepto Honduras y

Nicaragua) indican que más de dos tercios de la asistencia china se desembolsan de esta forma, pero parte de ella se canaliza a través de adelantos iniciales en efectivo girados a las cuentas de los gobiernos, seguidos por el reembolso de los tramos posteriores. El menor retraso en la ejecución de proyectos como consecuencia de los métodos de desembolso (0 a 3 meses) se registra en Guyana, Mauritania y Rwanda.

5.3 Procedimientos de desembolso

Para todos los retiros de fondos, con excepción del inicial, es necesario que la institución prestataria (es decir, el beneficiario de la asistencia china) envíe sus instrucciones de pago. Todos los pagos deben cumplir el programa de desembolsos y los fines estipulados en el contrato.

En algunos casos de asistencia "tradicional" china se aplican los procedimientos financieros del beneficiario, y para los créditos concesionales a las exportaciones se utilizan empresas que se encargan de la contabilidad financiera y la presentación de informes. Dos tercios de los países HIPC indican que, además de los procedimientos públicos habituales, China solamente exige informes financieros, registrándose la práctica óptima en tal sentido en Camerún, Comoras, Honduras, Mali, Mauritania, Nicaragua, Rwanda y Zambia.

5.4 Procedimientos de adquisición

Para su asistencia tradicional, en algunos casos China ha exigido que un elevado porcentaje de los contratos se asignen a empresas chinas, y a menudo que los insumos (bienes de capital y mano de obra) se importen de China. En su mayor parte, los nuevos créditos concesionales a las exportaciones están específicamente condicionados a la ejecución por parte de empresas chinas, si bien estas empresas disponen de cierta libertad para adquirir alrededor del 10% al 30% de los bienes y, especialmente, contratar mano de obra en el país beneficiario o en terceros países. Es por ello que la mayoría de los países HIPC señalan que la asistencia china está condicionada en un 50% a 100%, a pesar de que Rwanda y Zambia indican que su flexibilidad es mayor.

No obstante, en la práctica las consecuencias de esta condicionalidad no son tan negativas como en el caso de otros donantes. Los países HIPC indican que los retrasos causados por aspectos vinculados a las adquisiciones son relativamente breves (aproximadamente tres a seis meses), y en Mauritania y Rwanda prácticamente no existen. Además, los costos de los proyectos continúan siendo muy competitivos en comparación con sus contrapartes en la OCDE, en parte debido al menor costo de la tecnología y en parte a la competencia que se registra entre empresas chinas (*Centre for Chinese Studies*, 2006; *Global Economic Governance Programme*, 2007 e información de los países HIPC).

5.5 Coordinación

Hasta hace poco tiempo China no había demostrado mucho entusiasmo en coordinar sus acciones con el CAD y otras instituciones donantes. Tampoco es signatario de la Declaración de París. En consecuencia, los países HIPC en general señalan un bajo nivel de armonización con otros donantes, con la excepción de Etiopía.

Sin embargo, China analiza actualmente formas de mejorar la gestión de su propia asistencia y fortalecer la coordinación con otros donantes. Ha mantenido negociaciones de alto nivel con el CAD y varios gobiernos miembros de la OCDE y

ha participado en misiones de aprendizaje a Suecia y al Reino Unido con el mismo propósito. También ha actuado en asociación con donantes miembros de la OCDE (principalmente Japón) y con organismos internacionales (fundamentalmente el BAFD, el BAsD y la AIF) en el cofinanciamiento de proyectos y programas y en acuerdos trilaterales en los que un donante miembro de la OCDE financia a organismos chinos. En diciembre de 2007 el Banco Mundial y China acordaron desarrollar proyectos conjuntos en África, principalmente a través del *EXIM Bank* de China (BBC, 2007b).

Por último, también existen indicios de que China está aumentando su participación en foros de donantes a nivel de país, aunque hasta ahora lo ha hecho mayormente en calidad de "observador" (por ejemplo, en Camboya, Etiopía, Tanzania, Uganda y Vietnam).

Principales fuentes de consulta (todas las fuentes de Internet citadas se consultaron los días 2 de abril de 2008)

Alden, Chris (2007), *“China in Africa”*, 157 p. Zed Books, Londres

Bates, Gill y James Reilly (2007), *“The Tenuous Hold of China Inc on Africa”*, *The Washington Quarterly* 30:3 p. 37–52, en:
www.twq.com/07summer/docs/07summer_gill_reilly.pdf

BBC (2007), *“China opens Coffers for minerals”*, en:
<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/7000925.stm>

BBC (2007b), *“Bank mulls Africa role with China”*, en:
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7150388.stm>

Brautigam, Deborah (2007a), *“China’s Foreign Aid in Africa: What do we know”*, documento preparado para la Conferencia sobre China en África: consideraciones geopolíticas y geoeconómicas, 31 de mayo al 2 de junio, John F. Kennedy School, Universidad de Harvard.

Brautigam, Deborah (2007b), *“Chinese Aid in Africa: Doing Well by Doing Good?”*, presentación preparada para el Programa de Estudios sobre África de la Universidad John Hopkins, en: www.sais-jhu.edu/programs/africa/syllabi/brautigam.pdf

Centre for Chinese Studies (2006), *“China’s Interest and Activity in Africa’s Construction and Infrastructure Sectors”*, preparado para la representación de DFID en China, Centre for Chinese Studies, Universidad Stellenbosch, noviembre de 2006, en: www.ccs.org.za/downloads/DFID%203rd%20Edition.pdf

EXIM Bank (sin fecha) *“The Export-Import Bank of China – Profile”*, en:
<http://english.eximbank.gov.cn/profile/introduction.jsp>

EXIM Bank (2007), *“2006 Annual Report”*, en:
<http://english.eximbank.gov.cn/annual/2006.pdf>

FOCAC (2006), “*Forum on China-Africa Cooperation – Beijing Action Plan (2007-2009)*”, en: www.fmprc.gov.cn/zflt/eng/zxxx/t280369.htm

Global Economic Governance Programme (2007), “*New Directions in Development Assistance – Conference Report*”, Universidades de Oxford y Cornell, 11-12 de junio de 2007, en: www.globaleconomicgovernance.org/docs/Conference%20Report.pdf

Hubbard, Paul (2007), “*Aiding Transparency: What We Can Learn About China ExIm Bank’s Concessional Loans*”, Centro de Desarrollo Mundial, Documento de trabajo N° 126, en: www.cgdev.org/content/publications/detail/14424

AIF y FMI (2007), “*Iniciativa para los Países Pobres Más Endeudados (PPMA) e Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM) — Informe de actividades*”, preparado por funcionarios de la AIF y el FMI, 28 de agosto de 2007, en: <http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/ProgressReports/21501008/HIPCProgressReport20070828.pdf>

AIF y FMI (2007), “*Iniciativa para los Países Pobres Más Endeudados (PPMA) e Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM) — Informe de actividades*”, preparado por funcionarios de la AIF y el FMI, 21 de agosto de 2007, en: www.imf.org/external/np/pp/eng/2006/082106.pdf

Jacoby, Ulrich (2007), “*Getting Together – The new partnership between China and Africa for aid and trade*”, Finanzas y Desarrollo, junio de 2007, volumen 44, número 2, en: www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2007/06/jacoby.htm

Kurlantzick (2006), “*China’s Safari: China’s Move into Africa and Its Implications for Aid, Development, and Governance*”, Perspectivas del programa de China en términos de políticas, Fundación Carnegie para la Paz Internacional, Informe sobre políticas, noviembre de 2006, en: www.carnegieendowment.org/files/kurlantzick_outlook_africa2.pdf

Lancaster, Carol (2007), “*The Chinese Aid System*”, Centro de Desarrollo Mundial, junio de 2007, en: www.cgdev.org/content/publications/detail/13953/

Li Zhaoxing (2003), “*Report by H. E. Mr. Li Zhaoxing, Minister of Foreign Affairs to the Second Ministerial Conference of the China-Africa Cooperation Forum*”, Addis Ababa, 15 de diciembre de 2003, en: www.china.org.cn/english/features/focac/184464.htm

MOF (sin fecha) “*The Mandate of the Ministry of Finance*”, en: www.mof.gov.cn/english/english.htm#

MOFCOM (sin fecha) “*Main Mandate of the Ministry of Commerce*”, en: <http://english.mofcom.gov.cn/mission.shtml>

MOFCOM (2007a), “*Department of foreign aids held ‘inter-ministerial communication meeting on foreign aids’*”, boletín de noticias de MOFCOM, 11 de octubre de 2007, en: <http://yws2.mofcom.gov.cn/aarticle/workaffair/200710/20071005157437.html>

MOFCOM (2007b), “Assistant Minister Wang Chao Meets Deputy Chairman of African Union Commission”, en:
<http://yws2.mofcom.gov.cn/aarticle/workaffaircenter/200707/20070704938842.html>

Moss, Todd y Sarah Rose (2006), “China Exim Bank and Africa: New Lending, New Challenges”, en: www.cgdev.org/content/publications/detail/11116

República Popular de China (1964), “*Eight Principles Guiding China's Economic and Technical Aid to Other Countries*”, Beijing, 1964 (mimeo)

República Popular de China (2006), “China’s African Policy”, enero de 2006, en:
<http://chinese-embassy.org.uk/eng/zxxx/t230615.htm>

Qi Guoqiang (2007), “China’s Foreign Aid: Policies, Structure, Practice and Trend”, presentado en la Conferencia ‘*New Directions in Development Assistance*’, Universidades de Oxford y Cornell, 11-12 de junio de 2007.

Reisen, Helmut y Sokhna Ndoeye (2007) “*Prudent vs. Imprudent Lending to Africa after HIPC and MDRP*”, setiembre de 2007, Segunda versión preliminar, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.