

*Tendiendo puentes:
El papel cada vez más importante de China
en el financiamiento de infraestructura en
África al sur del Sahara*

Resumen

**Vivien Foster
William Butterfield
Chuan Chen
Nataliya Pushak**



THE WORLD BANK



PPIAF

PUBLIC-PRIVATE INFRASTRUCTURE ADVISORY FACILITY

Resumen

En años recientes, varias economías emergentes han empezado a desempeñar un papel cada vez más importante en el financiamiento de proyectos de infraestructura en África al sur del Sahara. En conjunto, el volumen de estos flujos de recursos es actualmente comparable a la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) procedente de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) o al capital proveniente de inversionistas privados. Entre estos países que suministran financiamiento y que no son miembros de la OCDE se cuentan China, India y los Estados del Golfo, siendo China claramente el mayor participante.

Esta nueva tendencia es reflejo de una situación económica y política mucho más positiva en África al sur del Sahara. El crecimiento del PIB real en la región se ha mantenido en 4% a 6% durante varios años, favorecido por una mejora del clima para la inversión. El surgimiento de las economías de China e India ha estimulado la demanda mundial de petróleo y otros productos básicos. En África abundan estos productos y la región tiene una oportunidad histórica de explotar sus recursos naturales e invertir los ingresos derivados de ellos para ampliar su base económica y respaldar así el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. En este contexto, la cooperación sur-sur constituye una vía a través de la cual los beneficios del desarrollo económico en Asia y Oriente Medio pueden transferirse al continente africano, mediante una profundización, en forma paralela, de las relaciones comerciales y de inversión.

El financiamiento procedente de China suele destinarse a proyectos de infraestructura de gran envergadura, especialmente de generación de energía hidroeléctrica y ferrocarriles. Más de 35 países africanos están concertando acuerdos con China para el financiamiento de infraestructura; los principales receptores son Nigeria, Angola, Sudán y Etiopía. El financiamiento se encauza principalmente a través del China Export-Import Bank (en adelante, Ex-Im Bank de China) en condiciones marginalmente concesionarias, pero considerablemente menos favorables que las condiciones en que se otorga la AOD. Gran parte del financiamiento se ha destinado a países que no son beneficiarios de las recientes iniciativas de alivio de la deuda. En algunos casos, el financiamiento para infraestructura se combina con el aprovechamiento de recursos naturales, a través de un mecanismo conocido como la “modalidad de Angola”. El volumen de recursos financieros provenientes de China es suficientemente importante como para contribuir de manera significativa a satisfacer las enormes necesidades de infraestructura de África. En ese sentido, ofrece muy buenas oportunidades para el desarrollo de la región.

A pesar de la importancia del financiamiento chino para la infraestructura africana, se sabe relativamente poco sobre su cuantía. La finalidad principal de este estudio es determinar la magnitud de estos flujos financieros mediante la recopilación de información pública de diversas fuentes en idioma chino. De esta manera, es posible documentar la distribución

geográfica de los recursos, los tipos de infraestructura financiada, el volumen y las condiciones de financiamiento de los proyectos y los mecanismos a través de los cuales se suministran los recursos. Los resultados del estudio plantean cuestiones más profundas sobre el impacto económico, social y ambiental de los proyectos en cuestión. Este tema no forma parte de la presente investigación, pero sin duda es importante y merece atención en el futuro.

Cuantía del financiamiento procedente de China para proyectos de infraestructura

China y África tienen una larga trayectoria de vínculos políticos y económicos que se han intensificado considerablemente en los últimos años. Tanto el comercio bilateral como la inversión extranjera directa (IED) de China en África prácticamente se cuadruplicaron entre 2001 y 2005, acompañados de un importante influjo de empresas y trabajadores chinos a la región. El sector de recursos naturales, sobre todo el del petróleo y en menor medida el de los minerales, ha sido el principal foco de atención de la IED de China en África y de las exportaciones africanas a China. Sin embargo, este país sigue siendo un participante relativamente pequeño en el sector petrolero de África en comparación con los países de la OCDE. El aumento de la actividad comercial entre China y África ha estado acompañado de una importante expansión de la asistencia económica oficial de ese país a la región, ayuda que se concentra principalmente en la infraestructura y suele encauzarse a través del Ex-Im Bank de China.

Para formarse una idea más clara de la cuantía y la naturaleza del financiamiento, se construyó una base de datos de proyectos con financiamiento chino, inicialmente a partir de informes de prensa y posteriormente mediante la verificación de la información en sitios web en idioma chino de acceso público. La base de datos abarca el período de 2001–07. A partir de los datos recopilados en ella se puede calcular que los compromisos de financiamiento de China para proyectos de infraestructura en África aumentó de menos de US\$1.000 millones al año en 2001–03 a unos US\$1.500 millones al año en 2004–05, hasta alcanzar a por lo menos US\$7.000 millones en 2006 (oficialmente en China el “año de África”), para situarse luego en US\$4.500 millones en 2007.

Aproximadamente la mitad de los 40 proyectos confirmados contaron con compromisos de financiamiento de China por un monto inferior a US\$50 millones. Sin embargo, en unos seis casos el financiamiento procedente de ese país ha demostrado ser capaz de movilizar, por sí solo, contribuciones muy voluminosas por valor de más de US\$1.000 millones para proyectos individuales. En total, por lo menos 35 países de África al sur del Sahara se han beneficiado de financiamiento chino o están en conversaciones sobre oportunidades de financiamiento.

En general, las autoridades africanas han acogido con beneplácito el nuevo enfoque de China respecto de la asistencia para el desarrollo, que evita toda interferencia en los asuntos internos de los países, hace hincapié en el trabajo en colaboración y la solidaridad entre las naciones en desarrollo, y ofrece un

modelo de desarrollo alternativo basado en un rol más central del Estado. Sin embargo, en el ámbito de la sociedad civil se han formulado varios comentarios en los que se expresa preocupación acerca de las normas sociales y ambientales aplicadas en los proyectos. El Ex-Im Bank de China tiene sus propias normas ambientales, y su política consiste en atenerse a la normativa ambiental del país anfitrión.

Distribución por sectores del financiamiento procedente de China para proyectos de infraestructura

En lo que respecta a la distribución sectorial, un gran porcentaje del financiamiento de procedencia china se asigna a proyectos de infraestructura generales y multisectoriales, en el marco de amplios convenios de cooperación bilateral que permiten asignar recursos de acuerdo con las prioridades del gobierno. Sin embargo, es evidente que los dos sectores que más se han beneficiado son los de energía eléctrica (principalmente energía hidroeléctrica) y transporte (sobre todo ferrocarriles).

En el sector de energía eléctrica, las actividades de China se han centrado en la construcción de grandes proyectos hidroeléctricos. A fines de 2007, China estaba suministrando US\$3.300 millones para la construcción de diez importantes proyectos hidroeléctricos que en conjunto sumaban unos 6.000 megavatios (MW) de capacidad instalada. Una vez que se encuentren terminados, estos proyectos aumentarán en aproximadamente 30% el total de la capacidad disponible de generación de energía hidroeléctrica en África al sur del Sahara. También se han realizado algunas actividades de generación de

energía térmica y de transmisión, pero en una escala mucho menor.

China ha vuelto a invertir en medida considerable en el sector de ferrocarriles, con compromisos de financiamiento del orden de US\$4.000 millones. Entre los proyectos cabe señalar la rehabilitación de más de 1.350 km de vías férreas ya existentes y la construcción de más de 1.600 km de nuevas ferrovías. Para poner esto en perspectiva, la red ferroviaria de toda África suma alrededor de 50.000 km. Los mayores acuerdos de financiamiento corresponden a Nigeria, Gabón y Mauritania.

En el sector de tecnología de la información y comunicaciones (TIC), la participación de China consiste principalmente en la venta de equipo a empresas nacionales del ramo, mediante contratos comerciales normales o financiamiento intergubernamental vinculado a las compras de equipo de procedencia china por empresas de comunicaciones de propiedad estatal. Un aspecto importante ha sido la creación de redes de base a nivel nacional. En total, en el período de 2001–07, empresas chinas de telecomunicaciones suministraron casi US\$3.000 millones en equipos de TIC, principalmente en Etiopía, Sudán y Ghana.

En los sectores de ferrocarriles y abastecimiento de agua, China ha proporcionado financiamiento para un número importante de proyectos, pero los volúmenes han sido mucho menores que en los otros tres sectores; en conjunto, ambos sectores han recibido no más de US\$700 millones.

Distribución geográfica del financiamiento procedente de China para proyectos de infraestructura

En lo que respecta a la distribución geográfica, el financiamiento de procedencia china ha estado muy concentrado, ya que alrededor del 70% se ha destinado a tan sólo cuatro países: Nigeria, Angola, Sudán y Etiopía.

La participación de China en Nigeria a partir de 2004 tuvo inicios relativamente modestos con varios proyectos en los sectores de telecomunicaciones y energía eléctrica. En 2006 se produjo un aumento considerable de esta participación, cuando se acordaron proyectos de infraestructura por US\$5.000 millones, con inclusión del proyecto hidroeléctrico Mambilla, de 2.600 MW, y de dos proyectos importantes para mejorar y modernizar la red ferroviaria del país. Sin embargo, las nuevas autoridades de Nigeria están examinando la situación de todos estos proyectos.

La participación de China en Angola se remonta a los acuerdos de paz de 2002. Las actividades se intensificaron considerablemente en 2004, año en que se concertó una importante línea de crédito en condiciones concesionarias con el Ex-Im Bank de China para permitir que el Estado reparara la infraestructura dañada durante los 27 años de guerra civil que vivió el país. Hasta el momento, el gobierno de Angola ha realizado tres giros de esta línea de crédito por un total de US\$4.000 millones. Se sabe que el primero, de US\$2.000 millones, se respaldó con exportaciones de petróleo por el equivalente de 10.000 barriles al día.

En Sudán, China ha financiado proyectos de infraestructura con un monto de casi US\$1.300 millones, incluido uno de desarrollo de la capacidad de generación de energía térmica de más de 2.200 MW, el proyecto hidroeléctrico Merowe de 1.250 MW y varias otras inversiones importantes en los sectores de ferrocarriles, vialidad y abastecimiento de agua.

Las actividades de China en Etiopía ascienden a un total de US\$1.600 millones. Éstas se han concentrado principalmente en el sector de TIC, en particular, el proyecto Milenio para ese país, cuyo objetivo es crear una red central de transmisión mediante fibra óptica para todo el país y echar a andar la ampliación de la red GSM de telefonía móvil. La mayoría de estos proyectos se financiaron en el marco de convenios de crédito de exportación con la empresa de telecomunicaciones ZTE de China para el suministro de equipo a la empresa nacional de telecomunicaciones de Etiopía.

Complementariedad de los aspectos económicos

Los crecientes vínculos entre China y África, entre ellos el nuevo papel de China como importante proveedor de financiamiento para proyectos de infraestructura en la región, se pueden entender en términos de la complementariedad de los aspectos económicos entre ambas partes. Por un lado, África tiene, entre otros problemas de desarrollo, un importante déficit de infraestructura, con necesidades de inversión de no menos de US\$20.000 millones al año y un déficit de financiamiento para estos fines del orden

de US\$10.000 millones al año. China ha creado una de las industrias de la construcción más importantes y más competitivas del mundo y tiene experiencia particularmente en obras civiles de importancia fundamental para el desarrollo de la infraestructura. Por otro lado, como resultado de la globalización, la industria manufacturera de ese país ha crecido aceleradamente y ahora tiene grandes necesidades de insumos, como petróleo y minerales, que están consumiendo rápidamente los recursos internos del país. África ya es un importante exportador de recursos naturales y si contara con infraestructura más adecuada podría desarrollar aún más su potencial, con la consiguiente aceleración del desarrollo económico en la región.

Necesidades de infraestructura en África

África al sur del Sahara se encuentra a la zaga de otras regiones en desarrollo en la mayoría de los indicadores básicos de infraestructura, lo que ha llevado a las autoridades africanas a pedir más apoyo internacional en este ámbito. Claramente las mayores deficiencias se encuentran en el sector de energía eléctrica, ya que la capacidad de generación y el acceso de los hogares africanos a la energía eléctrica son alrededor de la mitad de lo que se observa en Asia meridional, y aproximadamente un tercio de los niveles registrados en Asia oriental y el Pacífico. El suministro eléctrico poco seguro genera pérdidas en la producción industrial que se estiman en el 6% del valor de los bienes y servicios producidos. Además, los limitados servicios de infraestructura que existen en África tienden a ser mucho más costosos que los de otras regiones. Por ejemplo, los costos del transporte de

carga por carretera en África son dos a cuatro veces más altos por kilómetro que en Estados Unidos, y los tiempos de viaje a lo largo de los principales corredores de exportación son dos a tres veces más largos que en Asia. Se estima que la precaria situación de la infraestructura en África puede significar un costo de hasta un punto porcentual al año del crecimiento del PIB per cápita.

Desde 1999, el sector de la construcción de China ha tenido un crecimiento anual del 20%, con lo cual el mercado de la construcción de ese país se ha convertido en el más grande de la economía mundial. La competitividad de los contratistas chinos se puede medir por el nivel de éxito que obtienen en las licitaciones internacionales de proyectos financiados por organismos multilaterales de asistencia como el Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo. En años recientes, contratistas de China se ha adjudicado más del 30%, en términos de valor, de los contratos de obras civiles licitados por estos dos organismos multilaterales. Por ello, los contratistas chinos son considerablemente más exitosos que los de cualquier otra nacionalidad. Han logrado resultados especialmente positivos en los sectores de vialidad y abastecimiento de agua, y en países tales como Etiopía, Tanzania y la República Democrática del Congo.

Necesidades de recursos naturales en China

Las importaciones efectuadas por China de recursos naturales procedentes de África del Sur del Sahara llegaron a los US\$22.000 millones en 2006. Tan sólo el petróleo representa casi el 80% de este intercambio y el resto, madera y minerales. Como resultado de esto,

China ahora depende de África para alrededor del 30% de sus importaciones de petróleo, el 80% de las de cobalto y el 40% de las de manganeso. En términos generales, Angola es claramente el mayor socio comercial de China, seguido de la República del Congo, Guinea ecuatorial, Sudán y Sudáfrica.

Con todo, es importante recordar que esta expansión se produce a partir de una base muy pequeña. Las empresas petroleras de China siguen siendo participantes relativamente nuevos en la exploración y producción de petróleo en África. En años recientes, las compañías petroleras chinas han obtenido derechos para explorar y perforar pozos petroleros en Angola, Chad, la República del Congo, Côte d'Ivoire, Guinea Ecuatorial, Etiopía, Gabón, Kenya, Malí, Mauritania, Níger, Nigeria, Santo Tomé y Príncipe y Sudán. Sin embargo, las inversiones chinas en este sector, por valor de US\$10.000 millones, registradas en el presente estudio apenas corresponden a la décima parte de los US\$168.000 millones que otras compañías petroleras internacionales ya han invertido en la región. Además, la mayoría de las exportaciones de petróleo de África siguen destinadas a países de la OCDE. En 2006, el 40% de la producción petrolera de África se exportó a los Estados Unidos y el 15% a Europa, en comparación con tan sólo el 16% a China.

Del mismo modo, empresas chinas han concertado proyectos sobre minerales (por ejemplo, cobre, hierro y bauxita) en países como la República Democrática del Congo, Gabón, Guinea, Zambia y Zimbawe. Los compromisos de inversión asociados con estos proyectos se estiman en alrededor de US\$2.000

millones. En algunos casos, se ha utilizado simultáneamente asistencia oficial para suministrar la infraestructura de ferrocarriles y de generación de energía eléctrica necesaria para facilitar las exportaciones de minerales, como bauxita en Guinea o cobre y manganeso en la República Democrática del Congo. Sin embargo, apenas el 7% del financiamiento para proyectos de infraestructura procedente de China está relacionado directamente con la explotación de recursos naturales; la mayor parte de los fondos se destina a proyectos de desarrollo más generales.

Aspectos financieros

El enfoque de China frente a la asistencia financiera es distinto del de los donantes tradicionales y forma parte de un fenómeno general de la cooperación económica sur-sur entre países en desarrollo. Los principios en que se basa este respaldo son, por lo tanto, los de ventajas mutuas, reciprocidad y complementariedad, y se sustentan en acuerdos bilaterales entre Estados. A diferencia de la AOD tradicional, el financiamiento para proyectos de infraestructura procedente de China no se encauza a través de un organismo de desarrollo, sino del Ex-Im Bank, cuya misión explícita es promover el comercio. En vista de que el fundamento es promover las exportaciones, la vinculación del apoyo financiero a la participación de contratistas del país que otorga el financiamiento es una característica típica de este planteamiento. El Ex-Im Bank de la India está adoptando un enfoque similar, que algunos organismos de crédito a la exportación de otros países también han utilizado en el pasado.

La gran mayoría de los acuerdos para financiar infraestructura que se analizan en el presente estudio fueron financiados por el Ex-Im Bank de China, que (al igual que cualquier banco de exportación e importación) otorga principalmente créditos de exportación tanto a compradores como a vendedores para respaldar el comercio de bienes chinos. Estos créditos llegaron a un total de US\$20.000 millones en 2005, con lo que esa entidad bancaria se situó entre uno de los organismos de crédito a la exportación más importantes del mundo. Además, el Ex-Im Bank de China es la única institución de ese país con facultades para otorgar préstamos en condiciones concesionarias para proyectos en el exterior.

El Ex-Im Bank de China está utilizando cada vez más un mecanismo conocido como la “modalidad de Angola” o “recursos a cambio de infraestructura”, conforme al cual el reembolso de un préstamo para desarrollo de infraestructura se efectúa en recursos naturales (por ejemplo, petróleo). Este método no es de ninguna manera algo nuevo ni excepcional, y se suma a una larga trayectoria de transacciones centradas en los recursos naturales en el sector del petróleo. En el caso del Ex-Im Bank de China, este mecanismo se emplea en países que no pueden otorgar suficientes garantías financieras para respaldar sus compromisos de préstamo, y les permite combinar la explotación de recursos naturales con el desarrollo de infraestructura. En el estudio se documentan ocho acuerdos de este tipo respaldados por el suministro de recursos naturales (incluida la línea de crédito otorgada a Angola) por valor de más de US\$3.000 millones, que

comprenden petróleo, recursos minerales y productos agrícolas.

Las condiciones que establece el Ex-Im Bank de China se acuerdan en forma bilateral, y el grado de concesionalidad depende de la naturaleza del proyecto. El sistema de notificación de la deuda al Banco Mundial ofrece algunos datos sobre el financiamiento otorgado por China a África al sur del Sahara, incluidos los préstamos para infraestructura y para otros fines. En promedio, los préstamos chinos tienen una tasa de interés del 3,6%, un período de gracia de cuatro años y un plazo de vencimiento de 12 años. En general, esto representa un elemento de donación de alrededor del 36%, lo que, según las definiciones oficiales, corresponde a financiamiento en condiciones concesionarias. Todos estos parámetros varían considerablemente entre los países: las tasas de interés van del 1% al 6%, los períodos de gracia, de dos a 10 años, y los vencimientos, de cinco a 25 años; los elementos de donación suelen ser de entre 10% y 70%. Los préstamos de China se comparan favorablemente con el financiamiento del sector privado a África, pero no resultan tan atractivos como la AOD, cuyo elemento de donación suele ser de alrededor del 66% para África. La base de datos de contratistas chinos que mantiene el Ministerio de Comercio de ese país ofrece algunos datos sobre proyectos financiados con donaciones, ninguno de los cuales supera normalmente los US\$30 millones.

En el contexto de las recientes iniciativas de alivio de la deuda, el financiamiento chino con destino a África ha renovado el debate acerca de la sostenibilidad de la deuda. Al comparar las cifras

recientes de esa ayuda con estimaciones del endeudamiento potencial con China, se observa que algunos de los principales beneficiarios del financiamiento chino, que representa más de un tercio del total, han sido países (como Angola, Sudán y Zimbabwe) que no estaban acogidos a las iniciativas de alivio de la deuda ofrecidas por Occidente. Los únicos beneficiarios de tales iniciativas que han contraído deudas relativamente voluminosas con China son Guinea, Mauritania y Nigeria. También cabe señalar que la propia China ha suministrado en años recientes US\$780 millones en alivio de la deuda a países africanos.

El contexto más amplio

China no es de ninguna manera la única economía emergente convertida en gran proveedora de financiamiento para proyectos de infraestructura en África. India también ha estado utilizando su Ex-Im Bank para respaldar proyectos de energía eléctrica en países como Nigeria y Sudán, donde está desarrollando actividades relacionadas con recursos naturales. Los acuerdos sobre desarrollo de infraestructura de este país en África alcanzaron, en promedio, los US\$500 millones al año en el período de 2003–07 y estuvieron asociados con importantes inversiones en recursos naturales. Además, durante ese mismo período, los países árabes suministraron un promedio anual de US\$500 millones en el período de 2001-07 para financiar infraestructura en África en la forma de proyectos relativamente pequeños (del orden de US\$20 millones) con un fuerte acento en inversiones en obras viales.

En total, los recursos para infraestructura suministrados a África por financistas de economías emergentes pasaron de

alrededor de US\$1.000 millones al año a principios de la década del 2000 a alrededor de US\$8.000 millones en 2006 y US\$5.000 millones en 2007. El volumen de estos flujos es actualmente comparable, en términos generales, a la AOD de los donantes de la OCDE (que fue de US\$5.300 millones en 2006) y a los recursos procedentes de la participación privada en infraestructura (que totalizó más de US\$8.000 millones en 2006).

El volumen de los flujos de recursos suministrados por financistas de economías emergentes es suficientemente importante como para contribuir en forma significativa a satisfacer las necesidades de financiamiento de África para proyectos de infraestructura (US\$22.000 millones al año). El mayor aporte de financiamiento es para el sector de energía eléctrica. En el de TIC, la contribución es menos significativa y, además, se suma a los recursos ya abundantes de financiamiento procedente de la participación privada en infraestructura. Con respecto al transporte y al abastecimiento de agua, el aporte de los financistas de economías emergentes sigue siendo relativamente pequeño en relación con las necesidades.

A pesar de existir cierto traslapo, el grado de complementariedad en las principales esferas en que se utilizan las tres fuentes principales de financiamiento externo es bastante alto. La participación privada en infraestructura trata de aprovechar las oportunidades más lucrativas desde el punto de vista comercial en el sector de TIC. Los financistas de economías emergentes se concentran en la infraestructura productiva

(principalmente generación de electricidad y ferrocarriles). La AOD tradicional pone el acento en el financiamiento de bienes públicos (como caminos y abastecimiento de agua) y cumple una función más general en el desarrollo de redes de electricidad y la electrificación. Un esquema similar de especialización se observa con respecto a la geografía: los distintos países se apoyan en diferente medida en las diversas fuentes de financiamiento.

Conclusión

La aparición de China y de otras economías emergentes como importantes financistas constituye una tendencia alentadora para África, dada la magnitud de su déficit de infraestructura. Las inversiones realizadas por estas economías no tienen precedente en cuanto a su magnitud y concentración en

proyectos de infraestructura de gran envergadura. Con nuevos participantes y nuevas modalidades de financiamiento, los prestatarios y financistas tanto nuevos como antiguos deberán someterse a un proceso de aprendizaje. Los aspectos más importantes son el desarrollo de la capacidad de los países para negociar acuerdos complejos e innovadores, y aplicar normas ambientales y sociales apropiadas para el desarrollo de los proyectos. En resumen, el desafío fundamental para los gobiernos africanos es determinar la mejor manera de utilizar estratégicamente todos los recursos externos de financiamiento para infraestructura, incluidos los que aportan los financistas de economías emergentes, para promover el crecimiento y reducir la pobreza en el continente.

Los medios de información pueden dirigir sus preguntas sobre este informe a:

Cosma Gatere

Director, medios de información

Banco Mundial

Teléfono: +1 (202) 458-7170

Correo electrónico: cgatere@worldbank.org

Para obtener más información sobre el Servicio de Asesoramiento para Infraestructura Pública y Privada:

Correo electrónico: ppiaf@ppiaf.org

Internet: www.ppiaf.org

Teléfono: +1 (202) 422-7466