



LA RUTA DE LA PRESENCIA CHINA EN BOLIVIA

**FINANCIAMIENTO A PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA Y
CONTRATOS “LLAVE EN MANO”**

La caída de ahorro nacional y la necesidad de aumentar la inversión han llevado a acentuar una política de atracción de capitales de origen chino, destinados en general a la actividad extractiva mediante proyectos dominados por capital externo y atractivos para la banca internacional, instituciones financieras e inversión extranjera directa.

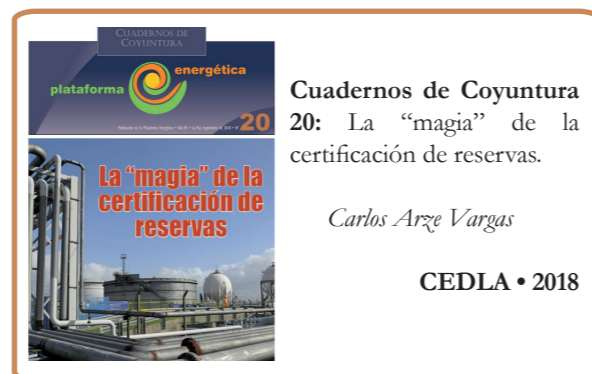
El resultado es que la política impulsada por el gobierno no es soberana y menos aún contra hegemónica, concluye la investigadora del CEDLA, Silvia Molina, en este trabajo de investigación en torno al derrotero de los financiamientos chinos a la infraestructura boliviana, principalmente de transporte y las secuelas de sus obras 'llave en mano'.

Tal soporte ha estado acompañado por flexibilización de la normativa laboral, ambiental y de contratación pública o "licenciamiento automático de proyectos" cuando la decisión política de llevarlos a cabo ya fue adoptada.

Los contratos 'llave en mano', consecuencia de tal flexibilización, han cambiado los procesos de inversión pública, contratación y adjudicación, para abrir el país a la llegada de más de 60 empresas chinas, haciendo cuestionable el discurso del gigante asiático que, pese a afirmar que fomenta la cooperación Sur-Sur en realidad impone condicionalidades para beneficiar la internacionalización de sus transnacionales y promover las ganancias del capital asentado en China, lo que mantiene a Bolivia enmarcada en una economía primaria exportadora.

Son elementos para el debate que sobre el tema impulsa el CEDLA.

Javier Gómez Aguilar
Director Ejecutivo



LA RUTA DE LA PRESENCIA CHINA EN BOLIVIA: FINANCIAMIENTO A PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA Y CONTRATOS "LLAVE EN MANO"

I. INTRODUCCIÓN

Para Bolivia, América Latina y el Caribe (ALC), es trascendental entender el papel que tiene la República Popular China (RPC) en la dinámica actual de reconfiguración del capitalismo global y el rol que está jugando en el contexto de crisis económica, climática y ambiental.

China ha logrado paulatinamente mayor relevancia en la mayor parte de las economías y sociedades de los países de la región. Su presencia es evidente en comercio, inversión y financiamiento. Los capitales chinos articulados con su Estado, que actúan en cada país a través de préstamos, son parte esencial de los vínculos comerciales con la región y de los objetivos estratégicos del gigante asiático.

La contratación de deuda con este país, que Bolivia ha puesto en marcha, está destinada a cuantiosas inversiones adjudicadas a empresas chinas a través de un proceso de ajustes y modificación del marco legal para inversiones públicas y contrataciones estatales.

Decretos, resoluciones y normas emitidas por diferentes instancias gubernamentales, configuran un escenario de gradual reducción de la presencia del Estado sobre decisiones fundamentales en relación al desarrollo de proyectos definidos como "estratégicos" y que resultan transfiriendo estas decisiones a las empresas.

Estas medidas llevan rápidamente a un mayor debilitamiento de la institucionalidad, restricciones a la vigilancia y control estatal a sus propias acciones, y reducción de la presencia del Estado en sectores fundamentales que tienen que ver con la economía y desarrollo social del país.

Ese panorama configura un marco de sometimiento a condicionantes vinculadas a la obtención de créditos millonarios, que estaría repitiendo la historia de compromisos ilegítimos y cuestionados del pasado.

Adicionalmente, es evidente que el contexto del financiamiento a infraestructura ha sido siempre de particular vulnerabilidad, poca transparencia y hasta corrupción, resultado de las cuantiosas sumas implicadas en los proyectos, de la propia complejidad que representa el sector de desarrollo de infraestructura y de los diversos mecanismos que se emplean para evadir normas, flexibilizar disposiciones o establecer condiciones particulares. Lo señalado afecta el desarrollo de un proyecto y/o desvirtúa el objetivo de la inversión.

En esta perspectiva, es parte esencial la presencia del financiamiento de la República Popular China a Bolivia. Más aún, además del crecimiento de la influencia de ese país en la deuda pública, la forma cómo ese soporte al plan de desarrollo del gobierno influye en las prioridades de inversión y las decisiones a nivel de proyecto, y transforma el panorama de financiamiento y de inversión pública en Bolivia.

Algunos efectos previsibles de esta intervención son el abandono de proyectos de impacto productivo y social, y la poca o nula certeza de que el beneficio de esas mega-inversiones para el país sea mayor que el costo de contratar la deuda.

2. BANCA TRADICIONAL Y FINANCIAMIENTO DE BANCOS CHINOS: UNA TENDENCIA REGIONAL Y BOLIVIANA

Durante décadas el financiamiento de grandes obras de infraestructura en la región, y particularmente en Bolivia, ha correspondido a la banca tradicional, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) y Banco Mundial (BM). Estas entidades financieras dominaron el panorama de financiamiento regional imponiendo condicionalidades y guiando/imponiendo sus paradigmas de desarrollo en los países receptores de sus préstamos.

CUADERNOS DE
COYUNTURA

Director Ejecutivo:
Javier Gómez Aguilar
Escribe:
Silvia Molina Carpio
Viviana Herrera Vargas

Fotografías:
ABI, Xinhua y Sputnik
Mundo.

Ilustración:
Gonzalo Llanos Cárdenas

Diagramación:
Rudy Guarachi Cota

Producción editorial:
Unidad de Comunicación
y Gestión de Información -
CEDLA

Esta publicación fue elaborada por el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) y cuenta con el valioso apoyo de la Embajada de Suecia, en el marco del Programa: "CEDLA, Enhanced Knowledge for Action: MPDA and the Sustainable Use of Natural resources" y Christian Aid.

Las opiniones y orientación presentadas son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente son compartidas por las instituciones y/o agencias que han apoyado este trabajo.

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de tapa, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, sin permiso previo del editor.

Visítanos
www.plataformaenergetica.org

Síguenos en:



Con el apoyo de





Sin embargo, esta influencia en la región comienza a decaer en los años 2000. Las luchas sociales contra el modelo neoliberal, la privatización de empresas públicas y la reducción del papel del Estado en las economías, entre otros aspectos, fueron el impulso para la llegada de gobiernos auto-llamados progresistas críticos de las condicionalidades aplicadas por esas entidades financieras, aunque igualmente mantenían estrechos vínculos con el sistema financiero internacional.

La crisis financiera de 2008 significó la posibilidad de expansión de las relaciones de China con países “emergentes”. Mediante préstamos otorgados por sus bancos estatales: Banco de Desarrollo de China (BDC), Banco de Exportaciones e Importaciones (EximBank-China) o el Banco de China, la influencia de este país en América Latina y África ha tenido una influencia creciente.

En ese contexto, China llega al panorama latinoamericano con préstamos sin aparentes condicionalidades y, en apariencia también, diferente forma de relacionamiento, sustentada en el discurso de “no injerencia política, cooperación Sur-Sur y beneficio mutuo”.

De esta manera, independientemente de las ideologías políticas y las retóricas que dominan la región, China logra establecer relaciones financieras, económicas y comerciales con la mayoría de los países de la región.

Sin embargo, es evidente que los préstamos que otorga China están en general vinculados a proyec-

tos de infraestructura, al acceso a regiones de importancia para la explotación de recursos naturales y a proyectos de explotación de estos recursos.

3. SITUACIÓN DE INVERSIONES Y FINANCIAMIENTO CHINO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALC)

La presencia china en América Latina y el Caribe se ha caracterizado principalmente por inversiones y, en menor grado, por financiamiento a proyectos e infraestructura y de industrias extractivas en la región.

Por un lado, China llega a América Latina en los años 2000 a través de proyectos de Inversión Directa Extranjera (IDE), convirtiéndose este tipo de inversión en uno de los principales vínculos comerciales entre los países latinoamericanos y el país asiático¹. Este es el caso, por ejemplo, de Ecuador, Argentina, Colombia, México y Perú donde China ha sobresalido por inversiones particularmente en el sector de las industrias extractivas². En Perú, sin embargo, las inversiones chinas comenzaron en la década de los noventa durante la etapa de liberalización económica por la cual atravesó el país, que se caracterizó, entre otros, por la subsecuente venta de sus empresas estatales de industrias extractivas y de infraestructura a empresas chinas³.

1. Panorama General de las Inversiones Chinas en América Latina. GREFI, 2017.
2. Idem.
3. <http://cooperacion.org.pe/la-cada-vez-mas-importante-presencia-de-la-inversion-china-en-la-mineria-peruana/>

Por otro, el financiamiento chino puede darse bajo la figura de “préstamos por *commodities*” que puede tomar la figura de préstamos para contratos de infraestructura por minerales⁴ y la conocida “venta anticipada de petróleo”. En el caso ecuatoriano, ese país obtuvo millonarias líneas de crédito y préstamos para proyectos de energía e infraestructura otorgando como garantía futuros envíos de petróleo y acordando el acceso prioritario de China a activos ecuatorianos para asegurar el cumplimiento de los pagos⁵. No obstante, se ha reportado que estos millonarios préstamos no son clasificados como deuda pública externa aunque incluyen tasas de interés y condicionantes entre las que se encuentra la obligación de contratación de empresas chinas, la adquisición de bienes y servicios de ese país y, el sometimiento a que el arbitraje sea en Pekín y Londres en caso de diferencias de partes⁶.

El financiamiento chino en la región se da también a través de la banca multilateral, es el caso del BID Invest. Creado con el fin de impulsar al sector privado en América Latina, es el brazo de in-

versión privada del Grupo BID y propiedad de 45 países miembros, 26 de los cuales están en la región de América Latina y el Caribe⁷. El BID Invest administra el Fondo Chino de Co-financiamiento para América Latina y el Caribe de US\$ 2.000 millones provenientes del Banco Popular de China (PBC) que se utilizan para cofinanciar un total de hasta US\$ 500 millones de préstamos del BID y de hasta US\$ 1.500 millones para préstamos otorgados por el Banco a entidades del sector privado⁸.

El financiamiento chino de gobierno a gobierno con participación de empresas o corporaciones chinas, es la característica del marco de relaciones entre China y Bolivia; la inversión directa (IED) de ese país en Bolivia es mínima y se concentra principalmente en los sectores minero, hidrocarburos y comercio.

Es diferente a la relación que China sostiene con otros países de la región, la cual puede sustentarse en inversión extranjera directa (IED) o, una combinación entre IED y financiamiento bajo diferentes condiciones de inversión.

Esta situación muestra que la estrategia de relacionamiento de China en la región es diversa y diferenciada en función a características que estarían vinculadas a la economía, institucionalidad, situación geográfica, relaciones comerciales y otras condiciones de cada país.

4. Por ejemplo, “en el 2007, ... Sinohydro Corporation y China Railway Construction Corporation firmaron un acuerdo de minerales por infraestructura, que les permitió acceder a grandes reservas de cobre y cobalto por el precio de algunas carreteras y hospitales” en la República Democrática del Congo. <https://mineriaenlinea.com/2018/08/el-control-de-china-en-tierras-raras-y-los-aranceles-de-la-casa-blanca/>
5. China-Ecuador: relaciones peligrosas. <http://www.oilwatchsudaamerica.org/petroleo-en-sudamerica/ecuador/4381-ecuador-china-ecuador-relaciones-peligrosas-.html>
6. Villavicencio F. Ecuador Made in China. 2013.

7. <https://www.idbinvest.org/es/sobre-nosotros>
8. <https://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2013-03-16/fondo-chino-de-co-financiamiento%2C10375.html>

4. RELACIÓN BILATERAL ENTRE CHINA Y BOLIVIA: TARDÍA PERO QUE SE AFIANZA GRADUALMENTE

Si bien la relación entre la República Popular de China (RPC) y Bolivia comenzó oficialmente en 1985, entre los años 2011 al 2015 la dinámica de la diplomacia del gobierno chino, paralela a la gradual consolidación de su estrategia regional expresada en el Documento de Política sobre América Latina y el Caribe, de 2008, se articuló con el interés del gobierno boliviano por profundizar estos vínculos en su búsqueda de inversiones y financiamiento, con el fin de mantener el crecimiento económico y recursos para el gasto público, incentivando la presencia de capitales de origen chino en el país.

resultaron encargadas de ejecutar importantes proyectos estatales, la mayoría con financiamiento proveniente de préstamos de la banca multilateral y recursos propios del país⁹.

También se firmaron 16 acuerdos de cooperación en diferentes áreas, científica, deportiva, técnico militar, defensa y seguridad; y contratos de financiamiento, entre los que destaca el financiamiento del Banco de Desarrollo Chino (BDC) por US\$. 251 millones para el Satélite Túpac Katari, y el crédito del EximBank-China para el proyecto “Construcción de la carretera Rurrenabaque – Riberalta”, en el departamento del Beni.

En este periodo Bolivia asume con China contratos de créditos que alcanzan a US\$. 952,7 millones (Ver Tabla 1).

TABLA 1.
FINANCIAMIENTO APROBADO DE CHINA A BOLIVIA
(DEUDA CONTRATADA)
(PERIODO 2011 – 2015)

PROYECTO	FINANCIAMIENTO (Millones US\$)	INSTITUCION FINANCIADORA	APROBACION DEL CREDITO
Proyecto de Equipamiento del Batallón de Ingeniería	40,5	EXIMBANK CHINA	Ley 014 del 24 de mayo de 2010
Proyecto de Adquisición de Perforadoras	60,0	EXIMBANK CHINA	Ley 187 del 22 de noviembre de 2011
Satélite de comunicaciones Tupac Katari	251,1	BANCO DE DESARROLLO DE CHINA	Ley 087 del 2 de marzo de 2011
Proyecto de Adquisición de 6 helicópteros	108,7	EXIMBANK CHINA	Ley 231 del 28 de marzo de 2012
Proyecto Carretera Rurrenabaque - Riberalta	492,4	EXIMBANK CHINA	Ley 718 del 6 de agosto de 2015
TOTAL	952,7		

Fuente: Elaboración propia en base a la Gaceta Oficial de Bolivia

En ese primer periodo, las empresas estatales chinas rápidamente incursionaron en licitaciones y

9. Financiamiento y condicionalidades del EximBank-China en Bolivia. S.Molina, V.Herrera. CEDLA, 2018.



La segunda etapa de las relaciones China – Bolivia se desarrolla entre 2015 y 2018, cuando el gobierno boliviano dio continuidad y fortaleció las relaciones con ese país contratando empresas estatales chinas en el marco de un anunciado “Acuerdo de Financiamiento” que se habría firmado en octubre del 2015, durante la visita del vicepresidente Álvaro García Linaera a Pekín. En ese momento, el gobierno boliviano señalaba que el monto de financiamiento alcanzaba a la suma de 7 mil millones de dólares¹⁰ del Banco de Importaciones y Exportaciones de la RPC (EximBank-China), dejando ver la posibilidad que el financiamiento podría llegar a 10 mil millones de dólares¹¹. De hacerse efectivo ese monto, consolidaría a Bolivia en el quinto lugar como país receptor de financiamiento chino en América Latina¹².

A partir de ese momento, surgieron confusiones y contradicciones en las declaraciones de autoridades de ambos países sobre las cifras del crédito que se habría acordado, las condiciones del acuerdo supuestamente firmado, y el alcance y contenido del mismo.

La situación descrita es hasta ahora una de las

10. Bolivia accederá a un crédito chino de 7.000 millones de dólares. Viernes 16 de octubre de 2015. <https://www.vicepresidencia.gob.bo/Bolivia-accedera-a-un-credito-chino-de-7-000-millones-de-dolares>

11. García Linaera fortalece relaciones bilaterales entre Bolivia y China. Viernes 16 de octubre de 2015. <http://www.vicepresidencia.gob.bo/Garcia-Linaera-fortalece-relaciones-bilaterales-entre-Bolivia-y-China>

12. Después de Venezuela, Brasil, Ecuador y Argentina. http://redalc-china.org/v21/images/docs/2016_La_nueva_relacion_comercial_ALC_China.pdf página 151 otra fuente: 5to lugar <http://www.perfil.com/noticias/elobservador/america-latina-y-china-como-evitar-otra-relacion-carnal.phtml>

características de las relaciones entre China y Bolivia: escasa información, no divulgación de acuerdos, compromisos bilaterales y convenios de financiamiento, además de anuncios de importantes inversiones e inicio de proyectos que no se efectivizan, con declaraciones sin datos ciertos.

Es así, que solo un año después del viaje del vicepresidente a China, el presidente Evo Morales informaba la otorgación de créditos a Bolivia por parte del Gobierno de la RPC a través del EximBank, que sumarían 4.858 millones de dólares. Esta nueva cifra podría significar una reducción de la acordada en 2015.

De la información proporcionada por medios oficiales¹³, los créditos estarían destinados a la ejecución del grupo de proyectos que se habría negociado desde el 2015. Sin embargo, en junio del 2018, el embajador de China en Bolivia, Liang Yu, señalaba en una entrevista, “...no existe tampoco esa cifra comprometida de 7.000 millones de dólares. Las instituciones financieras chinas siempre estudian caso por caso, proyecto por proyecto, cuando maduran las condiciones se lleva a cabo y no se fija un monto total de inversión, no existe un compromiso así¹⁴, aclarando que las obras contratadas por las empresas chinas en Bolivia alcanzan los 6.670 millones de dólares¹⁵.

13. China otorga crédito de \$us 4.858 millones para proyectos y condona al menos \$us 800.000. 6 de octubre de 2016. <http://www.labi.bo/abi/?i=361165>

14. <https://www.paginasiete.bo/nacional/2018/6/17/embajador-de-china-en-bolivia-con-fines-politicos-desacreditan-menos-precian-empresas-chinas-183786.html>

15. http://bo.china-embassy.org/esp/sgxw_2/t1521058.htm

De las negociaciones realizadas entre finales del 2015 al 2018 resulta que, en ese periodo, Bolivia ha accedido a créditos del EximBank-China por US\$. 1.023,9 millones para la ejecución de cuatro proyectos, (Ver Tabla 2).

El tercer momento, de particular importancia para Bolivia y China, se da con el anuncio de ambos países de una Asociación Estratégica¹⁷, sustentada en el fortalecimiento del comercio, inversión y finanzas. Fue acordada en junio del 2018 cuando el

TABLA 2.
FINANCIAMIENTO APROBADO DE CHINA A BOLIVIA
(DEUDA CONTRATADA)
(PERIODO 2016 – 2018)

PROYECTO	FINANCIAMIENTO (Millones US\$)	INSTITUCION FINANCIADORA	APROBACION DEL CREDITO	SITUACION
Construcción del Tramo "Doble Vía El Sillar"	362,2	EXIMBANK CHINA	Ley 893 del 26 de enero de 2017	En ejecución, se estarían realizando estudios
Construcción de Tramo Carretero "El Espino - Charagua - Boyuibe"	215,1	EXIMBANK CHINA	Ley 894 del 26 de enero de 2017	En construcción
Planta Siderúrgica "El Mutún"	396,1	EXIMBANK CHINA	Ley 1038 del 2 de abril de 2018	
Sistema Integrado de Comando y Control para Seguridad Ciudadana Subnacional	50,5	EXIMBANK CHINA	Ley 1089 del 27 de agosto de 2018	
TOTAL	1023,9			

Fuente: Elaboración propia en base a la Gaceta Oficial de Bolivia

La deuda con China ha crecido en ocho años (2010 a 2018), de 82,2 a 785,8 millones de dólares (Ver Gráfico No.1). En este periodo, China se ha convertido en el principal acreedor bilateral de Bolivia¹⁶, correspondiendo a ese país, al 31 de diciembre del 2017, el 7,6% de la deuda externa pública a mediano y largo plazo (Ver Gráfico 2).

Si bien ese porcentaje podría parecer poco relevante en relación a los acreedores multilaterales, en particular BID y CAF, como se verá más adelante, el fortalecimiento de las relaciones bilaterales chino-bolivianas está transformando el horizonte de financiamiento y las condiciones de inversión pública en Bolivia.

16. Desde una perspectiva regional, Bolivia ocupa el quinto lugar después de Venezuela, Brasil, Ecuador y Argentina en términos de prestamistas de bancos chinos en Latinoamérica y el Caribe (Ray 2017, 7). (Agramont –libro – 71 /o/ <http://www.elpaisonline.com/index.php/blogs/la-billetera/item/247117-que-es-la-nueva-normal-de-china-y-como-afecta-a-bolivia>)

presidente Evo Morales y una comitiva del gobierno visitan China¹⁸. Los resultados de esta alianza aún no son visibles en términos de financiamiento y/o inversión.

Además de Bolivia, China ha elevado también su relación a Asociación Estratégica con Brasil¹⁹, Uruguay²⁰, Chile²¹, Ecuador²² y Perú²³. El convertirse

17. Declaración Conjunta de la República Popular China y el Estado Plurinacional de Bolivia sobre el establecimiento de la Asociación Estratégica. Beijing, 19 de junio del 2018. <http://www.cancilleria.gob.bo/webmre/noticia/2564>

18. <http://www.lostiempos.com/actualidad/economia/20180619/china-convierte-bolivia-socio-estrategico-se-abre-mercado-quinua-cafe>

19. <http://deverdaddigital.com/articulo/1346/brasil-y-china-socios-estrategicos>

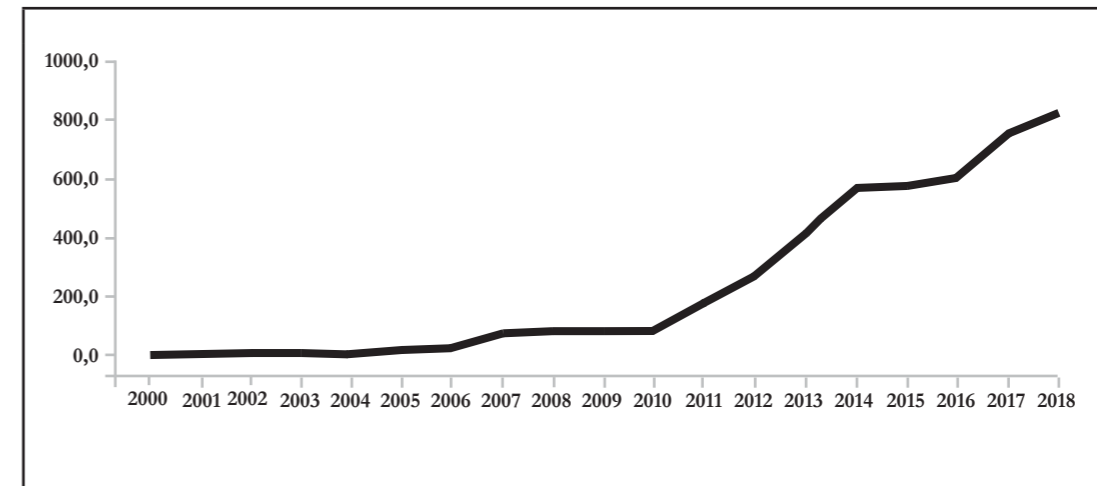
20. http://spanish.xinhuanet.com/2018-08/21/c_137407824.htm

21. <https://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/china-y-chile-firman-una-asociacion-estrategica-en-visita-de-xi-jinping>

22. https://www.researchgate.net/publication/316553684_EL_ascenso_de_China_como_socio_estrategico_del_Ecuador

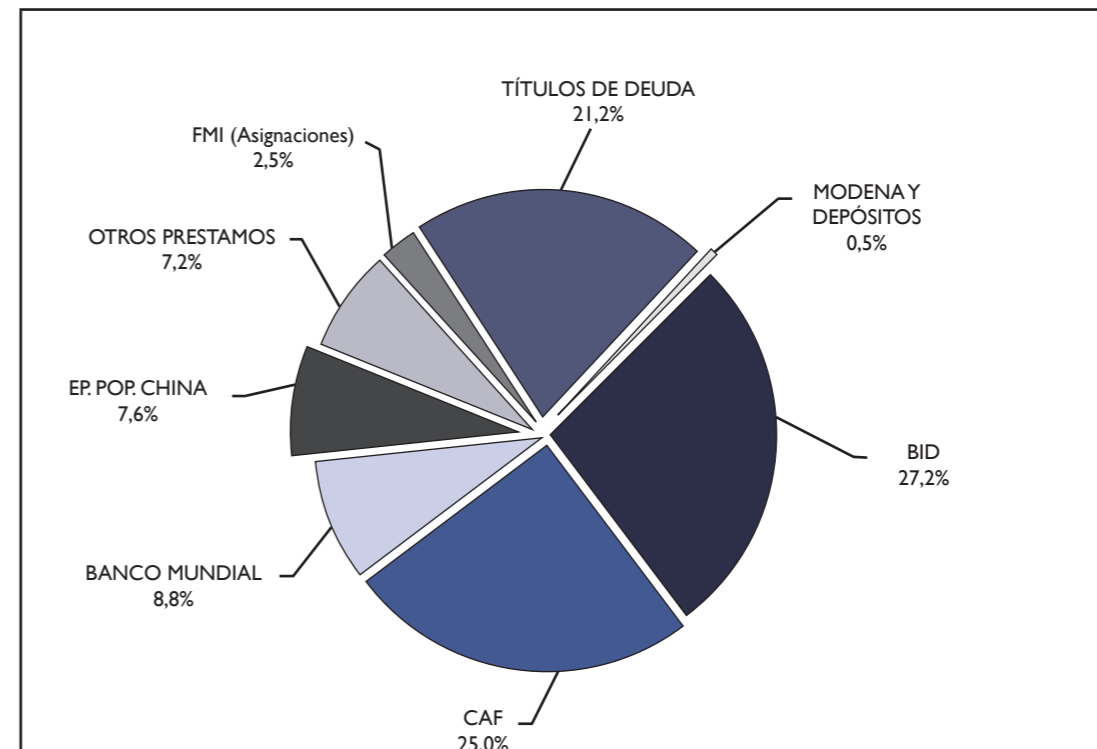
23. <https://www.expreso.com.pe/informe/china-y-el-peru-son-so>

GRÁFICO 1.
EVOLUCIÓN DE LA DEUDA CON CHINA
(SALDO DESEMBOLSADO)
(EN MILLONES DE DÓLARES)



Fuente: Elaboración propia en base a información del BCB

GRÁFICO 2.
COMPOSICIÓN DE LA DEUDA EXTERNA PÚBLICA DE MEDIANO Y LARGO PLAZO
(EN PORCENTAJES)



Fuente: BCB



en socios estratégicos implica que estos países pasan a ser prioridad para China en el financiamiento e inversión en proyectos de extracción de recursos naturales y de infraestructura, así como compra de productos como quinua y café en el caso boliviano²⁴.

Cabe destacar que pese a estos avances en la relación entre China y Bolivia, todavía no existe un acuerdo de libre comercio entre los dos países²⁵. No obstante, hay un Tratado Bilateral de Inversión (TBI) que data de 1992 el cual parece ser uno de los primeros tratados de este tipo firmados en la región²⁶.

Esta relación se ha venido afianzando en los últimos años también en el marco de la Iniciativa del Cinturón y Ruta de la Seda, lanzada en el 2013 por el presidente Xi Jinping. Esta Iniciativa que, si bien se concentra en la integración de Asia con África, Medio Oriente y Europa mediante proyectos de infraestructura, también busca incorporar a América Latina por medio de más inversiones “especialmente en energía renovable y más intercambio cultural”²⁷. En el caso boliviano, el embajador chino en Bolivia agrega que esta Iniciativa “se complementa con la Agenda Patriótica 2025 y la estrategia boliviana de

ser “el Centro Energético de Sudamérica”, sentando una base sólida para que ambas partes materialicen la articulación de estrategias de desarrollo”²⁸.

En otro orden, el Plan de Cooperación China-Estados Latinoamericanos y Caribeños (2015–2019), establecido en la Primera Reunión Ministerial del Foro China – Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC²⁹) definió las áreas prioritarias y medidas concretas de la cooperación en conjunto entre China y la región, abarcando 13 campos: política y seguridad, asuntos internacionales, comercio, inversión y finanzas, infraestructuras y transportes, energía y recursos naturales, agricultura, industrias, ciencia y tecnología, cooperación aeroespacial, educación y capacitación de recursos humanos, cultura y deportes, prensa, medios de comunicación, turismo, protección ambiental, gestión del riesgo de desastres y mitigación de desastres naturales, eliminación de la pobreza, salud y amistad popular³⁰.

28. http://spanish.china.org.cn/china/txt/2018-06/17/content_52415279.htm

29. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), nació en diciembre 2011, es un mecanismo intergubernamental de diálogo y concertación política. Su membresía incluye a los treinta y tres (33) países de América Latina y el Caribe. En cuanto mecanismo representativo de América Latina y el Caribe, la CELAC asume entre sus atribuciones, la interlocución de la Comunidad con otros países y grupos regionales. Destaca entre ellos el Diálogo de la CELAC con la Unión Europea, el Foro CELAC-China, el Mecanismo de Diálogo con la Federación de Rusia, así como los acercamientos con la República de Corea, el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo, Turquía y Japón. <http://www.sela.org/celac/quienes-somos/que-es-la-celac/>

30. ABC sobre el Foro China-CELAC. Departamento de Améri-

cios-estrategicos/

24. <https://www.efe.com/efe/america/economia/china-convierte-a-bolivia-en-socio-estrategico-y-se-abre-su-quinua-cafe/20000011-3653908>

25. Idem.

26. <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA/CountryBits/42#ialnernerMenu>

27. <http://www.up.edu.pe/prensa/noticias/macroeconomia-integracion-regional-y-sector-energetico-en-china-y-peru-perspectivas-y-tendencias>



5. SITUACIÓN DEL FINANCIAMIENTO CHINO EN BOLIVIA Y LAS INVERSIONES VINCULADAS

Si bien son diversas las versiones de autoridades ambos gobiernos en relación al anuncio de fines de 2015, sobre un acuerdo de financiamiento que podría llegar a 7 mil millones de dólares, resulta que lentamente y con ciertas dificultades, el financiamiento “proyecto a proyecto” avanza en condiciones aún muy poco conocidas públicamente.

La información oficial señalaba que el crédito chino estaba vinculado a un grupo de 13 proyectos, dejando en duda si la cifra anunciada era la definitiva. La Vicepresidencia del Estado informaba a fines de ese año que “las autoridades revisaron una lista de proyectos de infraestructura para la construcción de hidroeléctricas, las que serán costeadas con el dinero del crédito de 10 mil millones de dólares y otras fuentes de financiamiento del país asiático, como los créditos concesionales y comerciales para América Latina”³¹.

De la escasa información oficial y documentos públicos sobre el financiamiento chino a Bolivia es posible rescatar lo siguiente:

ca Latina y el Caribe del Ministerio de Relaciones Exteriores de China. 2016. http://www.chinacelacforum.org/esp/ltij_2/P020161207457618108481.pdf

31. García Linera fortalece relaciones bilaterales entre Bolivia y China. Viernes 16 de octubre de 2015. <http://www.vicpresidencia.gob.bo/Garcia-Linera-fortalece-relaciones-bilaterales-entre-Bolivia-y-China>

a) Intereses

El interés que afectará cada crédito puede ser muy diferente de un proyecto a otro. Según información publicada por la vicepresidencia de Bolivia, “Las tasas de interés serán el resultado de una combinación de crédito concesional, alrededor del 1%, o menos, y tasas de interés comercial, que se mueven entre el 2,5% y el 4 %”³².

De acuerdo con el Banco Central de Bolivia (BCB), el país pasó a la categoría de países de ingresos medios, motivo por el cual es cada vez más limitado el acceso a préstamos concesionales de organismos internacionales con tasas de interés bajas³³.

En ese mismo sentido, a diferencia de lo señalado en vicepresidencia, en términos de los márgenes de las tasas de interés comercial, el BCB informa que la tasa de interés por acreedor de la deuda externa pública del país para el año 2015 alcanzó un promedio ponderado general de 2,4%, que resulta similar a la tasa de interés de la CAF, principal acreedor del país.

Las tasas de interés promedio de los créditos chinos se ubican en segundo lugar de la deuda pública en términos bilaterales. Mientras que en el año 2015 era de 2,4%, ésta subió a 2,6% en el 2016 y bajó levemente a 2,3% de acuerdo a la información del BCB en diciembre de 2017, tal como se muestra en la Tabla 3.

32. <http://www.vicpresidencia.gob.bo/El-vicepresidente-aseguro-que-con-el-credito-chino-se-garantiza-la-integracion>

33. Informe de la Deuda Externa Pública al 31 de diciembre de 2015, BCB.

TABLA 3.
DEUDA EXTERNA PÚBLICA DE MEDIANO Y LARGO PLAZO
TASA DE INTERÉS PROMEDIO

ACREEDOR	SALDO AL 31/12/2017 (En millones de USD)	TASA PROM. POND. (En porcentaje)
I. PRESTAMOS	7.146,9	2,5%
MULTILATERAL	6.159,7	2,6%
OPEP	71,2	3,3%
CAF	2.359,6	3,3%
BIRF	101,0	2,9%
BANCO EUROPEO DE INV	58,7	2,6%
BID	2.567,1	2,6%
FONPLATA	169,2	1,8%
IDA	729,4	1,2%
FIDA	71,7	0,8%
FND	31,8	0,8%
BILATERAL	987,2	1,8%
ARGENTINA	0,9	3,0%
REP. POP. CHINA	712,6	2,3%
VENEZUELA	0,6	2,0%
BRASIL	26,1	2,0%
COREA DEL SUR	52,6	0,8%
ALEMANIA	58,9	0,8%
FRANCIA	122,7	0,3%
ESPAÑA	11,4	0,4%
JAPÓN	1,3	0,0%
2. TÍTULOS DE DEUDA	2.000,0	5,0%
3. FMI (Asignaciones) I/	233,2	0,4%
4. MONEDAY DEPÓSITO 2/ 3/	47,9	-
TOTALES	9.428,0	3,1%

Fuente: Informe de la Deuda Externa Pública al 31 de diciembre de 2017, BCB³⁴.

b) El origen de los recursos: EximBank-China

Inicialmente la totalidad del préstamo provendría del EximBank-China, un “banco de política” chino. Los recursos con los que cuenta provienen de fuentes fiscales por tratarse de un instrumento para la ejecución de políticas públicas de la República Popular China. Es un

banco de impulso a las exportaciones e importaciones de productos, servicios y equipos chinos, y de ayuda a las empresas chinas con ventajas comparativas en su proceso de internacionalización, que se enmarca en la política de ese país de ‘Salir al Exterior’³⁵.

34. https://www.bcb.gob.bo/webdocs/informes_deudaexterna/Informe_Anuales%202017_WEB.pdf

35. “The Bank’s main mandate is to facilitate the export and import of Chinese mechanical and electronic products, complete sets of equipment and new- and high-tech products, assist Chinese companies with comparative advantages in their offshore project



c) El destino del financiamiento

El destino de las líneas de crédito chino se concentra en 13 grandes proyectos detallados en la tabla No. 4, de acuerdo a la información proporcionada por la Vicepresidencia del Estado boliviano³⁶ y notas de prensa posteriores. Diez están dirigidos al desarrollo de infraestructura de transporte, uno a energía, uno a industria relacionada con la extracción de recursos naturales y uno a infraestructura deportiva. Se encuentran ubicados en regiones estratégicas y de importancia en términos de riqueza de recursos. Esto se ha traducido en que las empresas estatales de la RPCh se conviertan en las principales contratistas y los bancos chinos en las principales fuentes de financiamiento para el proyecto nacional de desarrollo.

El presupuesto total para la ejecución de los proyectos definidos, en conjunto supera los 9.000 millones de dólares. Esta cifra, obtenida en base a la revisión de documentos de licitación, perfiles de proyecto y otra información oficial, no incluye intereses ni comisiones.

Cabe resaltar que el monto total de cada proyecto es superior al financiamiento chino ya que en cada caso se considera el aporte de la contraparte nacional.

Una de las características de estos créditos y

contracting and outbound investment, and promote international economic cooperation and trade”. China Exim Bank, Profile. http://english.eximbank.gov.cn/tm/en-IEC/index_653.html
36. <http://www.vicepresidencia.gob.bo/El-vicepresidente-del-Estado-viajara-a-China-en-busca-de-recursos-para>

de la negociación del financiamiento es el limitado acceso público a las condiciones y requisitos exigidos por el banco para la aprobación de cada uno, y la información a la que es posible acceder es parcial e incompleta.

Se desconocen, por una parte, los mecanismos, instancias y requisitos de aprobación y otras condicionalidades por las que pasa cada uno de los proyectos para ser financiados por el Eximbank-China³⁷.

Por otra, son varios los casos que se desarrollan en un marco complejo de repetidos procesos de contratación, rescisión de contratos y hasta proyectos definidos que cambian de objetivo.

Transcurridos más de tres años de anunciado el financiamiento, hasta ahora sólo cuatro proyectos cuentan con ley de aprobación del préstamo (Ver Tabla 1 y Tabla 2), de los cuales, el proyecto Construcción de la carretera Rurre-

37. Eximbank China no publica cifras de préstamos en el extranjero, pero se estima que proporciona más financiamiento que todas Agencias a la Exportación de Crédito (ECA) del Grupo de los Siete países industrializados (G7) combinadas (nuestra traducción). <http://www.kwm.com/en/uk/knowledge/insights/out-of-china-the-activities-of-chinas-export-credit-agencies-and-development-banks-in-africa-20160101>

Otra razón atribuida a la falta de información sobre financiamiento de bancos chinos se debe a que “El gobierno chino considera que el programa internacional de financiación del desarrollo es un “secreto de Estado” (Bräutigam 2009: 2) y por lo tanto no divulga información completa o detallada sobre los proyectos de desarrollo en el extranjero que financia. Tampoco publica un desglose bilateral de sus actividades internacionales de financiación del desarrollo” (Nuestra traducción) (AID DATA)



nabaque – Riberalta fue negociado con anterioridad a los demás y previamente al viaje del Vicepresidente a China, a fines de 2015.

De esta forma, el estado de situación de cada proyecto es diferente; algunos cuentan con estudios avanzados, aunque se prevé la revisión y actualización por parte de la empresa contratista; en otros casos, la empresa estará a cargo de la totalidad del ciclo del proyecto, definida como: ejecución, diseño, construcción, puesta en marcha y aprobación.

De los proyectos adjudicados y con contrato, de acuerdo a información del gobierno boliviano, cuatro han recibido la “pre-aprobación” del EximBank China, al mismo tiempo que otros han quedado en situación incierta, es el caso de la Hidroeléctrica Rositas.

Es evidente que el paquete de proyectos del financiamiento chino es objeto de varias interrogantes en términos de viabilidad económica, financiera, social, ambiental e inclusive técnica. Son aún mayores las dudas sobre los mecanismos nacionales para reducir riesgos en términos de calidad y cumplimiento tanto de contratos como de la legislación boliviana, particularmente la relacionada con derechos humanos, normas laborales y normas ambientales.

Esta situación muestra el desconocimiento público generado por procesos cerrados al acceso a información sobre las condicionalidades de financiamiento acordadas entre ambos

gobiernos. Tampoco son públicos los mecanismos, instancias y requisitos de aprobación por los que pasa cada uno de los proyectos para ser financiados por la República Popular de China.

Al no ser público ni haber pasado por aprobación legislativa algún acuerdo alcanzado en octubre de 2015 entre los gobiernos de Bolivia y China para avanzar con el crédito de ese país, tampoco se conocen las condiciones particulares de los que se habrían acordado.

En cuanto a la inversión en carreteras, el panorama de financiamiento chino es notable. De acuerdo con el informe de la Administradora Boliviana de Carreteras (ABC) sobre presupuesto aprobado de inversión por financiador, en los dos últimos años China pasó del tercer puesto de actor de financiamiento (año 2018) con 10.7%, después de la CAF (23.2%) y TGN (22.3%) en 2017, al primer puesto con 35%³⁸, en abril de 2018.

d) Condicionalidades del crédito chino

Contratación de empresas chinas

Los créditos, también llamados Línea de Crédito negociados para cada proyecto, estarían condicionados³⁹ a la contratación de em-

38. Le sigue la CAF (24.7) (el cual se mantiene desde el 2017), Y BID (9.164) a finales del año 2017 http://www.abc.gob.bo/sites/default/files/informe_rpc_final_2017.pdf

39. La “condicionalidad” se refiere a los compromisos contenidos en préstamos de Instituciones Financieras a los que un país con ne-

TABLA 4.
PROYECTOS DEL CRÉDITO CON EL EXIMBANK CHINA

	PROYECTO	PRESUPUESTO APROXIMADO (MillonesUS\$)	SITUACIÓN (Noviembre 2018)	DETALLE DEL PROYECTO	INSTITUCIÓN O EMPRESA RESPONSABLE	COMENTARIOS
1	Construcción carreteras: Charazani - Apolo - Tumupasa Carretera Ixiamas - Chivé - Porvenir - Cobija Carretera Naruda - Extrema	1900	Convocatoria internacional a presentación de carta de interés	710,27 Km	Administradora Boliviana de Carreteras	El tramo Tumupasa-Ixiamas tenía financiamiento del Banco Mundial y contrato de construcción. La empresa abandonó el proyecto.
2	Construcción carreteras: Trinidad - Puerto Siles - La Morocha - Guayaramerín y ramal La Morocha - Puerto Ustarez (franja fronteriza con Brasil).	1000	Convocatoria internacional a presentación de carta de interés	668,0 Km	Administradora Boliviana de Carreteras	Con financiamiento del BID se habrían realizado los estudios de pre-inversión TESA.
3	Doble vía Bombo - Parotani - Melga - Colomi - Villa Tunari	1004	Convocatoria internacional a presentación de carta de interés	205,7 Km	Administradora Boliviana de Carreteras	Se estaría negociando el financiamiento con el Banco de Desarrollo Chino.
4	Construcción carretera Santa Rosa de la Roca - Piso Firme - Remanso - Puerto Villazon (franja fronteriza con Brasil)	900	Convocatoria internacional a presentación de carta de interés	465,1 Km	Administradora Boliviana de Carreteras	Tramo incorporado a la Red Fundamental de Carreteras en abril de 2016 mediante D.S. No. 2745.
5	Doble vía El Sillar - Puente Espíritu Santo	470	Adjudicados SINOHYDRO	28 Km	Administradora Boliviana de Carreteras	Financiamiento aprobado. En 2018 se concluyeron los estudios y se inició la construcción.
6	Construcción Puente Mamore	No definido	En estudio a diseño final	Puente de 1,5 Km y accesos 7,0 Km	Administradora Boliviana de Carreteras	El proyecto es independiente pero se encuentra en el tramo San Ignacio - Trinidad a cargo de la empresa china CWE.
7	Diseño y construcción proyecto vial o ferroviario portuario Motacucito - Mutún - Puerto Busch	1361	Convocatoria internacional a presentación de propuestas (declarada desierta 3 veces)	131 Km de vía e infraestructura portuaria	Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda	El 2017 se anunció la postergación del proyecto y el análisis de una alternativa que incorporaría a Paraguay mediante la vinculación Roboré – Capitán Carmelo Peralta. Después del fallo de La Haya sobre la demanda marítima (2018), el presidente Evo Morales anunció que se acelerará la construcción de Puerto Busch.
8	Planta Siderúrgica El Mutun	422	Adjudicado por invitación directa a SINOSTEEL	La prensa informa producción de 0,15 millones de toneladas de acero de construcción y 0,08 millones de toneladas de hierro esponja	Ministerio de Minería y Metalurgia	Financiamiento aprobado. De acuerdo a la Empresa Siderúrgica Mutun, se están realizando los estudios a diseño final.
9	Diseño y construcción Aeropuerto Internacional de Viru Viru Hub distribuidor de pasajeros y carga	300,2	Adjudicado en la tercera convocatoria a BEIGING URBAN (Se rescindió contrato en 2017)		Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda	El gobierno ha señalado que se buscan otras opciones de financiamiento, de acuerdo al Ministerio a cargo, se están realizando estudios a diseño final que permitirán contar con un presupuesto más claro.
10	Provisión de ingeniería, suministro y construcción, montaje, pruebas y puesta en marcha del Proyecto Hidroeléctrico Rositas	1000	Adjudicado a la Asociación Accidental Rositas (AAR) constituida por China International Water & Electric, China Three Gorges Corporation y Empresa Constructora REEDCO SRL (Después de la tercera convocatoria)	600 MW	Empresa Nacional de Electricidad (ENDE) y Empresa Eléctrica Corani	La empresa española con capitales chinos ETIPSA es responsable de los estudios a diseño final. Sin que los estudios sean de conocimiento público, el gobierno anunció la decisión de postergar el proyecto.
11	Construcción de la carretera El Espino - Charagua - Boyuibe	265,7	En construcción. Adjudicada a China Railway Group Limited	159 Km	Administradora Boliviana de Carreteras	En ejecución y con aprobación del financiamiento. El aporte de la contraparte nacional es del 15%. Se conoció una denuncia por sobreprecio.
12	Diseño y construcción Estadio de Cochabamba	200		Capacidad de 50 a 60 mil espectadores	Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda	
13	Construcción de la carretera Rurrenabaque - Riberalta	579,4	En construcción. Adjudicada a China Railway Construction Corporation	508,1 Km	Administradora Boliviana de Carreteras	En ejecución y con financiamiento aprobado. El aporte de la contraparte nacional es del 15%. Debía estar concluida el 2019 pero hay denuncias de baja ejecución.

Fuente: Elaboración propia en base a información de páginas estatales.



presas chinas y el empleo de insumos chinos. De acuerdo al Decreto Supremo 2574 del 3 de noviembre del 2015 y los Términos de Referencia de los proyectos ya adjudicados, para la ejecución del financiamiento del EximBank-China, las empresas o Asociaciones Accidentales a ser contratadas deben estar conformadas con capital mayoritario provenientes de personas naturales o jurídicas de la República Popular China. Estas empresas son parte de cada “Convenio de crédito preferencial al comprador”, que firma el gobierno boliviano con este banco.

La contratación de créditos del EximBank-China, obligaría a Bolivia a adquirir bienes y servicios chinos para la ejecución de las obras públicas. Esta restricción a proveedores y prestadores de servicios de ingeniería y construcción de diferente origen, incluyendo empresas bolivianas que sólo pueden presentarse asociadas a empresas chinas, no significa garantía de calidad y menos aún precios favorables para el Estado boliviano, con el agravante de que en varios proyectos el gobierno boliviano transfiere a las empresas contratistas la definición de características básicas del proyecto, otorgándoles la responsabilidad de realización de estudios de factibilidad técnica y financiera.

Al contratar créditos del gobierno chino, su par boliviano se somete a la obligación de

adquirir bienes de ese país para la ejecución de las obras públicas. Este condicionamiento podría no representar un problema si los bienes chinos fueran siempre competitivos en calidad y precio con respecto a otros bienes similares ofertados en el mercado internacional, pero no siempre es el caso.

Últimamente han aparecido numerosos indicios de posibles sobrepuestos en las compras de bienes y servicios chinos, con cargo a los créditos contratados por el gobierno boliviano. En ese sentido, la ventaja concesional de los préstamos chinos se esfuma parcial o totalmente si hay un sobrepuesto en los bienes que acompañan al préstamo.

Flexibilización de las normas de contratación pública y normas particulares sólo para proyectos con financiamiento del EximBank-China

La contratación de empresas chinas se realiza bajo normas particulares. El D.S. 2574 de finales del 2015, inmediatamente después del retorno de China del vicepresidente Alvaro García Linera, señala que “los procedimientos, requisitos y demás condiciones de los procesos de contratación, estarán establecidos en un Reglamento específico elaborado por la entidad contratante y aprobado mediante Resolución expresa...”. En ese marco el Ministerio de



Obras Públicas aprobó la Resolución Ministerial No. 50 del 26 de febrero de 2016, exclusivamente para los proyectos financiados por el EximBank-China⁴⁰, documento que no es de acceso público y en cumplimiento del mismo, la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y la Empresa Siderúrgica del Mutún (ESM) cuentan con reglamentos propios para la contratación directa de empresas chinas⁴¹.

Este sistema que ha establecido normas y condiciones particulares para los créditos del Estado Chino, que a su vez son diferentes para cada institución o empresa pública que administre y ejecute el crédito, establece un quiebre del Sistema Nacional de Administración de Bienes y Servicios conformado para regular la contratación pública y para que el Estado ejerza control de sus acciones.

Este tipo de contratación para proyectos

financiados por el EximBank-China incorpora, además, ciertos elementos particulares que valen la pena analizar con detalle:

- En algunos casos, los documentos de licitación incorporan la condición “con propuesta de financiamiento generada por el proponente”, que limita la presentación de propuestas (exclusivamente) a las empresas (de capital de origen chino) que tengan el respaldo del estado chino a través de sus bancos. Esta condición obliga al país a negociar y contratar el crédito de manera vinculada a la empresa adjudicada, situación que favorecería a las empresas y que deja de tener sentido cuando el gobierno boliviano está negociando el financiamiento y crédito con el EximBank-China para cada uno de los proyectos⁴².

- Otro factor de este tipo de financiamiento, es que primero se contrata a la empresa, en este caso china, y esta empresa es parte de la negociación y del contrato de

40. La Resolución Administrativa MOPSV-VMUV-RPC No.001/2016 señala en relación a la Resolución Ministerial No. 50, que establece “los procedimientos generales, alcances y condiciones verdaderas a momento de activar los procesos de contratación, la negociación y la ejecución de los contratos ya sean de carácter técnico, administrativo y legal, que regula actividades y procedimientos administrativos para la realización del proceso de contratación...”

41. El Reglamento Específico del Sistema de Administración de Bienes RE-SABS-EPNE de ENDE en su 3era. Versión fue aprobado mediante Resolución de Directorio No. 014/2013 junto al Manual de Contrataciones Directas y el Reglamento correspondiente de la ESM fue aprobado por Resolución de Directorio Nro. 14/2014 de 24 de noviembre de 2014 y autoriza la contratación directa.

42. Este modelo de contratación también se dio en el caso del proyecto de construcción de la carretera Villa Tunari – San Ignacio de Moxos, que atravesaría el TIPNIS. La empresa OAS Ltda. ofertó el financiamiento del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil, BNDES. Posteriormente a la firma de un acuerdo de financiamiento (Protocolo) entre los presidentes de Bolivia y Brasil y después de la adjudicación del proyecto a OAS, el financiamiento del BNDES fue negociado entre el gobierno de Bolivia y el Banco, resultando la empresa parte del contrato de crédito (llamado de Colaboración Financiera) y de las condiciones de ejecución, bajo la figura de “interviniente exportador”.

cesidad de crédito debe adherir (obedecer) si pretende recibir los créditos.



préstamo con el EximBank-China. El contrato con la empresa china está sujeto a la cláusula de “condición suspensiva”⁴³ que dispone su vigencia a la firma del Convenio de Crédito Externo y su aprobación mediante Ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional; la inscripción presupuestaria en el respectivo presupuesto de la entidad contratante, la presentación de la Garantía de Cumplimiento de Contrato y la Garantía de Cumplimiento de Contrato de Obra.

- Los procesos de contratación y contratos con las empresas chinas están siendo realizados bajo la figura “llave en mano”, situación que otorga atribuciones a las empresas chinas sobre los estudios de pre-inversión (factibilidad y diseño final), construcción, equipamiento y puesta en marcha de los proyectos.

Transparencia en el financiamiento chino

La información oficial sobre el financiamiento es muy limitada: se desconoce, entre otros aspectos, las condiciones que definen comisiones bancarias, de compromiso, plazo de los préstamos, periodo de gracia, intereses, formas de pago. Tampoco son públicas las condiciones acordadas para que los procesos de negociación se pongan en marcha, como

43. Decreto Supremo 2574, Artículo 4° (Cláusula de Condición Suspensiva).

los acuerdos binacionales que han originado el marco legal para la contratación de empresas de capital chino, de importación de insumos o las condiciones para la presencia de personal extranjero en los proyectos.

Si bien se anunció que el acuerdo que se habría firmado el 2015, tendría como fundamento el “Convenio Marco” que llegaría a definir las características y objetivos de la relación bilateral y las condiciones comprometidas por ambas partes, un Acuerdo bilateral en ese sentido no ha sido aún remitido a aprobación legislativa ni está a disponibilidad de legisladores y la sociedad.

Este Acuerdo que tendría que haberse suscrito con China para que el gobierno boliviano inicie la contratación de empresas, debía establecer el monto total de financiamiento, las posibilidades de ampliación o reducción del mismo, el destino de los recursos y la forma de ejecutarlos.

Se trata de un instrumento legal que tendría que preceder a la puesta en marcha de los procesos de negociación de cada convenio o contrato de préstamo para cada proyecto o de cualquier otro acuerdo específico, de negociación de comisiones bancarias, de compromiso, plazos de préstamo, periodo de gracia, tasas de interés, forma de desembolso de recursos, formas de pago, porcentaje de la contraparte nacional, etc., y el marco de normas para la



contratación de empresas de capital chino, de importación de insumos o las condiciones para la presencia de personal extranjero en la ejecución y el cumplimiento de la legislación boliviana. Un Convenio Marco, también tendría que ratificar la obligación de ambas partes de cumplimiento del marco nacional e internacional de derechos y de la normativa nacional en materia social y ambiental.

La información oficial sobre estos millonarios créditos se limita a notas de prensa en los periódicos oficiales y declaraciones de autoridades⁴⁴. Este escenario significa que el marco general para la negociación del financiamiento y las acciones posteriores de ministerios e instituciones del Estado es de manejo exclusivo de autoridades del Poder Ejecutivo.

Se constata que esta falta de transparencia está en consonancia con las tendencias observadas en torno a la manera en que China maneja sus préstamos⁴⁵.

Confidencialidad

Es evidente que cada uno de los Contratos de Crédito Preferencial que se firman con el

44. Esto falta de información no es algo exclusivamente boliviano: “No existen instancias oficiales en China o en América Latina que permitan al público acceder a información completa y actualizada sobre los préstamos e inversiones chinas”. <http://www.bankinformationcenter.org/es/iiscal/financiamiento-chino/>

45. <http://bruegel.org/2015/05/china-pushing-build-now-pay-later-model-to-emerging-world/>

EximBank-China están sujetos a condiciones de “confidencialidad”. Esta cláusula estaría obligando a Bolivia como país prestatario y a sus instituciones, a mantener todos los términos, condiciones y otros aspectos acordados, en situación de reserva.

De esta manera, se logra entender que la aprobación legislativa de cada uno de los créditos no está acompañada del documento del Contrato de Crédito correspondiente.

Resolución de controversias

El Estado boliviano se habría comprometido a resolver cualquier problema o controversia con el EximBank-China en el marco de los créditos acordados, en la Corte Internacional de Arbitraje Cámara de Comercio Internacional (ICC por sus siglas en inglés) y de conformidad a las Reglas de Arbitraje de la ICC.

La aceptación de estos términos implica el cumplimiento obligatorio de las resoluciones que podrían emanar de esta instancia en caso de presentarse controversias en alguno de los compromisos firmados. Asimismo, somete al Estado boliviano a las resoluciones de una instancia encargada de proteger a las empresas de los diferentes países en sus operaciones comerciales internacionales, y no así a los Estados donde las empresas actúan.



Contratos “Llave en Mano”

Los últimos años hemos visto cada vez con mayor frecuencia modelos particulares de gestión y ejecución de proyectos a partir de la posibilidad de contratación “llave en mano” con características propias y en varios aspectos, diferentes a las conocidas en el comercio internacional. En muchos casos van acompañadas de posibilidades para la “contratación directa” de proyectos de gran magnitud en términos de inversión o contrataciones sin contar con financiamiento ni inscripción presupuestaria a partir de la posibilidad de “oferta de financiamiento del proponente” y cláusulas específicas que limitan el contrato a la negociación de un crédito, generalmente bilateral.

Los contratos “Llave en Mano” o EPC (Engineering, Procurement and Construction) como son conocidos en el comercio internacional, incluye el diseño (ingeniería básica y de detalle del proyecto), los suministros necesarios y la construcción. En el contexto internacional no está incluida la “Ingeniería conceptual”, es decir, los estudios preliminares (pre factibilidad y factibilidad del ciclo del proyecto), que es cuando se determinan las especificaciones mínimas que debe cumplirse desde el diseño de ingeniería y construcción. En esta ingeniería conceptual se detallan, por una parte, los parámetros característicos que debe cumplir la instalación, como situación, riesgos y condiciones

ambientales, sociales y legales que el dueño del proyecto determina y que deben respetarse en la realización del mismo.

Algunos casos de contratos públicos “Llave en Mano” evidencian el abandono de etapas del ciclo lógico de un proyecto, en especial la etapa de “Ingeniería Conceptual”. Los resultados llegan a ser inversiones sin cumplimiento de objetivos que son resultado del abandono del análisis de factibilidad o de estudios que son parte del contrato de construcción, con aprobación de estos estudios de manera automática o de estudios sin incidencia real en decisiones sobre el verdadero impacto del proyecto, como rentabilidad, efecto en términos de desarrollo del país y la región donde se ejecute, análisis de condiciones para su continuación o postergación, estrategias de inversión y financiamiento; y menos aún, llegan a contar con indicadores claros o al menos consideraciones sobre efectos sociales y sustentabilidad ambiental.

Vulneración de derechos laborales y de normas ambientales

Resultado de la sistematización realizada por el Cedla entre los años 2015 al 2018, se ha podido evidenciar que en ese periodo se han presentado 250 denuncias contra empresas de origen chino.

La mayoría de estas denuncias están vinculadas con la vulneración de los derechos de los

trabajadores establecidas en la normativa laboral, entre estas por la negación a la cancelación de beneficios sociales, remuneración injusta, inestabilidad laboral y despidos intempestivos, o hasta trato desigual entre trabajadores bolivianos y chinos.

Las respuestas por parte de las empresas son más justificativas atribuidos a diferencias culturales o negación y minimización de las denuncias. Pero el aspecto más destacado es la participación de la diplomacia china en Bolivia, que también minimiza las denuncias y atribuye a exageraciones de la prensa la cobertura a esta información.

Por parte del gobierno boliviano, el Ministerio de Trabajo en general manifiesta una actitud pasiva y permisiva con las empresas chinas, sin constituirse en la entidad que vela por el cumplimiento de las normas laborales del país y está encargada de la protección de los derechos de los trabajadores.

6. CONCLUSIONES

La caída de ahorro y el aumento de inversión ha llevado a acentuar, en los últimos años, una política de atracción de capitales de origen chino, y una mayor participación de fuentes externas en la inversión pública.

Esta inversión se destina mayoritariamente a sectores vinculados a la actividad extractiva y al impulso a la misma mediante proyectos extractivos domina-

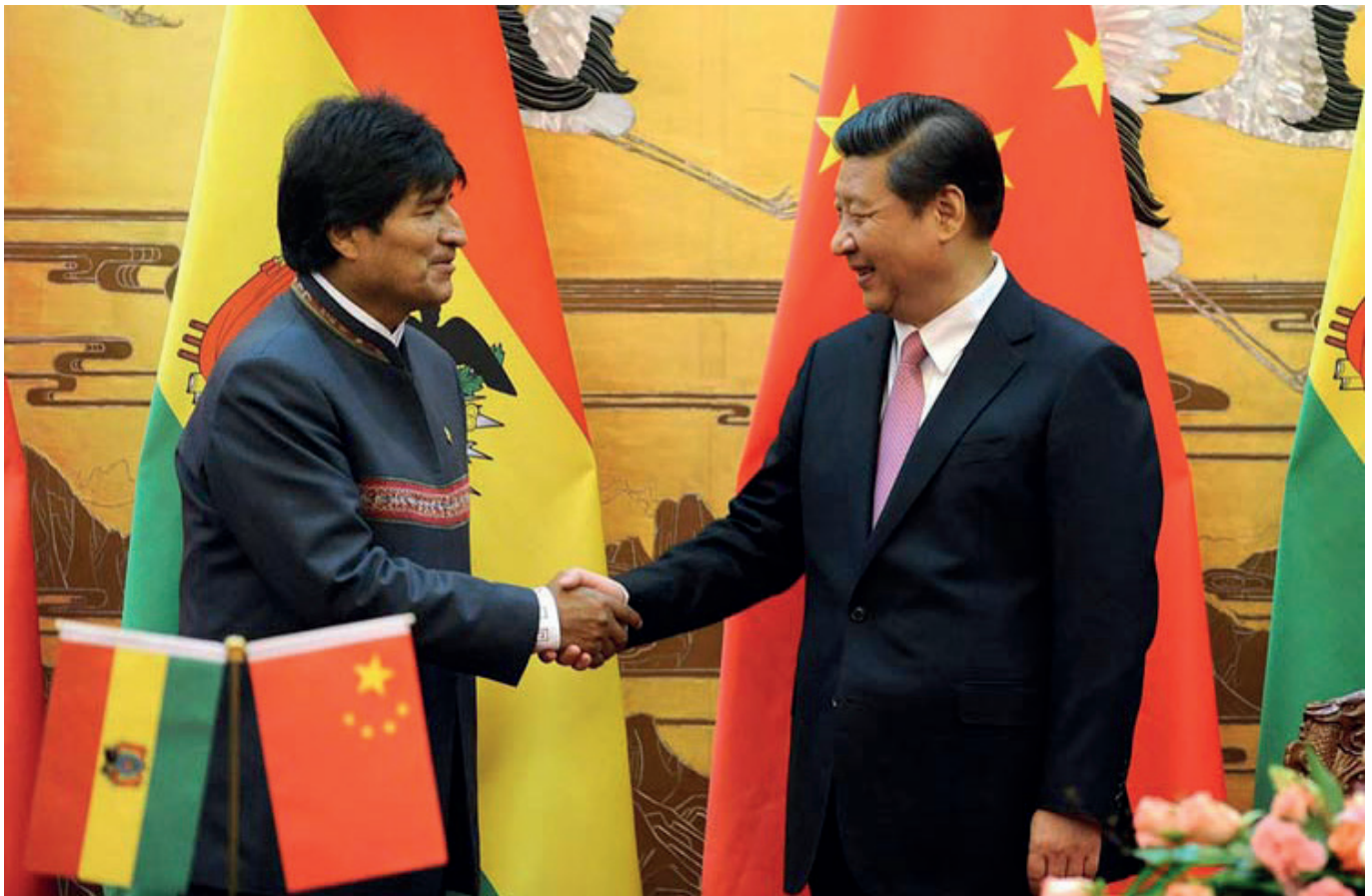
dos por capital extranjero y más atractivos para la banca internacional, instituciones financieras e inversión extranjera directa. En este sentido la política impulsada por el gobierno no es soberana y menos aún contra hegemónica.

Esta política que ha establecido cambios y flexibilización de normas o incentivos al capital extranjero, responde a la dependencia del gasto público e inversión social de la renta proveniente de la explotación y mercantilización de recursos naturales, que a su vez configuran una economía vulnerable a los cambios de los precios de las materias primas.

Desde el 2015, la presencia de financiamiento y empresas chinas en Bolivia es considerable y ha cambiado sustancialmente la forma en que Bolivia se relaciona con el país asiático.

Si bien no reemplaza a la banca tradicional, este financiamiento ha estado acompañado por flexibilización de la normativa de contratación pública, ambiental y laboral, que se ve reflejada en la creación de sistemas particulares de contratación y simplificación de evaluaciones de impactos ambientales y sociales de los proyectos, o lo que podríamos llamar “licenciamiento automático de proyectos” cuando la decisión política de llevarlos a cabo ya fue adoptada.

De manera concomitante, el financiamiento de China y los contratos “llave en mano” resultado de esta flexibilización, han cambiado sustancialmente los procesos de inversión pública, contratación y adjudicación de contratos, y han abierto el país a la llegada de más de 60 empresas chinas, transformado así el panorama boliviano de la inversión y ejecución



de proyectos de infraestructura y otros.

En este sentido, es cuestionable el discurso chino —que afirma fomentar la cooperación Sur-Sur basado en el beneficio mutuo— cuando los financiamientos de los bancos chinos son un instrumento que impone condicionalidades para consolidar la estrategia de ese país en Bolivia y la región, además de beneficiar la internacionalización de empresas chinas y promover las ganancias del capital asentado en China.

Aunque no todas las empresas de capital de origen chino presentes en el país tienen contratos bajo la modalidad “llave en mano”, se puede predecir que es probable que este tipo de contratos continúen y se expandan, ahora que Bolivia y China son socios estratégicos.

Uno de los riesgos es el monopolio de empresas chinas en el país y mayores vulneraciones a los derechos laborales y las normas ambientales del país; otro es la ejecución de obras sin contar con elementos que determinen objetivos claros y condiciones que proporcionen beneficios para las poblaciones donde se desarrollan los proyectos, además del peli-

gro de la vulneración de derechos.

Si bien el gobierno boliviano y el embajador chino en Bolivia han mencionado la importancia del cumplimiento de la legislación nacional boliviana, las denuncias laborales y ambientales sistemáticas que han surgido en los últimos años contra las empresas chinas involucradas en proyectos de infraestructura generan cuestionamientos importantes sobre si Bolivia está institucional y normativamente preparada para estos acuerdos y convenios firmados con China, y si la legislación nacional provee un marco adecuado para regular aquellos.

Es fundamental resaltar que, mientras China crece en importancia en Bolivia y la región como mercado de exportación y como inversor y financiador de las políticas estatales, genera también las condiciones para mantener a Bolivia enmarcada en una economía primario exportadora, concentrada en la exportación de recursos naturales y sin evidentes avances en la industrialización, aspecto que mantiene al país expuesto a las fluctuaciones en los precios de las materias primas, en buena medida influidos por la especulación financiera.