

# **Hur utmanar Kina IMF:s makt i Afrika?**

**Johanna Malm (PhD)**

**Seminarium: Samhällsstyrning, nationellt och globalt**

**Expertgruppen för biståndsanalys**

**8 december 2016**

# Avhandling

Underliggande fråga:

Utmanar Kina 'västs' makt i Afrika?

Ägarskap och partnerskap buzzwords i  
biståndsvärlden, men...

...'Västs' makt har stärkt sen slutet på kalla  
kriget pga:

# Avhandling

Underliggande fråga:

Utmanar Kina 'västs' makt i Afrika?

- 'Switching' mellan blocken ej längre möjligt
- Skuldlättnadsprocessen
- Det som ska 'ägas' definieras i givardrivna processer

# Avhandling

Underliggande fråga:

Utmanar Kina 'västs' makt i Afrika?

Kinas ökade närvaro i Afrika från mitten av 2000-talet och framåt

➡ förhoppningar om att Kina skulle utmana västs makt i Afrika

# Avhandling

För att undersöka detta krävs specificitet!

Vad från Kina ska vi titta på?

**Bistånd**

**Investeringar**

**Kommersiella lån**

**Diplomati**

**Handel mellan afrikanska länder och Kina**



# Avhandling

För att undersöka detta krävs specificitet!

Vems makt är utmanad?

**Bilaterala givare**

**(USA? UK? Frankrike? Sverige?)**

**Internationella Valutafonden (IMF)**

**Världsbanken**

Vilken aspekt av deras makt?



# Avhandling: fokus

## **Normer inom biståndsvärlden**

- Transparens
- Bundet bistånd och exportkrediter
- Socialt och miljömässigt skydd
- Korruption och styrning
- Statlig skuldhantering

# Avhandling: fokus

## **Internationella valutafonden (IMF)**

- Har en 'dörrvaksroll' i många utvecklingsländer
- Central aktör i skuldlättnadsprocessen
- Normsättare ifråga om offentlig skuldsättning

**Avhandlingen fokuserar på IMF:s normsättande makt ifråga om statlig skuldsättning**



# Avhandling: fokus

## **Kinesiska kommersiella lån**

- En del av den kinesiska närvaron i Afrika
- Direkt stödd av kinesiska staten
- Del av 'Going Global'-strategin från 2001, som syftar till att främja kinesiska företags etablering utomlands

# Avhandling: fokus

## **Kinesiska kommersiella lån**

- Stora krediter på kommersiella villkor (Angola, Ghana, Kongo-Kinshasa)
- Återbetalning kopplad till inkomstgenererande projekt såsom gruvprojekt, vattenkraftverk, export av kakao eller olja
- Den enda aspekt av den kinesiska närvaron i Afrika som utmanar IMF:s norm för statsskuldsättning

# Avhandling: fokus

## **En kinesisk norm för statsskuldsättning**

”Utvecklingsländer kan ta stora lån om dessa säkras av vinstdrivande projekt”

- Förordas av China Exim Bank och andra kinesiska banker...

... dock inte av den kinesiska centralbanken och normen har därmed inte förordats av Kina i arbetet inom IMF

- Kinesisk utrikespolitik fragmenterad

# Varför utmanar kinesiska kommersiella lån IMF:s norm för statsskuldsättning?

- IMF:s norm för statsskuldsättning = se till att låginkomstländer tar lågkostnadslån (variabler: ränta, initial betalningsfri period, total återbetalningstid)
- Lånets kostnad = koncessionalitetsnivå, uttrycks som 'grant element'
  - 100 % grant element = donation
  - 0 % grant element = kommersiellt
  - Koncessionellt lån enl. IMF = 35 % grant element

# Varför utmanar kinesiska kommersiella lån IMF:s norm för statsskuldsättning?

- Kinesiska kommersiella lån ges ut på kommersiella villkor (högre ränta, kort inledande betalningsfri period, kortare total återbetalningstid)
  - Lånens 'grant element' lägre än 35 %, vilket gör att IMF ser dem som icke-koncessionella

# Forskningsfråga

I vilken utsträckning, hur och varför utmanar kinesiska kommersiella lån IMF:s normsättande makt ifråga om statlig skuldsättning i afrikanska länder?

# Metod

- Kvalitativ metod
- Fem månaders fältarbete i Kongo-Kinshasa
- Process tracing
- Förstahandsdata: semistrukturerade intervjuer, informella konversationer, tillgång till icke publicerat material (kontrakt etc), kvasi-deltagande observation
- Andrahandsdata: publikationer av andra forskare, journalister och analytiker

# Fallstudie

- Kongo-Kinshasa, 2007-2013
- Sicominer-avtalet (*la Sino-Congolaise des Mines*)
- Ett avtal skrevs 2007 mellan en grupp kinesiska företag, den statsägda banken China Exim Bank och Kongo-Kinshasa
- Finansieringsavtal där vinsten från ett gruvprojekt fungerade som säkerhet för en kredit på US\$ 9 miljarder att användas till gruvprojektet och offentliga infrastrukturprojekt (vägar, sjukhus etc)



# Fallstudie

- Krediten gavs på kommersiella villkor och utmanade således IMF:s normer för statlig skuldsättning
- Kongo-Kinshasa vid denna tid i behov av skuldlättnad, budgetstöd och stöd för återuppbyggnad efter kriget som 'tog slut' 2003
- Sicomines utmanade skuldlättnadsprocessen

# Fallstudie

- Efter internationell kontrovers omförhandlades och minskades Sicomines-avtalet 2009 och minskades till en kredit på US\$ 3 miljarder
- Kongo-Kinshasa fick skuldlättnadsbeslut 2009

# Resultat: IMF:s kompromiss

- IMF hade viss makt givet skuldlättnadsprocessen och kunde be Kongo-Kinshasa omförhandla och minska Sicominesavtalet – men bara till en viss gräns
- IMF:s makt begränsades av att inga västerländska givare kan bidra med samma summor som Kina

# Resultat: IMF:s kompromiss

Avhandlingen visar att IMF använde en 'knowledge manipulation'-strategi:

- Använde sin epistemiska makt för att framställa den kinesiska krediten som koncessionell (42 % grant element)
- Enligt beräkningar i avhandlingen ligger 'grant element' i själva verket långt under koncessionalitetsgränsen ( $\pm 14.5 \%$ )

# Resultat: IMF:s kompromiss

- IMF gjorde detta av två skäl:
  - 1) För att hjälpa Kongo att få skuldlättnad
  - 2) För att säkra sin egen normsättande makt, sin expertroll, sitt 'seat at the table'
- Liknande 'tysta kompromisser' observerade i Angola (2009) och Ghana (2011-2012)

# Resultat: IMF:s kompromiss

Efter detta gjorde IMF om sitt  
statsskultsättningsramverk 2009...

... nu är det mer flexibelt och tillåter  
kommersiella lån 'vid behov'

= ett sätt att undvika att bli utmanade om ett  
land skriver på stora kinesiska lån

# Slutsats

I vilken utsträckning, hur och varför utmanar kinesiska kommersiella lån IMF:s normsättande makt ifråga om statlig skuldsättning i afrikanska länder?

Kinesiska lån utmanar IMF:s normsättande makt **i den utsträckning de erbjuds till afrikanska länder**

(afrikanska länder ofta en mycket riskfylld miljö)

# Slutsats

I vilken utsträckning, hur och varför utmanar kinesiska kommersiella lån IMF:s normsättande makt ifråga om statlig skuldsättning i afrikanska länder?

Kinesiska lån utmanar IMF:s normsättande makt **genom att utmana denna makts materiella bas** (dörrvakspositionen och 'lender of last resort')



# Slutsats

I vilken utsträckning, hur och varför utmanar kinesiska kommersiella lån IMF:s normsättande makt ifråga om statlig skuldsättning i afrikanska länder?

Kinesiska lån utmanar IMF:s normsättande makt **delvis av normativa skäl, men i huvudsak av kommersiella skäl**

Det är inte en kinesisk utrikespolitisk prioritet att utmana IMF:s normsättande makt

# Tack!

**Johanna Malm (PhD)**

[johanna@johannamalm.se](mailto:johanna@johannamalm.se)