
“Dos motores de una aeronave”: la relación entre el AIIB y la Belt and Road Initiative en Sudamérica

Diego Hernán Luzzi*²

Introducción

El ascenso económico y la proyección de China en el escenario internacional que comenzó en los noventa y tuvo un fuerte impulso a partir de la crisis financiera del 2008, estuvieron acompañados del uso de herramientas de diplomacia económica en función de objetivos internos y externos del gigante asiático. Las dos iniciativas más importantes lanzadas por Beijing han sido la Nueva Ruta de la Seda (o BRI) y el Banco Asiático de Inversiones e Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés). Presentadas como iniciativas separadas para promover la cooperación económica global, han pasado a verse como complementarias a la diplomacia china y herramientas de la pugna hegemónica con Estados Unidos (Cai, 2018). Así, el presidente del AIIB definiría a ambas instituciones como “dos motores de una aeronave, donde ambos son necesarios para volar suavemente y alto” (Lanxu & Jia, 2018).

China utilizaría estas iniciativas para promover su desarrollo interno, obtener materias primas y energía, donde entraría la BRI, basando su financiamiento en el AIIB, construyendo un método alternativo al controlado por los Bancos Multilaterales Tradicionales. Esto le permitiría ganar terreno frente a las potencias dominantes del sistema económico internacional tradicional. Visto sus condicionantes para obtener financiamiento de los Bancos Multilaterales de desarrollo tradicionales como su necesidad de inversiones en infraestructura, Sudamérica comienza a participar más activamente en estas iniciativas. La relación entre el AIIB y la BRI no sería directa, sino que estaría establecida de forma laxa, dada por la estructura de gobernanza del banco, con una participación mayoritaria de China, pero principalmente por el solapamiento en el tipo de proyectos que tratan, mayormente destinados a infraestructuras. En este trabajo haremos un repaso de las principales características de la BRI y el AIIB, la relación entre ambas y la situación de los países de Sudamérica en ellas, con un análisis de los proyectos del AIIB en la región.

Nueva Ruta de la Seda

La *Belt and Road Initiative* (BRI) es una herramienta central en la diplomacia económica del país de alcance internacional y con especial atención a las regiones del Sur Global. Presentada en septiembre de 2013, fue inicialmente denominada como “Una Franja, Una Ruta” y en 2015, comenzó a identificarse como “*Belt and Road Initiative*” o Iniciativa de la Franja y la Ruta.

La BRI se relaciona de manera directa con los objetivos y demandas de la economía doméstica china, como absorber el exceso su capacidad industrial en construcciones, expandir nuevos mercados para las exportaciones y asegurar el acceso a materias primas y energía con inversiones en infraestructura para importarla a su mercado (Arceo, 2018). A su vez, la intención es construir una red de comercio que conectará Asia con Europa, África y América Latina y el Caribe. La iniciativa prevé la creación de dos tipos de sistemas de conexión. Por un lado, *One Belt*, que implica la construcción de vías de comunicación terrestres, ferrocarriles y autopistas, oleoductos y gasoductos que inician en China, cruzan Asia Central y Rusia hasta llegar a puertos europeos. Y por otro lado, *One Road*, supone la creación y modernización de vías marítimas que abarcan puertos del Mediterráneo, el Mar Rojo, el Océano Índico y el Mar del Sur de China (Staiano, Bogado Bordazar, 2019).

Según Rubiolo y Bussili (2021):

La BRI actúa como un “paraguas” donde confluyen intereses nacionales externos (seguridad marítima, balancear la supremacía de Estados Unidos en la región, estabilidad regional, entre otras), así como aquellos de índole interna (seguridad alimentaria y energética, superar el desigual crecimiento entre regiones, el exceso de capacidad industrial, mantener la legitimidad del partido, etc.), haciendo de la diplomacia económica una herramienta clave para la concreción de los intereses estratégicos de Beijing. (p.135)

² Licenciado en Ciencia Política. Maestrando en Estudios Internacionales.

AIIB

El AIIB se estableció formalmente en el año 2015 con 57 miembros fundadores. Su membresía está abierta a todos los miembros del Banco Mundial, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco Asiático de Desarrollo (Koop, 2021)

La estructura de gobernanza del AIIB es similar a otros bancos de desarrollo, con la diferencia de no contar con una junta de directores ejecutivos residentes y otorgarle mayor autoridad en las decisiones a los países regionales que lo forman, siendo el más grande de ellos China. A diferencia de otros bancos, el poder de decisión de la Junta Directiva del AIIB es menor, siendo que tiene menor incidencia en, por ejemplo, la aprobación de préstamos, delegando la decisión al presidente para ciertos proyectos. Al ser no residente, se difumina su influencia en el accionar burocrático cotidiano de la institución. La Junta de Gobernadores, formada por altos funcionarios de cada nación, toma decisiones respecto a cambios en la membresía, elección de presidentes y aumentos del capital (Molinari & Patrucchi, 2020).

El sistema de poder de voto se establece bajo tres tipos: básicos, accionarios y fundadores. El poder de voto es la suma de la distribución igualitaria entre todos los miembros del 12% de los votos básicos, las acciones de capital que cada miembro posea y los votos por Miembro Fundador de aquellos que sean de tal categoría. Los miembros regionales suman una mayoría (a abril de 2019), donde China es el principal agente con el 30,9% del total, aunque esto es variable. Países que no son de la región pueden ser miembros siempre que esto no aminore a menos del 75% el voto de los regionales. Aunque la predominancia de los regionales está mitigada por las supermayorías requeridas para decisiones estratégicas (mayoría especial para Asamblea de Gobernadores, supermayoría de dos tercios representando $\frac{3}{4}$ del total de los miembros y mayoría de $\frac{3}{4}$ en el Directorio Ejecutivo para política operativa y financiera), el papel predominante de China, cuya participación no baja de 30% le permite seguir ejerciendo cierto poder de veto (Reisen, 2015). Aun así, China se comprometió a reducir su participación para permitir el ingreso de nuevos miembros, disponiéndose a perder su predominancia, a diferencia de Bancos tradicionales. (Humphrey, 2015)

Sobre cómo categoriza prestatarios y no prestatarios, se entiende a los países asiáticos como destinatarios naturales. Sin embargo, posibilita el financiamiento a otros países o entidades, siempre que se entienda que el proyecto genera un beneficio para la región.

El AIIB es uno de los bancos de desarrollo más grandes del mundo. Cuenta con un capital de 100.000 millones, el cual un 20% es en efectivo y el resto es capital exigible. Los principales financiamientos están dirigidos a proyectos de infraestructura, desarrollo agrícola, energía, transporte, telecomunicaciones, entre otros. Ha priorizado tres áreas: infraestructura sostenible, conectividad y movilización de capital privado. India es donde se concentran la mayor parte de sus operaciones (28%) (Koop, 2021). Cuenta con un régimen especial para países en desarrollo permitiendo pagos de aporte de capital en cuotas y en moneda nacional, remarcando el papel que tienen los países del Sur Global. Tiene una calificación crediticia de AAA, es decir, que es importante su acceso a los mercados.

Ciertas características de esta banca y de otras, como el Nuevo Banco de Desarrollo del BRICS pueden ser consideradas rupturistas del modelo de Bretton Woods y los bancos de desarrollo tradicionales liderados por Occidente, habiendo sido catalogado como “un Banco Mundial oriental” o alternativa al FMI por ofrecer respuesta a las demandas de los países emergente por reformas en los organismos financieros tradicionales (Schulz, 2021) El AIIB no establece poderes de veto invariables y ha abierto la participación a actores extrarregionales con acceso flexible al financiamiento, sumados a ruptura de la relación “donante-receptor” por la simplificación de requisitos y tiempos acelerados para préstamos y sistemas de Directorios y *staff* no residentes, lo que acelera procesos y evita que se desdibuje la relación entre países y funcionarios del banco. Sin embargo, aunque China no cuenta formalmente con poder de veto sí tiene uno efectivo. El veto, junto con las mayorías especiales necesarias en el Directorio Ejecutivo, asegura su liderazgo y amplios márgenes de maniobra. Esto está asociado a que mantienen la estructura de bancos tradicionales que buscan movilizar recursos del sector privado a través de capital exigible y suponen una membresía atada al capital, donde China continúa siendo el principal aportante (Molinari & Patrucchi, 2020).

Relación entre AIIB y BRI

Es de esperar que se estableciera una relación siendo el AIIB uno de los principales organismos financieros de China en el exterior y estando ambos proyectos enfocados en infraestructuras. En una fase inicial, los funcionarios de la AIIB señalaron que esta no se dedicaría exclusivamente a los proyectos de la BRI, siendo que el AIIB no es “una entidad china” sino multilateral, aunque con sede en China y, en todo caso, se nutre de la experiencia del país en este tipo de proyectos (Koop, 2021). Aunque se establecieron a la vez y China intentó posicionar al AIIB como potencial mecanismo de financiamiento para la BRI, solo al surgir la necesidad de presentarse como un BMD independiente de igual relevancia que los tradicionales, con iguales políticas y estándares de calidad, se relativizó el discurso chino al respecto. Según algunos análisis, los patrones de préstamos no indican que estos estén directamente atados a los intereses de Beijing (Humphrey, 2020) pero continúan manteniendo su influencia informal y poder de veto para moldear las prácticas de préstamos. Recientemente, tras el crecimiento de números de países miembros, se menciona una relación más estrecha del AIIB y la BRI (Koop, 2021). Es importante notar que generalmente se considera la entrada al AIIB como paso inicial a la firma de Memorándums de Entendimiento para entrar a la Ruta de la Seda (Méndez & Turzi, 2020). Además, no se correlaciona las fechas de entrada al banco con su fecha de ingreso a la BRI. Esto es por el hecho de que la firma de los MoU en el marco de Cooperación de la BRI es no vinculante como a que varios países han tenido problemas en acreditar sus pagos para entrar al AIIB, como Venezuela y Argentina, aún más siendo que algunos proyectos importantes se concentran en países no miembros de BRI como Brasil (Urdinez, 2020).

El principal reparo respecto a la conexión entre el AIIB y la BRI es que esta última es considerada el principal instrumento de la proyección nacional de China y por lo tanto supeditada a sus intereses, mientras que el AIIB es un Banco de desarrollo multilateral (Cai, 2018). Aunque en principio se sostuvo como relacionadas a la AIIB y la BRI, esta consideración ha variado con el tiempo. La BRI tiene por objetivo principal impulsar intercambios económicos y comerciales entre China y regiones de Asia Central, meridional, Oriente Medio, Europa y, más recientemente, África y América Latina. Es mediante la utilización de proyectos financiados con otros Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD's) tradicionales, más mecanismos propios, que se diluye esta relación y se establece al AIIB como separado de los objetivos de política exterior de China (Humphrey & Maduz, 2020).

Pero esto no es solo una forma de propaganda de proyección global oculta de China, sino que son los mismos países adherentes que los comulgan con estas ideas. Como señala Urdinez (2020) uno de los principales objetivos entre países latinoamericanos al entrar al AIIB es optar por proyectos asociados a la Ruta de la Seda y a financiamiento promocionado por China. Los actores locales no tienen ideas claras sobre los beneficios económicos de acceder al banco, asumiendo que es un apoyo político a China y que mejorar la relación bilateral les permitirá vías de acceso para su financiamiento en infraestructura. Pero también de entrar en proyectos cofinanciados con otros organismos tradicionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento, al existir proyectos del AIIB llevados a cabo en conjunto con estos o haberse formalizado alianzas para trabajar en conjunto a futuro (Urdinez, 2020). La mayoría de los proyectos en Asia y Medio Oriente fueron cofinanciados con grandes sumas con bancos liderados por Occidente, como el Banco Mundial, el ADB, Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, la IFC, etc.), pero también dirigidos a países de los corredores de la BRI (Gabusi, 2017). Otra muestra de la construcción multilateral del AIIB es el proyecto del *Multilateral Cooperation Center for Development Finance (MCDF)*. Creado a la par del lanzamiento de la BRI en Latinoamérica en 2017 y lanzado en 2020, tiene una secretaría alojada en el AIIB. Fue diseñado para servir como un mecanismo de coordinación entre diferentes BMD y socios para cooperación Norte-Sur y promover la infraestructura y conectividad relacionada con la BRI. En este caso, la relación sí es directa. El Memorándum de Entendimiento inicial de miembros fue firmado por el Ministerio de Finanzas de China, el AIIB, NDB, Banco Asiático de Desarrollo y otros occidentales: Banco Mundial, BID, Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo y el Banco Europeo de Inversiones. Estos últimos terminaron no prestando apoyo material al tensarse las relaciones geopolíticas y países occidentales liderados por Estados Unidos (Humphrey & Chen, 2021).

Tabla 1: Principales proyectos del AIIB en Sudamérica

País	Proyectos principales	Año de aprobación	Sector	Tipo de financiamiento	Monto de financiamiento	Estatus	Miembro BRI
Brasil	Brazil: BDMG Renewables and Asia Connectivity Facility	2022	Multi-sector	No soberano	USD100 millones	Aprobado	No
Ecuador	CONAFIPS COVID-19 Credit Line Project (Anteriormente: Corporación Financiera Nacional COVID-19 Credit Line Project)	2022	CRF-Financiamiento/Liquidez	Soberano	USD50 millones	Aprobado	Si
Chile	Cable transpacífico submarino	N/A	Infraestructura Digital y Tecnología	No soberano	N/A	Interés formal declarado*	Si
Chile	Expansión Puerto de San Antonio	N/A	Multi-sector	N/A	N/A	Interés formal declarado*	Si

Fuente: Elaboración propia en base a AIIB

*En base a Urdínez (2020)

Como vemos en el Cuadro 1, aunque son pocos los proyectos realizados en Sudamérica son representativos del tipo de financiamiento y proyectos. Aunque todavía no concretado, el AIIB mostró interés en financiar el proyecto de expansión del Puerto de San Antonio en Chile, el más largo del país. Aunque no originalmente considerados dentro de este espectro, el resto de los proyectos como el cable de conexión transpacífico que conectaría fibra óptica a Chile con tecnología 5G (cuyo principal candidato fue la china Huawei) y el proyecto para financiar y dar liquidez a PYMES en Ecuador afectadas por la pandemia entran dentro de la BRI en sus nuevas consideraciones, como lo han sido la “Ruta de la Seda Digital” (Rudolf, 2021) y la “Ruta de la Seda de la Salud” (Cao, 2020), revitalizada durante la pandemia del Covid-19. En el caso de Brasil, se trata de un proyecto de líneas de crédito para el Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais para proyectos de conectividad y comercio entre Brasil y Asia que involucren energías renovables. Es justamente aquí donde notamos la particularidad sobre el cofinanciamiento. Siendo un no miembro BRI, es uno de los pocos proyectos que se mantiene en pie con el MCDF, contando con un financiamiento total de USD 1, 050,000 (AIIB, 2022; MCDF, 2022).

Conclusión

La idea del AIIB en relación con la BRI se comprende si se tiene en cuenta tanto sus aspectos políticos como el tipo de proyectos que financia. Es decir que, tanto su estructura de gobernanza con una mayoritaria participación accionaria de China y un claro liderazgo desde Beijing, junto con el solapamiento del tipo de proyectos que financian, que pueden caer en la órbita de la BRI, como aquellos destinados a mejorar la infraestructura, el transporte y especialmente, la conexión de Asia con el resto del mundo. Como ya ha sido señalado, “la membresía al AIIB se concentra en países con fuertes relaciones comerciales y de inversiones con China, especialmente en Sudamérica. La membresía al BRI se concentra entre países con vínculos diplomáticos, particularmente en América Central y el Caribe (Ray et al., 2021). Última condición que podemos notar ha avanzado en Sudamérica también.

Aunque es factible que el *branding* chino respecto a la BRI haya sido exitoso y, mientras el avance internacional de Beijing se hace más fuerte, se haya aceptado la estrecha relación entre ambas iniciativas multilaterales. Pero esto no significa que esta relación sea lineal, sino que se da de forma más laxa, dada la mayor participación china en la gobernanza del banco, los intereses y necesidades de los actores sudamericanos, beneficiados por diferencias entre el AIIB y otros con los BMD’s tradicionales para financiamiento en infraestructuras. Tanto el AIIB y otros nuevos bancos de desarrollo multilaterales como la entrada a la BRI pueden promover el desarrollo de infraestructuras, comercio y crecimiento económico entre los países receptores, como también apuntalar la posición política de China y ayudarla a establecerse como potencia global.

Bibliografía

- AIIB. (2022, enero 21). AIIB Approves First Project in Brazil. AIIB. <https://www.aiib.org/en/news-events/news/2022/AIIB-Approves-First-Project-in-Brazil.html>
- Humphrey, C. (2015). Developmental Revolution or Bretton Woods Revisited? The Prospects of the BRICS New Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank.
- Koop, F. (2021, enero 8). Explicador: América Latina y el AIIB. Diálogo Chino. <https://dialogochino.net/es/comercio-y-inversiones-es/39049-explicador-america-latina-y-el-banco-asiatico-de-inversion-en-infraestructura/>
- Lanxu, Z., & Jia, C. (2018, septiembre 7). AIIB chief vows support to connect African continent. Chinadaily. <https://www.chinadaily.com.cn/a/201809/07/WS5b91e867a31033b4f4654cd3.html>
- MCDF. (2022). Brazil: Brazil BDMG Enhanced Environmental and Social Framework (EESF) to support BDMG Asia Connectivity Facility. MCDF. <https://www.themcdf.org/en/what-we-do/projects/2021/Brazil-BDMG-Enhanced-Environmental-and-Social-Framework-to-support-BDMG-Asia-Connectivity-Facility.html>
- Molinari, A., & Patrucchi, L. (2020). Rompiendo el molde: logros y desafíos de los nuevos bancos de desarrollo Breaking the mould: achievements and challenges of the new development banks. Ciclos, XXVII (54), 131–155.
- Ray, R., Albright, Z. C., & Wang, K. (2021). China-Latin America Economic Bulletin 2021 Edition. En GCI Economic Bulletin. www.bu.edu/gdp
- Schulz, S. (2021). Argentina ingresa al Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura – Centro de Estudios Chinos IRI UNLP. En Anuario en Relaciones Internacionales del IRI; 2021. <https://cechinounlp.wordpress.com/2020/09/18/argentina-ingresa-al-banco-asiatico-de-inversiones-en-infraestructura/>
- Urdinez, F. (2020). The accession of Latin American countries to the Asian Infrastructure Investment Bank: lessons from Brazil and Chile. Asian Education and Development Studies, 10(3), 374–385. <https://doi.org/10.1108/AEDS-08-2019-0128>