

Una aproximación al Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras desde la óptica de la política exterior china

Antonio José Pagán Sánchez

A finales de marzo de 2015, en el Foro de Boao para Asia, China reafirmó su intención de liderar un nuevo banco de desarrollo, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras (BAII). Dirigiéndose a los delegados allí presentes, Xi Jinping anunció explícitamente la motivación política de China de “construir un nuevo orden regional”¹. Pero, ¿qué es el BAII, cuyo origen encontramos en el Memorando de Entendimiento firmado por 22 países asiáticos en Beijing en octubre de 2014, y que formalmente ha comenzado a operar en enero de este año 2016? Es un banco de desarrollo multilateral, una institución financiera internacional formada por un grupo de naciones para proveer financiación para inversión en infraestructuras, con el objetivo de estimular las economías de los países en desarrollo que estén situados principalmente en Asia Central, el Sur de Asia y Asia Oriental². Y por otro lado, también podríamos decir que es un triunfo diplomático de China, debido a que a la iniciativa se han sumado otras 56 naciones... incluyendo países occidentales, encabezados a su vez por Reino Unido, el gran aliado tradicional de EEUU.

El BAII ha sido por tanto un tema recurrente en las publicaciones relacionadas con la política exterior china y la correlación de fuerza en el ámbito internacional, sobre todo a partir de marzo de 2015, momento en que deciden unirse a la iniciativa países occidentales como Alemania, Francia, Italia o España, además de Reino Unido como antes se comentaba. En este sentido, en los análisis que del BAII se realizan desde el punto de vista de la política internacional podemos encontrar principalmente dos visiones, una positiva y otra escéptica. La visión positiva ve al BAII como algo útil para el desarrollo de los países asiáticos a la hora de financiar el desarrollo en infraestructuras, y valora la voluntad de China de asumir una postura más proactiva en beneficio del crecimiento económico y la construcción de infraestructuras en Asia. Frente a ello, la visión escéptica percibe al BAII como un instrumento de China para favorecer a su política exterior en un momento en que ésta y su política económica están convergiendo de una manera sin precedentes, y lo más importante, para socavar las instituciones ya existentes, principalmente el Banco Mundial, liderado por EEUU, y el Banco Asiático de Desarrollo, lo que supondría un desafío al sistema de Bretton Woods.

¹ HILTON, R. “China and U.S. Clash over Asian Infrastructure Bank”. *Caixin Online*: 3 abr. 2015. Última consulta: 6 mar. 2016 <<http://english.caixin.com/2015-04-03/100797365.html>>

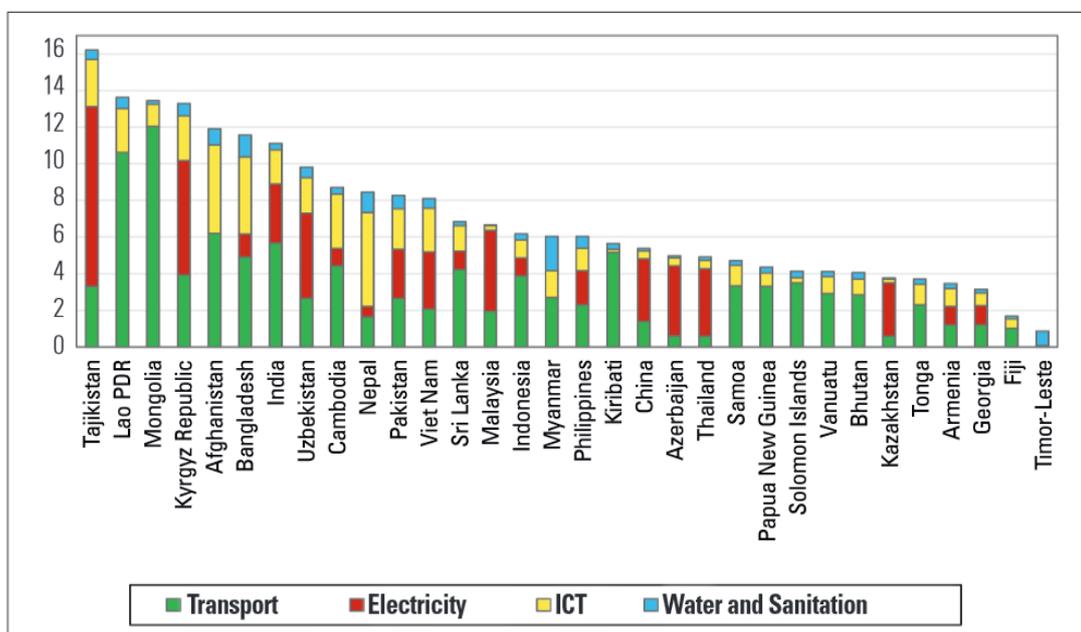
² KAWAI, M. “Asian Infrastructure Investment Bank in the Evolving International Financial Order”, en *Asian Infrastructure Investment Bank: China as a Responsible Stakeholder?*, VV.AA. Sakawaka Peace Foundation USA: Washington, 2015, p. 6

En este sentido, mi trabajo girará en torno a las suposiciones mencionadas en el párrafo anterior, analizando hasta qué punto son certeras. Y para ello, me centraré en la respuesta a tres preguntas que considero fundamentales para analizar al BAI: ¿es realmente necesario en Asia?; ¿será un instrumento de la política exterior china?; y, finalmente, ¿China pretende con el BAI desafiar al actual sistema de Bretton Woods?. Veamos mi respuesta a estas preguntas.

1. El BAI: ¿Una institución necesaria?

Es en esta cuestión donde hay una mayor unanimidad, ya que las principales discrepancias se encuentran en las otras dos preguntas que trataré más adelante. De este modo, es razonable afirmar que el BAI no solamente es positivo para Asia, sino también totalmente necesario. O al menos es lo que se desprende de un estudio del Banco Asiático de Desarrollo, que calcula las necesidades de inversiones en infraestructura en la región asiática en un total de 800.000 millones de dólares anuales para la década 2010-2020. Por sectores, estas necesidades se encontrarían en inversión en electricidad (49%), en transporte (35%), en tecnologías de la información y la comunicación (13%) y, finalmente, en recursos hídricos y saneamiento (3%)³. A continuación podemos ver un gráfico con los países asiáticos más necesitados de inversión en infraestructuras en relación a su PIB, encabezado por Tayikistán, Laos, Mongolia y Kirguistán.

Necesidad estimada de inversión en infraestructuras para las economías asiáticas (promedio anual entre 2010-2020 como porcentaje del PIB)⁴



³ GONGPIL, C. “A Paradigm Shift toward an Open, Digital, API Economy in Asia: Mobilizing AIIB Resources for Cross-border Cooperation in the Region”, *Korean Institute of Finance – Weekly Financial Brief*, vol. XV, num. 16, p. 6

⁴ KAWAI, M.: Op. Cit., p. 11

Y en este sentido, nos encontramos no sólo con que hay una fuerte demanda de inversiones en Asia, sino también con que el Banco Asiático de Desarrollo apenas puede prestar un 1,25% de esa cantidad, en torno a 10 mil millones de dólares anuales⁵. Del mismo modo, el Banco Mundial tampoco podría hacer frente por sí mismo a estas necesidades ya que, tomando como referencia el año 2011, prestó para proyectos de infraestructuras un total de 25 mil millones de dólares⁶, una cifra muy por debajo de las necesidades de la región. Por consiguiente, tal y como opina el académico Xunchao Zhang, independientemente de que la historia nos muestre que la política de desarrollo internacional suele ir de la mano de competiciones geopolíticas, lo cierto es que el BAII como una fuente de crédito adicional es un elemento positivo para el desarrollo económico de Asia⁷.

Es más, creo conveniente recalcar que el hecho de que numerosos países asiáticos se hayan sumado a la iniciativa no significa que hayan tomado partida por China en una hipotética lucha de poder con EEUU, ya que por el contrario sus decisiones han venido marcadas claramente por sus intereses internos. Esto me recuerda a su vez la frase de Eugenio Bregolat con respecto a los países asiáticos (cada vez más dependientes de China) y su relación con EEUU: *No se vayan ustedes, pero no nos obliguen a elegir*⁸, debido a la contradicción que experimentan unos países que se sienten más tranquilos ante la presencia de EEUU a causa del auge de China, pero que al mismo tiempo ya no pueden renegar de este país asiático al depender cada vez más de su economía.

Por consiguiente, si estos países asiáticos se han unido al BAII es porque consideran que sus proyectos de inversión podían serles de interés... del mismo modo que los socios occidentales de EEUU se han unido porque realmente también han visto posibles beneficios a la hora de sumarse a la iniciativa, lo cual nos deja dos lecturas. La primera, que Washington no debería esperar que sus socios occidentales se unan a boicots de proyectos chinos que podrían resultarles de interés. La segunda, que esta afluencia de países sería precisamente, junto con los datos numéricos anteriormente presentados, la demostración fehaciente de que el BAII es realmente necesario para la región (en tanto hay oportunidades de negocio), con lo cual quedaría respondida esta primera cuestión.

⁵ CHAN, G. "For richer, for poorer: China embraces global poverty reduction?", *Bandung: Journal of the Global South*, vol. II, num 13, p.8

⁶ HUNT, L. "One In All In, AIIB Gains Momentum". *The Diplomat*: 23 mar. 2015. Última consulta: 10 mar. 2016 <<http://thediplomat.com/2015/03/one-in-all-in-aiib-gains-momentum/>>

⁷ XUNCHAO, Z. "AIIB: a Test of Sino-US Relations". *Australian Institute of International Affairs*: 24 sep. 2015. Última consulta: 10 mar. 2016 <http://www.internationalaffairs.org.au/australian_outlook/aiib-a-test-of-sino-us-relations/>

⁸ BREGOLAT, E. "El papel de China en el desarrollo económico mundial: comercio y reservas internacionales. El caso del Banco Asiático para la Inversión en Infraestructuras". *Universidad Internacional Menéndez Pelayo*: 15 jul. 2015. Última consulta: 10 mar. 2016 <http://www.uimptv.es/video-604_china-en-el-escenario-internacional-crecimiento-en-un-nuevo-equilibrio-mundial-%C2%B7-09-30-h.html>

2. El BAI: ¿Una herramienta de la política exterior china?

Respecto a esta pregunta, no sólo la lógica nos dice que si China ha puesto tanto empeño en crear y en hacer que el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras sea un éxito querrá que por consiguiente le sea útil con respecto a determinados intereses, sino que además he podido encontrar un amplio repertorio de ejemplos de cómo podría servir a su política exterior:

- Expandir la esfera de influencia política y de seguridad hacia el Oeste por medio de la iniciativa “One Belt One Road”. Al verse China rodeada por potenciales adversarios, con Japón en el Este (respaldado por EEUU), Filipinas y Vietnam en el Sudeste, e India en el Sur, trataría de acercar lazos con países del Asia Central por medio de rutas terrestres, al igual que ser amigable con países del Sudeste Asiático, del Sur de Asia y de Oriente Medio por medio de rutas marítimas. De este modo, China podría usar el BAI combinado con la Nueva Ruta de la Seda para expandir su influencia geopolítica a nivel regional⁹.
- Mejorar su imagen internacional. Así, si bien China ya había financiado anteriormente numerosos proyectos de infraestructuras a lo largo del mundo por medio del Banco de Desarrollo de China y el Exim Bank, algunos de estos proyectos no fueron exitosos y produjeron cierto resentimiento local, por lo que si a partir de ahora los fondos vienen de una institución financiera internacional se generará mucha menos animadversión hacia China en caso de fracaso, del mismo modo que en caso de éxito podría ver fortalecida su imagen¹⁰.
- La prosperidad común que puede crear el BAI puede servir como una aproximación necesaria para tranquilizar a sus vecinos y compensar los efectos negativos de su continua agresividad en las disputas marítimas: un acto para alcanzar un equilibrio entre el doble camino del PCCh de legitimación de ejercicio y legitimación nacionalista¹¹. Esto ha llevado a su vez a Mercy A. Kuo y a Angelica O. Tang a afirmar que el BAI, en conexión con la Nueva Ruta de la Seda, la Ruta de la Seda Marítima y la Zona de Identificación de Defensa Aérea, refleja la “simbiosis de las destrezas del soft power chino con los cálculos de su hard power”¹².
- ¿Desafiar al sistema de Bretton Woods, liderado por EEUU? Es una cuestión que también ha sido planteada, y que merecerá un apartado específico más adelante.

⁹ KAWAI, M.: Op. Cit., p. 14

¹⁰ TORTAJADA, C.; BISWAS, A. K. “AIIB: Myths, vested interests, reality”. *Lee Luan Yew School of Public Policy*: 31 oct. 2014. Última consulta: 13 mar. 2016 <<http://lkyspp.nus.edu.sg/news/aiib-myths-vested-interests-reality/>>

¹¹ CHENG-CHWEE, K.. “An Emerging 3rd Pillar in Asian Architecture? AIIB and Other China-led Initiatives”, *East-West Center: Asia Pacific Bulletin*, num 305, p.2

¹² KUO, M. A.; TANG, A. O. “China’s AIIB and the US Reputation Risk”. *The Diplomat*: 16 abr. 2015. Última consulta: 13 mar. 2016 <<http://thediplomat.com/2015/04/chinas-aiib-and-the-us-reputation-risk/>>

No obstante, en los análisis se suele obviar a menudo que China no inició el BAII para que fuera una mera herramienta al servicio de su política exterior, ya que también buena parte de sus objetivos están centrados en aspectos económicos y son de lectura interna. De este modo, gracias al BAII China podría invertir buena parte de sus reservas de divisas en el extranjero, asegurar contratos para firmas chinas estimulando así las oportunidades de empleo a nivel interno (y al mismo tiempo aliviando el problema de exceso de capacidad de determinados sectores de la economía china) y, finalmente, contribuir a la internacionalización del yuan, actuando dicha internacionalización junto con la fundación del BAII como “vectores interconectados dirigiendo la integración económica entre Asia y el resto del mundo”¹³.

Por otro lado no solo se da el hecho de que, tal y como explicaba, los objetivos en política exterior no han sido los únicos que China ha tenido en cuenta a la hora de crear el BAII, sino que además, en el caso de que quisiera que este banco de desarrollo regional actuara en favor de ellos, lo iba a tener difícil por la misma razón por la que éste ha sido revestido de cierto prestigio a nivel internacional: la participación de un amplio número de países, incluyendo naciones occidentales. De este modo, la afluencia de numerosos países al BAII ha sido paradójica, ya que aunque le aporta mayor reconocimiento internacional y ha creado una sensación de triunfo para China, a su vez limita la posibilidad de ser usado como una herramienta para la política exterior china¹⁴.

	Agreed amounts and shares			Estimated amounts and shares					
	Current membership (57)			Participation by Japan			Participation by Japan & US		
	Capital Subscr. (\$ Bill)	Capital Share (%)	Voting Share (%)	Capital Subscr. (\$ Bill)	Capital Share (%)	Voting Share (%)	Capital Subscr. (\$ Bill)	Capital Share (%)	Voting Share (%)
Regional	75.0	75.0	73.2	90.3	78.2	76.4	108.3	70.2	70.0
China	29.8	30.3	26.1	29.8	26.3	22.7	35.7	23.6	20.5
Japan	--	--	--	12.8	11.3	9.8	15.3	10.1	8.9
India	8.4	8.5	7.5	8.4	7.4	6.6	10.0	6.6	5.9
Russian Fed.	6.5	6.7	5.9	6.5	5.8	5.2	7.8	5.2	4.7
Korea, Rep. of	3.7	3.8	3.5	3.7	3.3	3.1	4.5	3.0	2.8
Australia	3.7	3.8	3.5	3.7	3.3	3.0	4.4	2.9	2.7
Indonesia	3.4	3.4	3.2	3.4	3.0	2.8	4.0	2.7	2.5
Turkey	2.6	2.7	2.5	2.6	2.3	2.2	3.1	2.1	2.0
Saudi Arabia	2.5	2.6	2.5	2.5	2.2	2.2	3.1	2.0	2.0
Chinese Taipei	—	—	—	1.7	1.5	1.5	2.1	1.4	1.4
Iran, Islam.R.of	1.6	1.6	1.6	1.6	1.4	1.4	1.9	1.3	1.3
Non-regional	25.0	25.0	26.7	25.0	21.8	23.6	45.4	29.8	30.0
United States	—	—	—	—	—	—	20.4	13.5	11.8
Western Europe	20.3	20.7	22.1	20.3	17.9	19.5	20.3	13.4	15.5
Germany	4.5	4.6	4.1	4.5	4.0	3.6	4.5	3.1	2.8
France	3.4	3.4	3.2	3.4	3.0	2.8	3.4	2.4	2.1
U. K.	3.1	3.1	2.9	3.1	2.7	2.5	3.1	2.1	2.0
Italy	2.6	2.6	2.5	2.6	2.3	2.2	2.6	1.8	1.7
Spain	1.8	1.8	1.8	1.8	1.6	1.6	1.8	1.2	1.2
Brazil	3.2	3.2	3.0	3.2	2.8	2.6	3.2	2.2	2.0

Acciones de suscripción de capital y poder de voto de los miembros del BAII¹⁵

¹³ *Ibidem*

¹⁴ XUNCHAO, Z. “AIIB: a Test of Sino-US Relations”. *Australian Institute of International Affairs*: 24 sep. 2015. Última consulta: 13 mar. 2016 <http://www.internationalaffairs.org.au/australian_outlook/aiib-a-test-of-sino-us-relations/>

La limitación de la influencia de China en el BAI (o al menos su papel inferior al que había previsto en un primer momento) se aprecia especialmente bien en la imagen anterior. Así, si la idea inicial de China era tener en torno a un 50% de poder de voto (al aportar un 50% de capital de los 100.000 millones de dólares totales), ésta se diluyó con la entrada de nuevos estados miembros, quedando China finalmente con un poder de voto del 26,1%. Y si bien China sigue manteniendo el derecho de veto, al requerir las decisiones más importantes una aprobación superior al 75% de los votos totales, conforme más países se vayan sumando (la gráfica anterior muestra que sólo con la incorporación de Japón el poder de voto de China pasaría ya al 22,7%), China podría acabar perdiendo su derecho de veto... y curiosamente podría no intentar deliberadamente mantenerlo.

En este sentido, en la práctica podría no importar si China tiene poder de veto por sí misma, ya que sería muy posible que pudiera convencer a suficientes socios para unirse y bloquear cualquier cambio potencial que no le gustara. Esto significaría que China puede mantener un equilibrio entre defender su control sobre el BAI (lo que se aseguraría que en parte sirviera a sus propios objetivos) y aceptar la pérdida de su derecho de veto (para así no dar una imagen autoritaria ante sus socios –los cuales, por cierto, es muy improbable que se unieran en contra de China y la obligaran a usar unilateralmente su derecho de veto-) ¹⁶. Por otro lado, que China disponga actualmente de su derecho de veto no le asegura un control total sobre el banco, en tanto cuestiones como la aceptación de nuevos miembros y decisiones ordinarias sobre préstamos no requieren grandes mayorías. Además, todo indica que China será cautelosa a la hora de recurrir al derecho de veto, ya que ello socavaría los esfuerzos de China de promover el banco como una institución multilateral, y reforzaría el recelo y la crítica ¹⁷.

Así, en mi opinión podemos afirmar que, aunque con limitaciones, China usará su posición dominante en el BAI para promover o para intentar hacer cumplir los objetivos mencionados a lo largo de este apartado, ya sean en política exterior o en política económica. Pero hay más. Según el académico Aaron Friedberg, el BAI debería ser visto en un contexto más amplio, como parte de un esfuerzo mayor de China en crear un conjunto de nuevas instituciones políticas y económicas a nivel regional, siendo Beijing el centro de una red de proyectos de infraestructuras que podrían incluso suponer un nuevo orden regional para Asia ¹⁸, ligado a un papel más proactivo de China en la región. ¿Pero significa ello que el BAI supone un desafío al sistema de Bretton Woods y al actual orden internacional? Veámoslo a continuación.

¹⁵ KAWAI, M.: Op. Cit., p. 16

¹⁶ TIEZZI, S.. “‘Historic’ AIIB Signing Marks Beginning of New Era, China Says”. *The Diplomat*: 30 jun. 2015. Última consulta: 13 mar. 2016 <<http://thediplomat.com/2015/06/historic-aiib-signing-marks-beginning-of-new-era-china-says/>>

¹⁷ YUN, S.. “How the International Community Changed China’s Asian Infrastructure Investment Bank”. *The Diplomat*: 30 jun. 2015. Última consulta: 13 mar. 2016 <<http://thediplomat.com/2015/06/historic-aiib-signing-marks-beginning-of-new-era-china-says/>>

¹⁸ VV.AA. “Should Washington Fear the AIIB?”. *Foreign Affairs*: 11 jun. 2015. Última consulta: 13 mar. 2016 <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2015-06-11/should-washington-fear-aiib>>

3. El BAI: ¿Un desafío al sistema de Bretton Woods?

En primer lugar, hay que tener en cuenta que no es ahora cuando China ha comenzado a ofrecer financiación. Así, si el Exim Bank de EEUU ha dado 590.000 millones de dólares en préstamos y garantías durante los últimos 80 años, las instituciones chinas han proporcionado 670.000 millones en tan sólo el período 2012-2014. Además, según el ministro de finanzas de China, Lou Jiwei, los préstamos de infraestructuras comerciales del Banco de Desarrollo de China son mayores que los del Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo juntos¹⁹. Es decir, que esto no es nuevo. Pero entonces, si anteriormente China ya ofrecía financiación por otros medios, ¿por qué crea ahora el BAI? Desde mi punto de vista, porque no se trata ya sólo de una cuestión de inversión en infraestructuras, sino también de poder político en el ámbito internacional. Y en ese sentido, si China supone el 16,32% del PIB global en paridad de poder adquisitivo (EEUU el 16,14%, y Japón el 4,40%)²⁰, el reparto de poder en el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo es el siguiente:



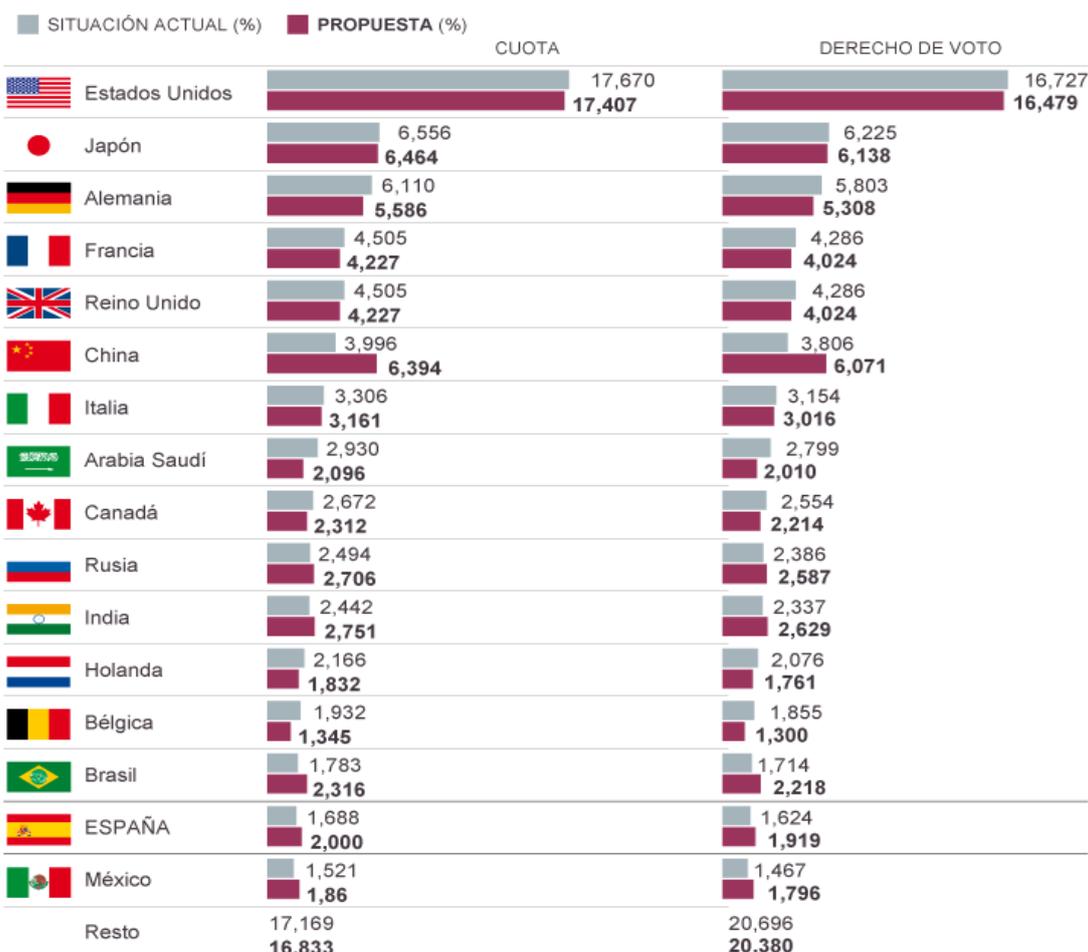
Poder de voto actual (columna derecha) en el Banco Mundial²¹

¹⁹ TORTAJADA, C.; BISWAS, A. K. "AIIB: Myths, vested interests, reality". *Lee Luan Yew School of Public Policy*: 31 oct. 2014. Última consulta: 13 mar. 2016 <<http://lkyspp.nus.edu.sg/news/aiib-myths-vested-interests-reality/>>

²⁰ "GDP as Share of World GDP at PPP By Country". *Quandl*. Recuperado el 13 de marzo de 2016 en <<https://www.quandl.com/collections/economics/gdp-as-share-of-world-gdp-at-ppp-by-country>>

²¹ XIN, Z. "China gains more say in World Bank". *China Daily*: 27 abr. 2010. Última consulta: 13 mar. 2016 <http://www.chinadaily.com.cn/business/2010-04/27/content_9778666.htm>

EL REPARTO DE PODERES EN EL FMI



Poder de voto en el Fondo Monetario Internacional. En morado, reparto del poder de voto con la reforma propuesta del FMI²², que no fue aprobada por el Congreso de EEUU hasta diciembre de 2015.

	Par Value of Shares (US \$ millions)					Voting Power
	Country	% of Total	Total	Callable	Paid Up	
1	Japan	15.6	25,461	24,188	1,273	12.8
2	United States	15.6	25,454	24,181	1,273	12.8
3	China	6.4	10,513	9,987	526	5.5
4	India	6.3	10,329	9,812	517	5.4
5	Australia	5.8	9,440	8,968	472	4.9

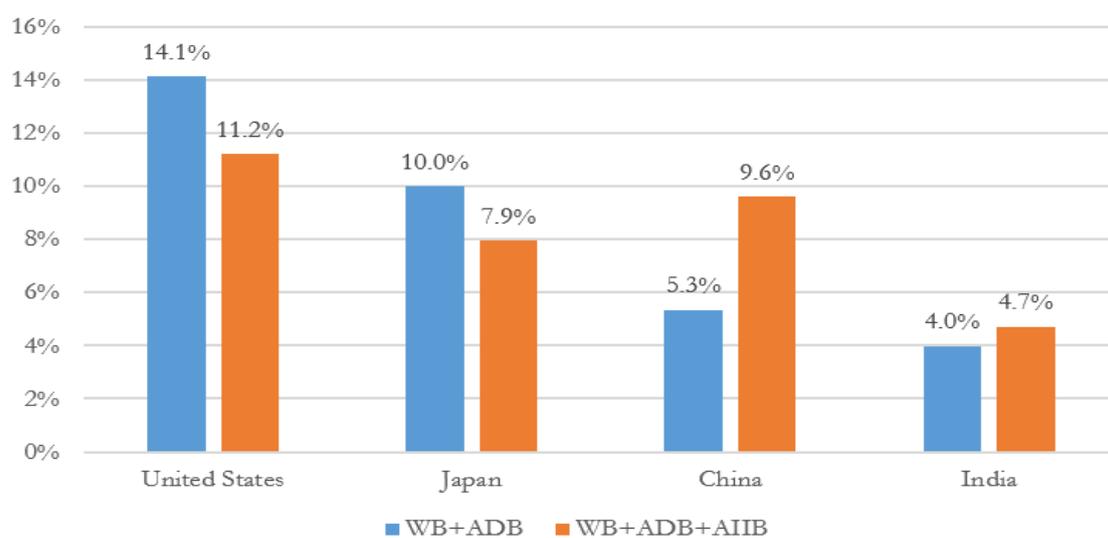
Cuotas y poder de voto en el Banco Asiático de Desarrollo²³

Como podemos ver, el actual sistema de gobernanza internacional ya no refleja los cambios en las dinámicas de poder político y económico acontecidas en las últimas décadas. Mientras que la economía de China ha crecido en los últimos 30 años, su poder de voto tanto en el FMI como en el Bando Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo

²² MARS, A. "EEUU empantana la reforma del FMI". *El País*: 12 abr. 2014. Última consulta: 13 mar. 2016 <http://economia.elpais.com/economia/2014/04/12/actualidad/1397320660_917615.html>

²³ MINISTRY OF FINANCE. "Asian Development Bank (ADB) Fact Sheet". *Government of India*, 2012, p. 2

ha permanecido muy por debajo de lo que le correspondía, lo que llevó de manera desproporcionada a una baja influencia tanto en las iniciativas políticas como en los programas de préstamos²⁴. Frente a ello, países como EEUU o Japón seguían beneficiándose de las ventajas que les confería el ser depositarios del poder estructural. De este modo, parece lógico afirmar que China se ha visto obligada a tomar la decisión de crear el BAI, al no serle concedido el protagonismo que merecería en las instituciones previamente mencionadas, en las que no sólo está en cuotas y en poder de voto por debajo de EEUU, sino también de Japón, a pesar de que ya superó a este país asiático como segunda economía mundial en el año 2010. Y es por medio de la siguiente gráfica cómo podemos ver cómo China, con la creación del BAI, ha aumentado notablemente su influencia para la región asiática en los bancos de desarrollo multilateral.



*Derecho de voto acumulado en Asia en bancos de desarrollo multilateral (MDBs)*²⁵

En este sentido, vemos cómo China superaría ya en poder de voto a Japón, quedando además en una situación de mayor proximidad con respecto a Estados Unidos. Es decir, en mi opinión, el gran objetivo del Banco Asiático de Desarrollo en Infraestructuras, además de servir a los intereses domésticos de China, sería también hacer cumplir su voluntad de conseguir el poder político que cree que le corresponde, o lo que es lo mismo, el BAI puede ser interpretado como que China “busca tener en Asia un papel político y financiero acorde con su creciente poder económico”, en palabras de Lam Peng Er²⁶. Tanto es así que algunos autores han llegado a afirmar que si, tal y como quería Obama, el Congreso de EEUU hubiera aceptado dar a China mayor

²⁴ LIAO, R. “Out of the Bretton Woods: How the AIIB is different”. *Foreign Affairs*: 27 jul. 2015. Última consulta: 14 mar. 2016 <<https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2015-07-27/out-bretton-woods>>

²⁵ MORRIS, S.; HIGASHIKOKUBARU, M. “AIIB Voting Power: How Does It Compare to the other MDBs and What Does it Mean for the US and Japan?”. *Centre for Global Development*: 7 sep. 2015. Última consulta: 14 mar. 2016 <<http://www.cgdev.org/blog/aiib-voting-power-how-does-it-compare-other-mdbs-and-what-does-it-mean-us-and-japan>>

²⁶ LAM, P. E. “China’s Asian Infrastructure Investment Bank: East Asian Responses”, *East Asian Institute Background Brief*, num 956, p.1

poder de voto en organizaciones internacionales como el FMI, la creación del BAII podría no haber ocurrido nunca²⁷.

Sin embargo, este aumento de la influencia política y económica que previsiblemente aportará el BAII a China es tan sólo a nivel regional de Asia, no a nivel global. Y si bien es lógico que el BAII pudiera suponer competencia adicional tanto para el Banco Mundial como para el Banco Asiático de Desarrollo a la hora de hacerse con los mejores proyectos de desarrollo regional, considero que no parece lógico afirmar que vaya a suponer un desafío al sistema de Bretton Woods, ya que entre otras cosas no confiere a China el poder suficiente como para poder llevarlo a cabo. Pero es más, me arriesgaría a decir que esto no es lo que China pretende en último término. A nivel internacional, China no es un poder rupturista, sino reformista, siendo su objetivo acondicionar lo suficiente el actual sistema internacional para que éste le otorgue la relevancia que China considera que legítimamente le debería corresponder, no buscando por consiguiente destruirlo sino adecuarlo para poder integrarse en él sin estar en una situación de inferioridad. EEUU también debería tomar buena nota de esto ya que desde mi punto de vista, del éxito de acometer reformas para generar un equilibrio de poder más representativo dependerá el futuro desarrollo o no de iniciativas como el BAII por parte de China.

Pero entonces, ¿si realmente el BAII no representa una amenaza al poder internacional de EEUU y al sistema de Bretton Woods, por qué ha sido visto como tal? Por la actitud de EEUU. Paradójicamente, EEUU siempre había exigido a China tener una actitud más proactiva en el ámbito internacional. Y ahora que China comienza a proponer iniciativas constructivas, EEUU intenta boicotearlas. Y de este modo, alentando a sus aliados a mantenerse lejos de la iniciativa, la administración Obama convirtió un banco de infraestructuras regional en un test sobre su influencia global –el cual ha perdido. En otro contexto, las decisiones de países como Inglaterra, Alemania, Francia o Italia de unirse al BAII hubieran pasado bastante desapercibidas, pero la rígida oposición de EEUU al BAII y su postura crítica ante la decisión de Londres de sumarse a la iniciativa, llegando a acusar a Reino Unido de querer “apaciguar” a China, reflejaron con qué intensidad Washington quería mantener a sus aliados fuera del banco, y más importante todavía, su incapacidad para conseguirlo. Lo irónico por tanto es que el BAII se convirtió en un símbolo de la competición entre EEUU y China precisamente por la forma en que EEUU lo enfocó²⁸, por lo que, tal y como comentaba, efectivamente el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras no supone un desafío al sistema de Bretton Woods, ni pretende serlo.

²⁷ HONG, Y. “The AIIB Is Seen Very Differently in the US, Europe, and China”. *The Diplomat*: 08 may. 2015. Última consulta: 16 mar. 2016 <<http://thediplomat.com/2015/05/the-aiib-is-seen-very-differently-in-the-us-europe-and-china/>>

²⁸ TIEZZI, S. “America’s AIIB Disaster: Are There Lessons to be Learned?”. *The Diplomat*: 18 may. 2015. Última consulta: 16 mar. 2016 <<http://thediplomat.com/2015/03/americas-aiib-disaster-are-there-lessons-to-be-learned/>>

4. Otras lecturas de la política exterior china a partir del BAI

A lo largo del trabajo se han ido mostrando numerosas lecturas que a partir del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras se podrían extraer de la política exterior china. No obstante, también considero interesante señalar otras que, si bien podrían no haber tenido tanta relación con las tres preguntas respondidas anteriormente, y por ende no han sido mencionadas hasta ahora, son interesantes de señalar en tanto nos ayudarían a comprender mejor la política exterior de China, que es al fin y al cabo el objetivo principal del presente trabajo.

En primer lugar, hay que mencionar que parece obvio que el BAI es un resultado lógico de la propia evolución de la política exterior china, marcada por una actitud más proactiva en el ámbito internacional. En este sentido, el sinólogo Pablo Rovetta Dubinsky se refería al año 2015 (en el que se desarrolló en gran medida la polémica y el debate sobre el BAI) como el año del “gran salto delante de la diplomacia china”, pasando Xi Jinping un total de 42 días en visitas al extranjero, confirmando paralelamente especial importancia a las actividades multilaterales como la participación en la cumbre de los BRICS, la reunión anual de jefes de Estado de la Organización de Cooperación de Shanghai o la cumbre del G-20 en Turquía entre otras, mencionando además el BAI como el éxito más significativo de China en el ámbito multilateral²⁹.

Pero el BAI es algo más. En realidad supone un importante salto cualitativo de la actitud de China en el ámbito internacional. Así, anteriormente lo que Beijing venía haciendo era reaccionar a las iniciativas de otros, e incluso una vez que ya adoptó una postura más proactiva a partir del año 2000, la mayoría de sus iniciativas clave (como por ejemplo ASEAN-China Free Trade Agreement) fueron canalizadas a través de mecanismos ya existentes, como por ejemplo a través del sistema ASEAN-Plus. Pero bajo Xi Jinping China está yendo más allá y, en lugar de meramente reaccionar a las propuestas de otros, ahora está proactivamente proponiendo las suyas, encontrando además del BAI otras iniciativas como Xiangshan Forum o One Belt One Road³⁰.

Por otro lado, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras también es interesante en tanto su estudio nos permite conocer mejor la cosmovisión de la política exterior china, lo cual podría reflejarnos posibles perspectivas de futuro. En este sentido, podríamos sacar lecturas sobre la aproximación de China por un lado a los países de su alrededor, y por otro a los países occidentales. Así, en consonancia con el punto de vista de Rebecca Liao, podríamos decir que en cierto sentido el BAI ha sido establecido como un experimento de la propia versión de China de la multipolaridad: Beijing conserva de manera firme el control de esta organización, pero no le importa dar una gran voz a sus vecinos siempre que ello le beneficie. Occidente, por su parte, es bienvenido a participar en los asuntos asiáticos, pero según las condiciones y términos

²⁹ ROVETTA DUBINSKY, P. “2015 el año del gran salto adelante de la diplomacia china”. *China – Reflexiones Orientales*: 03 ene. 2016. Última consulta: 16 mar. 2016 <<http://www.pablo-rovetta.com/2016/01/2015-el-ano-del-gran-salto-adelante-de.html>>

³⁰ CHENG-CHWEE, K.: Op. Cit., p. 1

de Asia³¹. Por tanto, China trataría de aparecer ante sus vecinos como un socio fiable y respetable cuyo aumento de la presencia internacional va ligado a iniciativas beneficiosas para la región, del mismo modo que ante los países occidentales (a lo que habría que sumar otras potencias como Japón) se presenta como un país lo suficientemente relevante como para poder realizar modificaciones en el orden internacional, aunque sólo sea a nivel regional. Además, tampoco podemos pasar por alto que el reparto de poder de voto en el BAII será repartido entre un 75% para los países asiáticos y un 25% para los países no asiáticos³².



Miembros fundadores del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras³³

Del mismo modo, teniendo en cuenta que el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras es una banco de desarrollo multilateral, también podríamos sacar la conclusión de que el tradicional recelo de China hacia el multilateralismo no se debía tanto a un determinado convencimiento ideológico sino por el contrario al más puro pragmatismo: China ha venido prefiriendo las relaciones a nivel bilateral básicamente porque en ellas, a diferencia del contexto multilateral, se sentía más cómoda... pero ello no significa que no opte por iniciativas multilaterales (como el BAII) cuando se sienta cómoda en ellas. Y obviamente el BAII, donde puede ejercer (y ejercerá) una importante influencia, es buen ejemplo de ello.

³¹ LIAO, R. "Out of the Bretton Woods: How the AIIB is different". *Foreign Affairs*: 27 jul. 2015. Última consulta: 16 mar. 2016 <<https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2015-07-27/out-bretton-woods>>

³² KAWAI, M.: Op. Cit., p. 16

³³ ZHAO, Y. "Nations investing faith in Asian bank plan". *The Telegraph*: 26 abr. 2015. Última consulta: 16 mar. 2016 <<http://www.telegraph.co.uk/sponsored/china-watch/business/11563429/aiib-asian-bank-plan.html>>

5. Conclusiones

Haciendo una recapitulación de la respuesta a las tres preguntas que han sido el hilo conductor del trabajo, en primer lugar podemos decir que sin lugar a dudas el BAI y sus 100.000 millones de dólares de capital serán muy necesarios para Asia, región que como comentaba está teniendo unas necesidades unos 800.000 millones de dólares anuales en inversión en infraestructuras para el período 2010-2020. Sin embargo, eso no impide que el BAI también pueda servir a ciertos intereses de China, tanto domésticos, como del ámbito internacional, entre los que estaría dotar a China de una mayor relevancia política y económica en Asia... lo cual no significa que por ello se esté desafiando al sistema de Bretton Woods. Por el contrario, todo parece indicar que más que revocar el actual orden internacional, lo que China busca es simplemente hacer valer sus intereses dentro de él. Es lo que el académico Ren Xiao defiende al calificar a china como una potencia “con mentalidad reformista a favor del status quo”, un país que se ha beneficiado del sistema internacional existente y del que está satisfecho en términos generales, pero que ha comenzado a presionar para que haya cambios donde las reformas se han estancado³⁴. De este modo, fue el estancamiento en dichas reformas que deberían conceder a China mayor poder en el orden existente lo que en gran medida llevó a la creación del BAI, junto con la necesidad real de infraestructuras en Asia.

Además, la financiación de proyectos de infraestructuras por parte de China no comienza con este banco, ya que es algo que se venía produciendo con anterioridad. Lo que representa una novedad es que ahora una parte de la financiación que China ofrece será distribuida dentro del marco de una institución multilateral como es el BAI³⁵. No obstante, que China haya venido ofreciendo financiación con anterioridad y por ende ya tenga experiencia no asegura automáticamente el éxito del BAI y sus proyectos. Es más, se han planteado numerosas incógnitas relativas a su funcionamiento. Así, una de las principales críticas de EEUU venía del temor de que determinados valores de China acabaran afectando a la gobernanza de banco. Para Washington, la apuesta decidida de China por los principios de soberanía y de no injerencia podría suponer una ausencia de condiciones a los países receptores en materias de gobernanza, corrupción o transparencia, lo cual impediría que la inversión llegara a todas las capas sociales³⁶.

Por supuesto lo que en buena medida encontramos tras estas críticas es el temor por parte de EEUU de que China acabe disputándole poder a nivel internacional (ya que de lo contrario hubiera sido el primer país en animar a sus socios a sumarse al banco para así mejorar su gobernanza con sus propios valores), pero no por ello podemos obviarlas, del mismo modo que también tenemos que reconocer que China afronta importantes

³⁴ CONLEY TYLER, M. “Is China Overturning the International Order?”. *El País*: 05 jun. 2015. Última consulta: 17 mar. 2016 <<http://blogs.elpais.com/alternativas/2015/06/is-china-overturning-the-international-order.html>>

³⁵ OLSON, S. “Time for the US to Join the Asian Infrastructure Investment Bank”. *The Diplomat*: 09 nov. 2015. Última consulta: 17 mar. 2016 <<http://www.thediplomat.com/2015/11/time-for-the-us-to-join-the-asian-infrastructure-investment-bank/>>

³⁶ HILTON, R. “China and U.S. Clash over Asian Infrastructure Bank”. *Caixin Online*: 3 abr. 2015. Última consulta: 17 mar. 2016 <<http://english.caixin.com/2015-04-03/100797365.html>>

retos con respecto a sus socios a la hora de gestionar su papel en el BAI. Las ventajas estructurales que China disfruta en el banco lo serán sólo mientras el resto de miembros se involucren en la institución y aporten fondos, personal cualificado y coordinación. Si China no tuviera en cuenta los intereses de dichos miembros y el BAI fuera percibido por éstos como una institución injusta o no transparente no se involucrarían en él en exceso, pasando a ser tan sólo una institución mediante la cual China desembolsa ayuda de manera bilateral³⁷. Por tanto, China debería evitar que las relaciones con sus socios se deterioren por el modo en que el BAI es gestionado.

Por último, comentaré algunas perspectivas de futuro para el BAI, cuyo éxito como antes comentaba no está asegurado. En este sentido, tal y como plantea Kerry Brown, podríamos decir que hay tres escenarios posibles de cara al futuro del BAI. El primero sería que acabe teniendo altos estándares de gobernanza y transparencia y sea un éxito, teniendo un importante papel en el desarrollo de Asia y reflejando que China es capaz de ejercer un liderazgo real y trabajar positivamente con otros países. Sería todo un reto para China, que en caso de fracasar nos llevaría al segundo escenario, según el cual el banco se mostraría simplemente como una idea demasiado ambiciosa incapaz de operar, lo que acabaría produciendo descontento en sus socios y dando argumentos a favor de quienes opinan que China no puede operar acorde con los estándares globales en una región donde la ayuda es muy necesaria, lo cual sería una mala noticia para Asia y para el mundo. Por su parte, el tercer escenario es que el BAI ni fracase ni sea un éxito directamente, sino que se acabe convirtiendo en una especie de “burocracia esclerótica” sumida en cuestiones políticas y dividida por desacuerdos internos, siendo reflejo de una retórica grandilocuente que luego no se refleja en acciones reales³⁸.

Personalmente me decanto por la primera opción, ya que considero que el liderazgo chino ha demostrado ser capaz de hacer frente a los numerosos retos surgidos desde el inicio de las reformas en 1978. No obstante, coincido pero con un matiz, y es que no creo que el éxito del BAI vaya ligado a la exigencia de determinadas condiciones a terceros países: China no tiene necesidad alguna de ceder ahora en sus principios de soberanía y de no injerencia. Y en este sentido, me gustaría cerrar el trabajo con una reflexión, referente a otros dos hipotéticos escenarios de futuro, pero relativos a la política exterior de China en general. En mi opinión, que China desarrolle o no en el futuro nuevas iniciativas como el BAI dependerá del modo en que EEUU la integra en el orden internacional. De este modo, si este país continúa intentando mantener a toda costa su poder estructural, y se niega a conceder a China el papel que merece, la pregunta no sería ya si China desarrollará nuevas iniciativas como el BAI, sino tan sólo cuando sería la próxima, ya que China se habría visto obligada a adquirir por su propia iniciativa el protagonismo que la ausencia de reformas profundas le ha negado.

³⁷ LIPSCY, P. “Who’s Afraid of the AIIB: Why the United States Should Support China’s Asian Infrastructure Investment Bank”. *Foreign Affairs*: 7 may. 2015. Última consulta: 17 mar. 2016 <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2015-05-07/whos-afraid-aiib>>

³⁸ BROWN, K. “The US Should Make Sure China’s AIIB Succeeds”. *The Diplomat*: 1 jun. 2015. Última consulta: 17 mar. 2016 <<http://www.thediplomat.com/2015/06/the-us-should-make-sure-chinas-aiib-succeeds/>>

6. Bibliografía

Publicaciones académicas

- CHAN, GERALD. “For richer, for poorer: China embraces global poverty reduction?”, *Bandung: Journal of the Global South*, vol. II, num 13, pp. 1-11
- CHENG-CHWEE, KUIK. “An Emerging 3rd Pillar in Asian Architecture? AIIB and Other China-led Initiatives”, *East-West Center: Asia Pacific Bulletin*, num 305, pp. 1-2
- GONGPIL, CHOL. “A Paradigm Shift toward an Open, Digital, API Economy in Asia: Mobilizing AIIB Resources for Cross-border Cooperation in the Region”, *Korean Institute of Finance – Weekly Financial Brief*, vol. XV, num. 16, pp. 6-10
- KAWAI, MASAHIRO. “Asian Infrastructure Investment Bank in the Evolving International Financial Order”, en *Asian Infrastructure Investment Bank: China as a Responsible Stakeholder?*, VV.AA. Sakawaka Peace Foundation USA: Washington, 2015, pp. 5-26
- LAM, PENG ER. “China’s Asian Infrastructure Investment Bank: East Asian Responses”, *East Asian Institute Background Brief*, num 956, pp. 1-2
- MINISTRY OF FINANCE. “Asian Development Bank (ADB) Fact Sheet”. *Government of India*, 2012

Páginas webs especializadas en relaciones internacionales

- BROWN, KERRY. “The US Should Make Sure China’s AIIB Succeeds”. *The Diplomat*: 1 jun. 2015. Última consulta: 17 mar. 2016 <<http://www.thediplomat.com/2015/06/the-us-should-make-sure-chinas-aiib-succeeds/>>
- HONG, YELIN. “The AIIB Is Seen Very Differently in the US, Europe, and China”. *The Diplomat*: 08 may. 2015. Última consulta: 16 mar. 2016 <<http://thediplomat.com/2015/05/the-aiib-is-seen-very-differently-in-the-us-europe-and-china/>>
- HUNT, LUKE. “One In All In, AIIB Gains Momentum”. *The Diplomat*: 23 mar. 2015. Última consulta: 10 mar. 2016 <<http://thediplomat.com/2015/03/one-in-all-in-aiib-gains-momentum/>>
- KUO, MERCY A; TANG, ANGELICA O. “China’s AIIB and the US Reputation Risk”. *The Diplomat*: 16 abr. 2015. Última consulta: 13 mar. 2016 <<http://thediplomat.com/2015/04/chinas-aiib-and-the-us-reputation-risk/>>

- LIAO, REBECCA. “Out of the Bretton Woods: How the AIIB is different”. *Foreign Affairs*: 27 jul. 2015. Última consulta: 16 mar. 2016 <<https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2015-07-27/out-bretton-woods>>
- LIPSCY, PHILLIP. “Who’s Afraid of the AIIB: Why the United States Should Support China’s Asian Infrastructure Investment Bank”. *Foreign Affairs*: 7 may. 2015. Última consulta: 17 mar. 2016 <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2015-05-07/whos-afraid-aiib>>
- OLSON, STEPHEN. “Time for the US to Join the Asian Infrastructure Investment Bank”. *The Diplomat*: 09 nov. 2015. Última consulta: 17 mar. 2016 <<http://www.thediplomat.com/2015/11/time-for-the-us-to-join-the-asian-infrastructure-investment-bank/>>
- TIEZZI, SHANNON. “America’s AIIB Disaster: Are There Lessons to be Learned?”. *The Diplomat*: 18 may. 2015. Última consulta: 16 mar. 2016 <<http://thediplomat.com/2015/03/americas-aiib-disaster-are-there-lessons-to-be-learned/>>
- VV.AA. “Should Washington Fear the AIIB?”. *Foreign Affairs*: 11 jun. 2015. Última consulta: 13 mar. 2016 <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2015-06-11/should-washington-fear-aiib>>
- XUNCHAO, ZHANG. “AIIB: a Test of Sino-US Relations”. *Australian Institute of International Affairs*: 24 sep. 2015. Última consulta: 13 mar. 2016 <http://www.internationalaffairs.org.au/australian_outlook/aiib-a-test-of-sino-us-relations/>
- YUN, SUN. “How the International Community Changed China’s Asian Infrastructure Investment Bank”. *The Diplomat*: 30 jun. 2015. Última consulta: 13 mar. 2016 <<http://thediplomat.com/2015/06/historic-aiib-signing-marks-beginning-of-new-era-china-says/>>

Otros enlaces webs

- “GDP as Share of World GDP at PPP By Country”. *Quandl*. Recuperado el 13 de marzo de 2016 en <<https://www.quandl.com/collections/economics/gdp-as-share-of-world-gdp-at-ppp-by-country>>
- CONLEY TYLER, MELISSA. “Is China Overturning the International Order?”. *El País*: 05 jun. 2015. Última consulta: 17 mar. 2016 <<http://blogs.elpais.com/alternativas/2015/06/is-china-overturning-the-international-order.html>>
- HILTON, ROOT. “China and U.S. Clash over Asian Infrastructure Bank”. *Caixin Online*: 3 abr. 2015. Última consulta: 17 mar. 2016 <<http://english.caixin.com/2015-04-03/100797365.html>>
- MARS, AMANDA. “EEUU empantana la reforma del FMI”. *El País*: 12 abr. 2014. Última consulta: 13 mar. 2016 <http://economia.elpais.com/economia/2014/04/12/actualidad/1397320660_917615.html>

- MORRIS, SCOTT; HIGASHIKOKUBARU, MAMORU. “AIIB Voting Power: How Does It Compare to the other MDBs and What Does it Mean for the US and Japan?”. *Centre for Global Development*: 7 sep. 2015. Última consulta: 14 mar. 2016 <<http://www.cgdev.org/blog/aiib-voting-power-how-does-it-compare-other-mdbs-and-what-does-it-mean-us-and-japan>>
- ROVETTA DUBINSKY, PABLO, PABLO. “2015 el año del gran salto adelante de la diplomacia china”. *China – Reflexiones Orientales*: 03 ene. 2016. Última consulta: 16 mar. 2016 <<http://www.pablo-rovetta.com/2016/01/2015-el-ano-del-gran-salto-adelante-de.html>>
- TORTAJADA, CECILIA; BISWAS, ASIT K. “AIIB: Myths, vested interests, reality”. *Lee Luan Yew School of Public Policy*: 31 oct. 2014. Última consulta: 13 mar. 2016 <<http://lkyspp.nus.edu.sg/news/aiib-myths-vested-interests-reality/>>
- XIN, ZHIMING. “China gains more say in World Bank”. *China Daily*: 27 abr. 2010. Última consulta: 13 mar. 2016 <http://www.chinadaily.com.cn/business/2010-04/27/content_9778666.htm>
- ZHAO, YINAN. “Nations investing faith in Asian bank plan”. *The Telegraph*: 26 abr. 2015. Última consulta: 16 mar. 2016 <<http://www.telegraph.co.uk/sponsored/china-watch/business/11563429/aiib-asian-bank-plan.html>>

Asistencia a cursos

- BREGOLAT, EUGENIO. “El papel de China en el desarrollo económico mundial: comercio y reservas internacionales. El caso del Banco Asiático para la Inversión en Infraestructuras”. *Universidad Internacional Menéndez Pelayo*: 15 jul. 2015. Última consulta: 10 mar. 2016 <http://www.uimptv.es/video-604_china-en-el-escenario-internacional-crecimiento-en-un-nuevo-equilibrio-mundial-%C2%B7-09-30-h.html>