

Un nuevo banco multilateral para relanzar la inversión en infraestructuras en Asia

Jorge Dajani González | Director general de Análisis Macroeconómico y Economía Internacional

Tema

El establecimiento del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras (BAII) se enfrenta a retos muy importantes en los próximos meses. Su puesta en marcha también ofrece nuevas oportunidades para relanzar las relaciones económicas y comerciales de Europa y Asia así como para las empresas de infraestructuras más internacionalizadas.

Resumen

El anuncio por parte de China, a finales de 2013, de una iniciativa para crear un nuevo banco multilateral para la inversión en infraestructuras en los países menos desarrollados de Asia supuso una sorpresa para muchos, pues alteraba el *statu quo* del sistema institucional de bancos multilaterales vigente desde la Conferencia de Bretton Woods. Sin embargo, tras un año de intensas negociaciones entre los más de 50 países fundadores, las dudas iniciales sobre su gobernanza, viabilidad y oportunidad se han ido despejando. Los principales bancos multilaterales de desarrollo ya colaboran activamente en el proceso de creación de este nuevo banco que se espera que comience a operar en la primera mitad de 2016. Se estima que podría contar con una cartera de proyectos superior a los 30.000 millones de euros tras sus primeros cinco años de operaciones.

Análisis

El proyecto de creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras (BAII) se enmarca en la denominada Iniciativa *One Belt-One Road*, cuyo objetivo es favorecer el desarrollo de los países e interconexiones entre Asia y Europa. Esta iniciativa incluye a los países que tradicionalmente formaban la Ruta de la Seda, desde China y Asia Central y Occidental hasta Oriente Medio y Europa. El BAII, no obstante, no se limita a estos países sino que incluye en su ámbito de operaciones también al resto de países asiáticos y de Oceanía. Incluso abre la puerta a la posibilidad de financiar proyectos fuera de sus zonas de operaciones siempre que pueda ser de utilidad en el cumplimiento de sus objetivos.

En definitiva, se trata de promover una mayor integración económica y comercial entre unos países que generan más de la mitad del PIB mundial y contienen tres cuartas partes de las reservas energéticas del planeta.

Las necesidades de financiación de infraestructuras en Asia se cifran en más de 750.000 millones de dólares anuales¹ y ello supone una inversión anual de más del 4% de su PIB. Para contextualizar esta cifra baste recordar que el volumen de préstamos que realiza anualmente el Banco Asiático de Desarrollo se estima en 14.000 millones de dólares. Existe, en definitiva, un amplio margen para impulsar la financiación multilateral de infraestructuras en Asia e incluso para incorporar a nuevos actores. De lo contrario, una parte muy relevante de dichos proyectos de infraestructuras tendrían que recurrir a financiación exclusivamente nacional o privada, con el mayor coste que ello supone, o simplemente no se podrán acometer, con el consecuente impacto negativo en el crecimiento, la productividad y el empleo.²

En este contexto es en el que surge la iniciativa de crear el BAII, a propuesta del presidente de China, Xi Jin Ping, con el objeto de financiar proyectos de infraestructura a gran escala. Desde sus inicios se ha insistido en la necesidad de que el banco trabajase conjuntamente con las demás instituciones financieras multilaterales ya existentes. Se trata de una iniciativa incluyente y ello ha permitido desde el principio contar con un amplio apoyo de la comunidad internacional, tanto de instituciones multilaterales como de la mayor parte de países europeos.

Los potenciales miembros fundadores son aquellos países que firmaron el Memorando de Entendimiento o aquellos que, como España y los principales países europeos, remitieron su solicitud de convertirse en miembros fundadores antes del 31 de marzo de 2015.

Tras cinco rondas negociadoras, el 29 de junio de 2015 se firmó el Convenio Constitutivo del BAII en Pekín, donde estará situada la sede del banco, si bien podrá establecer agencias u oficinas en otros países. Actualmente, 57 países (véase la Figura 1) tienen el carácter de potenciales miembros fundadores, que se convertirán en miembros de pleno derecho una vez el Banco quede formalmente constituido, previsiblemente a finales de 2015. Entre las ausencias más importantes destacan las de EEUU, Japón y Canadá.

El capital autorizado del Banco asciende a 100.000 millones de dólares estadounidenses. Este capital se divide en acciones desembolsadas, el 20%, y en acciones exigibles no desembolsadas, el restante 80%. Los países cuentan con un plazo de cinco años para realizar el pago del 20% del capital pagadero desembolsable.

El capital suscrito por los países regionales de Asia y Oceanía no puede ser inferior al 75% del capital total suscrito. Por tanto, de los 100.000 millones de dólares del capital autorizado se ha distribuido un 75% entre países regionales y un 25% entre países no regionales, y luego se han repartido las respectivas cantidades entre los países de cada

¹ “*Infrastructure for a Seamless Asia*”, Instituto del Banco Asiático de Desarrollo, 2009.

² El análisis del impacto de las infraestructuras sobre el crecimiento económico y la productividad cuenta con una larga tradición en la literatura económica desde el modelo inicial de crecimiento endógeno de Robert Barro en 1990 hasta los más recientes análisis, como el modelo de Canning y Pedroni, que incorpora además los efectos beneficiosos de las infraestructuras para la equidad de renta.

grupo utilizando una fórmula basada en indicadores asociados al PIB (60% del PIB a precios de mercado; 40% del PIB en paridad de poder adquisitivo).

Figura 1. Capital y poder de voto

Miembros regionales	Suscripción de capital (US\$ mn)	Poder de voto (%)	Miembros no regionales	Suscripción de capital (US\$ mn)	Poder de voto (%)
China	29.780,40	29,7804	Alemania	4.484,20	4,4842
India	8.367,30	8,3673	Francia	3.375,60	3,3756
Rusia	6.536,20	6,5362	Brasil	3.181,00	3,1810
Corea	3.738,80	3,7388	Reino Unido	3.054,70	3,0547
Australia	3.691,20	3,6912	Italia	2.571,80	2,5718
Indonesia	3.360,70	3,3607	España	1.761,50	1,7615
Turquía	2.609,90	2,6099	Países Bajos	1.031,30	1,0313
Arabia Saudí	2.544,60	2,5446	Polonia	831,8	0,8318
Irán	1.580,80	1,5808	Suiza	706,4	0,7064
Tailandia	1.427,50	1,4275	Egipto	650,5	0,6505
Emiratos Árabes U.	1.185,70	1,1857	Suecia	630	0,6300
Pakistán	1.034,10	1,0341	Sudáfrica	590,5	0,5905
Filipinas	979,1	0,9791	Noruega	550,6	0,5506
Israel	749,9	0,7499	Austria	500,8	0,5008
Kazajistán	729,3	0,7293	Dinamarca	369,5	0,3695
Vietnam	663,3	0,6633	Finlandia	310,3	0,3103
Bangladesh	660,5	0,6605	Luxemburgo	69,7	0,0697
Qatar	604,4	0,6044	Portugal	65	0,0650
Kuwait	536	0,5360	Islandia	17,6	0,0176
Nueva Zelanda	461,5	0,4615	Malta	13,6	0,0136
Sri Lanka	269	0,2690	Sin asignar	233,6	0,2336
República Kirguisa	268	0,2680	<i>Subtotal</i>	<i>25.000,00</i>	<i>25,0000</i>
Myanmar	264,5	0,2645			
Omán	259,2	0,2592			
Azerbaiyán	254,1	0,2541			
Singapur	250	0,2500			
Uzbekistán	219,8	0,2198			
Jordania	119,2	0,1192			
Malasia	109,5	0,1095			
Nepal	80,9	0,0809			
Camboya	62,3	0,0623			
Georgia	53,9	0,0539			
Brunei Darussalam	52,4	0,0524			
RDP Laos	43	0,0430			
Mongolia	41,1	0,0411			
Tayikistán	30,9	0,0309			
Maldivas	7,2	0,0072			
Sin asignar	1.615,00	1,6150			
<i>Subtotal</i>	<i>75.000,00</i>	<i>75,0000</i>			

Fuente: estimación propia sobre datos oficiales de PIB y PIB en PPA; se trata de aportaciones de capital estimadas que deberán ser ratificadas con el depósito del correspondiente instrumento de compromiso.

El banco contará con una Junta de Gobernadores, que ostentará todos los poderes del banco, y un Directorio, que gestionará las funciones que haya delegado en él la Junta de Gobernadores. El Directorio estará compuesto por 12 directores que, a su vez, podrán estar asistidos cada uno por dos directores alternos. La composición del Directorio será la siguiente:

- (1) Nueve directores serán elegidos por los gobernadores que representen a los miembros regionales de Asia y Oceanía.
- (2) Tres directores por los gobernadores que representen a los miembros no regionales.

El Directorio tendrá carácter de no residente, es decir, los directores y directores alternos no residirán en Pekín ni recibirán sus retribuciones salariales del banco, sino que se trasladarán a las reuniones en las fechas convocadas. Este carácter de no residente, similar al sistema utilizado por el Banco Europeo de Inversiones, y el reducido número de directores introduce un esquema de funcionamiento novedoso, consecuente con los principios del BAII: *Lean, Green and Clean*.

Se prevé que el número total de profesionales empleados en el Banco no supere las 600 personas. Se exigirá el máximo grado de transparencia, publicando por ejemplo todas las actas y resoluciones de la Junta de Gobernadores. Igualmente se ha optado por las mejores prácticas en materia de ética corporativa, mediante la elaboración de dos códigos de conducta que fijarán claramente los estándares éticos y conflictos de intereses aplicables tanto a los miembros del Directorio, como al equipo directivo y personal del banco. El banco tendrá un presidente elegido por la Junta de Gobernadores que tendrá la nacionalidad de un país miembro regional; su mandato será de cinco años y podrá optar a la reelección sólo una vez. En la sexta reunión negociadora que tuvo lugar en Tbilisi el pasado 24 de agosto se eligió como presidente electo a Jin Li Qun, con amplia experiencia directiva previa tanto en el Banco Mundial como en el Banco Asiático de Desarrollo.

El número total de votos de cada miembro será la suma de sus votos ordinarios o básicos,³ sus votos por acción suscrita y, en el caso de los miembros fundadores, los 600 votos que les corresponden en calidad de tales.

La Figura 1 presenta un cálculo aproximado del voto que corresponderá a cada país teniendo en cuenta las cantidades que los países han indicado que aceptan suscribir, sin incluir los votos ordinarios o básicos ni los votos asociados al carácter de miembro fundador. El Convenio define tres posibles mayorías a los efectos de aprobar las decisiones en la Junta de Gobernadores:

³ Los votos ordinarios o básicos de cada miembro responderán al número de votos que resulte de distribuir por igual entre todos los países el 12% de la suma agregada de los votos ordinarios o básicos, los votos por acción y los votos de los miembros fundadores de todos los miembros. Esta medida tiene un carácter reequilibrador a favor de los países de menor tamaño y se encuentra ligeramente por debajo del porcentaje utilizado en otros bancos análogos.

- (1) El caso más frecuente será por mayoría de votos emitidos.
- (2) Por mayoría especial en la Junta de Gobernadores, consistente en la mayoría del número total de gobernadores que represente al menos una mayoría del número total de votos de los miembros. Entre las decisiones que pueden ser adoptadas por esta mayoría se encuentran la aceptación de nuevos miembros, la emisión de acciones a un valor que no sea a la par y la constitución de entidades filiales.
- (3) Por mayoría cualificada en la Junta de Gobernadores se entenderá el voto favorable de dos tercios del número total de gobernadores, que represente al menos tres cuartos del número total de votos de los miembros. Entre las decisiones que deben ser adoptadas por esta mayoría se encuentran la de que el porcentaje del capital suscrito por los países regionales sea inferior al 75% del capital total suscrito, la composición del Directorio Ejecutivo, modificar el carácter no residente del Directorio Ejecutivo, la elección del presidente del banco y su cese; la suspensión de la condición de miembro de un país y la modificación del convenio.

La regla de mayoría cualificada supone *de facto* la posibilidad de que un país con más del 25% del capital, como es el caso de China, pudiera ejercer su derecho a veto en una serie de decisiones tipificadas en los estatutos. En otras instituciones financieras internacionales dicho poder de veto se rebaja hasta un umbral del 15%.

Uno de los aspectos más delicados para el BAII es disipar dudas sobre las políticas de salvaguarda que tiene previsto exigir a los proyectos para garantizar unos estándares mínimos de protección social y medioambiental. En este punto los trabajos están muy avanzados para la elaboración y adopción de unos códigos basados en las mejores prácticas internacionales. Tres son los principales campos de actuación: (1) análisis de impacto social y medioambiental de cualquier operación, teniendo en cuenta especialmente la protección de colectivos vulnerables, mujeres y niños, así como la lucha contra el cambio climático y la contaminación; (2) minimizar los desplazamientos no deseados de la población y asegurar que se ofrecen siempre alternativas beneficiosas para los grupos de población más afectados; y (3) proteger la identidad, dignidad y derechos de las poblaciones indígenas que deben participar activamente en el diseño de los proyectos cuando se vean afectadas de alguna forma.

En materia de política de compras públicas los trabajos también están muy adelantados e introducen novedades relevantes. A título de ejemplo, la política de compras no introduce restricciones geográficas, de forma que cualquier proveedor puede participar en igualdad de condiciones en licitaciones de bienes, obras o servicios. Los principios básicos serán los de transparencia y *Value for Money*, que supone que el BAII debe obtener los máximos beneficios con los recursos disponibles. Ello incluye, por supuesto, los principios de eficiencia y adopción de las políticas de compras nacionales siempre que cumplan con los requisitos mínimos exigidos por el banco.

En la fase inicial (2016-2018), probablemente las inversiones del banco se concentrarán en los sectores prioritarios: transporte, energía y agua. Una vez que el banco esté

completamente organizado los proyectos podrán ampliarse a protección del medio ambiente, desarrollo urbano, tecnologías de la información y telecomunicaciones, infraestructura rural y desarrollo agrícola.

La política de inversiones del BAII tiene previsto cubrir todo el espectro de modalidades de financiación: préstamos directos, participaciones en el capital de instituciones o empresas, avales, fondos especiales, asistencia técnica y cualquier otro tipo de modalidad de financiación que determine la Junta de Gobernadores.

Todo parece indicar que las primeras operaciones serán cofinanciadas con otros bancos multilaterales de desarrollo y, probablemente, sean operaciones de gran volumen. Una vez que el banco cuente con todos los recursos humanos necesarios, comenzará a liderar proyectos de financiación de menor tamaño así como operaciones con el sector privado.

En última instancia, el BAII tendrá capacidad de apalancar financiación por un máximo de 2,5 veces su capital suscrito, por lo que la cantidad máxima podría ascender a 250.000 millones de dólares. Desde un punto de vista práctico se estima que al final del quinto año de operaciones la cartera del BAII podría superar los 30.000 millones de euros.

Desde el punto de vista de su financiación en los mercados de capitales, la operativa será muy similar a la que realizan los demás bancos multilaterales de desarrollo, con la ventaja de que presumiblemente contará con un *rating* de máxima calidad, lo que reducirá sustancialmente el coste de la financiación para los países prestatarios. En este sentido, la agencia Moody's ha emitido en el mes de agosto un comunicado considerando que el BAII es *credit positive* para las economías emergentes que participan en él.

La movilización de financiación privada para la cofinanciación de este tipo de proyectos, por su carácter de bienes públicos, de gran tamaño, plazos amplios y sin liquidez, puede ser compleja. No obstante, existe en estos momentos un número importante de fondos, tanto fondos privados de infraestructuras como fondos de pensiones y fondos soberanos, con un creciente interés en participar en este tipo de operaciones a largo plazo. El BAII puede, además, introducir un plus de seguridad jurídica, capacidad de gestión y seguimiento de riesgos que haga más atractivo a los actores privados la participación en estos proyectos.

España está desempeñando desde el inicio un papel activo en la creación de este nuevo banco, del que es miembro fundador y uno de los seis mayores accionistas no regionales. Ello no sólo es el reflejo del compromiso del gobierno español con el sistema multilateral de financiación internacional para favorecer el desarrollo de las economías menos avanzadas sino que supone, también, una apuesta decidida por incrementar los lazos económicos y comerciales con Asia y ofrecer nuevas oportunidades de negocio a las empresas españolas más internacionalizadas, especialmente a las más directamente relacionadas con la construcción y gestión de infraestructuras.

España contará con una aportación inicial al capital autorizado de 1.761,53 millones de dólares, lo que le otorga un porcentaje de voto cercano al 1,8%, muy superior al que actualmente cuenta en el Banco Asiático de Desarrollo.

Otro aspecto de gran importancia consiste en las oportunidades de negocio que se van a crear para las empresas españolas de infraestructuras: nuevos proyectos en el mercado asiático, probablemente el de mayor potencial a nivel mundial, contando con el apoyo que supone la inversión respaldada por un organismo financiero internacional como el BAII. Teniendo en cuenta que las empresas españolas vienen ocupando en los últimos años la segunda posición en contratos obtenidos por empresas no regionales en bancos análogos como el Banco Asiático de Desarrollo, y considerando la posición de prestigio internacional con la que cuentan las principales empresas españolas de infraestructuras, la consecución de un porcentaje del 3%-5% de los contratos totales parece realista.

Conclusiones

La creación y puesta en marcha de una institución multilateral siempre es una tarea compleja, y cuando el plazo que las partes se han fijado para crearla no supera el año el reto es aún mayor. Sin embargo, el BAII cuenta con dos aspectos clave que juegan a su favor: (1) tiene un amplio apoyo político de la comunidad internacional que se ha traducido en un capital suscrito de 100.000 millones de dólares; y (2) puede adoptar desde el principio las mejores prácticas de los bancos multilaterales de desarrollo, evitando así incurrir en algunos de los errores pasados.

Desde el principio, la estrategia del BAII se ha basado en el concepto de *Lean, Clean and Green*, con el objetivo de que el banco sea eficiente, ágil, ético y respetuoso con el medio ambiente y los derechos sociales. En este sentido, uno de los grandes retos será compatibilizar la creciente demanda por parte de los países prestatarios de una gestión más ágil de las operaciones de financiación con unos requisitos de máxima calidad en términos de políticas de gestión de riesgos y máximo respeto con los estándares de protección medioambiental y social.

Otros retos de calado serán el de consolidar una gobernanza corporativa de vanguardia y generar cuanto antes una cartera inicial de proyectos que le permita ir completando su estructura corporativa con profesionales del máximo prestigio internacional. Las bases están sentadas y los próximos 12 meses serán clave para medir el éxito de esta iniciativa.

Referencias

Asia Development Bank Institute (2009), *Infrastructure for a Seamless Asia*,
<http://adb.org/sites/default/files/pub/2009/2009.08.31.book.infrastructure.seamless.asia.pdf>

Asian Infrastructure Investment Bank (2015), “Articles of Agreement of AIIB”,
<http://www.aiib.org/uploadfile/2015/0814/20150814022158430.pdf>

Canning, D., y P. Pedroni (2008), “Infrastructure, Long-run Economic Growth and Causality Tests for Cointegrated Panels”, *The Manchester School*, nº 76, pp. 504–527.

Fung, K.C., A. Garcia-Herrero y F. Ng (2008), *Foreign Direct Investment in Cross-Border Infrastructure Projects*, ADBI, Tokio.

Kuroda, H., M. Kawai y R. Nangia (2007), “Infrastructure and Regional Cooperation”, *ADBI Discussion Paper*, nº 76, Tokio.