



*Universidad de San Andrés*

*Departamento de Ciencias Sociales / Maestría en Política y  
Economía Internacionales*

***La Buena Gobernanza en el Primer Quinquenio  
del Banco Asiático de Inversión e Infraestructura:  
Abordaje de Características de la Buena  
Gobernanza por Parte de la Institución***

***Autor: Juan Francisco Oria***

***DNI: 38050445***

***Tutora: Julieta Zelicovich***

***Lugar y Fecha: Buenos Aires, 12/06/2023***

## *Abstract*

Estas primeras líneas buscan contextualizar la discusión a la cual las siguientes paginas se avocarán y presentar el problema que guiará a esta tesis. En el marco de las finanzas internacionales, el surgimiento del Banco Asiático de Inversión e Infraestructura se ha presentado como una oportunidad única para el desarrollo de áreas de la región. Sin embargo, dicha oportunidad se encuentra actualmente amenazada por los intentos de desacreditación de la iniciativa multilateral por parte de prominentes miembros del sistema financiero internacional clásico, como los EE. UU. bajo el argumento de que la naciente institución no cumple con los estándares internacionales para el financiamiento internacional y que su gobernanza es defectuosa, lo cual devengará indefectiblemente en la pérdida de legitimidad del Banco asiático. La presente investigación busca analizar la gobernanza del Banco bajo la óptica de lo que las Naciones Unidas llaman la buena gobernanza, con el fin de dilucidar si las críticas de los EE. UU., y sus aliados tienen asidero factual o no. Para ello, se disgregará el concepto de gobernanza en 6 categorías que la componen y se conceptualizará cada una de ellas con el fin de estudiarlas bajo la óptica antes mencionada, todo ello con el fin de dar una respuesta a nuestra hipótesis de estudio. Independientemente de los motivos e intereses indirectos subyacentes de China, los cuales no serán analizados ni ponderados en la presente investigación, buscaremos responder si China ha liderado e influenciado la constitución de nuevas instituciones multilaterales de desarrollo que cumplen con los criterios internacionalmente reconocidos de buenas prácticas para el financiamiento internacional, creando así, un contexto más ajustado a la realidad actual, y adoptando un nuevo y preponderante rol en las finanzas internacionales.

Universidad de  
SanAndrés

## **Acrónimos**

ADB – Banco Asiático de Desarrollo

AF – Marco de Responsabilidad

AIIB – Banco Asiático de Infraestructura e Inversión

AoA – Artículos de Constitución

ESF – Marco Social y Medioambiental

ESP – Política Social y Medioambiental

IBRD – Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo

IDB – Banco Interamericano de Desarrollo

IMF – Fondo Monetario Internacional

LEP – Política de Aprendizaje y Evaluación

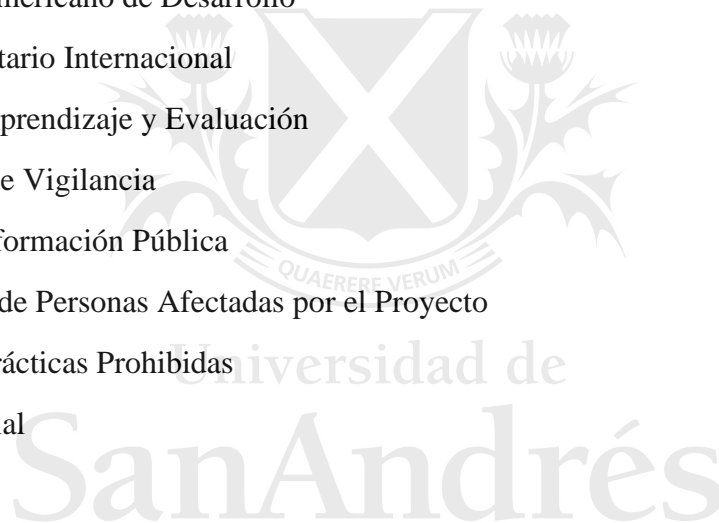
OM – Mecanismo de Vigilancia

PPI – Política de Información Pública

PPM – Mecanismo de Personas Afectadas por el Proyecto

PPP – Política de Prácticas Prohibidas

WB – Banco Mundial



## Índice

1) Introducción.....	5
1.A) <i>Historia del AIIB</i> .....	8
1.B) <i>La Gobernanza y el AIIB en la Literatura</i> .....	11
1.C) <i>Marco Teórico Conceptual</i> .....	14
1.C.1) <i>Definición de Gobernanza</i> .....	14
1.C.1) <i>Definición de Gobernanza:</i> .....	17
1.D) <i>Metodología y Diseño</i> .....	17
1.D.1) <i>Matriz de operacionalización de Buena Gobernanza</i> .....	20
2) Legitimidad.....	22
2.A) <i>Concepto de legitimidad</i> .....	22
2.B) <i>Estructura de Participación, Membresía, Voto y Toma de Decisiones del AIIB</i> .....	25
2.B) <i>Estructura de Participación, Voto y Toma de Decisiones del AIIB</i> .....	30
2.C) <i>Conflictos de Legitimación/Deslegitimación Discursivos</i> .....	30
2.D) <i>Conclusiones sobre la Legitimidad</i> .....	36
3) Transparencia.....	40
3.A) <i>Concepto de Transparencia</i> .....	40
3.B) <i>Políticas sobre Información Pública</i> .....	45
3.B.1) <i>Amplitud o Completitud</i> .....	47
3.B.2) <i>Accesibilidad a la información</i> .....	48
3.B.2) <i>Accesibilidad a la información.</i> .....	49
3.B.3) <i>Oportunidad de Divulgación de Información</i> .....	50
3.C) <i>Conclusiones sobre la transparencia del AIIB</i> .....	51
4) El Principio de Legalidad manifestado como el Imperio de la Ley y la Responsabilidad y Rendición de Cuentas.....	54
4.A) <i>Concepto y Operacionalización del Principio de la Legalidad y la Responsabilidad/Rendición de Cuentas</i> .....	54
4.B) <i>El Imperio de la Ley y el Principio de Legalidad en el AIIB</i> .....	59
4.C) <i>La Responsabilidad y la Rendición de Cuentas en el AIIB</i> .....	62
4.C.1) <i>La Evaluación en el AIIB</i> .....	65
4.C.2) <i>Los Recursos y Compensaciones en el AIIB</i> .....	68
4.D) <i>Conclusiones Sobre el Imperio de la Ley y el Principio de Legalidad y la Responsabilidad y la Rendición de Cuentas en el AIIB</i> .....	74
4.D) <i>Conclusiones Sobre el Imperio de la Ley y la Responsabilidad en el AIIB.</i> .....	72
5) La Eficacia, la Eficiencia y la Capacidad de Respuesta del AIIB .....	75
5.A) <i>Conceptualización de Eficacia y Eficiencia y la Relación entre Ellas</i> .....	85
5.A) <i>Conceptualización de Eficacia y Eficiencia y la Relación entre Ellas.</i> .....	75
5.B) <i>La Performance del AIIB</i> .....	80
5.B.1) <i>La Eficiencia como la Protección del Medioambiente y de las Personas en el AIIB</i> .....	80
5.B.2) <i>La Eficacia como el Rendimiento Económico y la Capacidad de Respuesta en el AIIB</i> .....	85
5.C) <i>Conclusiones Sobre La Eficiencia y la Eficacia en el AIIB</i> .....	90
6) Conclusiones Sobre la Gobernanza del Banco Asiático de Infraestructura e Inversión .....	93
Lista de Referencias Bibliográficas .....	101

## 1) Introducción

¿De qué hablamos cuando mencionamos la “buena gobernanza” en el ámbito internacional? Dicho concepto ha adquirido a lo largo de los últimos años una gran relevancia. Una de las razones de ello radica en el hecho de que la misma se ha intentado presentar como una factible solución a un sin número de problemas relacionados con múltiples tipos de organizaciones, ya sean públicas, privadas, nacionales o internacionales.

Las primeras menciones y referencias a la “buena gobernanza” surgieron en los años setenta y estaban intrínsecamente relacionadas a cuestiones de administración pública nacional. Sin embargo, el concepto comenzó a tomar forma hacia finales de los años ochenta con la caída de la Unión Soviética. Han sido el clamor por la transparencia y la democracia los que han traído aparejado el desarrollo del concepto de “buena gobernanza” y su proliferación en las organizaciones internacionales (Vymětal, 2008).

En el marco internacional, la buena gobernanza cobra particular relevancia con el artículo publicado en el año 1999 por Ngaire Woods titulado “Good Governance in International Organizations”. En dicho artículo, la autora postula una serie de principios que ella considera que necesitan ser tratados dentro del marco de las organizaciones internacionales multilaterales a fin de que se pueda hablar de buena gobernanza. Ellos son i) la participación; ii) el consenso, iii) la responsabilidad; y iv) la estructura de votación. Dicha enumeración representa, de forma embrionaria -dada la novedad del concepto al momento de publicación del artículo-, los principios que con posterioridad serían adoptados con mayor consenso por la comunidad internacional, los cuales serán utilizados para el presente trabajo de investigación.

Tal como se describirá en mayor detalle en el apartado siguiente, relativo a la historia de la institución protagonista de esta investigación, la buena gobernanza del Banco fue puesta en tela de juicio por algunos de los protagonistas del sistema financiero internacional imperante hacia comienzos del siglo XXI. Sin embargo, el contexto internacional y los motivos ulteriores de los países de occidente pueden presentar ciertas dudas en torno a la crítica hacia la gobernanza de la institución esgrimida por los Estados Unidos y aliados.

Es por ello por lo que esta investigación buscará describir y analizar los primeros 5 años de vida institucional del Asian Infrastructure and Investment Bank (AIIB) con el fin de determinar si dicho

Banco cumple con los criterios de la “buena gobernanza” en los términos de las definiciones que se proveerán en la presente para dicho concepto. En resumidas cuentas, la presente investigación buscará dar respuesta a la siguiente pregunta de investigación:

Según la definición general de buena gobernanza y las definiciones de los conceptos/categorías que integran la misma, ¿El AIIB cumple con los requisitos necesarios de la “buena gobernanza”?

¿Por qué la buena gobernanza y el AIIB? Pues hacia comienzos del siglo XXI, se podía argüir que la distribución de poder e influencia de los países en el marco financiero internacional ya no reflejaba la realidad económica ni financiera global imperante. La estructura de poder era sostenida, entre tantos otros múltiples factores, por una estructura de participación y distribuciones mayoritarias en organizaciones internacionales encargadas de velar por el bienestar de la economía y finanzas internacionales. Es decir, una estructura de poder “ficticio”. El advenimiento de China obligó a estas instituciones a adaptarse e incluso a encontrarse con competidores nuevos. Entre ellos, el AIIB, creado bajo iniciativa y supervisión china. Es por ello que las críticas hacia la nueva institución y su veracidad o falsedad revisten semejante importancia en el marco de las relaciones internacionales, así como de las finanzas internacionales.

Para responder a la pregunta de investigación arriba expuesta, se hará una introducción a la gobernanza, para luego determinar qué representa la buena gobernanza y qué es lo que la distingue. A su vez, se hará una breve introducción a la historia del AIIB. Luego, habiendo explicitado las características de la buena gobernanza y habiendo determinado que la misma está compuesta por 6 categorías que se entrelazan entre sí, se procederá al análisis de datos bajo estas categorías. Para ello, se dividirán las categorías en capítulos y para cada categoría se establecerán los indicadores y sus fuentes para evidenciar los datos necesarios con el fin de llegar a una conclusión. Finalmente, se hará una conclusión en torno a todo lo analizado.

Para lograr un mayor entendimiento en cuanto a por qué dicho Banco constituye un eje importante en el ámbito de las finanzas internacionales, hace falta un hacer una breve descripción del estado imperante de las finanzas internacionales y las posturas geopolíticas que respaldan el mismo, lo cual será descripto a continuación.

Con el fin de orientar la lectura de la presente tesis, se explicitan los objetivos de la presente:

**Objetivo Principal:**

- Analizar los primeros 5 años de vida institucional del AIIB con el fin de determinar si la institución cumple con los estándares de buena gobernanza y se convierte en una alternativa viable y sustentable a las instituciones internacionales de financiamiento clásicas.

**Objetivos Específicos:**

- Definir a la Buena Gobernanza con el mayor grado de objetividad posible y crear una conceptualización y categorización del término para su posterior análisis metódico.
- Analizar la estructura organizacional y de gobernanza de la institución a la luz de la categorización derivada del concepto de Buena Gobernanza y compararla con aquellas de instituciones modelo en estas cuestiones, analizando pros y contras de cada sistema.
- Analizar las regulaciones internas y políticas de protección del medio ambiente y los derechos humanos, anticorrupción y compliance, entre otros en calidad de fuentes y ponderarlas con los estándares para el financiamiento del desarrollo internacionalmente aceptados.



### ***1.A) Historia del AIIB***

El 15 de septiembre de 2008, el mundo se enfrentó a una crisis financiera que afectó negativamente el desarrollo económico de múltiples Estados. Los efectos de dicha crisis lograron ser parcialmente mitigados debido a la rápida respuesta coordinada de los gobiernos de los países desarrollados. Con el fin de evitar futuras crisis de similares características, los gobiernos del mundo no solo adoptaron medidas de impacto inmediato, sino que también optaron por modificar algunos aspectos estructurales del sistema de financiamiento internacional.

La crisis financiera, denominada sub-prime, había dejado en evidencia muchos problemas de índole estructural, así como incluso sistémicos. Entre ellos, se destacó que las instituciones financieras internacionales no estaban capacitadas ni financiadas para dar respuesta a las demandas del mundo actual, particularmente después de que la crisis financiera golpeó al mundo. A su vez, también se reconoció de forma consensuada que el mundo en general, y EE. UU. en particular, contaba con poca regulación financiera, lo cual venía acompañado de un fútil e insuficiente sistema de contralor de las normas financieras existentes. Es decir, había poca regulación y la poca que había estaba siendo mal controlada, lo que había llevado a algunos agentes del sistema, y a algunos países a llevar adelante ciertas operaciones consideradas riesgosas e incluso moralmente reprochables.

A su vez, dicho pedido de mayor financiamiento responsable (como respuesta a las nuevas regulaciones que hacían falta y que la sociedad reclamaba con el fin de evitar que vuelva a suceder lo del 2008) se encontró de frente con un fuerte movimiento social en defensa del medioambiente, así como de cuestiones sociales afines, relacionadas con la prohibición del desplazamiento involuntario de personas, la abolición de la esclavitud y sus formas derivadas, cuidados animales, etc.

Es en este tumultuoso contexto de crisis financiera internacional y búsqueda de respuestas y soluciones que a China se le reconoce un nuevo rol en lo que ella misma considera un ineficaz y anticuado sistema financiero internacional (Cassidy et. al., 2018).

La flamante investidura China en la arquitectura financiera internacional responde, en gran medida, a su drástico incremento de participación en el sistema económico global.



Es así como, con posterioridad al comienzo de la crisis financiera del 2008, a China se le otorgó el carácter de miembro en múltiples organismos de establecimiento de normas financieras internacionales, tales como en la Junta de Estabilidad Financiera, en el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria y en el Comité del Sistema Financiero Global del Banco de Pagos Internacionales (He, 2015). Sin embargo, la importancia de China en la arquitectura financiera internacional no se limitaría únicamente a un rol de establecimiento y recomendación de normas.

El rol más activo del gigante asiático en dicha arquitectura se estructuraría a base de dos componentes que podrían potencialmente encontrarse en conflicto el uno con el otro, sin perjuicio de los argumentos de China en defensa de la compatibilidad de ambos. Como veremos a continuación, ambos componentes se podrían encontrar en conflicto dado que, en primer lugar, China apoyará y fortalecerá al sistema clásico de las finanzas internacionales, mientras que, en segundo lugar, China dará creación a una de las potenciales amenazas a dicho sistema.

Por un lado, la participación y cantidad de votos de China en las instituciones financieras internacionales clásicas se vería incrementada, así como la influencia de dicho país en las mismas. Consecuentemente China aumentó su participación drásticamente entre 2008 y el 2020 en el Banco Mundial (WB) y en el Fondo Monetario Internacional (IMF). De esta forma, China le da un mayor respaldo y apoyo económico al sistema clásico.

Por otro lado, ante la reticencia de dichas instituciones al cambio, debido a razones que exceden el cometido de la presente investigación, China ha optado por la constitución de nuevas instituciones financieras globales y regionales. En dicho contexto nace el AIIB, lo cual ha generado cierto grado de inquietud entre algunos prominentes miembros del sistema clásico (Drysdale et al., 2017).

En respuesta, algunos países de la comunidad internacional, particularmente los Estados Unidos de América, optaron por actuar sobre dichas inquietudes y desestimaron y desacreditaron las iniciativas chinas decidiendo no formar parte de las mismas e incluso alentaron a sus aliados económicos a seguir sus propios pasos (He, 2016).

El argumento esgrimido por Estados Unidos fue que los nuevos Bancos multilaterales de desarrollo “liderados” por China no cumplirían con las buenas prácticas internacionales de gobernanza para el financiamiento internacional, lo cual devengaría, no solo en el ineficaz e injusto funcionamiento

de los Bancos, sino además en posibles inconvenientes relacionados con el medio ambiente, los derechos humanos y la corrupción en los países beneficiarios de préstamos e inversiones (Ly, 2020).

Existe suficiente evidencia empírica que demuestra que la estructura financiera internacional vigente hasta comienzos del siglo XXI ha quedado obsoleta y ya no refleja la realidad de la composición económica global (Lin, 2016).

El presente trabajo de investigación parte de dicha premisa y asume el hecho de que existe una brecha importante entre las necesidades y demandas de los países subdesarrollados y en vías de desarrollo y la capacidad de respuesta de las instituciones clásicas a las mismas.

En el 2009, el Banco Asiático de Desarrollo (ADB) estimó que entre 2010 y 2020, la región asiática precisaría aproximadamente 8 billones de dólares norteamericanos de inversión en infraestructura para hacer frente a las demandas regionales proyectadas (Asian Development Bank, 2009). Al año 2016, se estimó que entre el WB y el ADB, ambas instituciones podrían cubrir únicamente un octavo de dichas inversiones (He, 2015).

A su vez, el mismo informe destacó la relevancia de los Bancos Multilaterales de Desarrollo (MDB) en el financiamiento e implementación de los proyectos, como así también lo siguen haciendo múltiples economistas de renombre, entre ellos, Joseph Stiglitz (Stiglitz, 2020).

Habiendo dicho eso, lo que motiva a la presente investigación no es la necesidad regional y global de nuevas organizaciones multilaterales de desarrollo, sino las características cualitativas del AIIB como respuesta a dicha necesidad.

El capital social del AIIB es de US\$ 100.000.000.000,00, del cual el 20% ha sido integrado y el restante 80% ha sido declarado como disponible, lo cual convierte al AIIB es una de las instituciones financieras multilaterales más grandes del mundo en términos financieros (también lo es en términos de membresía) (He, 2015).

Al momento de presentación de esta tesis, el Banco cuenta con 63 proyectos aprobados, divididos en 11 categorías y en 24 países, tanto regionales como no regionales.<sup>1</sup> Ello representa un importante rendimiento económico considerando que la institución solo tiene 5 años en operación.

Instituciones idóneas pueden asistir en gran medida a la disminución de la brecha antes mencionada y colaborar con el desarrollo de la región asiática y del mundo. Sin embargo, instituciones que no cumplan con estas características podría generar que el objetivo pretendido resulte esquivo. Ello llevaría a las instituciones no solo a perder credibilidad propia y eventualmente razón de ser, sino además a afectar negativamente el medioambiente, violar derechos humanos, fomentar la corrupción y provocar el desplazamiento involuntario de personas como consecuencia de financiamiento y prestamos irresponsables (Larsson, 2011).

### ***1.B) La Gobernanza y el AIIB en la Literatura***

Continuando con los intentos realizados por Woods, en el año 2008, el investigador Petr Vymětal de la Facultad de Ciencias Económicas de Praga intentó una vez más conceptualizar la noción de la gobernanza, únicamente para arribar de nuevo a la conclusión de que el concepto es amplio y cambiante y, por lo tanto, imposible de definir de manera precisa. A su vez, explicó como un concepto que había nacido en respuesta a cuestiones de transparencia y corrupción, logró expandirse a campos como el de los derechos humanos, el medio ambiente, la responsabilidad, etc. Sin embargo, destacó la importancia de la implementación de la buena gobernanza para dar respuesta a algunos inconvenientes relacionados con las organizaciones de cualquier tipo (Vymětal, 2008).

Con respecto a la buena gobernanza en el marco de las nuevas instituciones financieras “chinas”, el primer estudio que analiza la misma fue publicado en abril del 2016 por el Centro para la Innovación en la Gobernanza Internacional bajo el título “The Asian Infrastructure Investment Bank: Multilateralism on the Silk Road”. En dicho artículo, los autores Callaghan y Hubbard explican detalladamente el proceso de constitución del AIIB, así como las negociaciones diplomáticas y políticas que a tal fin se llevaron a cabo. A su vez, dicho estudio analiza brevemente

---

<sup>1</sup> Proyectos publicados en la página oficial del AIIB:  
<https://www.aiib.org/en/projects/list/index.html?status=Approved>

el Convenio de Constitución (AoA) del Banco y busca hacer recomendaciones para lo que ellos consideran un exitoso futuro del AIIB (Callaghan & Hubbard, 2016).

Por otro lado, en junio del 2016 se publicó un estudio muy similar titulado “China in the International Financial System: A Study of the NDB and the AIIB” donde Xingqiang He busca responder de manera proyectiva si China puede crear instituciones que cumplan con estándares internacionalmente aceptados de buena gobernanza y transparencia. Para responder a ello, el autor describe brevemente el nacimiento del New Development Bank y del AIIB, los intereses chinos detrás de la creación de dichas instituciones, y analiza brevemente la participación accionaria y la distribución de los votos de los miembros de ambas instituciones.

El artículo concluye que las iniciativas chinas contribuyen al mejoramiento del sistema financiero internacional y explica como la creación de los nuevos Bancos como instituciones cuyos objetivos son cumplir con las buenas prácticas internacionales puede entrar en conflicto con los intereses particulares geopolíticos de China (He, 2016).

Por su parte, Drysdale, Triggs y Wang describieron en 2017 los desafíos que presenta el surgimiento de China como potencia económica y su inserción en las finanzas internacionales. Los autores concluyen que, ante las posibilidades de China de optar por modificar el sistema existente desde adentro, o de disrupir la arquitectura de las finanzas internacionales con la promoción de nuevas instituciones, se debería optar por una posición intermedia donde China continúe apostando al sistema de Bretton Woods, mientras desarrolla nuevas instituciones que complementen de forma eficaz y transparente la mencionada existente arquitectura (Drysdale et. al., 2017).

Se puede observar que hasta el 2017, todos los estudios realizados adoptaron esencialmente el mismo enfoque y dirección, estudiando el rol general de China en las finanzas internacionales, el nacimiento de las instituciones y los artículos de constitución de las mismas. Los tres estudios realizan recomendaciones para el futuro de los Bancos y coinciden en que el éxito o fracaso de los mismos dependerá en enorme medida del cumplimiento de los estándares internacionales de financiamiento de buena gobernanza y transparencia.

Ninguna de las investigaciones arriba mencionadas define el concepto de la buena gobernanza limitándose, aquellas que sí lo intentaron, a adoptar las practicas clásicas como estándar de la buena gobernanza en materia de financiamiento internacional.

El primer estudio que analiza la vida institucional del AIIB fue publicado en la primera mitad del 2017 por Beniflah, Kai-Wen, Kaplan y Santdasani de la Universidad de Pensilvania. Dicho estudio, nuevamente se limita a estudiar la historia del Banco, el contexto internacional dentro del cual se encuentra insertado y los artículos de constitución y su políticas sociales y medioambientales. A su vez, analiza algunos proyectos de financiación aprobados por el AIIB. Sin perjuicio del eficaz enfoque adoptado por los autores, la publicación analiza únicamente el primer año de vida institucional del AIIB, por lo que, al igual que los estudios arriba descritos, este se limita a hacer un análisis descriptivo formal de los instrumentos aquí mencionados, sin disponer, en razón de la fecha de publicación, de la oportunidad de analizar la efectiva implementación de los mismos (Beniflah, 2017).

Finalmente, Chris Humphrey publicó en abril 2020 un estudio donde se analizan precisamente los aspectos de membresía, gobernanza, medioambiente y financiación del Banco durante los primeros 4 años de funcionamiento. En lo relativo a la cuestión medioambiental, la cual constituye un eje central de esta tesis, el enfoque descriptivo de la información divulgada por la institución resulta insuficiente. Este enfoque está basado en una categorización realizada por las mismas instituciones. A su vez, el análisis de datos cuantitativos podría resultar excedido por la materialidad de los proyectos y los inconvenientes fácticos que la implementación de los mismos puede traer aparejada. Finalmente, es dable mencionar que el autor analiza únicamente los datos divulgados hasta fines del 2019, obviando, lógicamente, el análisis del año 2020 y 2021 (Humphrey, 2020).

Con respecto a la gobernanza y habiendo descrito el enfoque general, así como el específico al objeto de la presente investigación al comienzo del acápite en cuestión, esta tesis buscará sintetizar el concepto de la buena gobernanza en base a la literatura arriba expuesta y buscará analizar cómo ha abordado la buena gobernanza el AIIB a la luz de los conceptos derivados de la definición y sintetización antes mencionada.

Es decir, se buscará conceptualizar una definición general de la buena gobernanza de la cual se derivarán múltiples conceptos y categorías que la componen.

Algunos aspectos y conclusiones de dicha conceptualización han sido tratados de manera no acabada por los estudios mencionados en este acápite. En relación a estos puntos, esta tesis aportará al conocimiento científico al analizar los conceptos desde una nueva perspectiva holística y de

manera más detallada. A su vez, el espectro temporal resultará mayor que el postulado por estos estudios, por lo que ninguno de ellos ha podido recabar la información en torno a los años 2020 y 2021.

### ***1.C) Marco Teórico Conceptual***

Resulta relevante a los efectos de la presente definir el concepto de la gobernanza. Se parte de la premisa que el valor del concepto dentro del marco de las organizaciones internacionales depende del sistema de creencias de los participantes de las mismas, entre otros aspectos (Schmitz, 2007).

#### ***1.C.1) Definición de Gobernanza:***

En cuanto al problema de la definición de la gobernanza y su mensurabilidad, existen múltiples inconvenientes que requieren dilucidación.

Como se describió anteriormente, la carga valorativa del concepto de gobernanza se encuentra intrínsecamente relacionada con el sistema de creencias y de valores de los miembros de las organizaciones (Schmitz, 2007).

Continuando con lo manifestado a lo largo de este proyecto, el concepto de la gobernanza presenta múltiples dificultades a la hora de su clasificación, principalmente debido a que el concepto es multifacético y al hecho de que no existe consenso internacional con respecto a dicha definición. Dicha carencia se debe a que el concepto significa distintas cosas para distintas personas y particularmente estados.

Por su parte, la Dra. Marie Besançon establece que la medición de la gobernanza reviste suma importancia en el contexto actual en el que vivimos, ya que la misma permitirá “establecer estándares para el perfeccionamiento y el éxito, así como indicar dónde se podrían utilizar mejor los fondos y dónde las políticas podrían resultar más eficaces” (Marie Besançon, 2003).

Sin embargo, de conformidad con la opinión de los autores antes mencionados, medir la gobernanza es un problema en sí mismo, ya que, los abordajes subjetivos y objetivos de medición representan falencias debido a las cuales una visión omnicomprendensiva y abarcativa de la gobernanza resulta elusiva.



Por ejemplo, mientras que los abordajes subjetivos y perceptuales han demostrado guardar cierto grado de correlación positiva con la eficacia y el desarrollo de las organizaciones en cuestión, muchas veces ellos omiten tratar de forma adecuada determinadas cuestiones subyacentes de la gobernanza y de las culturas analizadas, mientras que un estudio con enfoque objetivista presentará dificultades como por ejemplo reconocer que los indicadores empíricos que se utilizan son medidos de forma subjetiva (Henisz, 2000).

Ello es resultado de la naturaleza misma de la gobernanza y la forma en la que determinamos su valoración. La jerarquía de bienes políticos, resultado de la provisión mediante la gobernanza, se encuentra determinada por la cultura, educación y sistema de creencias de los miembros sujetos a las decisiones de las organizaciones en cuestión (Rotberg, 2016). Dicho en palabras simples y claras, dada nuestra condición humana y naturaleza, lo que para algunos es bueno, para otros es malo y viceversa.

En su artículo del año 2003 “Good Governance Rankings: The Art of Measurement”, Besançon intenta poner de manifiesto los recientes intentos realizados por la comunidad académica en construir abordajes objetivos con el fin contar con herramientas de medición más precisas y así dar respuesta a las cuestiones de gobernanza. Aclara, sin embargo, que en el hipotético caso de que dichos intentos resulten eventualmente exitosos, ellos deben ser complementados con abordajes subjetivos. Ello en razón de que incluso los potenciales abordajes objetivos guardarán siempre cierto grado de subjetividad en sus variantes tal como describimos en el párrafo anterior.

Se puede argumentar que las variantes que componen determinados medidores de las ciencias sociales van a contar siempre con una importante carga valorativa de los autores que construyen dichos medidores. Es decir, más allá de que los datos arrojados por determinados medidores sean objetivos, la forma en la que están contruidos los mismos serán siempre subjetivos, dependiendo de que es lo que se quiere observar.

Habiendo hecho esta reflexión y, a través de la misma, reconociendo las limitaciones que el abordaje objetivo presenta, creemos oportuno optar por una definición y valoración de gobernanza que cuente con el mayor consenso posible dentro de la comunidad internacional.

A dichos fines, se adoptará la definición amplia de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico de las Naciones Unidas:

*“La gobernanza es el proceso de toma de decisiones y el proceso mediante el cual dichas decisiones son implementadas (o no implementadas)”*. (Naciones Unidas, 2009, Pag. 1)

La comisión continúa enumerando las características de la gobernanza, siendo ellas la i) legitimidad, ii) la transparencia, iii) el imperio de la ley, iv) la responsabilidad, v) el rendimiento y vi) la capacidad de respuesta.

La clasificación clásica de Naciones Unidas incluye a la protección del medioambiente dentro de la categoría v) rendimiento.

La definición y caracterización del término postulada por las Naciones Unidas es actualmente la única disgregación metódica del concepto aceptada por todos los miembros que componen la organización. He ahí su carácter consensual -sin perjuicio de su subjetividad- pero también su imprecisión, amplitud e inespecificidad.

¿Por qué diríamos que la definición es imprecisa e inespecífica? Definir es, por definición -valga la redundancia- limitar. Limitar, por su parte, implica que todo aquello que exista por fuera de ciertos límites, existe fuera de la definición y por lo tanto no forma parte de la misma. Tal como sostuvimos anteriormente, distintas personas tienen distintas visiones sobre el objeto de la gobernanza, su definición, su contenido y su carácter. Por todo ello, resultó excesivamente difícil para los miembros de las Naciones Unidas encontrar una definición que establezca determinados límites, con el fin de no caer en la inutilidad, pero que cuente con límites lo suficientemente amplios y laxos como para que la voluntad popular amalgamada de la asamblea general decida aprobar la misma. Consecuentemente, podemos observar que la definición limita al concepto como únicamente un proceso de toma de decisiones y la ejecución o no ejecución de las mismas.

Sumado a ello, se puede observar que las Naciones Unidas se limitan a definir el término y a establecer las categorías necesarias para que exista una buena gobernanza, sin realizar valoración del contenido sustancial de cada una de las categorías. Es decir, la organización considera que existe buena gobernanza cuando el régimen propuesto contempla las categorías enunciadas, sin



considerar en mayor detalle de qué manera lo hace. El cumplimiento de un conjunto de atributos y condiciones conforma la calidad de esa Gobernanza

Ello no significa que basta con contemplar las categorías en el diseño institucional de las organizaciones y su puesta en práctica, sino que Naciones Unidas opta por no expedirse sobre el contenido de las mismas, librando dicha tarea a otros actores de las relaciones internacionales.

Por esta razón, sin perjuicio de la utilidad que provee la descripción de cada categoría hecha por las Naciones Unidas, cada capítulo buscará definir los conceptos y categorías, apoyándose en estudios y análisis realizados por otros/as autores/as especializados en el objeto de cada categoría y la buena gobernanza.

Este enfoque presenta el problema de que se comienza a perder esa parcial “objetividad” que se había obtenido a través de una definición y disgregación con enorme grado de aceptación, como la realizada por la ONU. Por ello, cada vez que se utilicen conceptos y definiciones introducidos por autores nuevos, se hará una defensa de la elección de dichos conceptos y se explicaran sus deficiencias.

### ***1.D) Metodología y Diseño***

La presente tesis gira en torno a un caso de estudio, ya que se ha elegido el AIIB para visualizar una discusión sobre la buena gobernanza de las organizaciones internacionales. A su vez, este estudio se encuadra dentro de la categoría de estudios de análisis descriptivos, ya que se buscará describir de forma metódica, distintos datos objetivos existentes con el fin de determinar en qué modo el AIIB aborda los atributos de la gobernanza. Luego, se analizarán los datos obtenidos a la luz de los conceptos y definiciones introducidos en cada capítulo, para finalmente arribar a una conclusión, sin que la misma implique una apreciación valorativa de la información analizada en cada capítulo.

Cada categoría estudiada y analizada surge del documento de Naciones Unidas titulado ¿Qué es la Buena Gobernanza? En el acápite anterior se describió la razón por la cual se elegía esta disgregación y conceptualización del término de la buena gobernanza. Remitimos al lector al mencionado acápite para mayor información.

En relación a la definición y conceptualización de cada una de las categorías de la buena gobernanza, cada capítulo la describirá y hará una reflexión y justificación de por qué se optó por la elegida y no otra.

Esta investigación se avocará al estudio del funcionamiento institucional del AIIB dentro del horizonte temporal entre el fin del 2015 y fin del 2021. El marco temporal estipulado representa fidedignamente la totalidad de vida institucional del AIIB, ya que él inició sus operaciones a comienzos del año 2016. El marco 2016 – 2021 abarca el primer quinquenio de vida del Banco. Finalmente, con relación a este punto en particular, es importante mencionar que el AIIB ha comenzado en el año 2020 un proceso de revisión, donde se analizan y reven particularmente sus políticas medioambientales y sociales.

En cuanto a la recolección de datos, se recurre al trabajo de archivo, basado en la observación y análisis de contenido de los documentos, regulaciones y políticas oficiales de la institución.

Se utilizarán los siguientes documentos:

- Artículos de Constitución (AoA)
- Política de Información Pública (PPI)
- Marco Social y Medioambiental (ESF)
- Política Social y Medioambiental (ESP)
- Marco de Responsabilidad (AF)
- Mecanismo de Vigilancia (OM)
- Mecanismo para Personas Afectadas por el Proyecto (PPM)
- Política de Prácticas Prohibidas (PPP)
- Política de Aprendizaje y Evaluación (LEP)

Esta investigación estará compuesta de 6 capítulos, de los cuales los 4 centrales se avocarán a la definición, descripción de su aplicación y análisis de la misma de las categorías que componen la buena gobernanza según las Naciones Unidas.

Las categorías de buena gobernanza a cubrir y, por lo tanto, los capítulos de las secciones metodológicas discutidas aquí son las siguientes:

- i) Legitimidad

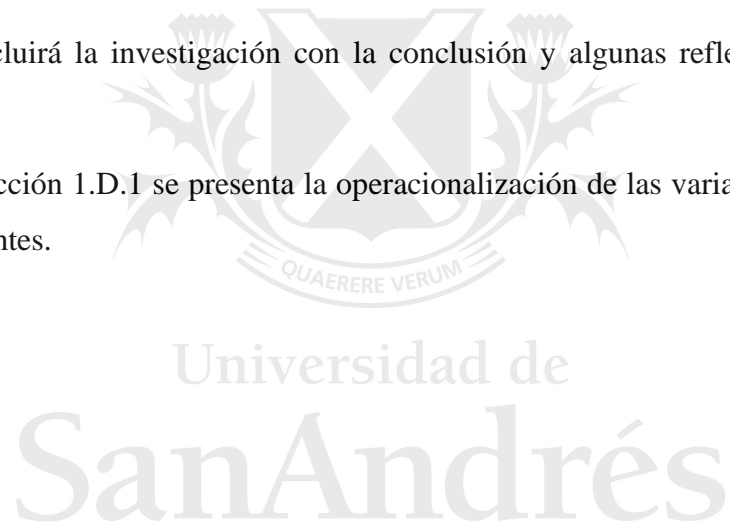
- ii) Transparencia
- iii) Imperio de la ley
- iv) Responsabilidad
- v) Rendimiento
- vi) Capacidad de respuesta

De esta forma se tendrá un panorama general de la gobernanza de la institución, tanto normativa como en la implementación.

Por razones metodológicas y de similitud, las categorías iii) Imperio de la ley y iv) Responsabilidad por un lado y v) Rendimiento y vi) Capacidad de respuesta por otro, serán amalgamados y compondrán dos capítulos separados respectivamente.

Finalmente se concluirá la investigación con la conclusión y algunas reflexiones de los datos encontrados.

En la tabla de la sección 1.D.1 se presenta la operacionalización de las variables que se sigue en los capítulos siguientes.



*1.D.1) Matriz de operacionalización de Buena Gobernanza*

DIMENSIÓN	VARIABLES	INDICADORES	FUENTES	
Gobernanza	Legitimidad	Estructura de Participación, Voto y Toma de Decisiones	Convenio Constitutivo	
		Conflictos de Legitimación/Deslegitimación	Estatuto	
			Declaraciones Oficiales de Actores	
			Declaraciones de la Prensa China	
	Transparencia	Amplitud	Accesibilidad	Políticas de Información Pública
				Marco Social y Medioambiental
				Declaraciones Oficiales de Actores
				Políticas de Información Pública
		Oportunidad	Accesibilidad	Marco Social y Medioambiental
				Declaraciones Oficiales de Actores
				Políticas de Información Pública
				Marco Social y Medioambiental
	Imperio de la Ley	Principio de Legalidad	Convenio Constitutivo	
			Estatuto	
Declaraciones Oficiales del AIIB				
Responsabilidad	Evaluación	Marco de Responsabilidad		
		Mecanismo de Vigilancia		

		Políticas de Evaluación y Aprendizaje	
		Políticas de Prácticas Prohibidas	
		Declaraciones Oficiales de Actores	
		Mecanismo de Vigilancia	
	Recursos y Compensación	Mecanismo para Personas Afectadas por el Proyecto	
		Políticas de Prácticas Prohibidas	
		Declaraciones Oficiales de Actores	
	Rendimiento	Eficiencia	Marco Social y Medioambiental
			Políticas Sociales y Medioambientales
		Declaraciones Oficiales de Actores	
Eficacia		Estados Contables	
Capacidad de Respuesta	Celeridad	COVID-19 Crisis Recovery Facility	
		Declaraciones Oficiales de Actores	

## 2) Legitimidad

### *Consideraciones Teórico-Metodológicas*

En el presente capítulo se tratará la legitimidad y su abordaje en el AIIB. Para ello se definirá de forma amplia el concepto de legitimidad para, seguidamente, hacer algunas notas y aclaraciones en torno al mismo, lo cual aportará fundamento a la elección de los indicadores. Seguidamente, se describirán los indicadores elegidos para el presente capítulo y se defenderá la elección de las fuentes donde podrán ser encontrados los datos a analizar. Finalmente, se relevarán y describirán los datos encontrados para finalmente hacer una breve conclusión en torno a ellos.

#### *2.A) Concepto de legitimidad*

*“Una percepción o suposición generalizada de que las acciones de una entidad son deseables, adecuadas o apropiadas, dentro del marco de un sistema de normas, valores, creencias y definiciones socialmente construidas”*

El concepto de legitimidad constituye, en el marco de la gobernanza de las organizaciones internacionales, un pilar fundamental en torno al cabal entendimiento de la misma, ya que, sin perjuicio de la necesidad del efectivo tratamiento de todas las categorías enunciadas anteriormente para que exista buena gobernanza, una legitimidad eficiente reviste una condición *sine qua non* para que exista el satisfactorio abordaje de las categorías subsiguiente (Tallberg et. al, 2019). Sumado a ello, el concepto de legitimidad, al ser sumamente amplio, atraviesa todas y cada una de las categorías de la buena gobernanza. Por ejemplo, una carencia o un déficit dentro de la categoría de la responsabilidad o de la capacidad de respuesta de una institución devengará indefectiblemente en una pérdida de legitimidad, lo cual puede llevar a la dilución completa de la misma y resultar en la pérdida de razón de ser de una institución (World Bank, 1992).

Por otro lado, la legitimidad de las organizaciones internacionales se encuentra, cada vez más desafiada por múltiples actores. Según una concepción clásica de la cuestionabilidad de la legitimidad y sus desafíos, la presente controversia se canaliza a través de dos principales medios. En un plano de legitimidad en sentido amplio, son los actores no estatales, como las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y lobistas locales quienes cuestionan dicha

legitimidad, mientras que, en un sentido estricto, la misma es desafiada por Estados miembros que se sienten pobremente representados y/o consultados (Woods, 1999).

Sin embargo, esta dicotomía guarda relevancia si se adscribe a una concepción estática de la legitimidad, la cual inexorablemente debe ser pura y exclusivamente normativa, en contraposición a una legitimidad empírica, ya que es la normatividad establecida y constitucional la que puede ser estudiada bajo esta luz (Oates, 2020).

No obstante, bajo el presente trabajo, se considerará que la legitimidad de las organizaciones internacionales puede ser desafiada por un espectro aún más amplio de actores internacionales como, por ejemplo, estados no miembros.

Esto implicaría, sin dejar de lado el aspecto normativo de la legitimidad, un entendimiento más amplio y cabal de dicho concepto, tomando aspectos normativos y empíricos o perceptuales. Según Beetham, es imperativo tomar en consideración tanto las creencias de la gente, así como las normas societales y constitutivas de las organizaciones a los fines de estudiar su legitimidad (Beetham, 1991). Para ello es necesario comprender la legitimidad como un proceso de múltiples aristas.

Habiendo hecho esta breve introducción a la legitimidad, resulta claro e indiscutible que dicho concepto es sumamente amplio y difícil de definir, pues el concepto no es empíricamente observable. Lo que sí se puede observar empíricamente es la legitimación como un proceso (Hurrelman, 2017). A su vez, dichas manifestaciones observables se encuentran dispersas a lo largo de todo el entramado normativo, social y hasta cultural de una organización. Es por ello que, resulta menester delimitar el concepto para así poder observar las manifestaciones empíricas y arribar a una conclusión en los términos generales de la presente.

Bajo este precepto, podemos definir a la legitimidad como *“una percepción o suposición generalizada de que las acciones de una entidad son deseables, adecuadas o apropiadas, dentro del marco de un sistema de normas, valores, creencias y definiciones socialmente construidas”* (Suchman, 1995, Pag. 574).

Si consideramos que el entramado normativo constituyente de una organización conlleva una influencia relevante en la percepción de la organización en cuestión, obtendremos una definición que abarca de forma acabada, ambas posiciones, la normativa y la empírica.

Ahondado aún más en la definición expuesta, podemos argüir que la legitimidad es relacional y que la misma depende de las creencias de la audiencia en torno al ejercicio del poder de las organizaciones internacionales (Tallberg et. al, 2019).

Por su parte, Oates argumenta que cuando se discute la legitimidad de una nueva organización internacional como el AIIB, es la justificación constitucional la que reviste mayor relevancia (Oates, 2020). Es decir, se debe hacer foco en cuestiones como ¿Qué justifica la existencia de una organización?, ¿Cómo debe distribuirse el poder dentro de la misma?, ¿A qué intereses debe responder?, etc.

Ello no implica dejar de lado el aspecto procesal de la legitimidad, pues se seguirá estudiando a la legitimidad bajo esta luz, sino simplemente enfocarse más en el proceso de constitución de la organización y su estructura antes que en el proceso de la vida institucional de ella.

Para ello, a los fines de realizar un análisis pormenorizado bajo los conceptos arriba expuestos, se hará una descripción de la estructura de participación y votos del AIIB, pues la presente investigación considera a la participación como un valor inalienable y constituyente de la legitimidad.

Luego, se dividirá el proceso constitutivo en una esfera institucional y otra discursiva y, considerando que la legitimidad es un proceso cambiante e influenciado, se buscará establecer los intentos oficiales y no oficiales del Banco en auto legitimarse (legitimación) y se pondrán de manifiesto los intentos de diferentes actores para deslegitimar al Banco (deslegitimación), constituyéndose así, un conflicto de legitimidad, o como lo llama Van Rooy, “Juegos de Legitimidad” (Van Roy, 2004).

La legitimación puede ser entendida como el impulso deliberado de creencias de que la autoridad de una institución política es ejercida de forma adecuada, mientras que la deslegitimación consiste en el cuestionamiento de la propiedad del ejercicio de poder de una institución política (Tallberg



et. al, 2019). A su vez, siguiendo el estudio de Uhlin, se considerará que la legitimación y la deslegitimación ocurren simultáneamente, por lo que resulta menester estudiarlas de forma conjunta (Uhlin, 2019).

Para ello, en la primera parte se han analizado los documentos constituyentes de la organización, principalmente los Artículos de Constitución (AoA), así como documentos oficiales del Parlamento Europeo que analizan la estructura participativa del Banco.

Con respecto a la segunda sección, se analizaron documentos oficiales del Banco incluidos en su página web a octubre del 2021, así como documentos de medios chinos. Con respecto a los esfuerzos de deslegitimación, se han analizado documentos oficiales emitidos por diferentes actores, así como declaraciones de prensa.

### ***2.B) Estructura de Participación, Membresía, Voto y Toma de Decisiones del AIIB***

Según los AoA del AIIB, la membresía del Banco se encuentra abierta a todos los miembros del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (IBRD), así como a todos los miembros del ADB.

Así como sucede con el ADB, la membresía del AIIB se encuentra dividida en las categorías de miembros regionales y miembros no regionales. A diciembre del 2021, el AIIB tiene 46 miembros regionales y 39 miembros no regionales. Por otro lado, el Banco cuenta con 14 miembros prospectivos no regionales y 4 miembros prospectivos regionales.

El AIIB utiliza una definición de Asia basada en la clasificación de Asia y Oceanía de las Naciones Unidas, lo cual habilita a países como Turquía y otros de Medio Oriente a ser considerados como miembros regionales.

De todos los miembros, China es el miembro que mayor participación tiene, otorgándole un 26,6% de poder de voto, lo cual acumula mayor poder de voto que los 5 países subsiguientes juntos. Ello implica que, en términos de poder de voto, el AIIB es un Banco liderado por China, sin perjuicio de que determinadas decisiones, tales como la aprobación de miembros, la elección del presidente,

el aumento de capital y las modificaciones a la Junta Directiva requieran una mayoría calificada de 2/3, lo que consiguientemente obliga a China con contar con el fuerte apoyo de sus aliados.

En cuanto a la distribución de poder de voto entre categorías (miembros regionales y no regionales) los AoA del AIIB establecen que la capacidad de voto de los miembros regionales debe ser siempre superior al 75% del capital suscrito, otorgándole a los miembros no regionales un 25%. En razón de esto, la influencia de los miembros no regionales -entre los cuales hay prominentes miembros del sistema de financiamiento internacional clásico como el Reino Unido, Francia y Alemania- se encuentra drásticamente limitada.

Tal como se indicó anteriormente, en lo relativo a la membresía, la misma se encuentra abierta a todos los países que forman parte del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (IBRD) y el ADB. Ello puede ser considerado como otro intento por parte del AIIB de legitimarse, pues según el autor José Germán Burgos Silva en su artículo, “Las organizaciones internacionales y sus recursos de poder. Una propuesta analítica”, las OI gozan de mayor legitimidad en forma de poder cuanto mayor sea el número de miembros que la compongan. Al abrir la membresía a todos los miembros del IBRD, se le está abriendo la posibilidad de ingresar a la institución en calidad de miembros a 189 países que integran el IBRD, siendo este el mayor Banco internacional del mundo en cantidad de miembros.

En el marco de dicho procedimiento, en marzo del 2015 el Reino Unido oficializó su intención de ingresar al AIIB como miembro fundador no regional. El anuncio oficial del Gobierno Británico declaraba que, con este ingreso, *“el Reino Unido desempeñará un papel clave para garantizar que el AIIB incorpore los mejores estándares en responsabilidad, transparencia y gobernanza, que serán esenciales para garantizar el éxito de la iniciativa y desbloquear los beneficios potenciales para la economía global en general”* (UK Gov, 2015, página web).

A los pocos días de este anuncio, los ministros de economía y finanzas de Alemania, Francia e Italia declararon sus intenciones de seguir los pasos del Reino Unido, quien fue el primer país desarrollado de occidente en decidir unirse.

Sin embargo, en un claro intento de deslegitimación, EE. UU. a través de una declaración oficial del gobierno, criticó fuertemente al Reino Unido a las pocas horas del anuncio de esta decisión y

sostuvo que se encuentra perturbado por la “*constante acomodación de China por parte del Reino Unido*”. Esto se dio, luego de que durante meses los EE. UU. hayan pasado horas haciendo lobby diplomático en contra del AIIB (Freeman, 2019).

En cuanto a los órganos de administración del Banco, el mismo adopta un sistema tradicional tripartito<sup>2</sup> con las siguientes categorías:

- Junta de Gobernadores compuesta por un/a gobernador/a por cada miembro
- Junta Directiva compuesta por un/a director/a por cada uno de los 12 distritos electorales
- Administración Ejecutiva compuesta por el o la presidente y uno/a o más vicepresidentes (actualmente hay 5)

La Junta de Gobernadores es el órgano con mayor poder político dentro de la organización, siendo potestad de la misma la votación y aprobación de todas las políticas de mayor relevancia. Según los AoA, determinadas decisiones requieren una super mayoría del 2/3, mientras que otro tipo de decisiones requieren una mayoría simple.

La Junta de Directiva es responsable de la dirección general de las operaciones del Banco, así como de ejercer todas las potestades delegadas a ella por la Junta de Gobernadores.

En los términos de participación, poder de voto y toma de decisiones, no hay mucho para acotar en este sentido ya que, la estructura del AIIB es prácticamente idéntica a la utilizada por las principales instituciones del sistema clásico financiero internacional, entre ellas, el WB.

En cuanto a diferencias substanciales, se pueden mencionar principalmente dos. En primer lugar, la Junta Directiva del AIIB, a diferencia de aquella de otros Bancos, tiene carácter de no residente. Esto quiere decir que los 12 directores no se encuentran físicamente en la sede del Banco (Beijing) y se reúnen solamente 4 veces por año. También existe la posibilidad de reunirse virtualmente cuando la situación lo amerite.

---

<sup>2</sup> Tal como lo hace el Asian Development Bank (capítulo 6 de su Carta Magna) y otras instituciones financieras internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (con ciertas salvedades en relación a la cantidad de vicepresidentes).

En defensa de esta medida, el Banco ha dicho que el fin de la misma radica en el hecho de que esto le otorgará mayor objetividad a los miembros de la Junta Directiva para que actúen como “strategic thinkers” y “political counterweight”. A su vez, se ha argumentado que, de esta forma, los miembros de la junta estarán sujetos a menos presiones políticas, lo cual devengará en un proceso de toma de decisiones de mayor celeridad y eficacia. Por su parte, el presidente del AIIB, Jin ha criticado la Junta Directiva del ADB, la cual cuenta con miembros residentes, llamándola “un desastre” (Perlez, 2015).

En contraposición, no han faltado críticas a esta medida de parte de autores e incluso fuentes de gobiernos de países no miembros, como los Estados Unidos en un claro intento de deslegitimación del AIIB. Las principales críticas al sistema dicen que el régimen en cuestión pone en desventaja a la Junta Directiva en relación a la Administración Ejecutiva, ya que, al no ser presencial, la Administración Ejecutiva tendrá mayor rango de acción sin ser controlada o auditada por la Junta (Mackintosh, 2016). También existe un claro riesgo de que el AIIB sea controlado por el gobierno chino, lo cual afectará de forma negativa la transparencia y la responsabilidad (Orr, 2016). Todo ello en razón de que, según Orr, una Junta Directiva de no residentes dificultará el acceso de organizaciones civiles a canales de comunicación con el Banco. Las mismas críticas fueron dirigidas al hecho de que los miembros de la Junta Directiva del AIIB no cobrarán por el ejercicio de sus cargos.

Con respecto a otros aspectos institucionales del Banco, el mismo establece, en línea con la práctica común en el tema, un método de consulta pública de sus principales políticas, incluido el Marco Medioambiental y Social (ESF), sus políticas de transparencia y otras. Esto puede interpretarse como un claro intento por parte del AIIB para ganar legitimidad entre miembros de la sociedad civil, particularmente las ONGs.

Sin embargo, la iniciativa no resultó de la forma esperada, dado que múltiples ONGs consideraron que el sistema de consultación pública era sumamente deficiente e ineficaz. Entre las más prominentes, estuvo Article 19 quien en 2015 envió una carta al Banco criticando fuertemente el proceso de consulta pública e incentivando al AIIB a hacer las modificaciones correspondientes con el fin de que la sociedad civil tenga mayor representación (Article 19, 2015).

Sin embargo, para todas las consultas públicas posteriores, el Banco ha modificado el procedimiento institucional de consulta pública en un claro intento de impulsar su legitimidad. De hecho, en la Reunión Anual 2017, el presidente del Banco, Jin Liqun manifestó la importancia de los procedimientos de consulta pública y la relevancia que tenía la opinión de la sociedad civil en las políticas del AIIB (Annual Meeting AIIB 2017). De esta forma, el Banco logró calmar el clamor por parte de la sociedad civil por mejores procesos de consulta pública.

No obstante, ciertos reclamos en este sentido se han mantenido latentes a lo largo de toda la vida del Banco. Entre ellos, el reclamo por accesibilidad para personas con movilidad reducida a los encuentros, la sensibilidad de género, propiedad cultural y otros (Article 19, 2015). Los más importantes reclamos dentro de esta categoría están constituidos por los cortos plazos y el idioma inglés como único idioma oficial del Banco.

¿Por qué Article 19 constituye un actor relevante en la contienda de legitimación/deslegitimación? Article 19 es una Organización Internacional sin fines de lucro que trabaja para promover la defensa de expresión y la defensa del derecho a saber. Dentro de esta última se encuadra la labor de la organización con relación al AIIB y en el marco de la cual se encuadran sus críticas a la institución. Fundada en 1984, ha trabajado en la defensa de estos derechos a lo largo de toda su vida institucional y ha trabajado en múltiples proyectos de envergadura internacional considerable, tales como trabajos de la UNESCO, OECD y WB entre otros. Es un referente en el ámbito del derecho a expresarse y a saber en el marco de las relaciones internacionales. Su marco de acción geográfica abarca prácticamente todo el mundo.<sup>3</sup>

Siguiendo la línea de los conflictos de legitimidad en el plano institucional, la transparencia resultó un foco sustancial en la constitución del AIIB. Considerando que una de las categorías que componen la gobernanza según esta investigación se enfoca particularmente en las cuestiones de transparencia, no se ahondará mucho en este tema en el presente capítulo. Sin embargo, dada la íntima relación que existe entre la legitimidad y la transparencia particularmente, creemos oportuno mencionar el hecho de que la Política de Información Pública (PPI) fue foco de acciones de legitimación por parte del Banco y de deslegitimación por parte de la sociedad civil.

---

<sup>3</sup> <https://www.article19.org/what-we-do/>

Finalmente, en cuanto a la legitimidad institucional, el AIIB ha buscado activamente la cooperación con otras instituciones financieras internacionales como el WB o el ADB. Según el autor Uhlin, esta iniciativa pudo estar motivada por “requerimientos funcionales” para la coordinación de actividades en nombre de la eficacia. Es probable que los requerimientos funcionales constituyan el argumento formal del AIIB, mientras que el motivo ulterior reside en la obtención de mayor legitimación y aceptación (Uhlin, 2019).

### ***2.C) Conflictos de Legitimación/Deslegitimación Discursivos***

Los conflictos de legitimación discursivos se encuentran compuestos por declaraciones, ya sea orales o escritas por parte de los actores antes mencionados, en claros intentos de legitimar o deslegitimar al Banco de forma total o parcial. Es importante recordar en esta instancia que una acción de deslegitimación no necesariamente busca deliberadamente desacreditar la existencia del Banco y apuntar contra su razón de ser. Múltiples acciones de deslegitimación por parte de la sociedad civil no buscaron este fin, sino más bien que esos intentos fueron realmente motivados por conseguir un mejor y más legítimo funcionamiento del AIIB. Ello, sin embargo, no significa que objetivamente no sean acciones de deslegitimación que, como fin no intencionado, acaben menoscabando la legitimidad de la institución.

Habiendo dicho esto, la presente sección buscará identificar declaraciones de legitimación o deslegitimación por parte de medios oficiales de los actores. A su vez, dada la verticalidad existente entre el gobierno chino y la prensa estatal según el estudio de los autores Hai Yang y Stephan Keukeleire, se identificarán ciertos artículos de prensa emitidos por determinados diarios chinos de circulación nacional bajo directa influencia del estado chino. Para este fin, se cita el estudio realizado por los autores arriba mencionados, dado que su investigación aporta de manera significativa al presente estudio.

El lema oficial del AIIB es “Lean, Clean and Green”, lo cual puede traducirse al español como ajustado, limpio y verde en una clara alusión a la responsabilidad y al cuidado del medioambiente como objetivos claros del Banco. Teniendo en consideración lo descripto a comienzos del presente capítulo en torno a la legitimidad como un concepto que atraviesa todas las otras categorías de la gobernanza, resulta clara la intención del Banco en fortalecer su legitimidad a través de dicha



declaración. Esto implica un accionar de legitimación sustancial, dado que, en la misma presentación del AIIB, se busca hacer foco en la propiedad y pertinencia del mismo.

Este accionar por parte del Banco se ve replicado a lo largo de toda la vida de la institución, dado que ella, a través de discursos y declaraciones oficiales de su presidente y/o miembros prominentes del Banco, han aprovechado cada oportunidad para realizar alguna declaración discursiva a favor de su legitimidad.

Por ejemplo, en la Reunión inaugural, el presidente del Partido Comunista Chino, Xi Jinping, pronuncio las siguientes palabras: *“Ahora es un momento que quedará registrado en la historia. Hoy, representantes de 57 países se reunieron en Beijing para la inauguración del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, el AIIB, y la ceremonia inaugural de la Junta de Gobernadores y la Junta de Directores del AIIB... Los estados miembros actuaron en estricto cumplimiento de los procedimientos multilaterales, asegurándose de que el AIIB se convierta en una institución verdaderamente internacional, basada en reglas y de alto nivel en todos los aspectos relacionados con su estructura de gobierno, política de operación, política de salvaguardias y adquisiciones y gestión de recursos humanos”* (Ceremonia Innaugural AIIB, 2016, página web)<sup>4</sup>.

También, en la Reunión Anual del 2017, el presidente del AIIB Liqun ha dicho: *“Estamos limpios: la buena gobernanza es fundamental para nuestra credibilidad y la clave del éxito. No se permite ningún compromiso a este respecto. Nos hacemos plenamente responsables de la gestión del Banco y nos adherimos al pleno cumplimiento de los rigurosos estándares y principios de gobernanza del Banco. Operamos de manera transparente y tenemos tolerancia cero con la corrupción.”* (Reunión Anual AIIB, 2017, página web)<sup>5</sup>.

Avanzando hacia el año 2020, el AIIB en el marco de la pandemia sanitaria internacional del COVID-19 tuvo su primera reunión anual de forma virtual, la cual fue dirigida nuevamente por el presidente de la República Popular de China y en donde se dijo lo siguientes: *“Nuestro Banco es una creación oportuna. Hemos demostrado inequívocamente nuestra relevancia, potencia y capacidad para hacer lo que requieren los miembros del AIIB y su gente... Durante los últimos*

<sup>4</sup> [https://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2016-01/16/content\\_23116718.htm](https://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2016-01/16/content_23116718.htm)

<sup>5</sup> <https://www.aiib.org/en/news-events/news/2017/Opening-Address-Meeting-of-the-AIIB-Board-of-Governors-President-Jin-Liqun-June-16-2017-As-Prepared-for-Delivery.html>

*cuatro años y medio, hemos sentado una base sólida para el crecimiento del AIIB en el futuro. Hemos inyectado nuevas ideas que integran la rendición de cuentas y la supervisión en nuestro gobierno. Hemos reunido un sólido equipo de profesionales que han construido una sólida cartera de proyectos. Nuestra estrecha colaboración con otros miembros de la familia MDB ha sido muy apreciada por nuestros clientes. En las últimas décadas, nunca la cooperación internacional ha sido tan crucial, y nunca ha demostrado ser tan eficaz y productiva.” (Reunión Anual AIIB, 2020, página web)<sup>6</sup>.*

Se puede apreciar como el Banco, a través de elementos discursivos, ha hecho hincapié en aspectos como su eficacia, transparencia y tecnocracia. Sin embargo, el principal foco ha sido puesto en la eficacia y el profesionalismo. El AIIB ha utilizado en múltiples ocasiones a la performance y a la eficacia como un signo importante de legitimidad (Uhlin, 2019).

Por su parte, organizaciones civiles han criticado los procedimientos democráticos, tal como se describió en el apartado anterior en torno al procedimiento de consulta pública y a la falta de acceso a canales de comunicación eficiente entre el Banco y la sociedad civil.

Es importante recordar en esta instancia que los aspectos discursivos e institucionales se encuentran indefectiblemente entrelazados, ya que muchas veces, un acto de legitimización institucional se ve subseguido por un acto de legitimación discursivo, mientras que un acto de deslegitimación generalmente responde a una situación institucional.<sup>7</sup>

Con relación a la legitimación discursiva por parte de China en favor del AIIB, el estudio realizado por Hai Yang y Stephan Keukeleire analizó 730 artículos de cuatro diarios oficiales chinos. Ellos son:

- Xinhua News Agency
- People’s Daily
- China Daily

---

<sup>6</sup> <https://www.aiib.org/en/news-events/news/2020/2020-AIIB-Annual-Meeting-Opening-Ceremony-Speech-by-AIIB-President-Jin-Liqun.html>

<sup>7</sup> Es por ello que, en cuanto a las acciones concretas, remitimos al apartado anterior, mientras que en el presente nos enfocaremos más en analizar al aspecto discursivo de dichos actos.



- Global Times

Los autores citaron las siguientes dos razones por las cuales seleccionaron a los mencionados medios de comunicación:

- Sin perjuicio de la creciente diversificación, la prensa china se encuentra estructural y editorialmente sujeta al control del departamento de propaganda del partido comunista chino, por lo que el discurso de estos medios refleja con fidelidad la postura del Estado chino.
- La rapidez y disponibilidad que ofrecía la prensa china por sobre declaraciones oficiales por parte del estado chino.

El estudio reviste suma importancia para la presente investigación, dado que, a pesar de que la gran mayoría de los intentos por legitimar al Banco fueron realizados por el mismo AIIB, lo cierto es que, existen otros actores que pueden legitimar al Banco, entre los cuales se encuentran los estados miembros. Por otra parte, resulta relevante analizar el rol de China, ya que, a pesar de que hablamos de una institución internacional, la iniciativa fue china, y tal como se describe en el apartado anterior, China es aún su mayor cuotapartista y quien mayor poder de voto posee. Por lo tanto, el estudio aquí en discusión realiza un gran aporte a la discusión en torno a la legitimidad general del Banco, así como, en última instancia a la gobernanza del mismo.

El estudio llegó a las siguientes conclusiones:

- La legitimidad institucional y el reconocimiento externo fueron mucho más importantes que los aspectos procedimentales y de eficacia, lo cual complementaría el discurso oficial del AIIB, tal como se describió en párrafos anteriores.
- A su vez, también se nombraron múltiples veces a la utilidad del Banco, amplia cantidad de miembros y apoyo, la complementariedad con otras instituciones financieras internacionales y el compromiso con los más altos estándares internacionales.
- La retórica discursiva de legitimación fue altamente intensificada luego de la decisión del Reino Unido de unirse al Banco en 2015.

Todo esto demuestra que la retórica de la prensa china, la cual en este caso es asimilable a la retórica discursiva del Estado chino<sup>8</sup>, se encuentra totalmente alineada con la retórica discursiva del AIIB en su intento por legitimar discursivamente la institución.

De aquí, podemos extraer dos conclusiones interesantes. La primera, que, desde un punto de vista discursivo, el Banco está bajo cierto grado de influencia por el partido comunista chino y la segunda, que la legitimidad fue, desde la concepción de la idea del AIIB, un pilar fundamental de este proyecto. Lo remarcable es que, para el AIIB, este objetivo se constituyó como el principal pilar a la hora de construir su marco de gobernanza.

Con relación a los intentos de deslegitimación discursiva oral y escrita, remitimos nuevamente a la carta escrita en 2015 por Article 19 a la administración del AIIB en torno las críticas al proceso de consulta pública y a la falta de representación de la sociedad civil, como a las constantes cartas y reclamos que realiza dicha ONG hacia el Banco y su proceso de inclusión, accesibilidad y transparencia. (Article 19, 2019).

En relación a sus reclamos concretos para con el AIIB, la carta de 2015 de la ONG a la institución cuenta con la firma de 18 organizaciones, centros e instituciones de defensa de derechos relacionados con la información del plano internacional.<sup>9</sup>

En esta instancia, también debemos remitir a las críticas vocales emitidas por funcionarios públicos del servicio diplomático norteamericano relacionadas con la mala gobernanza y la falta de transparencia del AIIB (Freeman, 2019). Desafortunadamente, dichas declaraciones no son oficiales y dada la naturaleza vocal de las mismas, no contamos con su contenido oficial. Sin

---

<sup>8</sup> La prensa oficial China es utilizada por el Estado de la República Popular de China para fines propagandísticos y manipulación de la opinión pública, tal como se describe en múltiples artículos e investigaciones. (i.e., How China uses the news media as a weapon in its propaganda war against the West – disponible en <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/news/how-china-uses-news-media-weapon-its-propaganda-war-against-west>)

<sup>9</sup> ARTICLE 19, Accountability Counsel, US, Alyansa Tigil Mina (Alliance Against Mining), Philippines, Center for Bangladesh Studies, Bangladesh, Center for International Environmental Law, US, Community Policing Partners for Justice, Security and Democratic Reforms, Nigeria, Conseil Regional des Organisations non Gouvernementales de Developpement du Kasai Oriental, Democratic Republic of Congo, EcoLur Informational NGO, Armenia, Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables, Argentina, Gender Action, USA, Human Rights Center for Citizens, Mongolia, International Accountability Project, US, Otros Mundos A.C., Chiapas, México, OT Watch, Mongolia, Rivers without Boundaries, Mongolia, Sahnakum Teang Tnaut, Cambodia, Steps Without Borders NGO, Mongolia y Publish What You Pay Mongolia.

embargo, dado que es, en parte, esta crítica por parte de los EE. UU. la que motiva la existencia de la presente tesis, y que el descontento del país norteamericano es conocido por el medio internacional, se desestimarán la discusión en torno a la existencia de dichas declaraciones y a la calidad y/o intensidad de estas, dando por hecho que las mismas existieron y se centraron en torno a las críticas ya mencionadas.

A diferencia de ellas, la declaración norteamericana que condena la decisión del Reino Unido de unirse al Banco es pública y emitida por la Casa Blanca, lo cual aporta a la contienda de legitimación/deslegitimación que se intenta demostrar en la presente sección, y aporta argumentos para defender la existencia de las declaraciones arriba referidas.

Finalmente, en lo que concierne a asuntos más delicados, en razón del impacto social que los mismos puedan tener, tales como los relativos a la violación de derechos humanos y el desplazamiento involuntario de personas, en 2015 y 2021 el Banco ha recibido fuertes críticas por parte de ONGs nucleadas bajo el Foro de Manila de ONGs para los Bancos Multilaterales de Desarrollo en Asia. La crítica del 2015 giró en torno a cuestiones generales de transparencia, anticorrupción, estándares internacionales y otras cuestiones. El contenido de esta no es quizás lo más relevante, si no la forma. Esta carta se ha escrito en representación de más de 250 organizaciones de protección de derechos humanos en el ámbito internacional y con participación de más de 20 países de la región y del mundo. No solo ello, si no que la misma fue enviada con copia al Ministerio de Finanzas de China, al Banco Popular de China y a la Comisión Reguladora Bancaria de China en una clara alusión a quien las ONGs en cuestión consideran el verdadero poder del Banco (Coalition for Human Rights in Development, 2015).

Finalmente, en directa referencia a la relocalización involuntaria de personas en India y Bangladesh, medios asiáticos sostienen que, en una sesión parlamentaria de mayo de 2019, el Comisionado Europeo de Economía, Pierre Moscovici, se refirió directamente a estos eventos y reclamó mayor adhesión del AIIB a los estándares y a las normas internacionales. No obstante, esta información no pudo ser corroborada por lo que simplemente se menciona y no se ahonda en la misma (Business and Human Rights Resource Center, 2022).

La relocalización involuntaria de personas reviste suma importancia para la presente investigación, ya que se ha criticado mucho a las instituciones financieras internacionales en razón de este aspecto. De modo muy sintetizado, la relocalización ocurre cuando la institución financiera proyectos que requieren la explotación -directa o indirecta- de áreas donde hay personas localizadas, lo cual los lleva a la relocalización no voluntaria. Muchas veces, el área afectada no es directamente el área donde viven las personas, pero los efectos del proyecto tienen consecuencias nocivas en áreas donde estas personas viven, lo cual también lleva a la relocalización.

En conclusión, hemos visto que se ha generado una contienda importante de legitimación existiendo acciones de legitimación y deslegitimación por parte de múltiples actores miembros y no miembros. Por su parte, las acciones discursivas de legitimación estuvieron particularmente enfocadas en aspectos de tecnocracia y eficacia, mientras que las acciones de deslegitimación discursiva por parte de la sociedad civil se han enfocado mayoritariamente en cuestiones de arquitectura institucional y ejecución de esta.

### ***2.D) Conclusiones sobre la Legitimidad***

El presente capítulo buscó analizar la legitimidad del AIIB como uno de los componentes clave (quizás el más importante) de la buena gobernanza de las instituciones financieras internacionales mediante el análisis dinámico de los conflictos de legitimidad. Este conflicto se encuentra constituido por acciones que buscan deliberadamente legitimar al Banco, así como acciones que buscan deslegitimarlo.

La decisión no resultó arbitraria, pues en concordancia con autores como Schuman, Oates y Woods, se optó por una definición amplia y abarcativa, contemplando así el aspecto normativo y empírico de la legitimidad. Se hizo especial hincapié en la legitimidad como un proceso, sin perjuicio de la gran relevancia que han cobrado los aspectos normativos y constituyentes, dado el estado temporal en el que se encuentra el AIIB.

A su vez, siguiendo los conceptos metodológicos de distintos autores, se ha optado por dividir los conflictos de legitimación en dos categorías distintivas del Banco. Ellas son la legitimidad institucional y la legitimidad discursiva. Es importante aclarar que en la literatura se han encontrado múltiples otras formas de categorizar la vida de las organizaciones a los fines de

estudiar la legitimidad. Sin embargo, se ha optado por esta dada su marcada delimitación y diferenciación entre ambas categorías.

En cuanto a los indicadores, se establecieron dos categorías. Los indicadores fueron i) Estructura de Participación (y Membresía), Voto y Toma de Decisiones; y ii) Conflictos de Legitimación/Deslegitimación. Para observar los datos que arrojaban estos indicadores, se han seleccionado fuentes de donde surgen los mismos. Para ello, se han estudiado documentos oficiales del Banco -como los AoA y Estatutos-, declaraciones oficiales verbales y escritas de diferentes actores y otros estudios científicos que han relevado documentación/información.

Se ha encontrado que la estructura institucional del Banco, incluyendo la composición accionaria, condiciones de participación, poder de voto y administración del AIIB, hereda los resultados de años de arquitectura financiera internacional y se beneficia de los esfuerzos de otras instituciones por ser legítimas, por lo que no encontramos grandes diferencias con el sistema clásico imperante, de donde surgen la gran mayoría de las críticas.

Existen algunas decisiones relativas a aspectos institucionales que han sido criticadas por actores no miembros del AIIB, tales como la decisión de tener una Junta Directiva no presencial y no paga o el procedimiento para la consulta pública. De todas formas, y sin menospreciar los reclamos arriba expuestos, creemos que ninguna de las críticas resultaron en una controversia lo suficientemente grande como para desacreditar los esfuerzos realizados por el Banco para construir su legitimidad.

En lo relacionado con el aspecto discursivo, este se apoyó fuertemente en los aspectos institucionales del AIIB, lo cual resulta esperable dado que el aspecto discursivo suele funcionar como respuesta a cambios estructurales dentro de la organización. En este plano, hemos visto que la más grande controversia se suscitó en torno a aspectos institucionales.

Sin perjuicio de los conflictos antes descriptos, el Banco ha sido lo suficientemente hábil en su estructuración y en su retórica como para posicionarse como una institución que ha ganado un considerable grado de legitimidad entre todos los actores que componen la audiencia receptiva del Banco.

Hemos visto que prominentes miembros del sistema clásico, como el Reino Unido, Francia, Alemania e Italia han optado por unirse al AIIB, desestimando el intento de los Estados Unidos de

evitar esto, lo cual puede ser visto como un logro por parte del AIIB en su intento de legitimarse. De hecho, consideramos que los mismos Estados Unidos aceptan esto al haber reconocido finalmente la importancia del Banco en una visita de Xi Jinping a Washington en 2015 (La Casa Blanca, 2015). El solo reconocimiento del valor del AIIB por parte de EE. UU. constituye un punto a favor de su legitimidad.

Por otra parte, también vemos que el compromiso de cooperación con el AIIB por parte del WB y del ADB, aportan enormemente a la legitimidad de la institución en cuestión, dado que ello implica un reconocimiento tácito de la existencia e importancia de esta.

Finalmente vemos que continúan existiendo algunos intentos de deslegitimación por parte de sociedades civiles y organizaciones no gubernamentales, pero no creemos que ninguno de estos intentos revista una gran envergadura y que no formen parte de la tarea de monitoreo a la cual se dedican estas organizaciones en un intento de mejorar la calidad institucional de instituciones financieras como el AIIB.

Por todo ello, creemos que es seguro decir que el Banco ha llegado a un estadio en el que su legitimidad aparenta ser fuerte y sólida, brindándole seguridad a sus miembros y respuestas a la sociedad civil.

La legitimidad ha sido un pilar fundamental para el AIIB, pues aparentemente sus líderes comprendieron que, sin ella, la razón del ser del Banco se encontraba en jaque.

A modo de cierre, e incurriendo en la insistencia de analizar a la legitimidad como un proceso, Schuman dice que el concepto bajo estudio enfrenta tres grandes desafíos: Ganar Legitimidad, mantenerla y repararla.

Este Capítulo concluye que el AIIB ha sido eficiente a la hora de ganarse la legitimidad, pero es dable recordar que la institución se encuentra aún en sus primeros años de vida, por lo que ella no debería dar esta batalla por ganada, pues es una batalla que dura hasta que la institución vea su fin.

Es dable mencionar que no se ha logrado recopilar un gran número de fuentes para la presente subsección, por lo que su valor ponderado deber ser medido con cierta cautela. Creemos que el aporte realizado por las fuentes recabadas es relevante e ilustrativo y por esa razón se ha decidió incluir la discusión en esta tesis. Sin embargo, dada la limitada cantidad de fuentes en torno a

acciones de legitimación y deslegitimación, creemos que las mismas conclusiones derivadas del estudio de esta deben de ser tomadas como complementarias y no centrales a la discusión de la legitimidad. Se busca extraer generalizaciones partiendo de estas, más no un análisis acabado sobre las fuentes en torno a la legitimidad.





### **3) Transparencia**

#### *Consideraciones Teórico-Metodológicas*

En el presente capítulo se tratará la Transparencia y su abordaje en el AIIB. Para ello se definirá el concepto de transparencia para, seguidamente, hacer algunas notas y aclaraciones en torno al mismo, lo cual aportará fundamento a la elección de los indicadores. Luego se describirán brevemente las Políticas de Información Pública, lo cual reviste el núcleo del análisis de la transparencia. Seguidamente, se describirán los indicadores elegidos para el presente capítulo y se defenderá la elección de las fuentes donde podrán ser encontrados dichos indicadores. Se aclara que, en el presente capítulo, las fuentes son las mismas para todos los indicadores, pero el enfoque desde el cual serán analizadas es drásticamente diferente en razón de la naturaleza y objeto de cada indicador. Finalmente, se relevarán y describirán los datos encontrados -sin realizar juicios valorativos de los mismo- para finalmente hacer una breve conclusión en torno a ellos.

#### *3.A) Concepto de Transparencia*

La transparencia se ha convertido, en el transcurso de los últimos años, en un tema de suma relevancia para los MDBs, particularmente a partir de 1980. De hecho, se ha argumentado que el efectivo tratamiento de la transparencia en el marco de estas instituciones constituye un componente clave para reducir la corrupción (Galtung, 1998), así como para facilitar la transición de ciertos países hacia regímenes democráticos y economías de mercado (EBRD, 1999).

Por otra parte, dentro de la categoría de beneficios más evidentes, las Naciones Unidas opinaron que la transparencia facilita la participación de la sociedad civil en dichas instituciones (ONU/ECE, 1998) y ahonda en la responsabilidad de estas para con los afectados por las decisiones tomadas por ellas (Udall, 1998).

En relación a la buena gobernanza, fue nuevamente el WB quien en 1992 estableció la importancia de la transparencia para la existencia de esta (WB, 1992). A su vez, tal como habíamos mencionado en el capítulo precedente, la legitimidad y la transparencia se encuentran íntimamente



relacionadas, pues una institución que no goce de la necesaria transparencia difícilmente sea vista como una institución legítima por parte de la audiencia.<sup>10</sup>

La transparencia comienza a ser tratada por la comunidad internacional hacia finales de los años ochenta. Dicho advenimiento se da, en un plano de gobernanza global en sentido amplio, junto con el fin de la Unión Soviética y el clamor popular por mayor gobernanza y transparencia, y dentro del marco de las instituciones financieras internacionales, ante el reiterado fracaso del WB por lograr cierto grado de desarrollo en África (Kapur et. al., 2000).

En este contexto, durante los años noventa, múltiples instituciones financieras internacionales, entre ellas el WB, el ADB y el BID, adoptan políticas de divulgación de la información y crean mecanismos recursivos para impugnar las decisiones de los Bancos.

Consecuentemente, resulta menester definir el concepto de transparencia, para luego discutir la operacionalización de su estudio con el fin de determinar los pros y contras del sistema adoptado por el AIIB y considerar si la transparencia de la institución bajo estudio se encuentra acorde a los principios de la buena gobernanza.

Según el Informe del Grupo de Trabajo sobre la Transparencia y la Responsabilidad de 1998 del FMI, la transparencia es *“un proceso mediante el cual la información sobre las condiciones, decisiones y acciones existentes se hace accesible, visible y comprensible.”*<sup>11</sup>

De la definición amplia expuesta, podemos sustraer ciertas conclusiones:

- Es un proceso. No se acaba con un acto único, pues la transparencia se ejerce en todas y cada una de las decisiones, condiciones y acciones de una institución.
- La información de prácticamente todo lo relativo a la institución debe ser divulgada. Esto implicó un cambio importante en cuanto a las políticas de confidencialidad de los Bancos, lo cual será discutido en párrafos subsiguientes.

---

<sup>10</sup> A los efectos de la presente investigación, utilizaremos una acepción amplia de audiencia, siendo la misma todo aquel actor o individuo que pueda tener un interés legítimo o no legítimo en torno a la existencia y/o accionar de la Institución. Es decir, todo actor/individuo se encuentra en potencia de formar parte de la audiencia del AIIB. El concepto de audiencia no debe ser confundido con el de sujeto beneficiario de rendición de cuentas por parte de la institución y de resarcimientos en razón de ilícitos por responsabilidad de la Organización.

<sup>11</sup> <https://www.imf.org/external/np/g22/taarep.pdf>, Pag. V.

- Debe ser accesible, visible y comprensible. Ello implica que la información debe poder ser accedida con facilidad, que no deben existir impedimentos para su obtención, ni barreras de ningún tipo y que deben ser comprensibles a la audiencia.

Históricamente, las instituciones financieras internacionales han tratado a sus miembros y/o clientes bajo un estricto régimen de privacidad y confidencialidad. Esto se basaba en dos principios generales de la práctica bancaria y del derecho internacional público:

- El principio de confidencialidad bancaria en la relación Banco-cliente
- La autoridad soberana de los gobiernos en torno a la política de desarrollo nacional

Es así como, previo a la entrada en escena de la transparencia y la buena gobernanza, el principio imperante e indiscutible en la materia estaba constituido por la privacidad y la confidencialidad.

Sin embargo, la caída de la Unión Soviética y la necesidad de construir estados democráticos en exrepúblicas soviéticas, han traído aparejado un cambio sociocultural, el cual ha venido acompañado de muchos conceptos que se discuten en la presente investigación (Kapur et. al., 2000).

Este cambio cultural se puede ver en la adopción de normas y regulaciones que han socavado la soberanía nacional de los estados. En el plano general, la aprobación del Tratado de Roma y la implementación de la Corte Penal Internacional son claros ejemplos de esto. En un plano específico de instituciones financieras internacionales, esto se vislumbra con la aparición del concepto de transparencia y divulgación plena de información bancaria.<sup>12</sup> Recordemos que, con dicho advenimiento, múltiples instituciones financieras adoptan políticas de divulgación y mecanismos de impugnación.

El autor Paul J. Nelson en el estudio del año 2001 titulado “Mecanismos de Transparencia en los Bancos Multilaterales de Desarrollo” desarrolla una matriz con el fin de conceptualizar el estudio

---

<sup>12</sup> Sin perjuicio de que existe aún cierta información/documentación que debe ser mantenida bajo un estricto régimen de confidencialidad, en razón de privacidad de datos personales o de ejecución de las operaciones del Banco, lo cierto es que hoy las instituciones se han autoimpuesto regímenes de divulgación amplios, donde se invierte el principio. Es decir, antes se entendía que toda la información bancaria era confidencial y la habilitación de divulgación era la excepción, mientras que hoy en día, las Instituciones financieras han adoptado el sistema inverso, donde la regla es la divulgación y la confidencialidad es la excepción, la cual debe ser explícita.

de la transparencia en las instituciones financieras internacionales y delimita ciertos aspectos normativos observables que responden a dicho objetivo.

Antes de ahondar en la matriz mencionada, cabe destacar que, tal como se mencionó anteriormente, la transparencia es un proceso que abarca aspectos estáticos normativos, así como la efectiva implementación de estos. No obstante, ese aspecto de la transparencia será analizado en el capítulo de la eficacia, teniendo en consideración, el ya mencionado hecho de que los pilares de la gobernanza se entrelazan entre sí.

También se hace la aclaración de que el autor destaca la existencia de tres dimensiones de la transparencia, sin que ellas deban considerarse como distintas definiciones del concepto, sino más bien distintos puntos de vista desde los cuales puede analizarse el mismo. Ellas son:

- Divulgación gubernamental por parte de los gobiernos de los países miembros hacia la institución.
- Transparencia por parte de los gobiernos de los países miembros y las instituciones hacia los ciudadanos
- Transparencia directa de las instituciones financieras internacionales hacia los ciudadanos

A los fines de no extender innecesariamente el presente capítulo, se remite al estudio citado para una mejor comprensión de las dimensiones de la transparencia, limitándonos a aclarar que todas ellas son importantes para un cabal entendimiento del concepto objeto del presente capítulo.

Habiendo hecho las aclaraciones necesarias, el autor enumera 4 aspectos que él considera relevantes a la hora de evaluar las políticas de transparencia de una institución financiera internacional. Ellos son:

a) Amplitud de la Información: la amplitud o completitud de la información divulgada hace referencia, tal como su nombre lo indica, al grado de divulgación de la información por parte de una institución, así como de los gobiernos de sus miembros.

La amplitud de la divulgación de una institución puede situarse dentro de una escala, cuyos extremos del espectro serían, por un lado, la divulgación total y plena y, por otro la divulgación voluntaria y a discreción de los gobiernos de los países miembros.

Vale recordar que, a pesar del enorme cambio sociocultural que existió durante la década de los noventa en torno a la soberanía nacional y a la divulgación de la información, existe cierta reticencia a un abandono completo de la misma en este respecto. Es por ello que existen ciertos recaudos que obstaculizan la aceptación de un régimen de divulgación total por parte de los gobiernos. Por ejemplo, existen ciertas categorías de información, como la relativa a asuntos internos de personal o privacidad de datos personales del mismo, que están diseñadas para no ser divulgadas. También encontramos cierto grado de discreción por parte de los estados en cuanto a que información divulgar y cual no. Finalmente, determinados documentos relativos a proyectos en desarrollo, dada su naturaleza, se divulgan en forma de resúmenes, en los cuales se pierde mucha información que para determinados actores puede resultar sumamente relevante.

b) Accesibilidad de la Información: la accesibilidad a la información hace referencia a que tan accesible resulta la información para los actores interesados. Para ello, resulta importante cuestionar el lugar, ya sea físico o digital, donde se encuentra disponible la información, como por ejemplo internet, sedes locales o regionales de las instituciones, etc. En cuanto a los lugares físicos, también hay que analizar las condiciones de estos. Por otro lado, también se debe tener en cuenta el costo de acceso a dicha información, ya que muchas veces la obtención de la misma implica un desembolso económico – a veces considerable- por parte de los solicitantes. Finalmente, la última arista de la accesibilidad a la información se encuentra compuesta por el idioma en el cual se presenta dicha información.

c) Oportunidad de la Divulgación de la Información: La oportunidad o momento de divulgación de la información hace referencia al momento en que dicha divulgación tuvo lugar durante el proceso de vida de un proyecto. Idealmente, la divulgación debería tener lugar durante las etapas embrionarias de un proceso para que los actores interesados puedan realizar los aportes necesarios y que los mismos sean evaluados por los órganos de decisión de las instituciones, antes de la votación del proyecto discutido. Representaría una falencia en este punto el hecho de que la divulgación ocurra con posterioridad a la votación de un proyecto, por ejemplo.

d) Recursos: Finalmente, los recursos hacen referencia a los medios legales puestos a disposición de los actores interesados con el fin de impugnar y/o modificar los proyectos sobre los cuales se tomó conocimiento mediante la divulgación de la información. Sin embargo, dada la naturaleza del presente aspecto, el mismo será tratado bajo el capítulo de responsabilidad, ya que la existencia de recursos impugnatorios o modificatorios no hace a la transparencia en sí, si no a su contracara, la responsabilidad, lo cual atesta a la íntima relación que existe entre ella y la transparencia.

### ***3.B) Políticas sobre Información Pública***

En el año 2015 el grupo Article 19, dirigió una carta al Banco presentando sus reclamos en torno al proceso de consulta pública realizado para la redacción de las Políticas Medioambientales y Sociales (ESF) de la institución. En ella, se resaltan ciertos ejemplos de prácticas que conflictúan con los principios generales de la transparencia arriba expuestos. Entre ellos, se desatacaron cuestiones como la oportunidad de la consulta, la accesibilidad a la información y la amplitud de esta.

En el marco de otro proceso de consulta pública que se llevó a cabo durante los años 2016 y 2017, el Banco informó que había solucionado parte de los reclamos presentados por la sociedad civil durante los años precedentes. Sin embargo, según ciertos autores y evaluadores de las políticas de divulgación de la información pública han dicho que estos cambios no han sido suficientes (Uhlen 2019).

En la reunión anual del AIIB del 2017, el presidente de la institución, Jin Liqun se dirigió a la audiencia e hizo hincapié en la importancia de la transparencia y la responsabilidad, las cuales constituyen pilares fundamentales en el desarrollo de la credibilidad del Banco. En dicho discurso, Jin Liqun declaró que *“como organización abierta y transparente, el Banco tiene la obligación de brindar información clara, precisa y oportuna al público. Sin embargo, aún queda mucho por hacer en nuestras comunicaciones públicas y continuaremos mejorando”* (AIIB annual meeting 2017, página web)<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> <https://www.aiib.org/en/news-events/news/2017/Opening-Address-Meeting-of-the-AIIB-Board-of-Governors-President-Jin-Liqun-June-16-2017-As-Prepared-for-Delivery.html>

Esta descripción cronológica de los eventos relativos a la controversia sobre la divulgación de la información pública busca explicitar los eventos relevantes que han llevado, en última instancia, a la adopción de las Políticas sobre la Información Pública (PPI) del AIIB, lo cual tuvo lugar en el año 2018.

Septiembre del 2018 vio la aprobación de las tan anticipadas PPI del AIIB. Dicho documento constituye, según la opinión oficial del Banco y de determinados críticos, uno de los documentos fundacionales de la gobernanza de la institución (Horta 2020).

El AIIB sostiene de manera oficial en torno a las PPI que *“Nuestro Convenio Constitutivo, la base legal de nuestra existencia, requiere que AIIB promueva la transparencia en sus operaciones a través de una política sobre la divulgación de información. El 27 de septiembre de 2018, la Junta Directiva de AIIB aprobó la Política de Información Pública (PPI) como la materialización de ese compromiso. Define qué tipo de información estamos obligados a divulgar y cuándo.”*<sup>14</sup>

De hecho, en una declaración de prensa oficial que se acompañó a la aprobación del texto en cuestión estipula explícitamente que *“la transparencia y la responsabilidad constituyen los dos principales pilares de la gobernanza del AIIB”* (AIIB Press Release, 2018, página web). Dicha declaración busca concentrar la atención de la audiencia en torno al evento en cuestión, por lo que, sin perjuicio de la suma importancia de ambos conceptos, no hay que desestimar la importancia de los otros pilares de la buena gobernanza.

El documento en cuestión sostiene 3 principios fundamentales que resumen la discusión hasta aquí expuesta del presente capítulo. Ellos son i) Presunción a favor de la divulgación; ii) Deber de divulgación proactiva; y iii) No discriminación e igualdad de trato de las solicitudes de divulgación.

Las siguientes secciones se concentrarán en analizar la amplitud, accesibilidad y la oportunidad de la divulgación de información a través de i) las PPI del Banco, así como de ii) la ESF y iii) declaraciones y opiniones oficiales de la institución y otros actores. Vale remarcar que, para el presente capítulo, los tres indicadores seleccionados compartirán fuentes, siendo ellas las arriba

---

<sup>14</sup> AIIB Web Page : <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/public-information/introduction/index.html>



expuestas. No obstante, el enfoque con el que se analizará cada fuente resultará diferentes en cada una de las subsecciones subsiguiente, en razón de aquello que cada indicador buscará revelar.

### ***3.B.1) Amplitud o Completitud***

En lo relativo a las PPI del Banco, el artículo 4.2 de dicho documento estipula el siguiente principio:

*“Máxima divulgación y transparencia. La adopción de un enfoque basado en principios, en lugar de un enfoque basado en listas para la divulgación pública requerida tiene como objetivo generar la máxima divulgación y lograr una cultura de transparencia operativa en el Banco por parte de la Junta Directiva.”* (PPI AIIB)

El AIIB, a diferencia de otras instituciones como el WB o el ADB, establece un régimen de divulgación basado en principios y no en “listas”. Esto quiere decir que las acciones de divulgación de información por parte del Banco estarán guiadas por principios, los cuales, sin perjuicio de su importancia, son extremadamente amplios y dejan lugar a interpretación y discrecionalidad por parte de los ejecutores.

Los 3 principios fundamentales de los cuales se desprenden otros y que resumen la discusión hasta aquí expuesta del presente capítulo son i) Presunción a favor de la divulgación; ii) Deber de divulgación proactiva; y iii) No discriminación e igualdad de trato de las solicitudes de divulgación.

El Banco no provee una lista taxativa, clara y precisa de los documentos que deben ser divulgados y los que no. El AIIB, por ejemplo, no divulgará información relativa a documentos como pipeline de proyectos propuestos, documentos sobre resúmenes de proyectos o informes de seguimiento trimestrales, los cuales serán entregados únicamente a la Junta Directiva tal como se establece en las PPI.

El argumento del Banco a favor de este régimen basado en principios es que ello les da mayor celeridad y eficacia a las operaciones de la institución. Sin embargo, por los argumentos arriba expuestos, esto puede representar un problema mayúsculo para la sociedad civil.



Además, críticos como Horta argumentan que, como si los principios no fuesen lo suficientemente amplios, los mismos pueden ser desestimados en determinados casos, para lo cual se establece un régimen de excepciones a la aplicación de dichos principios. Según la autora, dichas excepciones son, además, ambiguas y amplias en sí mismas, lo cual le otorgaría al Banco y a sus órganos un alto grado de discrecionalidad a la hora de divulgar información considerada pública.

A modo de respuesta, el Banco aprobó en mayo del 2021 su nuevo y revisado ESF, el cual contempla el siguiente artículo:

*“Descripción general de la divulgación de información ambiental y social. Póngase a disposición la información que se enumera a continuación en las Secciones 20, Información ambiental y social divulgada, y 21, Información ambiental y social divulgada bajo Proyectos FI, sobre los riesgos e impactos ambientales y sociales en el área del Proyecto durante la preparación e implementación. Hágalo de manera oportuna, accesible, sensible al género, inclusiva y culturalmente apropiada y en un lugar, y en una forma y lenguaje comprensibles para las personas afectadas por el Proyecto y otras partes interesadas relevantes que puedan tener necesidades específicas (relacionadas con la discapacidad, la alfabetización y / o idioma). El objetivo es brindar a estas partes interesadas la oportunidad de identificar y abordar ampliamente los riesgos e impactos ambientales y sociales del Proyecto, incluidos los relacionados con el reasentamiento involuntario, los pueblos indígenas y los aspectos de salud y seguridad de la comunidad, para que puedan proporcionar aportes significativos al diseño y la implementación del proyecto.” (AIIB ESF 2021).*

La aprobación de este texto revisado aporta un poco de claridad a la cuestión de la amplitud de la información divulgada. El nuevo texto contiene una lista de la documentación que debe ser divulgada, sin que la misma sea exhaustiva.

### ***3.B.2) Accesibilidad a la información.***

En cuanto a la accesibilidad a la información, Article 19 ha criticado prácticamente todos los aspectos de esta. Particularmente, ha dicho que la falta de reuniones presenciales dificultaba el acceso a la información y que las instalaciones físicas para obtención de la documentación no contaban con las medidas necesarias para facilitarle el acceso a la información a personas con movilidad reducida. Por otro lado, se criticó la utilización del inglés como único idioma en el que

se publicaba la información. A su vez, también se criticó la utilización de lenguaje no sensible a los géneros ni a las diferencias culturales.

A modo de respuesta, la institución ha tomado múltiples medidas con el fin de desarticular todas las críticas en torno a la accesibilidad a la información pública.

En primer lugar, en respuesta directa a las críticas realizadas por Article 19 sobre los aspectos procedimentales de las consultas públicas por parte del AIIB, la institución optó por seguir las recomendaciones de la organización civil, lo cual resultó en procesos de consulta pública en dos fases, con publicaciones online sobre los resultados y proyectos de cada reunión, y con la participación por video de todas las personas que no puedan asistir personalmente a la reunión.

Por otro lado, se ha dispuesto que toda la información divulgada por el Banco pueda ser obtenida a través de su página web y/o de instalaciones físicas regionales. Con respecto a la accesibilidad para las personas con movilidad reducida, el Banco no se ha pronunciado explícitamente, pero consideramos que el acceso a todo el material divulgado través de la web constituye un paso importante en este sentido, sin que ello reste importancia a la necesidad de instalaciones adecuadas para dichas personas. También, el acceso a través de medios electrónico a la información es un paso importante en lo relativo a los costos de obtención de la información, pues se evita el desplazamiento de las personas a lugares físicos, así como la impresión de papel y la labor administrativa. No obstante, se debe permanecer consciente sobre el hecho de que muchas personas, particularmente aquellas que habitan en lugares objeto de proyectos del Banco, no tiene acceso a tecnología ni a internet.

Con relación al lenguaje, el AIIB adoptó un régimen de divulgación “*en una forma y lenguaje comprensibles para las personas afectadas por el Proyecto y otras partes interesadas relevantes que puedan tener necesidades específicas (relacionadas con la discapacidad, la alfabetización y/o idioma).*” (AIIB ESF 2021).

Finalmente, en cuanto a la cuestión del género y de la cultura, el Banco en el texto revisado ESF del 2021 también se dirigió a dicha cuestión declarando que la información debe ser sensible al género, inclusiva y culturalmente apropiada.

### ***3.B.3) Oportunidad de Divulgación de Información***

En lo relativo al momento de divulgación de la información la versión anterior del ESF hacía referencia a los momentos en que cierta información debía ser divulgada, aunque lo hace de manera extremadamente vaga e imprecisa. Los artículos 57 y 58 de la antigua versión del texto en cuestión (previo octubre 2021) establecían que para todo lo relativo a documentación regular de la institución, la misma debía de ser divulgada “oportunamente”, sin dar mayores especificaciones en torno al significado de dicha palabra. Nuevamente, podemos ver como el Banco adopta un régimen que le otorga suficiente discrecionalidad a la hora de divulgar la información. Para ver la documentación específica que se encontraba sujeta a este régimen, remitimos al artículo 57 del texto oficial.<sup>15</sup>

Por otro lado, también se hace referencia a que, en los casos de préstamos respaldados por países miembros, la divulgación debía ocurrir previa a la evaluación crediticia, mientras que, para los otros tipos de préstamos, ella debía tener lugar “lo antes posible” durante el periodo de evaluación crediticia.

En marzo de 2018, un grupo de organizaciones no gubernamentales que participó de los procesos de consulta pública presentó sus comentarios y recomendaciones para el draft de las PPI.

En dicho documento, las organizaciones realizaron esta misma crítica en torno a la ambigüedad de los tiempos de divulgación, e incentivaron al Banco a adoptar un sistema como el del ADB, donde para todos los proyectos de categoría A, los cuales pueden ser considerados como los proyectos de mayor relevancia medioambiental, la divulgación debería ocurrir por lo menos 120 días antes de la aprobación de estos por el órgano competente (Bank Watch, 2018).

El nuevo texto del ESF, cuya entrada en vigor tuvo lugar en octubre 2021, aborda muchas de estas cuestiones y mejora la transparencia al agregar fechas límite para la divulgación de documentación ambiental y social y agrega más claridad sobre la divulgación de las operaciones de intermediarios financieros.

---

<sup>15</sup> <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/download/environment-framework/Final-ESF-Mar-14-2019-Final-P-PDF.pdf>

Por ejemplo, para los proyectos de Categoría A, la toda la información de índole ambiental y social debe ser divulgada antes de los 60 días calendarios previos a la consideración del proyecto por la comisión de financiamiento (Art. 65.2 ESF), mientras que la misma debe ser de 30 días calendario previos para proyectos de Categoría B (Art. 65.3 ESF). Por su parte, el Artículo 27 está dedicado enteramente a los proyectos realizados a través de intermediarios financieros, e incluye qué información y como debe ser divulgada haciendo especial hincapié en el proceso de Due Dilligence.

### ***3.C) Conclusiones sobre la transparencia del AIIB***

En el presente capítulo, hemos definido a la transparencia como *“un proceso mediante el cual la información sobre las condiciones, decisiones y acciones existentes se hace accesible, visible y comprensible”*. A su vez, hemos expuesto los motivos por los cuales la misma constituye un pilar sumamente relevante de la buena gobernanza.

Luego, adoptando el matriz de Nelson, establecimos las 3 dimensiones de la transparencia, así como los 4 conceptos centrales a ella, siendo ellos la amplitud, la accesibilidad, la oportunidad y los recursos. He optado por dejar de lado los recursos, dado que en mi opinión ellos están más asociados con la responsabilidad que con la transparencia, sin perjuicio de que ambas representan las dos caras de una misma moneda y están intrínsecamente relacionadas la una con la otra.

Se adoptaron estos 3 conceptos como indicadores de la Transparencia y se procedió a su definición y a su comentario a fin de dilucidarlos y de clarificar que era lo que se buscaría en cada una de las fuentes a la luz de cada uno de los indicadores.

En lo relativo a las fuentes, en este caso concreto, ellas fueron exactamente las mismas tres para los 3 indicadores. Ello responde a que, al tratarse de indicadores sobre la transparencia, y considerando que la transparencia es tratada mayoritariamente en dos documentos pertenecientes al Banco, resulto inevitable acudir a ellos para analizar datos a la luz de distintos indicadores. No obstante, también se incluyeron opiniones y análisis de diferentes autores en torno a los documentos oficiales y a la ejecución del entramado institucional. Sin embargo, se reconoce la limitación relativa al corpus limitado de fuentes que se utilizaron en el presente capítulo. Pues los mismos estuvieron representados por los argumentos de una única ONG (Article 19) y la respuesta

del AIIB hacia ella. Se explicó por qué Article 19 representa quizás la autoridad más calificada en esta cuestión para realizar las críticas y argumentar en contra de la transparencia de la institución. Sin embargo, es dable reconocer que la opinión de una ONG -por más abarcativa y comprensiva que sea- no representa la opinión de todos los actores. Es por ello que, por más ilustrativa que sea la postura de Article 19, y por importante y relevante que sea su punto de vista, no se debe tomar como un análisis acabado de las fuentes, si no más bien se debe utilizar para extraer generalizaciones.

Por lo tanto, hemos analizado normativa oficial del Banco -particularmente el ESF y la PPI-, así como también declaraciones oficiales del Banco y de otros actores de la audiencia, especialmente de ONGs y Asociaciones Civiles.

Tras haber analizado en detalle la normativa vigente de la institución y sus versiones anteriores y luego de haber leído diferentes declaraciones oficiales de otros actores, así como investigaciones al respecto, resulta evidente la contradicción y el conflicto interno al cual se enfrenta el Banco, así como los argumentos que utiliza para sustentar sendas posturas dentro de dicho conflicto.

Por un lado, el Banco anhela posicionarse como una alternativa más eficaz y rápida que aquellas existentes en el sistema financiero clásico. Para ello, la institución se resguarda en argumentos sobre la confidencialidad y la soberanía de los países. Por otro lado, el AIIB tiene la necesidad de ser una institución con altos niveles de credibilidad y legitimidad. Es entonces que el Banco adhiere a argumentos como el principio de la divulgación y el socavamiento de las soberanías nacionales.

Es por ello que el Banco hereda una encrucijada de los años '90, ya zanjada por otros Bancos del sistema financiero internacional pero aún vigente para el AIIB. Sin embargo, la institución acata - con cierta reticencia- el cambio de paradigma que ocurrió durante la década de los noventa y también se da cuenta que ganar en credibilidad y perder en celeridad era la opción más conveniente, pues la institución sin credibilidad corría riesgo de dejar de perder su foco.

Es así como, el AIIB encaró su política de información pública imitando en gran medida a las políticas de grandes Bancos internacionales, tales como el WB, el ADB o el IDB. En dicho proceso, el AIIB intentó deslizar ciertas cuestiones que le daban mayor poder discrecional en

determinados aspectos. Sin embargo, la sociedad civil se mantuvo atenta a estos intentos y no tardó en criticarlos y en proponer modificaciones a los mismos.

Tal como vimos a lo largo del presente capítulo y de manera breve en el capítulo anterior, el AIIB ha sido receptivo a estos reclamos y ha obrado en consecuencia, buscando un delicado balance en nombre de la legitimidad y la transparencia por un lado y el rendimiento por el otro. La respuesta del Banco a estos reclamos se materializó a través de modificaciones a la estructura institucional que en muchos casos ha respondido directamente a reclamos puntuales de la sociedad civil.

Finalmente, el AIIB ha abordado prácticamente todas las críticas que se le han hecho a lo largo de estos últimos años para implementar un nuevo texto de ESF, el cual entró en vigor hace tan solo unos pocos meses a la fecha de presentación de esta investigación.

Esta nueva versión de ninguna manera enmienda todas las cuestiones traídas a atención del Banco por la sociedad civil, pero por lo menos demuestra un claro interés en seguir ganando credibilidad y en escuchar a los actores de la audiencia. Ello me lleva a concluir que la transparencia de la institución ha tenido la suficiente observancia como para mejorar, sin perjuicio de que existen aún múltiples campos sobre los que mejorar.

El Banco ha buscado posicionarse como una opción eficaz y rápida y al mismo tiempo como una opción transparente y creíble. Mientras que en un plano ideal debería buscarse un balance que responda a las necesidades del Banco y de los actores involucrados, la institución deberá seguir trabajando para construir su transparencia, sin sacrificar -o sacrificando lo menos posible- su celeridad y eficacia.



## **4) El Principio de Legalidad manifestado como el Imperio de la Ley y la Responsabilidad y Rendición de Cuentas**

### *Consideraciones Teórico-Methodológicas*

En el presente capítulo se tratará al Imperio de la Ley y a la Responsabilidad y su abordaje en el AIIB. Esta sección constituye la primera de la presente investigación que amalgama dos categorías de la buena gobernanza en un solo capítulo. Ello responde a cuestiones de índole práctica y de contenido de ambas categorías, tal como se describirá oportunamente. Para analizar ambas categorías se definirá de forma amplia el concepto de imperio de la ley y su manifestación a través del principio de legalidad, así como la responsabilidad entendida en el sentido de la rendición de cuentas para, seguidamente, hacer algunas notas y aclaraciones en torno a los mismos, lo cual aportará fundamento a la elección de los indicadores. Luego se describirán brevemente los indicadores de cada una de las categorías y se procederá a analizar las fuentes propuestas para encontrar los datos que resulten pertinentes a la presente investigación.

El presente capítulo se estructura a través de 6 subsecciones, entre las cuales encontraremos i) una introducción general, ii) una sección sobre el imperio de la ley y el principio de legalidad donde también será tratado el correspondiente indicador y el análisis de fuentes y datos, iii) una introducción general al régimen de responsabilidad del Banco, para luego adentrarse en iv) y v) las dos subsecciones de cada uno de los indicadores de esta categoría. Finalmente, habrá vi) una conclusión de todo el capítulo.

### ***4.A) Concepto y Operacionalización del Principio de la Legalidad y la Responsabilidad/Rendición de Cuentas***

A los fines del presente trabajo de investigación, se definirá al concepto del imperio de la ley en los términos de la definición utilizada por el reconocido Rule of Law Education Center:

*“...El Imperio de la Ley se puede resumir en dos puntos: 1) que el pueblo (incluido el gobierno) debe regirse por la ley y obedecerla; y 2) que la ley debe ser tal que las personas puedan (y deseen) ser guiadas por ella.” (Sampford, 1988, Pag. 174)*



Dicho en palabra más simples y didácticas, el Imperio de la Ley es el régimen jurídico en el cual los gobernantes y sus agentes se hallan sometidos, para sus decisiones particulares, a la observancia de las normas de derecho sentadas por las leyes y los reglamentos, basado en el principio de legalidad.

Sin embargo, el principio de legalidad y su manifestación a través del imperio de la ley carecería de sentido sin una correcta evaluación y una confirmación de que las normas estipuladas son cumplidas tal como se fue intencionado. Es decir, de nada serviría tener un régimen jurídico preordenado y semirrígido, si no existe un sistema de contralor y de sanciones ante el no cumplimiento del mismo. Es decir, el principio de legalidad cobra relevancia siempre que el mismo es acompañado por su contracara, la rendición de cuentas.

Es por ello que, sin perjuicio de que el principio de legalidad y el imperio de la ley constituyen principios rectores de la gobernanza de las organizaciones internacionales y son necesarios para la existencia de todas las categorías tratadas en la presente investigación, se ha optado por incluirlos en el presente capítulo, junto con la categoría de la responsabilidad y la rendición de cuentas, ya que se puede observar con claridad como ambos conceptos constituyen dos caras de una misma moneda y no pueden existir el uno sin el otro.

Este capítulo sintetiza dos conceptos en uno. Ello responde al hecho de que el concepto del imperio de la ley, a pesar de su excelsa importancia, no presenta controversias mayores y existe consenso entre la literatura académica y las estructuras de gobernanza de las organizaciones internacionales en torno a su significado y aplicación.

La única controversia que puede suscitarse en este sentido está constituida por el mayor o menor grado de arbitrariedad que existe en una organización internacional. Es por ello que la subsección de imperio de la ley tomará como indicador a la arbitrariedad y estudiará como es abarcada la misma dentro de la institución y que grado de arbitrariedad/discrecionalidad existe en el AIIB.

Por otro lado, en lo que respecta a la responsabilidad, según el trabajo de investigación de Burall y Neligan, el clamor por una mayor rendición de cuentas y responsabilidad por parte de las organizaciones internacionales ha crecido de manera estable a lo largo de los años, culminando -

en su acepción publica- en las protestas fuera de la sede de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el año 1999.

Se ha observado como, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, las Organizaciones Internacionales han adoptado, de facto, múltiples propósitos y misiones que iban más allá de los estipulados en los documentos constitucionales de las mismas. Esto ha impactado -ya sea de forma negativa o positiva- en la vida de las personas afectadas por las decisiones de estas organizaciones (Einhorn, 2001).

A ello debe sumársele el hecho de que, el advenimiento de internet ha creado un clima favorable para el incremento de estas protestas, debido a dos razones. Por un lado, el medio digital ha provisto las herramientas para mayor transparencia y divulgación de información. Por otro, a través de internet, se ha logrado la creación de canales de comunicación para manifestar la voluntad de grupos aislados y relegados en el ámbito de las relaciones internacionales (Burall et. al., 2002).

A los fines de la presente investigación definiremos a la rendición de cuentas y responsabilidad, según el “Accountability Framework” de UNDP, como:

*“... la obligación de (i) demostrar que el trabajo se ha realizado de acuerdo con las reglas y estándares acordados y de (ii) informar de manera justa y precisa sobre los resultados de desempeño en relación con los roles y / o planes estipulados”.*<sup>16</sup>

A su vez, múltiples trabajos modernos de la responsabilidad de las organizaciones internacionales se cuestionan sobre quienes deberían ser los beneficiarios de los regímenes de rendición de cuentas (Moncrieffe, 2001). Recordemos que, debido a la proliferación de las organizaciones, así como a la expansión de su misión y propósito, cada vez es mayor la cantidad de individuos afectados por su accionar, lo que otorga sentido al cuestionamiento arriba expresado.

Modelos más tradicionales ven a la responsabilidad como un proceso retrospectivo donde se juzgan los resultados o acciones ya acabados (Behn, 2001). Estas concepciones estáticas excluyen

---

<sup>16</sup> Página web UNDP Accountability: <https://www.undp.org/accountability>

completamente el rol de todos aquellos actores no formales que participan en la toma de decisiones de una organización, o que son afectados por las mismas.

En respuesta este dilema, es que surgen nuevas interpretaciones amplias del concepto de la rendición de cuentas donde se incluye a partes interesadas internas y clásicas (como los estados miembros de las organizaciones) y a partes interesadas externas. La categoría de partes interesadas externas, por su misma naturaleza, resulta mucho más difícil de delimitar, pudiendo componer la misma, todo aquel individuo que se vea afectado, directa o indirectamente por las acciones de una organización.

En resumidas cuentas, con cierta vocación legalista conservadora se ha recurrido al tradicional esquema de rendición de cuentas de las OI, donde los beneficiarios de esta responsabilidad serían únicamente los estados miembros (Burall et. al.). Esto, sin embargo, presenta los siguientes problemas:

- Los Estados más pobres carecen de poder/influencia para formar las decisiones de las Organizaciones Internacionales
- Los ciudadanos de los Estados -ricos y pobres-, verdaderos afectados de las decisiones de las OI, no gozarían del beneficio de la rendición de cuentas de las instituciones, creando una desconexión total entre los grupos verdaderamente afectados y los perpetradores de las acciones que causan dichas afecciones.

En respuesta a esto, se ha recurrido frecuentemente a la definición por parte de Freeman establecida en 1984, la cual establece que los stakeholders son “cualquier grupo de personas o individuos que pueden ser o son afectados por una organización” (Freeman, 1984).

Esto, sin embargo, presenta un nuevo problema. Si las organizaciones internacionales deben ser responsables ante todo aquel individuo por su accionar indirecto, entonces, según la teoría del derecho de las causas mediatas, dichas organizaciones son potencialmente responsables ante todos los individuos existentes.

Ante la necesidad de limitar el espectro, la teoría antes mencionada introduce el concepto de responsabilidad por consecuencias mediatas cuando el perpetrador de las acciones podía de manera

plausible prever la consecuencia ocurrida a la luz de la razón y el sentido común. De esta forma, no se limita terminantemente la responsabilidad, pero si se le pone un límite según la razón y el sentido común.

Es decir, las OI deben rendir cuentas a todas las partes interesadas internas, así como a todas las partes interesadas externas que tengan un legítimo interés en el accionar de la organización o que se han visto afectadas directa o indirectamente -en los términos del párrafo anterior- por el mismo.

Sumado a esto, en lo relativo exclusivamente a las OI, según los autores Burall y Neligan, existen diferentes categorías y jerarquías de las partes interesadas dependiendo, primordialmente, en el interés en juego que tenga cada una de dichas partes. Es, entonces, responsabilidad de las OI identificar a sus partes interesadas bajo el marco de la teoría del derecho de las causas mediatas y categorizarlas según su interés, para así comprometerse y rendirle cuentas a dichas partes en la medida de lo pertinente. Todo ello, debe realizarse con una vocación expansiva para agrandar gradualmente el espectro de partes interesadas, dentro de los límites de la razón.

En conclusión, dependerá de cada organización internacional el quién compone la categoría de partes interesadas ante quien se debe rendir cuentas, y siempre habrá un grado de arbitrariedad involucrado, gracias al cual, la labor de las organizaciones resulta factible y realizable.

La división de la categoría de partes interesadas en internas y externas es adoptada por el Global Accountability Project del One World Trust. Con el fin de construir un marco de análisis y de operacionalización de la responsabilidad de las organizaciones internacionales, el proyecto establece cuatro dimensiones. Se aclara en esta instancia que dos de ellas son participación y transparencia. Ambas dimensiones serán omitidas en el presente capítulo, ya que la participación constituye un indicador de la categoría de legitimación, mientras que la transparencia compone una categoría completa de la buena gobernanza en la presente investigación. Habiendo hecho esa aclaración, las cuatro dimensiones son:

- Participación
- Transparencia
- Evaluación: Estudia los mecanismos de monitoreo y evaluación creados por las organizaciones para corroborar que el principio de legalidad se cumple y que todas las

decisiones de la institución son tomadas acorde al procedimiento estipulado para el caso. A su vez, se analiza la capacidad de aprendizaje y reflexión interna que tienen las organizaciones internacionales.

- Recursos y Compensación: Estudia los mecanismos de reclamos y compensación creados por las instituciones internacionales con el fin de enmendar violaciones u omisiones de cumplimiento de las normas preestablecidas. Constituye, además, un método disuasorio a la hora de cometer futuras violaciones a las normas.

Las dimensiones de participación y transparencia del AIIB han sido estudiadas y analizadas en detalle en los capítulos anteriores, siendo las conclusiones obtenidas coincidentes con las que se obtendrían a través del estudio de dichos conceptos a la luz de la responsabilidad. Es por ello que, para su referencia, se remite a dichos capítulos.

En cuanto a la evaluación y a los recursos y compensaciones, los siguientes apartados analizarán en detalle como el AIIB trata estas dimensiones. Antes de ello, se hará una breve descripción de cómo el propio AIIB se autodescribe en términos de imperio de la ley y como se trata el principio de legalidad dentro de la institución financiera en cuestión.

#### ***4.B) El Imperio de la Ley y el Principio de Legalidad en el AIIB***

Tal como se definió anteriormente, el imperio de la ley es el régimen jurídico mediante el cual la toma de decisiones de un gobierno o una institución se realiza bajo el estricto cumplimiento de un ordenamiento normativo preestablecido con el fin de que las decisiones sean justas y para limitar el grado de arbitrariedad dentro de dicho gobierno o institución.

En lo que respecta a este principio, no existe demasiada controversia en cuanto a sus implicancias y aplicación, pues el principio del imperio la ley es un principio universalmente aceptado que se aplica en todas las instituciones internacionales modernas. En todo caso, se podrá discutir que tan oportunas son las normas que regulan el funcionamiento de una institución, pero ello no responde a la aplicación del principio en sí, si no a la pertinencia en el contenido de las normas. Ello es estudiado en las distintas categorías del presente trabajo de investigación. La única controversia

que se presenta con relativa frecuencia en torno al principio de legalidad tiene que ver con el grado de arbitrariedad que existe dentro de una organización. Por ello, esta subsección se limitará a describir brevemente el rol de la ley en el AIIB y como la institución se autodefine en estos términos. Para ello, se citarán las descripciones oficiales utilizadas por el Banco. Luego se discutirá el rol de la arbitrariedad/discrecionalidad con la que cuenta el Banco y la controversia que se suscita en torno a la misma.

Para mayores precisiones en torno a este capítulo, el lector puede remitirse a la página oficial del Banco de donde es obtenida la información aquí contemplada.<sup>17</sup>

*“El AIIB se esfuerza por operar de acuerdo con los más altos estándares de transparencia y responsabilidad. A tal efecto, el Banco se compromete a respetar el estado de derecho en su organización, operaciones y gestión. Esto significa que el AIIB se regirá dentro de un marco legal externo e interno bien definido, donde se establecen los mecanismos legales reglamentarios adecuados para garantizar que sus actividades sigan estrictamente este marco, y que se le pueda exigir que rinda cuentas por las consecuencias adversas en caso de que existan contravenciones o violaciones de dichas normas legales.”*

Bajo este párrafo, el Banco se presenta a sí mismo en términos legales para continuar describiendo su estatus jurídico y la implementación de sus distintos cuerpos normativos vigentes. El AIIB encuentra su razón de ser en los AoA de fecha 25 de diciembre del 2015, los cuales cumplen con el estatus de tratado internacional y son considerados como los documentos constitucionales de la institución.

Por otro lado, el AIIB se fundó bajo y es regido por el derecho internacional en los términos del artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, el cual establece como fuentes de dicho derecho a los convenios internacionales aplicables, el derecho internacional consuetudinario, los principios generales del derecho y medios subsidiarios para la determinación de las normas del derecho.

---

<sup>17</sup> <https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/role-of-law/index.html>

En lo relativo a su personería jurídica, el Banco posee una distinta de aquella de los miembros que lo componen y es totalmente independiente. A diferencia de sus miembros soberanos, AIIB no posee competencia general. En otras palabras, solo puede ejercer los poderes que le otorgan expresa o implícitamente los AoA y otras normas internas.

En lo relativo al propósito jurídico de una organización internacional, el mismo guarda suma relevancia, dado que legalmente el Banco solo podrá operar dentro del marco del mismo. Según los AoA de la institución, el AIIB tiene como propósito jurídico “(i) *fomentar el desarrollo económico sostenible, crear riqueza y mejorar la conectividad de la infraestructura en Asia invirtiendo en infraestructura y otros sectores productivos; y (ii) promover la cooperación y la asociación regionales para abordar los desafíos del desarrollo trabajando en estrecha colaboración con otras instituciones de desarrollo multilaterales y bilaterales.*”

Complementando el párrafo anterior, en sus documentos fundacionales, los miembros fundadores del Banco le han otorgado capacidad jurídica plena para (i) contratar; (ii) adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles; (iii) iniciar y responder a procedimientos judiciales; y (iv) tomar cualquier otra acción que sea necesaria o útil para su propósito y actividades.

Con todo esto, encontramos un problema mayúsculo que arroja indicios sobre la arbitrariedad dentro de la institución. En primer lugar, el propósito del Banco es sumamente vago y poco definido en términos relativos, lo cual le da al AIIB un grado de discrecionalidad y arbitrariedad relativamente amplio. Sumado a ello, el Banco goza de capacidad plena para “tomar cualquier otra acción que sea necesaria o útil para su propósito y actividades”. Ello resulta sumamente peligroso, ya que el Banco goza de la capacidad auto adjudicada de realizar cualquier acción necesaria o útil para realizar su propósito, mientras que dicho propósito es sumamente amplio, otorgándole al Banco, un rango de acción extremadamente vasto y discrecional.

Resulta claro que dicha vaguedad responde a una clara necesidad de flexibilidad, sin la cual, le resulta prácticamente imposible operar a las instituciones. Sin embargo, las organizaciones internacionales deben ser más responsables, dado que sus acciones afectan a millones de personas alrededor del mundo, por lo que un mayor grado de especificidad y precisión resultaría bienvenido para un gran número de partes de la audiencia.



Finalmente, el AIIB se rige, en teoría, por un estricto cumplimiento de sus normas internas, las cuales son aprobadas y adoptadas por los órganos competentes según lo establecido en los AoA. Las potestades y facultades de los distintos órganos de la institución han sido tratados en la categoría de legitimidad.

En lo relativo a la responsabilidad y a la rendición de cuentas, el Banco hace la siguiente introducción:

*“Para hacer cumplir el estado de derecho, el AIIB también ha establecido varios mecanismos de rendición de cuentas -explicados en la siguiente sección- para garantizar que se pueda obtener una reparación adecuada y que se atribuya la responsabilidad en caso de contravención o violación de las reglas del Banco.”<sup>18</sup>*

#### **4.C) La Responsabilidad y la Rendición de Cuentas en el AIIB**

El régimen de responsabilidad adoptado por el AIIB presenta algunas ideas interesantes en el mundo de las instituciones internacionales. No obstante, no es la primera vez que se utiliza.

Al igual que el imperio de la ley y el principio de legalidad, la responsabilidad es totalmente transversal al estudio de toda una organización. Es por ello que resulta desafiante y difícil abarcar todos los aspectos de la responsabilidad de una organización en un único trabajo. Dada la extensión de la presente investigación y el foco generalista de la misma, se hará un breve resumen del régimen general de la responsabilidad establecido por el AIIB, para luego analizarlo desde la perspectiva de las dimensiones de la evaluación y de los recursos y la compensación.

Para ello, se hará una introducción a la responsabilidad, para luego definir a los indicadores mencionados en la presente Subsección. Luego se hará un relevamiento de las fuentes para finalmente analizar los datos encontrados.

El régimen de la responsabilidad del AIIB se ha construido de forma progresiva, lo que quiere decir que, a partir de una norma general en los AoA, se derivan múltiples obligaciones, entre las

---

<sup>18</sup> The Role of Law at AIIB Website: <https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/role-of-law/index.html#:~:text=The%20Board%20of%20Governors%20has,of%20the%20Bank%2C%20among%20others.>

cuales se encuentra la obligación de crear determinados instrumentos y mecanismos que otorguen mayor precisión a la generalidad de la norma maestra.

Particularmente, el artículo 26 de los AoA establece que la Junta Directiva será responsable de la dirección de las operaciones generales del Banco. Con el fin de cumplir con este mandato, se enumeran ciertas obligaciones, poderes y facultades que la Junta Directiva posee y que serán descriptas a continuación. Claro está que todas y cada una de esas obligaciones, poderes y facultades se encuentran contempladas dentro del régimen de responsabilidad del Banco, pero se analizarán únicamente los aspectos que hemos considerado relevantes en base a la controversia que se suscita en torno a los mismos.

El artículo 26, incisos iii y iv dicen lo siguiente: *“La Junta Directiva será responsable de la dirección de las operaciones generales del Banco y, a tal efecto, ejercerá, además de las facultades que expresamente le asigna este Acuerdo, todas las facultades que le delegue la Junta de Gobernadores. En particular:*

*iii) tomar decisiones relativas a las operaciones del Banco de conformidad con el párrafo 2 del artículo 11 y, por una mayoría que represente no menos de las tres cuartas partes del poder de voto total de los miembros, decidir sobre la delegación de dicha autoridad al presidente;*

*iv) supervisará la gestión y el funcionamiento del Banco de forma periódica, y establecerá un mecanismo de control a tal efecto, de conformidad con los principios de transparencia, apertura, independencia y rendición de cuentas;”*

Estas normas constituyen la base del sistema de responsabilidad de la institución, el cual se encuentra dividido en dos grandes ramas complementarias. Por un lado, el Marco de Rendición de Cuentas (AF), y por el otro, el Mecanismo de Vigilancia (OM).

El AF entró en vigencia el 1 de enero 2019. A través de él, la Junta Directiva de la institución, en los términos del artículo 26, inciso iii de los AoA, delega en el presidente del Banco la autoridad para aprobar o desaprobar todos los proyectos del AIIB, a excepción de los casos estipulados en dicho cuerpo normativo. Esta autoridad no puede ser delegada nuevamente por parte del presidente

y debe cumplir con otras regulaciones internas de la institución. A su vez, la Junta Directiva se reserva el derecho de revocar la autoridad en los términos del artículo antes mencionado.

Para mayor información en torno a las excepciones, referirse al AF, donde las mismas se encuentran enumeradas. A los fines de la presente investigación, basta decir que existen determinadas excepciones consideradas relevantes para el Banco, que serán tratadas y aprobadas por la Junta Directiva.

El AF también estipula la obligación del presidente de compartir información con la Junta Directiva en determinados momentos. Por otro lado, la Junta Directiva se autoimpone la obligación de evaluar el desempeño del presidente y el cumplimiento de sus tareas según el AF cada cierto determinado periodo de tiempo.

En complementación, el OM es un mecanismo multifacético que busca abarcar muchos aspectos relacionados con la responsabilidad del Banco. El mismo tiene su fundamento jurídico en el artículo 26, inciso iv de los AoA. La razón de este doble enfoque consiste en el hecho de que, el concepto de la responsabilidad es sumamente amplio, y los miembros fundadores del Banco han creído oportuno diseminar la función en múltiples organismos e instrumentos.

La adopción del OM tuvo lugar el 10 de julio de 2019 y este mecanismo se compone de dos subpartes. La primera y principal es la definición y delimitación de las funciones de la Unidad de Reclamaciones y Resolución, Evaluación e Integridad (CEIU) del AIIB.

Las principales responsabilidades de la CEIU son (i) evaluar selectivamente la calidad y los resultados (para proyectos terminados) de la cartera de inversiones en curso y completada del Banco, (ii) servir como punto focal para solicitudes externas o quejas relacionadas con el cumplimiento de las Políticas Ambientales y Sociales (ESP) del AIIB bajo la Política del Mecanismo de Personas Afectadas por el Proyecto (PPM), e (iii) investigar los casos de fraude y corrupción relacionados con el proyecto bajo la Política de Prácticas Prohibidas (PPP).

Para cumplir con un mandato tan amplio, la CEIU tiene múltiples funciones, las cuales son descriptas por el AIIB en los siguientes términos:

- Evaluación. La función de evaluación y aprendizaje independiente de CEIU contribuye a la mejora continua como parte de la cultura corporativa y de aprendizaje del Banco. De acuerdo con la Política de Aprendizaje y Evaluación de AIIB, CEIU evalúa las operaciones ordinarias y especiales de AIIB y determina si estos proyectos y procesos están produciendo los resultados esperados y entregando el valor esperado. CEIU también comparte lecciones con el personal de AIIB e instituciones pares.
- Resolución de quejas. El (PPM) establece el mecanismo de manejo de quejas establecido e implementado por CEIU para llevar a cabo una revisión independiente e imparcial de las quejas de las personas afectadas por el proyecto que creen que han sido o pueden verse afectadas negativamente por la falla de AIIB en implementar el ESP.
- Integridad. Bajo su función de integridad, CEIU lleva a cabo trabajos de lucha contra el fraude y la corrupción de acuerdo con la PPP del AIIB.

En relación a la segunda parte que compone el OM, esta es la participación por parte del Banco en múltiples grupos de mecanismos de rendición de cuentas independientes.

#### **4.C.1) La Evaluación en el AIIB**

La dimensión de la evaluación dentro de la responsabilidad en el marco del AIIB puede ser estudiada a través del AF y de la función de evaluación del CEIU, la cual está regulada en las Políticas de Evaluación y Aprendizaje (LEP), aprobadas en junio del 2021. Una vez más, se aclara que existe normativa evaluativa a través múltiples instrumentos legales de la institución. Sin embargo, por cuestiones de extensión y metodología, me limitaré a analizar los dos cuerpos legales mencionados, cuyos propósitos se encuentran íntimamente relacionados con el tema aquí tratado.

En primer lugar, el AF fue adoptado el 11 de abril de 2018 y entró en vigencia el 1 de enero del 2019, siendo este instrumento, el principal instrumento del Banco en todo lo relativo a la responsabilidad. Sin embargo, dicho documento explicita únicamente las responsabilidades de la Junta Directiva y del presidente de la institución, sin estipular ningún mecanismo de reclamo.

Ello conlleva relevancia, ya que nuevamente vemos como un documento fundamental del AIIB se limita a proponer principios y obligaciones, sin establecer un mecanismo de ejecución de los mismos, lo cual devenga en lo que vulgarmente se llama derecho muerto.

Hans Kelsen, en su libro fundacional “Teoría Pura del Derecho”, ya establecía que las normas sin pena ni mecanismos de ejecución no serían considerados derecho. Dicho principio se encuentra en conflicto con los regímenes jurídicos existentes, pues existen normas de este tipo en todo el mundo. Sin embargo, eso no quita relevancia a las observaciones del autor Austriaco.

De hecho, en una investigación por Karolinha Horta, publicada en 2019, la autora hace referencia a la importancia de las palabras, y como el AF del AIIB implica un -no bienvenido- alejamiento de los sistemas tradicionales de responsabilidad como el del WB o del ADB. En sendas instituciones, el marco de responsabilidad es sustancialmente más amplio y abarcativo e incluye mecanismos de responsabilidad y resolución de conflictos, cosa que el AF del AIIB no hace (Horta, 2020).

En defensa del Banco, se puede decir que, a los pocos meses de las críticas de la autora, el AIIB adoptó el OM, donde se contempla un mecanismo de responsabilidad. La autora, no obstante, contempla anticipadamente esta posibilidad y denuncia que, es un método de aprobación de instrumentos de estructura institucional poco ordenado.

En relación a la delineación de las responsabilidades de la Junta Directiva del presidente, el informe establece que la misma es muy generalista y poco específica, lo cual presenta contradicciones claras.

No obstante, la principal crítica que se le ha hecho a este régimen de responsabilidad es que el mismo socava los principios de representación democrática más elementales en la cadena de rendición de cuentas. La razón es que, como se ha mencionado antes, la aprobación de los proyectos es facultad exclusiva del presidente del AIIB, y no de la Junta Directiva, como si lo es en el ADB o el WB. Esto presenta problemas ya que, la Junta Directiva es directamente responsable ante los distritos electorales compuestos por los Estados miembros quienes, a su vez, son directamente responsables ante sus ciudadanos. Al no haber una línea directa de rendición de cuentas entre los ciudadanos y el órgano de aprobación de proyectos, se pierde ese espacio de

discusión en donde los ciudadanos pueden hacer llegar con mayor facilidad sus inquietudes, quejas y preguntas a las personas encargadas de aprobar proyectos.

Una vez más, la función de resolución de quejas regulada a través del PPM -adoptada con posterioridad a la publicación del informe de Horta- buscó enmendar esta omisión y crear un sistema de intercambio de quejas, el cual será analizado en la siguiente sección.

A modo de conclusión, el informe explica que todas estas modificaciones se han hecho con la intención de darle mayor celeridad y eficacia a la aprobación de los proyectos del Banco. Sin embargo, según la opinión de la autora, la celeridad no puede implicar un fin en sí mismo, si ello socava los principios más elementales de la transparencia y la responsabilidad, tal como ella interpreta que estaría sucediendo en el seno de la institución en cuestión.

También, el 28 de febrero de 2019, a través de una carta por parte de múltiples organizaciones de la sociedad civil dirigida al Banco, se denunció nuevamente este problema en relación al AF y se concluyó que, el proceso de aprobación de proyectos del AIIB ya es mucho más acelerado que el del resto de las instituciones financieras internacionales, por lo que ven al AF como un paso más en esta dirección, mientras que se socavan otros principios elementales de la gobernanza de las organizaciones internacionales (NGO Forum on ADB, 2019).

A su vez, dicha carta denuncia que el AF autoriza a la Junta Directiva a reclamar su potestad aprobatoria cuando lo determine necesario. Ello implica un punto a favor de los discutido anteriormente en lo relativo a la importancia de que los proyectos sean aprobados por la Junta Directiva, pero claramente uno en contra del principio de legalidad, pues esto habilita la arbitrariedad.

Por otro lado, se hace referencia al hecho de que en el AF se menciona por primera vez el CEIU, sin perjuicio de que el mismo ha existido desde el 2016 y se menciona que dicho organismo será de suma relevancia para el monitoreo del AF y las funciones del presidente.

Con relación al LEP, el cual fue adoptado a mediados del año 2021, no existen mayores críticas o consideraciones. Esto se debe a que el documento fue adoptado hace extremadamente poco tiempo al momento de presentación de esta investigación. Sin embargo, existen algunos aspectos de la



regulación que deben ser tenidos en consideración a la hora de analizar la función evaluativa del AIIB.

El propósito de esta regulación es “...establecer una estructura robusta para la evaluación independiente de las operaciones ordinarias y especiales de AIIB por parte de CEIU, en línea con los Términos de Referencia de CEIU, que contribuirá a la cultura de mejora continua a nivel del Banco a través del aprendizaje y su aplicación.” (LEP 2021).

A su vez, también se delimitan las responsabilidades de los órganos del Banco en lo relativo a la función de evaluación y se establecen los principios que guiarán las tareas evaluativas. Ellos son los siguientes: a) Utilidad; b) Credibilidad; c) Calidad; d) Independencia; e) Imparcialidad; f) Transparencia y g) Colegialidad y Compromiso.

Desde un punto de vista de la regulación, no hemos encontrado mayores contradicciones o controversias más allá de la inespecificidad de la regulación, lo cual, como ya hemos visto, es un principio rector del Banco en pos de la celeridad. A su vez, creemos que también esto responde a que el AIIB ha adquirido experiencia regulatoria y ha ido perfeccionando las políticas y regulaciones internas de la institución.

Resulta determinante observar la regulación en función práctica para poder realizarle mayores críticas y observaciones. Por ejemplo, tal como veremos a continuación, desde un punto de vista regulatorio, las PPM no tienen mayores observaciones. Sin embargo, los problemas surgen en torno a su aplicación práctica.

#### ***4.C.2) Los Recursos y Compensaciones en el AIIB***

En diciembre del 2018, el AIIB adoptó el Mecanismo para Personas Afectadas por el Proyecto (PPM), el cual entró en vigor el 31 de marzo de 2019. Según el propio Banco, el PPM fue establecido con el fin de brindar una oportunidad para una revisión independiente e imparcial de las presentaciones de las personas afectadas por el Proyecto que creen que han sido o es probable que se vean afectadas negativamente por la falla de AIIB en la implementación de su Política Ambiental y Social (ESP) cuando sus inquietudes no pueden ser abordadas de manera satisfactoria



a través de los mecanismos de reparación de quejas a nivel de Proyecto o los procesos de la Administración de AIIB.

El PPM busca ser el principal instrumento regulatorio del Banco en lo relativo a su función recursiva y compensatoria y es responsabilidad del ya mencionado CEIU. Con el fin de cumplir con su propósito, el PPM pone a disposición de las personas afectadas 3 diferentes tipos recursivos:

- Consulta de Procesamiento de Proyectos: Esta diseñada para resolver cuestiones “menores” en torno a la implementación del “Due Diligence” de un proyecto como, por ejemplo, el polvo o el ruido derivado de una obra. Este tipo de procedimiento busca dar respuestas rápidas y sin la necesidad de implementar un método de resolución de conflicto.
- Solicitud de Resolución de Conflictos: Esta diseñada para permitir que el PPM busque facilitar y coordinar la resolución de una disputa que haya surgido sobre las medidas necesarias para mitigar los impactos ambientales y sociales adversos materiales conocidos y cuantificables, potenciales o reales que surjan durante el “Due Diligence” de un Proyecto o durante la implementación del mismo. El objetivo del proceso es encontrar una solución dentro de un plazo razonable y que la misma sea monitoreable. Para llegar a dicha solución, se pueden proponer múltiples métodos de resolución de conflictos. Este proceso puede incluir diálogo consultivo, intercambio de información, determinación conjunta de hechos, creación de un mecanismo de mediación u otros métodos.
- Solicitud de Revisión de Cumplimiento: Esta diseñada para que las personas afectadas por un proyecto le soliciten al PPM, que el mismo investigue si se han cumplido con los procedimientos internos de la institución, siempre que existan o puedan llegar a existir impactos ambientales o sociales materiales adversos. A diferencia de los tipos anteriores, bajo este es el propio PPM del AIIB quien determina si se ha cumplido con la normativa interna y determina la compensación necesaria en caso contrario.

El PPM ha entrado en vigencia en febrero del 2019, por lo que durante los primeros tres años de funcionamiento del AIIB, no ha habido ningún mecanismo que proteja a las personas afectadas por los proyectos aprobados en ese periodo. Para enmendar esta carencia, desde la concepción del

Banco en 2015 ha estado vigente la ESP -y continua vigente al día de hoy-, amparando los derechos de las personas. Sin embargo, como se dijo anteriormente, la existencia de normativa sin métodos recursivos y sin compensaciones (penas) es prácticamente nula.

A modo de contraargumento, el CEIU, -órgano a cargo de la implementación de la PPM- ha argumentado que dicho cuerpo normativo es retroactivo y resulta aplicable a los proyectos aprobados con anterioridad a la entrada en vigencia del mismo (AIIB 2021 Reporte de Actividad Anual, 2021).<sup>19</sup> Sin embargo, recordemos que, independientemente de la retroactividad de la regulación, la misma estipula plazos perentorios para iniciar las solicitudes. Al tratarse de plazos perentorios, los mismos han vencido hace ya largo rato. En razón de ello, nunca conoceremos los reclamos que pudieron haber surgido en razón de proyectos aprobados en dicho periodo.

De todas formas, el gran problema no radica en los años previos a la entrada en vigencia del PPM, si no en los posteriores. El 21 de octubre del 2021, Re-course y Urgenwald publicaron una investigación que gira en torno a la efectividad del PPM, y presentaron resultados que demuestran la ineficacia del sistema creado. Al momento de presentación de la presente tesis, el Banco no ha recibido ni una sola reclamación bajo ninguna de las tres categorías enunciadas anteriormente<sup>20</sup>(Recourse & Urgewald, 2021).

Coincidimos con el informe en la conclusión de que la calidad de un cuerpo normativo reside en la aplicación práctica del mismo. Para ello, hay que observar las normas y determinar qué motivos pudieron haber llevado a este negativo resultado.

Luego de haber hecho lo propio, cabe aclarar que, de los 142 proyectos financiados por el AIIB a finales de 2021, 72 no son elegibles para procedimientos recursivos. Ello se debe a que, según el PPM, cuando un proyecto es cofinanciado con otras instituciones financieras, el ESP no aplica, lo cual consecuentemente lleva a la no aplicación de los mecanismos estipulados en el PPM. Sin embargo, creemos que cuando se trata de proteger los derechos de las personas afectadas por los proyectos y de la rendición de cuentas, los sistemas deberían apuntar a ser amplios y abarcativos,

---

<sup>19</sup> [https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/complaints-resolution-evaluation-integrity-unit/news-publications/\\_download/2021-CEIU-Annual-Activity-Review.pdf](https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/complaints-resolution-evaluation-integrity-unit/news-publications/_download/2021-CEIU-Annual-Activity-Review.pdf)

<sup>20</sup> Para mayor información en torno a esto, y a las razones que otorgó el AIIB para ello, remitimos al lector a leer el informe titulado The accountability Déficit: how the AIIB complaints mechanism falls short

en lugar de acotados y restrictivos tal como se describió anteriormente en relación a ante quienes son responsables las OI.

Por otro lado, recientemente el AIIB ha expandido su porfolio a mercados de capitales. Según la normativa vigente, este tipo de inversiones también se encuentra excluida del ESP y, por lo tanto, del PPM.

Otro de los grandes obstáculos de la PPM en relación a la función recursiva y compensatoria tiene que ver con que las partes afectadas se ven obligadas a agotar la instancia local de reclamos para llevar sus reclamos por medio del PPM. En los términos de la regulación, el AIIB estipula que las partes afectadas deben haber realizado sus mejores esfuerzos para resolver la cuestión con el mecanismo local de reparación de agravios y/o con la administración local del proyecto. Por otro lado, también se incentiva a las partes afectadas a no iniciar procedimientos arbitrales o judiciales antes o durante el tratamiento de sus quejas bajo el PPM.

Finalmente, el último obstáculo de suma relevancia según esta investigación radica en los escuetos tiempos para iniciar procedimientos de quejas. Sin perjuicio de que cada una de las categorías de quejas tiene sus plazos específicos, en todos ellos vemos que dichos plazos resultan escuetos y probablemente insuficientes. Además, en ningún caso podrá iniciarse un procedimiento de queja bajo ninguna categoría si no hasta después de la aprobación del proyecto.

En lo relativo a la función de integridad del CEIU, en 2016 el Banco aprobó las Políticas de Practicas Prohibidas (PPP), en donde se estipula un proceso mediante el cual el AIIB puede investigar y sancionar conductas no deseables por entidades o individuos trabajando en proyectos financiados por la institución. Así como la función de evaluación y recursiva/compensatoria, la función de integridad basada en las PPP, también se encuentra bajo la responsabilidad del CEIU.

Dicha regulación trata temas de sanciones y compensaciones, así como también de evaluación, por lo que, a diferencia de los otros cuerpos normativos tratados a lo largo del presente capítulo, donde el foco de los mismos abarcaba un principio muy claro de la rendición de cuentas, las PPP pueden considerarse un instrumento normativo híbrido donde se trata tanto la evaluación como las sanciones y compensaciones.

No nos adentraremos demasiado en la PPP y nos limitaremos a decir que son prácticamente una copia de las políticas de prácticas prohibidas del WB (Low et. al., 2017), con dos grandes excepciones. Por un lado, las PPP, no estipula un plazo para que el oficial de sanciones dicte un veredicto, lo cual según algunas observaciones puede ser problemático.

Por otro lado, el PPP agrega dos tipos nuevos de conductas prohibidas, aparte de las ya estipuladas por prácticamente todas las instituciones financieras multilaterales. Ellas son:

- Malversación de recursos
- Robo

Esto puede ser un gran beneficio, ya que abre aún más el espectro de prácticas prohibidas de un Banco y restringe la arbitrariedad de la institución en estos términos.

#### ***4.D) Conclusiones Sobre el Imperio de la Ley y la Responsabilidad en el AIIB.***

El presente capítulo define al imperio de la ley y explica su manifestación empírica a través del principio de legalidad, así como a la responsabilidad y la rendición de cuentas. A su vez, también se proveen las razones de por qué estos conceptos son estudiados juntos en la presente investigación, sin perjuicio de que sean categorías separadas de la buena gobernanza según lo explicitado en la introducción de este trabajo investigador.

En lo relativo al imperio de la ley, se aclaró que no existen mayores discrepancias o controversias en torno a la aplicación del principio o a su significado más allá del grado de arbitrariedad al cual el mismo puede dar lugar. La arbitrariedad ha sido adoptada como el único indicador de esta subsección sobre el imperio de la ley. Por ello, nos hemos limitado a hacer una descripción del estatus jurídico de la institución y cuál es el rol de la ley dentro del mismo analizando el grado de arbitrariedad/discrecionalidad presente en el Banco.

En lo relativo a las fuentes para analizar este indicador, hemos recurrido a los AoA, Estatutos y a declaraciones oficiales de diferentes actores, incluido el Banco mismo. También, hacemos observaciones relativas a la arbitrariedad que se encuentran en otros cuerpos normativos de la institución. Esto responde a que, tal como se adelantó oportunamente, la arbitrariedad es

verdaderamente difusa, y a diferencia de algunos de los otros indicadores de otras categorías de la presente investigación, ella se observa a lo largo de todo el plexo normativo de la OI.

Por otro lado, en lo que respecta a la responsabilidad y a la rendición de cuentas, hemos utilizado el modelo de cuatro dimensiones creado por el Global Accountability Project del One World Trust para su operacionalización, el cual contempla cuatro dimensiones que facilitan el estudio del concepto de la responsabilidad. Ellos son: a) Participación; b) Transparencia; c) Evaluación; y d) Recursos y Compensación.

En cuanto a la participación y a la transparencia, hemos explicado que los mismos serán excluidos del presente capítulo, dado que ellos ya han sido ampliamente tratados a lo largo de los capítulos precedentes, siendo la participación un indicador de la legitimidad y la transparencia una categoría completa de la buena gobernanza.

En referencia a la evaluación y los recursos y la compensación, definimos las categorías y describimos en términos generales el régimen de responsabilidad general del Banco a los fines de individualizar y delimitar los órganos y cuerpos normativos en los cuales nos enfocáramos para estudiar las dimensiones arriba mencionadas.

En términos de responsabilidad hemos explicado que el Banco tiene básicamente dos estructuras basales. Ellas son el Marco de Rendición de Cuentas (AF) y el Mecanismo de Vigilancia (OM).

El AF delinea y expone las responsabilidades, potestades y facultades de la Junta Directiva y del Presidente, mientras que el OM establece las funciones del CEIU y la necesidad de instaurar mecanismos de vigilancia externos e independientes. A su vez, el CEIU cuenta con 3 funciones. Ellas son la función evaluativa, compensatoria y de integridad, las cuales obtienen su propósito y funciones de tres documentos fundamentales a cada una de ellas. Ellos son las Políticas de Evaluación y Aprendizaje (LEP); la Política de Personas Afectadas por el Proyecto (PPM) y la Política de Prácticas Prohibidas (PPP), respectivamente.

Para estudiar la dimensión de evaluación, nos hemos basado en el AF, así como en la función evaluadora del CEIU y su instrumento fundamental, el LEP, mientras que, para la dimensión recursiva y compensatoria de la responsabilidad, tomamos principalmente la función recursiva y

compensatoria y la de integridad del CEIU, así como sus instrumentos basales, las PPM y las PPP. Sin embargo, hemos aclarado que las PPP contienen normas evaluativas también, lo que demuestra de forma clara, que los instrumentos no se encuentran encasillados en categorías exclusivas.

También omitimos tratar la segunda rama del OM relativa a la designación de mecanismos de evaluación externos e independientes, pues, sin perjuicio de que ha habido avances en este sentido, todavía no se han suscitado mayores controversias.

A modo de conclusión, podemos observar que el AIIB tiene un importante déficit en términos de responsabilidad y rendición de cuentas, pues el régimen de responsabilidad del Banco ha recibido múltiples críticas de varios frentes distintos.

En lo que respecta a la ausencia de quejas en los 5 años de operaciones del AIIB, consideramos esto como un problema mayúsculo que marcará al Banco en los años venideros.

No obstante, en defensa de la institución podemos concluir varias cosas positivas en este sentido. En primer lugar, creemos que la responsabilidad y la rendición de cuentas representa para todas las instituciones financieras multilaterales un punto débil, tal como hemos visto con otras instituciones de renombre como el WB o el IMF. Por otro lado, a dichas instituciones les ha tomado muchos años crear regímenes que obtengan cierto grado de aceptabilidad, sin perjuicio de que aún exista un enorme nivel de rechazo hacia dichos regímenes. Finalmente, se ha visto a lo largo de los 5 años del Banco, una fuerte vocación correctiva que aspira a enmendar los defectos que tiene y a responder a las críticas, tanto de la sociedad civil como académica. Hemos visto esto a lo largo de toda la investigación, pero ello ha sido más pronunciado en lo que respecta al capítulo en cuestión.

Por lo que concluimos que, la rendición de cuentas, sin perjuicio del párrafo anterior, representa un punto débil para el Banco. De todas formas, creemos que el Banco tiene un buen prospecto a futuro si continúa tomando las decisiones necesarias para enmendar estos vacíos y continúa tendiendo canales de comunicación entre la sociedad civil y los órganos de toma de decisiones de la institución.



## **5) La Eficacia, la Eficiencia y la Capacidad de Respuesta del AIIB**

### *Consideraciones Teórico-Metodológicas*

En el presente capítulo se tratará el Rendimiento a través de la eficacia y eficiencia, así como la capacidad de respuesta y su abordaje en el AIIB. El presente capítulo constituye otro capítulo de la investigación que amalgama dos categorías de la buena gobernanza en un solo capítulo. Ello responde a cuestiones de índole práctica y de contenido de ambas categorías, tal como se describirá oportunamente. Para analizar ambas categorías se definirá de forma amplia el concepto de rendimiento y su manifestación a través de los principios de la eficacia y la eficiencia, así como la capacidad de respuesta, para seguidamente hacer algunas notas y aclaraciones en torno a los mismos, lo cual aportará fundamento a la elección de los indicadores. Luego se describirán brevemente los indicadores de cada una de las categorías y se procederá a analizar las fuentes propuestas para encontrar los datos que resulten pertinentes a la presente investigación.

El presente capítulo se estructura a través de 4 subsecciones, entre las cuales encontraremos i) una introducción general, ii) una sección sobre la eficiencia, iii) una sección sobre la eficacia y la capacidad de respuesta y finalmente, iv) una conclusión de todo el capítulo.

#### *5.A) Conceptualización de Eficacia y Eficiencia y la Relación entre Ellas.*

El concepto de rendimiento siempre ha sido un aspecto organizacional de suma relevancia en todo tipo de organizaciones, ya sean privadas, públicas, nacionales o internacionales. Los motivos de dicha relevancia recaen en el hecho de que el buen rendimiento constituye la realización del propósito de las organizaciones para el cual fueron constituidas. Es quizás por ello que, sin rendimiento, las OI pierden sentido, convirtiendo a esta categoría en otro de los pilares fundamentales de la buena gobernanza.

He sostenido en todos los capítulos de la investigación que las categorías tratadas en cada uno de ellos son sumamente relevantes, y creemos oportuno mencionar dicho hecho, ya que, efectivamente, todas las categorías son necesarias para una buena gobernanza y la debilidad en una de ellas, no puede ser compensada por la fortaleza de otra. Sin embargo, la legitimidad y el rendimiento constituyen, quizás, los dos pilares que soportan ambos extremos de una estructura.



El rendimiento se encuentra íntimamente ligado a la razón de ser de las organizaciones y corporaciones ya que, independientemente del diseño institucional y la buena voluntad de las partes involucradas en las organizaciones, si el rendimiento no es bueno, todos los esfuerzos detrás de la misma carecen de sentido. *“Hay buen rendimiento cuando los procesos y las instituciones producen resultados que satisfacen las necesidades de la sociedad al mismo tiempo que hacen el mejor uso de los recursos a su disposición.”* (UN, 2009).

Naciones Unidas menciona al rendimiento como uno de los aspectos claves de la gobernanza de las organizaciones internacionales (UN, 2009). En gran medida, esto se debe a las razones arriba expuestas. Sin embargo, esto presenta un problema de considerable magnitud, configurado por la cuestión de la definición del rendimiento. Definir el rendimiento, según Ranjit Lall, presenta dos grandes problemas. En primer lugar, la subjetividad de las partes involucradas e interesadas, pues son varios los actores que están involucrados en la evaluación del rendimiento de una organización. Entre ellos, gobiernos, organizaciones civiles y oficiales de las organizaciones en cuestión entre otros. Esta cuestión se ve aún más acentuada en el plano público dado que, sin perjuicio de la presión que están recibiendo las estructuras privadas para dar mayor respuesta a las cuestiones sociales y medioambientales, el principio regente en la cuestión sigue siendo la maximización de los beneficios privados, mientras que las instituciones públicas responden de manera directa a un espectro sumamente amplio de actores. Si llevamos ello al plano internacional, el espectro de partes involucradas e interesadas aumenta sustancialmente.

Por otro lado, tal como se discute en la literatura de la administración pública (Lall, 2017), el rendimiento es un concepto multifacético que resulta difícil de conceptualizar y/o medir bajo un solo indicador. Es por ello que, hace falta desarrollar una conceptualización del rendimiento multifacética basada en la buena gobernanza de las Organizaciones Internacionales.

Para eso, sin perjuicio de que algunos autores han propuesto otros modelos de esquematización del concepto de rendimiento, he adoptado la conceptualización utilizada por los autores Lovrenčić at all y Robbins, quienes dividen el rendimiento en eficacia y eficiencia (Lovrenčić at all 2017; Robbins, 2000). Esta disgregación es compartida por Naciones Unidas en su artículo sobre la buena gobernanza mencionado al comienzo de este trabajo de investigación. Las autoras Ilona Bartuševičienė y Evelina Šakalytė destacan la importancia de diferenciar ambos conceptos y como

ello lleva a una mejor toma de decisiones con el fin de obtener un mejor rendimiento en las organizaciones (Bartuševičienė & Šakalytė, 2013).

Por un lado, el concepto de eficacia se encuentra relacionado con el concepto más clásico del rendimiento, estando este constituido por el cumplimiento del propósito de la organización implementando el menor costo posible. En el ámbito privado, bajo el sistema económico capitalista, esto se encuentra representado por el principio de maximización de ganancias netas.

En lo que respecta al ámbito público el principio de maximización de ganancias monetarias netas debe ser reemplazo por la concretización del propósito de la institución al menor costo posible, siendo que, bajo el sistema capitalista occidental, la función pública no debe estar motivada por las ganancias monetarias.

Por otro lado, el concepto de eficiencia va mucho más allá y es mucho más omnicompreensivo, ya que analiza el proceso completo de cumplimiento de propósito, no focalizándose únicamente en los resultados inmediatos netos, sino también en la forma en que esos resultados fueron obtenidos (Mouzas, 2006).

Tal como describe Steffano Mouzas, la inversión que realiza una organización implica el costo de oportunidad de invertir en otra acción, por lo que las decisiones de las OI traerán consigo determinados sacrificios. Si las organizaciones estuviesen motivadas por su rendimiento bajo el principio clásico de la eficacia, cualquier inversión/sacrificio dentro de su esfera de influencia se encontraría justificada con el fin de darle cumplimiento a su propósito y reducir costos en un plano inmediato.

Sin embargo, esa modalidad podría acarrear la malversación y/o agotamiento de recursos, lo cual resultaría en el sacrificio de cumplimiento de objetivos futuros en el mediano y largo plazo y en la insostenibilidad de la realización del propósito de una OI. Además de ello, por diversos motivos, las acciones de las organizaciones tienen cada vez mayor grado de influencia sobre múltiples aspectos de la realidad cotidiana de muchas personas alrededor del planeta. Es por ello que, junto con dicha influencia, viene una gran responsabilidad para con cuestiones sociales y medioambientales, entre tantas otras discutidas en esta investigación. Sin perjuicio de que dicha responsabilidad debe estar motivada por la no vulneración de derechos de los ciudadanos del

mundo, en nuestra opinión es claro que existe una mayor conciencia social en torno a la mencionada responsabilidad de las organizaciones, lo cual puede llevar a que a las organizaciones les resulte más arduo concretar sus propósitos, en razón del rechazo por parte de las partes afectadas y las partes que se solidarizan con ellas debido a cuestiones ambientales y sociales.

En conclusión, sin perjuicio de que en lo inmediato la eficacia sea quien analice la concretización de los objetivos, en un mediano y largo plazo, es la eficiencia la que debería también guiar los esfuerzos de las organizaciones, no solo en respuesta a un reclamo social, sino porque también, al hacerlo, tienen mayor chance de obtener un rendimiento sostenible satisfactorio.

A modo de ejemplo básico pero ilustrativo, si una organización internacional de financiamiento para el desarrollo financia múltiples proyectos por año, sin tomar los recaudos necesarios en lo relativo al cuidado del medioambiente, derechos humanos y derechos sociales, la OI probablemente vea altos niveles de eficacia, pues en un corto plazo estaría realizando su propósito a un bajo costo. Sin embargo, si la OI se enfocase en un proceso de eficacia, así como de eficiencia, los proyectos aprobados por año serían menos pero cada proyecto contaría con los recaudos necesarios para el financiamiento responsable, lo cual haría que el propósito sea sostenible en el largo plazo y contaría con mayor apoyo de la ciudadanía.

Sin embargo, y continuando con lo descrito por el autor Mouzas, ello no implica que las organizaciones deben enfocarse únicamente en la eficiencia, ya que ello resultaría en un fracaso lento pero sostenido de las mismas. Según el autor, a) Una organización eficaz y eficiente es una organización que tiene un buen rendimiento, trabaja sosteniblemente a bajos costos y cumple sus objetivo; b) Una organización ineficaz pero eficiente tiene los costos bajo control pero no logra cumplir sus objetivos, por lo que la misma se dirige a la pérdida de su razón de ser, lenta pero sostenidamente; c) Una organización eficaz pero ineficiente es una organización que tiene un muy alto rendimiento pero a un costo social demasiado grande, lo cual es difícil de sostener en el largo plazo, tal como vimos en el primer ejemplo arriba mencionado; y d) una organización ineficaz e ineficiente es una organización destinada al fracaso en un muy corto lapso de tiempo.

Resulta claro que la eficacia se encuentra enfocada en la obtención de los resultados en el lapso inmediato. No obstante, la eficiencia, al ser mucho más omnicomprendiva y abarcativa que el

concepto de eficacia, analiza múltiples cuestiones en torno al rendimiento entendido como un proceso. Ello significa que la misma no se encuentra únicamente circunscripta a la utilización sustentable de los recursos naturales y al cuidado medioambiental y social, pues, también se analizan conceptos relacionados con calidad de los servicios de recursos humanos de las organizaciones, programas de incentivos laborales, cultural laboral, etc. Sin perjuicio de que aquellos conceptos resultan sumamente relevantes para entender el rendimiento, y que los mismo se encuentran reflejados a través de documentos oficiales en la estructura del AIIB, en razón de la extensión del presente trabajo, me enfocaré en la eficiencia desde una perspectiva social y medioambiental únicamente.

El mismo enfoque es adoptado por Naciones Unidas en su documento antes mencionado sobre la buena gobernanza, cuando al referirse a la eficiencia, el mismo menciona que ella abarca el uso sustentable de los recursos ambientales y la protección del medioambiente, sin que ello desestime la importancia de los otros aspectos de la eficiencia. Esta perspectiva también es adoptada por John Elkington, quien popularizo el término “Triple Bottom Line” en el año 1994 a pesar de no haber sido él quien lo invento (Elkington, 2004).

El autor Elkington establece un nuevo esquema de conceptualización del rendimiento, el cual abarca lo que algunos autores llaman las tres P (Por sus siglas en inglés pertenecientes a personas, planeta y ganancias) (Edwards, 2006). Este esquema no será utilizado en la presente investigación, pero será mencionado sucintamente ya que ello llevará a una mejor asimilación de las fuentes y a una mejor vinculación para con los aspectos relevantes de la eficacia y eficiencia.

Dicho esquema buscó romper con la disgregación que comenzaba a existir en torno al rendimiento, la cual se dividía en resultados y en medioambiente. La nueva conceptualización del autor mira al rendimiento en tres categorías, las cuales se encuentran englobadas la una dentro de la otra, siendo la primera y más grande la categoría de las personas, la segunda la del planeta y finalmente la categoría de los resultados. Si limpiamos al concepto de la eficiencia de los aspectos de cultura laboral, incentivos laborales, estrategia, etc., tal como hemos propuesto hacer para la presente investigación, nos encontramos con dos abordajes similares, o prácticamente iguales siendo estos el de la triple P por un lado, y el enfoque de la Eficacia y la Eficiencia por el otro.

Esto resulta importante, ya que los documentos a analizar a continuación guardan cierto paralelismo en relación a su objeto para con las categorías de la Triple P, y ello va a resultar en una mayor facilidad de comprensión para el lector. Caso contrario, debería interpretarse el objeto de cada uno de los documentos y lograr posicionarlos dentro de la disgregación de la eficacia y la eficiencia en los términos de la descripción arriba expuesta.

Consecuentemente, las secciones subsiguientes describirán sucintamente y a la luz de la eficiencia el “Marco Medioambiental y Social” (ESF) del AIIB para luego analizarlo, mientras que para la eficacia se describirán los Estados Contables de la institución para luego realizar determinados comentarios en torno a los mismos.

### ***5.B) La Performance del AIIB***

#### ***5.B.1) La Eficiencia como la Protección del Medioambiente y de las Personas en el AIIB***

El Marco Medioambiental y Social (ESF) fue adoptado originalmente en febrero del 2016. Mismo año en que el Banco comenzó operaciones. A lo largo de esta investigación hemos visto que la mayoría de los documentos e instrumentos discutidos y analizados han sido adoptados con posterioridad a la fundación de la institución. A pesar de que, oficialmente el AIIB no hace aclaración alguna en este respecto, nos inclinamos a creer que las instancias en la cuales fueron aprobados y adoptados los instrumentos normativos de la organización responden indefectiblemente a la relevancia que ellos guardan.

Por ejemplo, los AoA, así como los Estatutos del AIIB fueron adoptados al comienzo de funcionamiento de la institución en 2015. Seguidamente, en 2016 se adopta el ESF respondiendo a las preocupaciones internacionales en torno al financiamiento irresponsable por parte de las instituciones financieras internacionales. Luego, hacia 2019 se aprobaron el mecanismo de rendición de cuentas (AF), el mecanismo de vigilancia (OM) y el mecanismo para personas afectadas por el proyecto (PPM). Finalmente, hacia 2021 se aprobaron las políticas de Evaluación y Aprendizaje (LEP). A lo largo de la presente tesis se ha descrito como dichos documentos han ido siendo aprobados y a que necesidad han respondido. A través de dicho racconto acompañado de su interpretación, se ha demostrado que determinados documentos revestían mayor relevancia según la necesidad del momento, por lo que el momento de su adopción resulta un indicador

relevante de la importancia que tiene el objeto tratado por dichos documentos en la estructura institucional del Banco.

Esto no implica desestimar la importancia de documentos que han sido aprobados en años posteriores o recientes, como la LEP. Sin embargo, resulta obvio que, al estar el Banco en sus etapas iniciales, hay prioridades a las que se debe responder, si es que se pretende que la institución sea un éxito. Es por ello que, ya la sola fecha de aprobación del ESF nos refiere a su importancia en el entramado regulatorio y el diseño institucional del AIIB.

El ESF representa el principal documento adoptado por el Banco para apoyar proyectos de infraestructura tanto social como ambientalmente sostenibles. El WB fue la primera institución multilateral en desarrollar un programa de salvaguardas hacia finales de los años ochenta, debido a reclamos sociales tras la implementación de megaproyectos en varias regiones del mundo. Hoy en día, ellas representan un pilar elemental de los MDBs. Sin embargo, según la organización Urgewald, el mayor aporte realizado por la adopción de las salvaguardas por las instituciones financieras internacionales ha sido que ellas han reemplazado a los principios de protección del medioambiente por reglas autoimpuestas, claras y estrictas.

El ESF incluye las siguientes secciones:

- Introducción: introduce el ESF, define sus objetivos y explica su propósito, el cual a su vez existe con el fin de cumplir el propósito general de la institución establecido en los AoA.
- Visión: Establece las aspiraciones del Banco en relación con la sostenibilidad ambiental y social, así como el rol del AIIB en esa visión.
- Política Medioambiental y Social (ESP): Detalla las salvaguardas autoimpuestas por el AIIB con el fin de financiar proyectos que no representen peligro para la población o el medioambiente.

El ESF establece 13 objetivos, los cuales son resumidos básicamente en la creación de mecanismos de análisis, evaluación e implementación para que la financiación del Banco sea sostenible desde un punto de vista ambiental y social.



En cuanto a la visión, el AIIB se compromete a proveerle a la misma i) conocimiento; ii) innovación; iii) inversión; iv) Integración; e v) Integridad. Luego, se procede a enumerar las expectativas del Banco en relación a múltiples aspectos de la realidad ambiental y social, así como la biodiversidad, la economía verde, el cambio climático, las personas con discapacidades, el trabajo forzado, etc.

La más relevante sección del ESF está compuesta por la ESP. Ella establece los requerimientos ambientales y sociales obligatorios aplicables a todos los proyectos. A su vez, establece los roles y las responsabilidades de las partes involucradas en este respecto.

Resulta de suma importancia y, según mi opinión, el núcleo de toda esta regulación la cuestión del “screening” o filtrado, la categorización y la realización del Due Diligence de los proyectos del Banco. Este proceso “evaluativo” se refiere a la evaluación de los proyectos para su posterior categorización y no a la evaluación en el marco de la responsabilidad como de discutió anteriormente.

La ESP establece que el Banco filtra todos los proyectos tan pronto como sea posible a partir del inicio de las tareas de Due Diligence con el fin de determinar la naturaleza de los proyectos y el nivel de aplicación de mecanismos que se requieren para su realización.

El AIIB establece 4 categorías y el método de respuesta para cada una de ellas, según su nivel de efectos adversos que presenta la implementación de cada proyecto.

El cometido de esta sección es hacer una introducción general para que, a la hora de analizar críticamente el documento, el lector comprenda sobre que se está hablando sin la necesidad de leer el documento en su totalidad.<sup>21</sup>

El ESF ha sido modificado en el año 2019 y en el 2021. La última versión aprobada al momento de presentación de este trabajo de investigación entró en vigencia en octubre 2021, por lo que aún

---

<sup>21</sup> La presente sección no busca realizar una descripción pormenorizada del ESF y ESP, para lo cual invito a los lectores a que se refieran al documento original ([https://www.aiib.org/en/policies-strategies/\\_download/environment-framework/AIIB-Revised-Environmental-and-Social-Framework-ESF-May-2021-final.pdf](https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/environment-framework/AIIB-Revised-Environmental-and-Social-Framework-ESF-May-2021-final.pdf)).



no se ha puesto demasiado en práctica. Sin embargo, la última versión trae consigo algunas modificaciones que merecen ser analizadas luego de describir la base del documento.

En primer lugar, con relación a la sección de la Visión, se hace una muy vaga referencia a la protección de los derechos de los trabajadores. No obstante, en ningún momento se hace ningún tipo de mención a los Estándares Laborales Mínimos establecidos por la Organización Mundial del Trabajo, como si lo hace el ADB por ejemplo (ADB, 2006).<sup>22</sup>

Luego, introduciéndonos ya en las secciones de la ESP, se establece que para aquellos proyectos que son cofinanciados, el Banco puede aceptar la aplicación de las políticas ambientales y sociales de los socios, siempre y cuando las mismas sean “materialmente consistentes” con aquellas del AIIB. Esto presenta grandes problemas, ya que le otorga al Banco la potestad de decidir que estándares serán aplicados, si los propios, o los de sus socios. Por cierto, el criterio en torno a la consistencia material de los estándares de los socios del AIIB se realiza de manera arbitraria, sin que exista ningún tipo de lineamiento en torno a los requisitos que dichos estándares deben cumplir, siendo la frase “materialmente consistentes” la única indicación presente en la normativa interna en este sentido.

Por otro lado, tal como se mencionó en el capítulo anterior, los proyectos de mercados de capitales se encuentran exentos de la aplicación del ESF y de la ESP. Estos proyectos aplicarán los estándares de los clientes, quienes operan por fuera del control público. Esto abre nuevamente la posibilidad a violaciones de derechos sociales y ambientales y al desplazamiento involuntario de personas. Vemos una consistencia con relación al capítulo anterior sobre la responsabilidad en torno a que existen múltiples excepciones a la aplicación del ESF.

Recordemos que el ESP le da fundamento de aplicación a las Políticas de Personas Afectadas por el Proyecto (PPM), las cuales fueron discutidas con anterioridad.

Una de las principales críticas que puedo realizarle al AIIB en este respecto, y probablemente una de las más importantes de esta investigación, está constituida por la Sección 17.2 de la ESP, donde se establece explícitamente: “*Como elemento del proceso de categorización, el Banco **uede***

---

<sup>22</sup> ADB: Core Labor Standards - <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/33480/files/cls-handbook.pdf>

*realizar revisiones de campo del Proyecto para proporcionar una mejor comprensión de los riesgos e impactos ambientales y sociales y para apoyar la preparación del Cliente de un enfoque específico del sitio para evaluar estos riesgos e impactos.” (AIIB ESF, 2021).<sup>23</sup>*

En este sentido, tal como estipula Urgenwald, las revisiones de campo no tienen ningún tipo de reemplazo en los proyectos de infraestructura, por lo que ellas devienen sumamente importantes en el proceso de categorización de un proyecto (NGO Forum on ADB, 2019). Recordemos que la categorización de un proyecto va a determinar, a su vez, que herramientas y salvaguardas se pondrán a disposición de las personas afectadas e interesadas, con el fin de que el impacto ambiental y social sea el mínimo posible. Según las críticas del autor, la palabra “puede” debería ser reemplazada por “debe”.

Por otro lado, en relación a los Pueblos Indígenas Afectados por los proyectos, se les requiere únicamente la libre, previa e informada consulta, lo cual viola los principios de la Declaración de las Naciones Unidas para los Derechos de los Pueblos Indígenas (UN Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, 2007)<sup>24</sup>, en donde se requiere el libre, previo e informado consentimiento. Esto representa un vacío importante en lo relativo a esta categoría de personas.

Nuevamente, podemos ver que, tal como hemos remarcado a lo largo de la investigación, muchas de las críticas que se le han realizado al AIIB, realizadas tanto por autores como las ONGs citadas, giran en torno a la arbitrariedad y la discrecionalidad sobre puntos clave, pues no se trata de omisiones. Resulta casi como si, a la hora de construir el diseño institucional del Banco, los oficiales del AIIB hubiesen prestado especial atención a mencionar todos y cada uno de los temas sensibles en el marco de las finanzas internacionales con el fin de mostrarle a la comunidad internacional que se ha trabajado enfáticamente en una buena gobernanza. Sin embargo, la discrecionalidad y la arbitrariedad aparecen con relativa frecuencia.

---

<sup>23</sup> [https://www.aiib.org/en/policies-strategies/\\_download/environment-framework/AIIB-Revised-Environmental-and-Social-Framework-ESF-May-2021-final.pdf](https://www.aiib.org/en/policies-strategies/_download/environment-framework/AIIB-Revised-Environmental-and-Social-Framework-ESF-May-2021-final.pdf)

<sup>24</sup> <https://ticca.agro.uba.ar/sites/default/files/documentos/declaracion-de-las-naciones-unidas-sobre-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas.pdf>

Finalmente, es relevante mencionar que el ESF no prohíbe la utilización de energía a base de carbón, sin perjuicio de que el presidente del Banco ha dicho que el mismo sería prohibido a partir del 2021. Al día de presentación de esta tesis, dicho suceso no ha aún ocurrido.

Por su parte, múltiples ONGs reclaman, a través de un comunicado conjunto, la necesidad de prohibir la utilización del asbesto en los proyectos financiados por el AIIB, así como la prohibición de financiamiento a proyectos en zonas de conflicto (NGO Forum on ADB, 2019).

Continuando con los reclamos por parte de ONGs, Urgenwald ha denunciado 18 proyectos en los que no se están cumpliendo con las salvaguardas estipuladas para sus respectivas categorías, por lo que se denuncia con fuerza la eficiencia del AIIB desde una perspectiva práctica más allá de la normativa.<sup>25</sup>

### ***5.B.2) La Eficacia como el Rendimiento Económico y la Capacidad de Respuesta en el AIIB***

A modo de cierre, y previo a la conclusión del capítulo, se hará un breve comentario relacionado con la capacidad de respuesta del Banco, la cual es considerada como uno de los aspectos de la buena gobernanza según la presente investigación. De hecho, hay autores que, en sus propias conceptualizaciones del rendimiento, incluyen a la capacidad de respuesta dentro del mismo (Lall, 2017). Hemos optado por no seguir esa corriente de pensamiento, y hemos optado por la operacionalización arriba descrita. Sin embargo, reconozco que los conceptos se encuentran ligados y por eso, respondiendo a fines organizacionales de este trabajo de investigación, incluiré a la misma dentro de la subsección de eficacia.

El principal propósito del AIIB, tal como lo estipula sus AoA, es promover el desarrollo económico sustentable, crear riqueza y mejorar la conectividad infraestructural en Asia a través de la inversión en infraestructura y en otros medios productivos. Para ello, el Banco tiene como principal función, invertir en capital público y/o privado con fines de desarrollo. El propósito y las funciones del Banco han sido analizadas con mayor detalle en secciones anteriores.

La eficacia en el ámbito de las organizaciones internacionales, tal como describimos anteriormente en la introducción al presente capítulo, solo puede ser realizada a través del cumplimiento del

---

<sup>25</sup> Urgewald Website – AIIB Watch: <https://urgewald.org/en/aiib-watch>

motivo formal de la institución, también conocido como su propósito. En este caso, el cumplimiento del motivo del Banco no puede ser medido, sino más bien observado y criticado de manera informada.

Primero y principal, creemos que resulta pertinente mencionar que, en el ámbito de las finanzas, el riesgo de crédito es considerado de suma relevancia, ya que de él depende el estatus y los futuros prospectos de una institución. Según la definición de The Economic Times, *“el riesgo de crédito es (...) una calificación otorgada a una entidad en particular con base en las credenciales y la solidez de los estados financieros, en términos crediticos y préstamos que se han realizado en el pasado”*.

El AIIB ha obtenido una calificación de triple A por S&P Global (S&P Global Ratings, 2020)<sup>26</sup> - así como por otras calificadoras de riesgo- lo cual representa una excelente clasificación crediticia, particularmente si se la compara con otras entidades financieras internacionales de renombre, tales como el ADB, quien obtuvo, por la misma agencia, una calificación de doble A +.

El AIIB goza de la más alta calificación de riesgo crediticio otorgada por una de las más prestigiosas agencias de riesgo crediticio del mundo. S&P Global identifica a las instituciones con triple A como instituciones que gozan de una capacidad extremadamente sólida para hacer frente a sus obligaciones financieras.

Es importante recordar que, el riesgo crediticio analiza única y exclusivamente la capacidad de una institución de hacer frente a sus obligaciones financieras a través de su historial crediticio y de préstamo y de sus estados contables.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que el AIIB tiene pocos años en ejercicio, por lo que su historial crediticio aún no es lo suficientemente amplio como para formar una opinión sólida en torno a su calificación de riesgo crediticio. Es decir, S&P -quien reconoce esta deficiencia a la hora de otorgar la nota al AIIB- estipula que basó su nota en el capital del Banco, en su diseño institucional y en su composición, ya que cuantos más miembros plenos gocen de categoría de riesgo crediticia alta, mayor será la categoría de riesgo crediticio de la organización que componen

---

<sup>26</sup> [https://www.spglobal.com/\\_assets/documents/ratings/research/100046890.pdf](https://www.spglobal.com/_assets/documents/ratings/research/100046890.pdf)

(S&P Global Ratings, 2020). Dichos conceptos han sido estudiados a lo largo de la presente investigación.

Una buena calificación de riesgo crediticio no constituye, per se, el cumplimiento del motivo del AIIB. No obstante, ello resulta sumamente relevante para que dicho cumplimiento pueda llevarse a cabo. El rating de riesgo crediticio de una institución financiera internacional constituye uno de los factores más importantes de la misma, ya que, sin él, dicha institución no podrá acceder a mercados financieros a tasas de interés bajas, lo cual resulta en la imposibilidad de solicitar financiamiento para prestar dinero a tasas de interés bajas, perdiendo así, su razón de ser.

Por su parte, los estados financieros del año 2021 presentaron resultados sólidos. PwC -auditor externo del AIIB desde su fundación en 2015- ha dicho en su informe sobre los estados contable 2021 que “...*Los estados financieros presentan resultados positivos, en todos los aspectos significativos, la situación financiera del Banco al 31 de diciembre de 2021, y su desempeño financiero y sus flujos de efectivo para el año terminado en esa fecha de conformidad con las Normas Internacionales de Información Financiera ("NIIF") emitidas por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad.*” (AIIB Auditor’s Report and Financial Statements, Dec. 2021).<sup>27 28</sup>

Es importante mencionar que la obtención de una calificación alta, así como el hecho de conservarla, depende de múltiples factores, todos ellos medidos y ponderados por las compañías de calificación con S&P. Más arriba se menciona que los factores de dicha ponderación incluyen, principalmente, al historial crediticio de una institución, así como su composición accionaria y el rating de la deuda soberana de sus miembros. Esto, sin embargo, representa una simplificación del proceso pues, a pesar de la relevancia de estos factores, existen tantos otros, entre los cuales podemos encontrar la estructura bancaria relativa al proceso económico de préstamos y viabilidad de los mismos. Es decir, las calificadoras no solo ponderaran como y en qué momento la institución ha saldado sus deudas pasadas, junto con la credibilidad de sus miembros, sino también en que forma transacciona sus activos para con terceras partes o clientes.

---

<sup>27</sup> [https://www.aiib.org/en/about-aiib/financial-statements/.content/index/pdf/AIIB\\_2021-Annual-Financial-Statements\\_clean-0329.pdf](https://www.aiib.org/en/about-aiib/financial-statements/.content/index/pdf/AIIB_2021-Annual-Financial-Statements_clean-0329.pdf)

<sup>28</sup> Lo mismo fue reportado para todos los años anteriores.

Se aclara en esta instancia que las calificadoras califican activos financieros y riesgo crediticio de las instituciones, por lo que este proceso de calificación está basado en aspectos de índole netamente económicos y financieros. Se hace esta aclaración dado que el lector puede llegar a interpretar que los factores ponderables para calificar se van volviendo cada vez más complejos y abarcativos, lo que resultaría en las calificadoras realizando un análisis de la institución en su totalidad y en la calificación final convirtiéndose en una calificación de la institución desde la óptica económica, de gobernanza y de estructura. Mas allá de que este es, efectivamente, el caso, se remarca que se trata de un análisis económico y financiero. La calificación busca analizar pura y exclusivamente la capacidad de repago que tienen los instrumentos financieros de una institución. A la calificadora no le interesa la transparencia o la legitimidad del Banco.

Se podría argumentar que, todas las cuestiones de gobernanza derivan, en última instancia, en la credibilidad y riesgo crediticio de una institución, pero ellos no son factores de influencia inmediata, por lo que la existencia de calificadoras de riesgo y calificaciones crediticias, no desestiman la relevancia de la presente investigación. El análisis realizado, sin perjuicio de su entrelazamiento, es independiente y paralelo al análisis sobre la gobernanza.

Habiendo dicho esto, y volviendo ahora a la estructura económico-financiera del AIIB, se aclara que los lineamientos generales de préstamos y emisión de instrumentos guardan relativa similitud con las grandes instituciones públicas y privadas de la industria. Para arribar a esta conclusión, se comparó a las “AIIB Directiva de la Gestión de Riesgo de Crédito de Contrapartes” con los “Lineamiento de la Gestión de Riesgo de Crédito de Contrapartes” internas de un Banco privado de alcance internacional, cuyo nombre no se revelará dado que sus políticas internas guardan el carácter de privados y confidenciales. Sin entrar en mayor detalle y aclarando que en ambos casos se tratan de lineamientos y directivas (es decir, extremadamente generales) y no de políticas internas detalladas, ambas son prácticamente iguales, describiendo los mismos roles y responsabilidades y describiendo los conceptos bajo las mismas características e incluso bajo el mismo nombre y siglas.

Desafortunadamente, previo al año 2019, el AIIB no ha emitido ningún bono dado que, según sus propias declaraciones, el AIIB paso la mayor parte de los primeros años construyendo los fundamentos y las bases de una sólida institución financiera para que la emisión de deuda sea



efectiva, llegado el momento. Esto nos quita la gran oportunidad de revisar el precio de los bonos y el yield de los mismos para sacar ciertas conclusiones que complementen la información de las calificadoras. Sin embargo, el precio de los bonos se encuentra sujeto a múltiples cuestiones y, a pesar de que la credibilidad del Banco juega un rol preponderante, en bonos de emisores confiables, el estado general de la economía juega un rol aún más importante. Sin embargo, si podemos hacer algunas observaciones generales en torno a la cantidad y calidad de las emisiones de la institución.

Por ejemplo, en el año 2019, se emitieron 2.5 mil millones en moneda equivalente a dólares norteamericanos. Ello fue resultado de una uncia emisión en moneda norteamericana. En el año 2020, se emitieron 8.8 mil millones en USD y se registraron 27 transacciones en bonos en mercado primario que comprendían 9 monedas diferentes. Para el 2021, la emisión fue de 8.5 mil millones en moneda equivalente a USD y se registraron 45 transacciones en mercado primario en bonos sovereign backed en 13 monedas diferentes. Esta información surge del reporte 2021 del Impacto de Bonos en el Desarrollo Sustentable del AIIB.<sup>29</sup> La información fue contrastada con información financiera de Bloomberg.com.

Mas allá de que el 2023 se encuentra fuera del scope de la presente investigación, es importante remarcar que en febrero del 2023 el AIIB colocó 1.5 mil millones de euros al emitir su primer bono sustentable a 5 años en moneda europea (Euro), el cual recibió muy buen apoyo del mercado y contó con calificaciones triple A de parte de las calificadoras Moody's, S&P y Fitch.

En cuanto a la capacidad de respuesta, a lo largo de esta investigación se ha visto como el AIIB ha optado por la arbitrariedad y la discrecionalidad en lugar de la previsibilidad y la rigidez. También hemos remarcado como esto se ha hecho con la intención de darle al AIIB mayor celeridad, agilidad y poder de decisión sobre determinadas cuestiones. Con relación a la capacidad de respuesta, la definiremos como la capacidad de la institución de dar respuestas a las partes pertinentes dentro de un plazo razonable de tiempo.

Consideramos que, a lo largo de toda la investigación se ha visto analizada la capacidad de respuesta, la agilidad y la celeridad del AIIB. En todos aquellos conceptos, hemos visto como el

---

<sup>29</sup> <https://www.aiib.org/en/news-events/impact-reports/sustainability-bond-impact/2021/index.html>



Banco ha superado las expectativas y ha creado un diseño institucional y un accionar práctico que confirman esto.

No obstante, creemos interesante terminar el presente capítulo haciendo mención de la respuesta que dio el AIIB a la pandemia sanitaria internacional del COVID-19. Para responder a ello, el AIIB modificó drásticamente su portafolio de préstamos. De 45 proyectos bajo análisis a octubre del 2021, 22 pertenecen a la categoría de infraestructura en salud (Wilson, 2020).

El Banco creó inmediatamente la “COVID-19 Crisis Recovery Facility” en abril del 2020, a través de la cual se establece una línea de crédito rápida por US\$ 13.000.000.000,00 para proyectos de salud en países miembros regionales y no regionales (AIIB COVID-19 Crisis Recovery Facility).<sup>30</sup>

A su vez, durante el 2020 aprobó proyectos de infraestructura en salud para China, Indonesia, India y Turquía (S&P Global Ratings, 2020).

Algunos analistas con quienes compartimos opinión creen que la pandemia del COVID-19 representa para el AIIB su más grande oportunidad para finalmente posicionarse como uno de los grandes protagonistas de la arquitectura financiera internacional (Wilson, 2020).

### ***5.C) Conclusiones Sobre La Eficiencia y la Eficacia en el AIIB***

El presente capítulo ha buscado analizar el rendimiento del AIIB, tanto en su aspecto normativo como fáctico. Para ello, se desglosó al concepto amplio de rendimiento en dos componentes complementarios. Ellos son la eficacia y la eficiencia, que representan los indicadores para del rendimiento en la presente investigación.

La eficiencia está relacionada con el proceso a través del cual se cumplen los propósitos de las organizaciones de manera sostenible. Para ello, la categoría de la eficiencia analiza múltiples aspectos del rendimiento como un proceso, entre los cuales podemos encontrar la cultura de trabajo, la estrategia corporativa u organizacional, el cuidado y la protección del medioambiente y el respeto de los derechos sociales.

---

<sup>30</sup> <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/COVID-19-Crisis-Recovery-Facility/index.html>

La eficacia es asimilada con el rendimiento económico clásico. Es decir, el cumplimiento del propósito de las organizaciones. Con fines metodológicos, hemos optado por incluir a la capacidad de respuesta de una organización dentro de la categoría de eficacia, sin perjuicio de que ninguno/a de los autores/as citados/as ha incluido a la capacidad de respuesta dentro de la eficacia -pero sí del rendimiento-.

Luego, se describió la relación entre el concepto de la eficiencia y la eficacia. Finalmente, se estableció una similitud entre la conceptualización del rendimiento en eficiencia y eficacia y la conceptualización que divide al rendimiento en las categorías de personas, planeta y rendimiento económico. A pesar de que existen ciertos recaudos y las diferencias que han sido denunciados en el presente capítulo, podemos ver que, entre ambos modelos de conceptualización, existen múltiples similitudes.

Esta comparación se realizó con el fin de crear aún más énfasis en la división de las categorías y establecer los documentos que serían analizados a los fines de analizar la eficiencia y la eficacia:

- **Rendimiento** = Eficacia + Eficiencia
- **Eficiencia** = Personas + Planeta
- **Eficacia** = Rendimiento Económico (o cumplimiento de propósito) + Capacidad de Respuesta

Por lo tanto, para analizar la eficiencia, se analizó el Marco Medioambiental y Social (ESF) del AIB, junto con todos sus documentos acompañantes, entre los cuales se encuentran la introducción, la visión y la ESP.

También se analizó la aplicación del mismo principalmente a través de las denuncias de Urgenwald, quien ha denunciado 18 proyectos por incumplimiento de salvaguardas establecidos para su realización.

Se concluyó que el ESF tiene herramientas suficientes como para resguardar al medioambiente y a la población civil de los efectos negativos de determinados proyectos. No obstante, se remarcaron algunas deficiencias sumamente relevantes que deben ser analizadas en mayor profundidad a los fines de lograr una mejor y más eficiente protección el medioambiente y de la sociedad. De todas

formas, el gran problema se observó a través del informe de Urgenwald, donde se denuncia la aplicación práctica del ESF y la ESP.

A su vez, también vemos una vocación conciliadora por parte del AIIB para con la sociedad en este sentido, pues el ESF original contemplaba la revisión del mismo a los 3 años de su aprobación, lo cual sucedió en 2019 y luego en 2021. Esto lo interpreto como un buen gesto por parte del Banco hacia la sociedad civil en general.

Por otro lado, en relación a la eficacia, se analizaron los estados contables del AIIB, principalmente analizados a través del informe del 2020 de S&P, quien, en razón de los mismos, le otorgó al Banco una calificación de triple A (la más alta calificación crediticia). Sin embargo, se sostuvo que existen varios recaudos denunciados por S&P a la hora de emitir la calificación de riesgo, entre los que encontramos un corto historial de préstamos.

A su vez, se hizo una muy breve mención a las conclusiones del informe de los Estados Contables del 2021 realizados por la prestigiosa compañía PwC, quienes sostuvieron que los mismos presentan excelente estado de salud financiera. Sostuvieron lo mismo para todos los años anteriores.

En lo relativo a la capacidad de respuesta, se refirió al análisis general realizado a lo largo de la presente investigación y se analizó brevemente el rol de la COVID-19 en el diseño institucional del Banco.

En términos de rendimiento en general, se puede decir que, en base al análisis realizado en el presente capítulo, existen algunas deficiencias que deberían ser enmendadas. Sin perjuicio de que, en términos de eficacia, el Banco presenta excelentes resultados, en lo relativo a la eficiencia, el mismo debe enfocarse en continuar mejorando el aspecto normativo del ESF y particularmente en la aplicación práctica del mismo.

Tal como describimos en la introducción de este trabajo de investigación, muchas de las críticas realizadas por los protagonistas de la oposición al Banco son realizadas basándose en carencias en los principios de eficacia práctica (críticas sociales y medioambientales).

## **6) Conclusiones Sobre la Gobernanza del Banco Asiático de Infraestructura e Inversión**

En diciembre del 2015 se firmó el tratado internacional que le dio nacimiento al Banco Asiático de Infraestructura e Inversión. El nacimiento de dicha institución correspondió a una iniciativa del gobierno de China, en lo que se consideró como un intento de establecer un nuevo canal de inversión y una nueva configuración del sistema de finanzas internacionales.

Lo cierto es que, con posterioridad a la crisis financiera internacional del 2008, la participación factual de China en el comercio y las inversiones internacionales ameritaban un enfático reconocimiento por los miembros de la comunidad internacional, el cual podría haberse visto realizado a través del reconocimiento de un rol protagónico en el sistema financiero internacional clásico. Sin embargo, tal como se demostró en la introducción de esta investigación, el rol de China en las instituciones financieras denominadas clásicas no gozó de una evolución favorable considerable. A su vez, el estudio mencionado en la introducción sobre las proyecciones económicas de la región asiática establecía que entre el WB y el ADB, ambos podrían cubrir únicamente 1/8 de las necesidades financieras de la región. En este contexto nacen instituciones internacionales de financiamiento para el desarrollo propuestas por China. Entre ellas encontramos al AIIB.

Como era de esperar, siendo guardián del antiguo régimen y la arquitectura financiera internacional clásica -cuya concepción la podemos ubicar en Bretton Woods- y en su rol de opositor a China, Los Estados Unidos de América, se opusieron enfáticamente a la creación de dicho Banco e instaron a sus aliados comerciales a hacer lo mismo. En ciertos casos, como con Japón, con éxito, y en otros sin tanto.

La maquinaria diplomática norteamericana se puso en funcionamiento y enfocó todo su poder de fuego contra la gobernanza del AIIB con el fin de instaurar la idea de que la misma no respetaba estándares internacionales y no seguía los preceptos de lo que podría considerarse como buena gobernanza.

Como resultado, la presente tesis buscó describir metódicamente y analizar la gobernanza del AIIB desde la óptica de la buena gobernanza para en última instancia obtener un mayor entendimiento

en torno a si las críticas de los opositores del Banco tienen asidero y justificación suficiente, o si su obstaculización responde a otros motivos que exceden el cometido de la presente.

Para ello, comenzamos por definir gobernanza en los términos que lo hizo Naciones Unidas en 2009, ya que, ante la dificultad que presenta el definir el concepto, optamos por una definición amplia, abarcativa y consensuada. En dichas características reposa, quizás, la razón de su inespecificidad y vaguedad, pero creímos oportuno partir de una definición con la que se sientan representados la mayor cantidad de actores posibles con el fin de intentar aproximarnos lo más posible a cierto grado de ansiada objetividad.

Luego realizamos una disgregación del concepto y establecimos las distintas categorías que componen la buena gobernanza según la ONU. Ellas son a) la Legitimidad; b) la Transparencia; c) el Imperio de la Ley; d) la Responsabilidad; e) el Rendimiento (Eficacia y Eficiencia); y f) la Capacidad de Respuesta.

Para analizar cada una de las categorías, se optó por operacionalizar cada una de ellas, para luego describir y analizar el abordaje de esa categoría dentro del Banco a la luz del esquema de operacionalización establecido. De dicha operacionalización, surgieron los conceptos que constituirían los indicadores de cada una de las categorías, basándose en la literatura de la gobernanza. En la gran mayoría de los casos, el abordaje de las categorías se veía reflejado a través de un instrumento normativo originario, por lo que se analizaron los conceptos desde una perspectiva normativa y estática y otra factual y práctica.

Entre los aspectos positivos de la gobernanza del AIIB, podemos encontrar a la legitimidad, a la transparencia, al imperio de la ley, a la eficacia y a la capacidad de respuesta, mientras que creemos que, en lo relativo a la responsabilidad y a la eficiencia, el Banco ha demostrado contar con múltiples falencias.

Se podría argumentar que son más las categorías en las que, según esta investigación, la institución realiza un buen trabajo en contraposición a aquellas en las cuales no, lo cual sería cierto pero engañoso. Esto se debe a que, sin perjuicio de que no exista una jerarquía de categorías tal como se explicó a lo largo del texto, lo cierto es que el contexto en el cual las instituciones se manifiestan influye en la percepción que se tiene de las mismas.

Habiendo dicho esto, es importante remarcar que, por un lado, el hecho de que haya más categorías en las que el AIIB ha hecho una labor destacable -según esta investigación- no significa que dentro de ellas no se encuentran errores y desaciertos, algunos de los cuales son considerados graves. Por otro lado, la responsabilidad, la rendición de cuentas, la eficacia, la protección al medioambiente, la protección de los derechos sociales, el desplazamiento involuntario de personas y otros aspectos similares, son considerados por la comunidad internacional moderna y la sociedad contemporánea como valores y principios sumamente relevantes y a los cuales se les debe prestar suma atención.

Además, sosteniendo aún el argumento de que no existe una jerarquía de categorías, se ha demostrado que todas las categorías se encuentran íntimamente relacionadas entre ellas. No ha habido un solo capítulo de la presente que no remita a otro. Ello demuestra que, un desacierto en relación a la protección del medioambiente derivará en un debilitamiento en la eficacia. Ello, consecuentemente, derivará en una mala performance, y como resultado, la institución perderá legitimidad.

La gobernanza es un concepto fluido -según el contexto dentro del cual se ejerza- pero compacto en cuanto a la relación interna de los conceptos que la componen. Es por ello que hemos considerado relevante analizar todos los aspectos de la gobernanza del AIIB en un único trabajo sin perjuicio de que dicha labor podría ocupar muchas hojas más de texto que las aquí utilizadas.

Creemos pertinente utilizar este espacio para también cuestionar la utilidad práctica del concepto de la buena gobernanza. Tal como se describió al inicio de la presente, el concepto tiene muchas limitantes que impiden utilizar el mismo como un concepto que englobe de manera acabada la discusión sobre la idoneidad de las OIs, ya que, como se ha sostenido en la introducción y a lo largo de este trabajo, el concepto es multifacético, fluido, cambiante e inabarcable. Habiendo asimilado esta limitante desde el punto de partida, se decidió proceder a la construcción académica de esta tesis porque si creemos que de la conceptualización y del estudio de la buena gobernanza surgen cosas positivas que ayudan a mejor entender de forma cabal como funcionan algunas organizaciones y obtenemos una aproximación de donde surge el éxito o fracaso de las mismas.

Esta tesis nos ha proporcionado la posibilidad de entender y observar a la gobernanza como un todo, sin perjuicio del hecho de que también nos ha manifestado de forma explícita las limitantes

del concepto, estudiado como un todo. En ello también ha radicado la dificultad para obtener evidencia empírica y la carencia de las mismas, pues la gobernanza, tiene una faceta estática/normativa, la cual es imposible de estudiar desde una perspectiva holística objetivista y otra faceta práctica de implementación, la cual al ser dinámica presentó el problema de que solo hemos podido observar sus manifestaciones prácticas.

A su vez, iniciamos este trabajo con la esperanza de sintetizar y conceptualizar a la buena gobernanza, solo para llegar a la conclusión de que el concepto es imposible de cristalizar y por lo tanto definir, pues su definición la limitaría en tiempo y espacio.

Existen múltiples trabajos realizados por profesionales del más alto nivel en torno a distintos aspectos de la gobernanza de la AIIB. Sin embargo, ninguno analiza a la gobernanza como un todo, lo cual puede llevarnos a la conclusión de que la efectividad del Banco es inmejorable, o que la capacidad de respuesta es la más rápida del mercado. Sin perjuicio de que todo ello sea cierto, estos datos deben contrastarse con otros datos correspondientes a otras categorías de la gobernanza. Entonces, por ejemplo, entenderíamos que la capacidad de respuesta del Banco es excelente, pero para ello se han sacrificado aspectos procedimentales, de evaluación, de aprobación de proyectos, etc.

En cuanto a los grandes problemas que acarrea el Banco, independientemente de la categoría de la que se hable, consideramos que hay tres:

- El AIIB cuenta con una enorme capacidad discrecional y de arbitrariedad. El Banco tiene mucha más discrecionalidad que otros Bancos internacionales y regionales como el ADB y el WB tal como se ha manifestado a lo largo de texto y particularmente en la Subsección de Imperio de la Ley. Podemos observar esto en los documentos fundacionales del Banco y en su propósito. Ello responde al fin de obtener celeridad, agilidad y mayor poder de decisión. Sin embargo, en concordancia con la Dra. Horta, creemos que la celeridad carece de sentido si el procedimiento no ha sido realizado bajo los más altos estándares posibles.
- El AIIB ha implementado múltiples instrumentos normativos que, en una primera aproximación, aparentarían cubrir la gran parte de los problemas de gobernanza que



enfrentan o han enfrentado las instituciones financieras internacionales. No obstante, la implementación de las mismas ha sido bastante deficiente. El presidente del AIIB, ha establecido que ello es normal en el proceso de creación de una institución financiera internacional, lo cual tiene cierto sentido. No obstante, ya se han cumplido 6 años de funcionamiento del AIIB y nada ha cambiado en este sentido. En sus 6 años de vida institucional, el AIIB no ha recibido ni una sola queja -en los términos descritos en el capítulo de responsabilidad-, mientras que en el lapso 2005 – 2011, el ADB ha recibido 13 elegibles, así como muchas más inelegibles, las cuales no han sido contabilizadas por el ADB, ya que las razones de su inelegibilidad son variadas y diversas. también, hay a octubre 2021, 18 proyectos aprobados y en ejecución que violan las salvaguardas establecidas para ellos según las denuncias de Urgewald.<sup>31</sup>

- En escueto pero contundente análisis económico-financiero realizado en torno a la emisión de deuda del Banco en el capítulo sobre la performance da cuenta de la poca liquidez y madurez que tienen los instrumentos financieros de la institución, lo cual a su vez atestigua a sus inicios dificultosos, quizás en razón de la importancia que se le decidió dar a la arquitectura del Banco, más que a su funcionamiento como institución financiera y al cumplimiento de su propósito.

A lo largo de la presente investigación, se ha intentado mantener la objetividad en todas y cada una de las acciones que hemos realizado. Ello no ha sido fácil, particularmente cuando se analizan fuentes subjetivas de dos posturas totalmente contrapuestas. Además, siempre existe cierto grado de subjetivismo por parte del Autor de una investigación, el cual no puede ser nunca suprimido en su totalidad.

Iniciamos la presente investigación con el pleno convencimiento de que el AIIB cumplía con los más altos estándares de buena gobernanza y que la obstaculización en sus operaciones resultaban de un fraguado intento norteamericano por contrarrestar la influencia China en la región y el mundo, lo cual responde a cuestiones geopolíticas que exceden el cometido de la presente.

---

<sup>31</sup> Los 18 proyectos denunciados del AIIB por parte del Urgewald pueden verse en su página oficial dedicada a la auditoría informal del AIIB: <https://www.urgewald.org/en/aiib-watch>

A pesar de ello, a medida que hemos avanzado con la presente investigación, hemos encontrado suficientes motivos para creer que los argumentos de los detractores del AIIB tienen suficiente asidero factico, razón de ser y están fundamentados en hechos reales y observables como por ejemplo las falencias en torno al sistema de rendición de cuentas y responsabilidad o a la arbitrariedad de la institución.

Ello de ninguna manera significa que esto justifique los motivos ulteriores de Estados Unidos y Japón, ni que el AIIB es un Banco cuya gobernanza resulta inviable y puede llevar a violaciones de derechos humanos, corrupción, daños irreversibles al medioambiente y desplazamiento involuntario de personas.

Simplemente significa que el Banco tiene determinadas carencias que, potencialmente, podrían llevar a que ello suceda a través de los mecanismos causales establecidos en la introducción donde se explicita que OIs con gobernanza insuficiente pueden llevar a la realización de actos como los mencionados. No resulta casual que los Estados Unidos hayan optado por atacar al Banco en este aspecto de la gobernanza.

Futuras investigaciones deberán llevarse adelante con el fin de continuar estudiando la gobernanza de la institución bajo la óptica de la buena gobernanza de las organizaciones internacionales, particularmente considerando que la gobernanza no es estática ni de cumplimiento único, pues evoluciona constantemente y se ejerce en todas y cada una de las acciones de la institución. A su vez, vale la pena remarcar que 5 años es poco tiempo para estudiar a una institución de esta envergadura; más aún si consideramos que de esos 5 años, 2 y medio han sido vividos bajo la pandemia global del Covid-19.

También es dable remarcar que, por lo visto a lo largo de la investigación, resulta destacable la vocación enmendadora y conciliadora del AIIB para con sus actores internos y externos, por lo que esto habilita la posibilidad de que el Banco siga trabajando sobre sus falencias con el fin de convertirse en una institución de gobernanza admirable para la comunidad internacional.

Consideramos que el estudio de distintos aspectos de la gobernanza de manera asilada realizados por otros autores, son de suma importancia siempre y cuando se los tome como tal, es decir, como observaciones asiladas de determinados conceptos. Sin embargo, analizar los conceptos de manera

aislada, pretendiendo que ello aporte a un cabal entendimiento de la gobernanza como un todo, resultaría erróneo y contraproducente.

Es por ello que, en lo relativo a la observación de la gobernanza de las instituciones internacionales como un todo, recomendamos continuar con un enfoque holístico y abarcativo, con el fin de que el entendimiento sea omnicomprendivo y se vea el efecto de unas categorías sobre otras.

La presente investigación propuso una segregación metodológica del concepto con el fin de lograr el cometido arriba mencionado. Dicha segregación responde las razones de la representatividad que ellas manifiestan, pero existen otras. Lo importante consiste en guardar la uniformidad del concepto, otorgada por el entrelazamiento de las categorías que la componen.

La gobernanza es un concepto extraño. Permiéndome los beneficios de la informalidad, la gobernanza es todo y no es nada, y la diferencia entre ambos extremos radica en la sinergia creada entre sus componentes, los cuales únicamente funcionando en coordinación le dan nacimiento al concepto regente de este trabajo de investigación.

También creemos importante seguir las enseñanzas de la Dra. Besancon, quien describía la importancia de complementar los estudios objetivos con subjetivos para lograr un mayor entendimiento del objeto de estudio, las OIs.

A modo de autocrítica, hubiese preferido una mayor uniformidad en lo relativo a las conceptualizaciones de las categorías de la gobernanza, ya que las mismas fueron realizadas en base a criterios disimiles y que nada tenían que ver el uno con el otro, lo cual tiene sentido en razón de que todas las categorías son distintas y no pueden ser estudiadas bajo una misma conceptualización, pero a su vez, resulta en contraposición con la interconectividad entre todas las categorías.

No obstante, aquello por lo cual si han encontrado uniformidad ha sido su conceptualización bajo la óptica de la gobernanza como principio rector y unificador de los conceptos, lo cual guarda sentido con el párrafo anterior y la adopción de sentido del concepto de la gobernanza por las categorías que la componen. Es decir, todas las conceptualizaciones utilizadas para cada categoría

fueron realizada partiendo de teorías y bibliografía que analizaban dichos conceptos en calidad de componentes de la gobernanza y no como procesos aislados dentro de una organización.

El AIIB tiene la potencialidad de aportar enormemente al sistema financiero internacional y a toda la comunidad, siempre y cuando sus líderes dejen de priorizar sus metas propias por sobre las de la institución. La vocación de aprendizaje del Banco resulta envidiable y ella debería ser canalizada para lograr cumplir las metas que se ha propuesto la institución como organización internacional.



## Lista de Referencias Bibliográficas:

- AIIB Press Release. (2018, October 11). “AIIB Modernizes its Policy to Increase Transparency” publicado en <https://www.aiib.org/en/news-events/news/2018/AIIB-Modernizes-its-Policy-to-Increase-Transparency.html> revisado el 27/12/2022
- Article 19. (2015, October 29). “Asia: Infrastructure Investment Bank must act with Transparency and Accountability”. Publicado en <https://www.article19.org/resources/asia-infrastructure-investment-bank-must-act-with-transparency-and-accountability/> Revisado el 27/12/2022
- Asian Development Bank. (2019, October 01). “ADB Annual Report 2009”. Revisado el 01, diciembre 2020, de <https://www.adb.org/documents/adb-annual-report-2009>
- Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. (2020). “Annual Reports and Financials 2019”. Revisado el 01, diciembre 2020, de <https://www.aiib.org/en/news-events/annual-report/2019/common/pdf/2019-aiib-annual-report-and-financials.pdf>
- Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. (2020). “Auditor’s Reports and Financial Statements for the Year Ended Dec. 31, 2019”. Revisado el 01, diciembre 2020, de <https://www.aiib.org/en/about-aiib/financial-statements/content/index/pdf/Auditors-report-and-AIIB-Annual-Financial-Statements-20191231-signed.pdf>
- Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. (2020). “Environmental and Social Framework”. Revisado el 01, diciembre 2020, de [https://www.aiib.org/en/policies-strategies/download/environment-framework/AIIB-Review-Draft-Environmental-and-Social-Framework\\_Sept-7-2020.pdf](https://www.aiib.org/en/policies-strategies/download/environment-framework/AIIB-Review-Draft-Environmental-and-Social-Framework_Sept-7-2020.pdf)
- Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. (2020, March 20). “General Conditions for Sovereign-backed Loans”. Revisado el 01, diciembre 2020, de <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/download/general-conditions/General-Conditions-for-Sovereign-bacekd-Loans-Version-2020-March-clean.pdf>
- Bank Watch. (2018, March 16). “Submission: Comments and Recommendations on AIIB Draft Policy on Public Information”.
- Bartuševičienė I. & Šakalytė E. (2013). “Organizational Assessment: Effectiveness Vs. Efficiency” publicado por Mykolo Romerio universitetas, Lithuania
- Beetham D. (1991, January 1). “The Legitimation of Power”
- Besancon, M. (2003, January). Good Governance Rankings: The Art of Measurement. Revisado el 14 de diciembre 2020, de [https://www.researchgate.net/publication/242287099\\_Good\\_Governance\\_Rankings\\_The\\_Art\\_of\\_Measurement](https://www.researchgate.net/publication/242287099_Good_Governance_Rankings_The_Art_of_Measurement)

- Bhattacharya, A., Jeong, M., Gallagher, K., Muñoz Cabré, M., & Ma, X. (2019, June). “Aligning G20 Infrastructure Investment with Climate Goals & the 2030 Agenda”. Revisado el 01, diciembre 2020, de [https://www.foundations-20.org/wp-content/uploads/2019/06/F20-report-to-the-G20-2019\\_Infraestructure-Investment.pdf](https://www.foundations-20.org/wp-content/uploads/2019/06/F20-report-to-the-G20-2019_Infraestructure-Investment.pdf)
- Behn R. (2001). “Rethinking Democratic Accountability”
- Beniflah, M., Kai-Wen, I., Kaplan, A., & Santdasani, A. (2017). “The AIIB and the Future of Multilateral Infrastructure Financing”. Revisado el 01, diciembre 2020, de <https://global.upenn.edu/sites/default/files/perry-world-house/AIIBReportForCampusCopy.pdf>
- Burall S. & Neligan C. (2002). “The Accountability of International Organizations”.
- Business and Human Rights Resource Center. (2022, May 11). “Indonesia: NGOs urge AIIB to stop financing 250 million dollar Mandalika Urban Development and Tourism Project as UN Special Rapporteur questions human rights violations connecting to the project again” publicado en <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/indonesia-aiib-urged-to-stop-financing-25-billion-dollar-mandalika-urban-development-and-tourism-project-as-un-special-rapporteur-questions-human-rights-violations-connecting-to-the-project-again/> revisado el 27/12/2022.
- Callaghan, M., & Hubbard, P. (2016). “The Banco Asiático de Inversión en Infraestructura: Multilateralism on the Silk Road”. *China Economic Journal*, 9(2), 116-139. doi:10.1080/17538963.2016.1162970
- Cassidy, J., Packer, G., & Lemann, N. (2018, September 10). “The Real Cost of the 2008 Financial Crisis”. Revisado el 01, diciembre 2020, de <https://www.newyorker.com/magazine/2018/09/17/the-real-cost-of-the-2008-financial-crisis>
- Chin, G. (2012). “Two-Way Socialization: China, the World Bank, and Hegemonic Weakening”. *The Brown Journal of World Affairs*, 19(1), 211-230. Revisado el 01, diciembre 2020, de <http://www.jstor.org/stable/24590939>
- Coalition for Human Rights in Development, (2015, April 24). “Letter from NGO Forum on ADB on AIIB Safeguard Standards” Publicado en <https://rightsindevelopment.org/news/letter-from-ngo-forum-on-adb-on-aiib-safeguard-standards/> revisado el 27/12/2022
- Debevoise, W. (2019). "International Financial Institution Governance: The Role of Shareholders". *Good Governance and Modern International Financial Institutions*, 44-57. doi:10.1163/9789004408326\_004
- Drysdale, P., Triggs, A., & Wang, J. (2017, July 5). “China’s New Role in the International Financial Architecture”. Revisado el 01, diciembre 2020, de <https://eaber.org/wp-content/uploads/2020/08/aepr12182.pdf>



- EBRD (1999). "Transition report 1999 Ten years of transition"
- Edwards J. (2006). "Mastering Strategic Management – 1st Canadian Edition" Capítulo Assessing Organizational Performance.
- Einhorn J. (2001, October). "The World Bank's Mission Creep" publicado en Foreign Affairs Vol. 80, No. 5 (Sep. - Oct. 2001).
- Elkington J. (2004). "The Triple Bottom Line: Does it all Add up?". Capítulo 1: Enter the Triple Bottom Line.
- Farand, C. (2020, September 14). "Asian multilateral bank promises to end coal-related financing". Revisado el 01, diciembre 2020, de <https://www.climatechangenews.com/2020/09/11/asian-multilateral-bank-promises-end-coal-related-financing/>
- Freeman E. (1984). "Strategic Management: A Stakeholder Approach"
- Freeman C.P. (2019, December 20). "Constructive Engagement? The US and the AIIB" Publicado en <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1758-5899.12764> , revisado el 27/12/2022
- Galtung F. (1998). "Criteria for Sustainable Corruption Control" Publicado en <https://link.springer.com/article/10.1080/09578819808426704> revisado el 27/12/2022
- He, A. (2016, June 10). "China in the International Financial System: A Study of the NDB and the AIIB". Revisado el 01, diciembre 2020, de <https://www.cigionline.org/publications/china-international-financial-system-study-ndb-and-aiib>
- Henisz, W. (2000, March 03). "The Institutional Environment for Economic Growth" publicado en "*Economics and Politics*". Revisado el 10/07/2021 en <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.390.2364&rep=rep1&type=pdf>
- Horn, S., Reinhart, C., & Trebesch, C. (2020, May 04). "China's overseas lending and the looming developing country debt". Revisado el 01, diciembre 2020, de <https://voxeu.org/article/china-s-overseas-lending-and-looming-developing-country-debt-crisis>
- Horta, K. (2020, October 22). "The AIIB's Transparency Deficit by Korinna Horta & Wawa Wang". Revisado el 01, diciembre 2020, de <https://www.project-syndicate.org/commentary/asian-infrastructure-investment-bank-environmental-social-risks-by-korinna-horta-and-wawa-wang-2020-10>
- Humphrey, C. (2020, April). "From Drawing Board to Reality: The First Four Years of Operations at the Banco Asiático de Inversión en Infraestructura and Nuevo Banco del Desarrollo". Revisado el 01, diciembre 2020, de [https://www.bu.edu/gdp/files/2020/04/Humphrey\\_AIIB.NDB\\_April2020.FINAL\\_.pdf](https://www.bu.edu/gdp/files/2020/04/Humphrey_AIIB.NDB_April2020.FINAL_.pdf)



- Hurrelman A. (2017, July 28) “Empirical legitimation analysis in International Relations: how to learn from the insights – and avoid the mistakes – of research in EU studies” publicado en Contemporary Politics Volume 23, 2017.
- International Development finance club. (2018, December). "IDFC Green Finance Mapping Report 2018". Revisado el 01, diciembre 2020, de <https://www.idfc.org/wp-content/uploads/2018/12/idfc-green-finance-mapping-2017.pdf>
- Kapur D. & Webb R. (2000, August 6). “Governance-related Conditionalities of the International Financial Institutions”.
- Kjell, P. (2018, June 21). “Why is the world's newest development bank investing in coal despite its green promise?”. Revisado el 01, diciembre 2020, de <https://www.climatechangenews.com/2018/06/21/worlds-newest-development-bank-invests-coal-despite-green-promise/>
- Lall R. (2017). “Beyond Institutional Design: Explaining the Performance of International Organizations”
- Larsson, P. (2011, February 03). “Corruption and International Organizations: The United Nations and the World Bank”. Revisado el 01, diciembre 2020, de <https://isdps.se/publication/corruption-international-organizations-united-nations-world-bank/>
- Lin, J.Y. (2016). “China and the Global Economy”. Revisado el 27, diciembre 2022, de <https://www.frbsf.org/wp-content/uploads/sites/4/Lin.pdf>
- Lovrenčić, V., Brezavšček, A., Pantoš, M., Gomišček, B. (2017). “Contribution of Live Working to the Quality, Safety, Effectiveness and Efficiency of The Maintenance Processes.”
- Low L.A., Benitez B. & Cao H., (2017, May 12), “AIIB New Prohibited Practices Policy” publicado en <https://www.steptoe.com/en/news-publications/aiib-new-prohibited-practices-policy.html> revisado el 27/12/2022
- Ly, B. (2020, June 02). “The Rationale of European Countries Engage in AIIB”. Revisado el 01, diciembre 2020, de <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23311975.2020.1772619>
- Mackintosh S. (2016, September). “The Creation of the Asian Infrastructure and Investment Bank: America’s Loss and China’s Gain”.
- Martinet, L. (2015). “New international financial institutions: From multilateralism to fragmentation?” Revisado el 01, diciembre 2020, de <http://regardssurlaterre.com/en/new-international-financial-institutions-multilateralism-fragmentation>

- Moncrieffe J. (2001). “Accountability: Idea, Ideals, Constraints” publicado en <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/714000216?journalCode=fdem20> revisado el 27/12/2022
- Mouzas S. (2006). “Efficiency Versus Effectiveness in Business Networks” publicado en Journal of Business Research, Volume 59, Issues 10–11, p.p 1124–113. Link: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0148296306001469?via%3Dihub>
- NGO Forum on ADB. (2019, February 28). “Letter to AIIB: Asian Infrastructure Investment Bank’s (AIIB) Paper on the Accountability Framework” publicado en <https://www.forum-adb.org/post/asian-infrastructure-investment-bank-s-aiib-paper-on-the-accountability-framework-reflections-fro> revisado el 27/12/2022
- Oates, J.G. (2020, February 27). “Constituent Power and the Legitimacy of International Organizations”.
- Orr R.M. (2016, August 23). “Why the Asian Infrastructure Investment Bank needs resident directors” Publicado en <https://chinadialogue.net/en/business/9206-why-the-asian-infrastructure-investment-bank-needs-resident-directors/> y revisado el 27/12/2022.
- Perlez J. (2015, March 13). “With Plan to Join China-Led Bank, Britain Opens Door for Others” Publicado en por el New York Times y revisado el 27/12/2022.
- Rapkin, D., Strand, J., & Trevathan, M. (2016, August 11). “Representation and Governance in International Organizations”. Revisado el 01, diciembre 2020, de <https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/544>
- Recourse & Urgewald. (2021, October) “The Accountability Deficit: How the Asia Infrastructure Investment Bank’s complaints mechanism falls short”
- Robbins S.P. (2000) “Managing Today”
- Rotberg, R.I. (2016, October 17). “On Governance: What It Is, What It Means and Its Policy Uses”.
- Schmitz, T. (2007, May 29). “The Good, the Bad and the Governance”. Revisado el 08 de diciembre 2020, de <https://www.thebrokeronline.eu/the-good-the-bad-and-the-governance-d19/>
- Stiglitz, J. (2020, November 03). Conference: “The Visible Hand: Development Banks in Transition”. Revisado el 01, diciembre 2020, de <https://www.afd.fr/en/actualites/agenda/visible-hand-development-banks-transition>
- Suchman M.C. (1995, July) “Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches” publicado en The Academy of Management Review Vol. 20, No. 3 (Jul. 1995)

Tallberg J. & Zürn M. (2019, January 07). “The legitimacy and legitimation of international organizations: introduction and framework”.

The World Bank. (1994, April). “Development in Practice: Governance; The World Bank's Experience”. Revisado el 01, diciembre 2020, de <http://documents1.worldbank.org/curated/pt/711471468765285964/pdf/multi0page.pdf>

Udall L. (1998) “The World Bank and Public Accountability: Has Anything Changed?” pags. 391-436.

Uhlin A. (2019, August 14). “Legitimacy Struggles in Global Governance: Legitimation and Delegitimation of the Asian Infrastructure Investment Bank”. Publicado en <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/2158244019870203> .

UK Gov (2015, March 12). “UK announces plans to join Asian Infrastructure Investment Bank” Publicado en <https://www.gov.uk/government/news/uk-announces-plans-to-join-asian-infrastructure-investment-bank>, Revisado el 27/12/2022

UN/ECE (1998, April 22) “Economic Commission for Europe Opens Fifty-Third Session” publicado en <https://unece.org/DAM/press/pr1998/98gen6e.htm> revisado el 27/12/2022.

UN institute for training and research. (2017, March). "Introduction to Environmental Governance". Revisado el 01, diciembre 2020, de <https://globalpact.informea.org/sites/default/files/documents/International%20Environmental%20Governance.pdf>

UNESCAP. (2009). “What is Good Governance?”

Vaughan, W., & Ardila, S. (1992, September 16). “Economic Analysis of the Environmental Aspects of Investment Projects”. Revisado el 01, diciembre 2020, de <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Economic-Analysis-of-the-Environmental-Aspects-of-Investment-Projects.pdf>

Van Roy A. (2004). “The Global Legitimacy Game: Civil Society, Globalization and Protest”

Vymětal, P. (2008). “What is Good Governance about? The roots and the key elements of the concept”. Working Papers Fakulty mezinárodních vztahů. 2. Revisado el 01, diciembre 2020, de [https://www.researchgate.net/publication/283044746\\_What\\_is\\_Good\\_Governance\\_about\\_The\\_roots\\_and\\_the\\_key\\_elements\\_of\\_the\\_concept](https://www.researchgate.net/publication/283044746_What_is_Good_Governance_about_The_roots_and_the_key_elements_of_the_concept)

Sampford, Charles (1988). “The Rule of Law: Foundation of Constitutional Democracy”

Wilson E. (2020, April 22). “Asia: Could Covid-19 be the Making of the AIIB?” publicado en EuroMoney (<https://www.euromoney.com/article/b1191yrb8ztsqc/asia-could-covid-19-be-the-making-of-the-aiib>) revisado el 27/12/2022.

Woods, N. (1999). “Good Governance in International Organizations. Global Governance”, 5(1), 39-61. Revisado el 01, diciembre 2020, de <http://www.jstor.org/stable/27800219>

World Bank, (1992). “Governance and Development”



Universidad de  
**SanAndrés**