

CHINA Y LA GOBERNANZA GLOBAL FINANCIERA DEL AMBIENTE EN EL SIGLO XXI.

ANÁLISIS DE SUS CARACTERÍSTICAS Y NARRATIVAS Y LOS CASOS DEL BANCO DE DESARROLLO DE CHINA Y EL BANCO ASIÁTICO DE INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA¹

EDUARDO CODIANNI²

Universidad Nacional de San Martín

Recibido: 02/07/2024

Aceptado: 23/09/2024

Resumen

Las crisis permanentes de múltiples sistemas globales interactúan de tal manera que ponen en riesgo las perspectivas de la humanidad. La crisis climática y la crisis financiera, dos emergentes en la agenda internacional de la última oleada globalizadora del siglo XX, se han propagado e intensificado hasta la actualidad. En ese contexto, China resulta, en el siglo XXI, un actor relevante para la gobernanza financiera del ambiente por sus dimensiones materiales de poder económico-financiero-tecnológico, por ser uno de los mayores emisores de GEI y por su avance en la construcción de narrativas estratégicas globales de su administración de gobierno actual. En este ensayo, se propone analizar a China y la gobernanza global financiera del ambiente dando cuenta de sus características y narrativas y de dos instituciones: el Banco de Desarrollo de China (CDB) y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB).

Palabras clave: China, gobernanza financiera global, gobernanza global del ambiente, Banco de Desarrollo de China, Banco Asiático de Inversión en Infraestructura.

1 Este texto es parte del trabajo elaborado para el seminario Dinámicas del sistema internacional: China, en el marco del Doctorado en relaciones internacionales, Escuela de Política y Gobierno (EPyG), Universidad Nacional de San Martín, (UNSAM), Argentina, en el año 2023.

2 Doctorando en relaciones internacionales y profesor en la licenciatura en relaciones internacionales, EPyG, UNSAM. Correo electrónico: eduardocodianni@gmail.com / ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-4517-7819>.

China and Global Financial Governance of the Environment in the 21st Century.

Analysis of Their Characteristics and Narratives and the Cases of the China Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank

Abstract

The ongoing crises of multiple global systems interact in ways that threaten humanity's prospects. The climate crisis and the financial crisis, two emerging issues on the international agenda of the last wave of globalisation in the 20th century, have spread and intensified to the present day. In this context, China is, in the 21st century, a relevant actor for the financial governance of the environment because of its material dimensions of economic-financial-technological power, because it is one of the largest emitters of GHGs, and because of its progress in the construction of global strategic narratives of its current government administration. This essay proposes to analyse China and the global financial governance of the environment, taking into account its characteristics, narratives and two institutions: the China Development Bank (CDB) and the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB).

Key words: China, global financial governance, global environmental governance, China Development Bank, Asian Infrastructure Investment Bank.

1. Introducción

El mundo se encuentra en un estado de crisis permanente. Las crisis de múltiples sistemas globales interactúan de tal manera que ponen en riesgo las perspectivas de la humanidad (Lawrence et al., 2022). La crisis climática y la crisis financiera, dos emergentes en la agenda internacional de la última oleada globalizadora del siglo XX, se han propagado e intensificado hasta la actualidad (Banco Central Europeo [BCE], 2020). La primera muestra sus impactos con inundaciones, sequías extremas e incendios, mientras que la segunda ha quintuplicado la deuda mundial de los países desde el año 2000, incluyendo a los sectores público y privado (United Nations Conference on Trade and Development [UNCTAD], 2023).

Se puede destacar que algunos hitos permitieron forjar ciertos avances en materia de gobernanza global del cambio climático (Naciones Unidas, 2015a, 2015b), pero del informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), realizado en 2019 por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), surge que uno de los principales obstáculos es la falta de avance en la gobernanza financiera para la transición energética desde fuentes generadoras de gases efecto invernadero (GEI) hacia fuentes de energía renovables (Naciones Unidas, 2019). Al respecto, la multiplicidad de iniciativas y actores del sistema financiero internacional (SFI) que actúan en la gobernanza financiera del ambiente avanzan, pero resultan insuficientes para resolver las crisis (Focus 2030, 2023).

En ese contexto, China resulta, en el siglo XXI, un actor relevante para la gobernanza financiera del ambiente, por sus dimensiones materiales de poder económico-financiero-tecnológico, por ser uno de los mayores emisores de GEI³ y por su avance en la construcción de narrativas estratégicas globales de su administración de gobierno actual (Nathan y Zhang, 2021; Yang, 2020).

Este ensayo se propone analizar a China y la gobernanza global financiera del ambiente dando cuenta de sus características y narrativas y de dos instituciones: el Banco de Desarrollo de China (CDB, por sus siglas en inglés) y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés), sin desconocer que existen otras instituciones de China que podrían incluirse en el análisis por su relevancia en la materia, tal como el Banco de Exportación e Importación de China (CHEXIM, por sus siglas en inglés), la Corporación de Seguros de Crédito y Exportación (SINOSURE, por sus siglas en inglés), el Banco de la República Popular de China (PBC, por sus siglas en inglés) o el Nuevo Banco de Desarrollo (NDB, por sus siglas en inglés) (Gerlo y Slipak, 2022; Zhang, 2020).

En este trabajo se seleccionó el CDB por ser agente público de financiación del ambiente de China y por tener como banco nacional de desarrollo una de las mayores capacidades financieras del mundo en la materia. Asimismo, se eligió el AIIB porque, aunque no depende directamente de autoridades chinas, su impulso, sede principal, mayoría accionaria y proyectos principales están asociados a China, lo que lo posiciona como uno de los bancos multila-

3 Según datos de algunas instituciones extranjeras, en 2015 China emitió 10,4 mil millones de toneladas de CO₂, lo que representa el 29% de las emisiones globales totales de CO₂ (Bo, 2019).

terales de desarrollo con mayor presencia y proyección en este aspecto. Ambas instituciones son, además, representativas de las narrativas y estrategias de China en el siglo XXI.

2. Desarrollo

2.1 La Gobernanza global, financiera y del ambiente

A la gobernanza global se la puede considerar desde diferentes dimensiones y definiciones (Domínguez y Velázquez Flores, 2018; Rosenau y Czempiel, 1992). Algunas investigaciones acentúan la manera de resolver problemas de bienes comunes globales (Zurn, 2012); otras la entienden como mecanismo para abordar y gestionar conflictos de varios sistemas globales (Miller, 2007) y abarcan una amplia gama de acuerdos, mecanismos e instituciones para el arreglo de problemas transnacionales (Weiss y Wilkinson, 2014).

En particular, a la gobernanza financiera global se la puede entender como el conjunto de reglas formales e informales de diferentes actores con diversos niveles de autoridad en las relaciones financieras que trascienden fronteras nacionales (Drezner, 2014 y Madhur, 2012, como se citaron en Domínguez y Velázquez Flores, 2018). En este sentido, las sucesivas crisis financieras internacionales demandan revisar la constitución y el rol desempeñado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y los bancos nacionales y multilaterales de desarrollo (BMD) (Fondo Monetario Internacional, 2023).

Por su parte, la gobernanza ambiental global involucra a una gama de actores de la sociedad civil, Estados, organizaciones regionales e internacionales y sus redes con el objetivo de fomentar cooperación y regulación ambiental a través de diferentes convenciones y arreglos (Vogler, 2005, como se citó en Domínguez y Velázquez Flores, 2018). Uno de los problemas de la gobernanza ambiental global refiere a la dificultad para aplicar las convenciones y arreglos internacionales a nivel local por las restricciones financieras y la enorme brecha entre objetivos y responsabilidades (Busby, 2010, como se citó en Domínguez y Velázquez Flores, 2018).

Transitar desde un modelo energético basado en combustibles fósiles hacia uno sustentable requiere un gran volumen de financiamiento internacional (Focus 2030, 2023). En ese sentido, la gobernanza financiera global y la gobernanza ambiental global se cruzan, como también sus crisis y complejidades. A continuación se presentan características, narrativas y la gobernanza global financiera del ambiente de China y se analizan el CDB y el AIIB.

2.2 China y la gobernanza global financiera del ambiente

China es un actor relevante para la gobernanza global financiera del ambiente por sus dimensiones materiales de poder económico-financiero-tecnológico, por ser uno de los mayores emisores de GEI⁴ y por la construcción de narrativas estratégicas globales en la que la

4 China posee matriz energética primaria dependiente en un 90% de fuentes fósiles y, desde el año 2005, ostenta el

administración actual china viene avanzando (Bo, 2019). A dichas narrativas se las pueden enmarcar en algunos de los enfoques sobre la gobernanza global aportados desde China, tal como la *gobernanza relacional*, entendida como el proceso de negociación de arreglos de relaciones complejas en una comunidad de manera recíproca y cooperativa entre sus miembros en un marco de confianza mutua, y el *Tianxia*, filosofía del mundo que trasciende la perspectiva del Estado-nación, acoge las diferencias y trabaja todas las cuestiones en simultáneo, reemplazando el sistema westfaliano como fuente de conflictos internacionales (Qin, 2016; Zhao y Qi, 2022).

Hacia 2014, Xi Jinping, máxima autoridad del país, afirmaba que China trabajaba en la reforma del sistema internacional y la gobernanza global. En 2017, la narrativa avanzó hacia trabajar para construir una comunidad de futuro compartida para la humanidad. En 2018, planteaba una participación activa de China liderando la reforma del sistema de gobernanza global (Nathan y Zhang, 2021; Yang, 2020; Zhang y Orbie, 2019).

Las narrativas estratégicas ambientales de China se modificaron desde 2009 hasta la actualidad. China pasó de describirse como víctima de un régimen climático injusto, dominado por los países desarrollados, a presentarse como líder en avances de transformación contra el cambio climático.⁵ Este cambio de narrativa se gestó en paralelo al avance del dominio chino de nuevas tecnologías para la generación de energía bajas en emisiones,⁶ la presión internacional por las emisiones de GEI, el retiro de Estados Unidos de la gobernanza ambiental global durante el gobierno de Donald Trump y el empeoramiento de las condiciones ambientales al interior del país que generó diferentes demandas de la sociedad (Yang, 2020; Zhang y Orbie, 2019).

Estos cambios podrían mostrar cierta preocupación china en relación con su seguridad energética, estructura industrial desequilibrada, efectos de la contaminación en la salud pública y la necesidad de cambio del modo de desarrollo extensivo a la desaceleración del desarrollo⁷ (Hilton y Kerr, 2017, como se citó en Zhang y Orbie, 2019).

En apariencia, la gobernanza global del ambiente china no presenta un enfoque compe-

primer lugar como emisor de CO₂. Esta situación genera importantes problemáticas ecológico-distributivas al interior del país, que incluso constituyen una prioridad para el Partido Comunista Chino, que ha hecho explícita la necesidad de dominio de las tecnologías vinculadas a la transición energética. La principal fuente de energía primaria es el carbón (65%), seguida del petróleo (20%), la hidroeléctrica (8%), el gas natural (5%), las renovables —como la eólica y solar— (1%) y la nuclear (1%) (Slipak y Ghiotto, 2019).

- 5 En esta nueva narrativa estratégica presentada al mundo luego del discurso de Xi Jinping en la Conferencia sobre el Clima de París de 2015, se abrevó por la construcción de un futuro compartido de la humanidad más allá de las diferencias de tamaño y económicas y valorizó el principio de responsabilidad compartida y diferenciada y la idea de ganar-ganar en la gobernanza global del ambiente.
- 6 China actualmente es el país líder en cuanto a generación de energía solar, eólica, hidroeléctrica y geotérmica. La participación de la energía solar y eólica sobre la generación eléctrica pasó de un 0,06% en el año 2000 a un 6,77% en 2017. También en este período redujo drásticamente sus indicadores de uso de energía y de emisiones de CO₂ por unidad de PBI. Ver en: <https://www.enerdata.net/>.
- 7 La "nueva normalidad" se relaciona con desacelerar la tasa de crecimiento económico con base en el consumo interno, pero también reducir al interior de la propia China los procesos fabriles basados en bajos salarios, migrados hacia la periferia asiática del país. Asimismo, aquellos intensivos en emisión de dióxido de carbono y uso de fuentes fósiles, que comienzan a migrar hacia África y América Latina (Slipak, 2016).

titivo con Estados Unidos como en comercio u otras áreas, sino que mantiene el *statu quo* a través de los acuerdos existentes, como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)⁸ y el Acuerdo de París (Naciones Unidas, 2015b).

Sin embargo, China podría estar desafiando al modelo liberal de occidente con un proyecto de capitalismo global a través de una superestructura institucional paralela, principalmente financiera por medio de diferentes instituciones e iniciativas (Dominguez y Velázquez Flores, 2018). Denominada como *globalización inclusiva* o un *nuevo régimen de cooperación*, China presenta algunas cuestiones particulares, tal como: la interconectividad, las inversiones en infraestructura y una superestructura institucional financiera⁹ controlada por los Estados para desarrollar sus iniciativas, tal como la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés) (Liu et al., 2018).

Al mismo tiempo, las instituciones financieras chinas actúan de manera cooperativa con las instituciones de otras regiones, como el Banco Africano de Desarrollo (DAB, por sus siglas en inglés), el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento (BRF) y otras instituciones multilaterales de desarrollo del grupo del BM. Esos acuerdos de cooperación no siempre son simétricos, dado que China podría ser en la actualidad el banco de desarrollo más grande del mundo, puesto que sus instituciones prestan más dinero que todas las instituciones de los países desarrollados juntas (Chin y Gallagher, 2019).

Si se consideran estas asimetrías, el BRI y su financiación podrían, en lugar de ser un ámbito de beneficio mutuo, convertir a las entidades y países socios¹⁰ en partes de la cadena de suministro para China. Es decir, si la estructura de gobernanza financiera global depende del balance de poder y sus cambios, China podría modelar la gobernanza financiera global al transformar el SFI a través del fortalecimiento de sus instituciones financieras de desarrollo que reflejan sus valores e intereses (Zhou y Esteban, 2018). Asimismo, en lugar de ir hacia una financiación para la transición energética, podría estar avanzando en la financiación de la adición energética, es decir, la suma de financiación de energías renovables con la de combustibles fósiles (Oil Change International, 2022, 2024).

8 La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático entró en vigor el 21 de marzo de 1994. Hoy en día, tiene una membresía casi universal. Los 197 países que han ratificado la Convención se denominan “partes en la Convención”. Junto con el Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica y la Convención de Lucha contra la Desertificación, surgió de la Cumbre de la Tierra de Río en 1992. Ver en: <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/que-es-la-convencion-marco-de-las-naciones-unidas-sobre-el-cambio-climatico>.

9 Para financiar el BRI, participan el Fondo de la Ruta de la Seda (SRF, por sus siglas en inglés), el CDB, el CHEXIM, el ABII, el Nuevo Banco de Desarrollo (NBD, por sus siglas en inglés) y el Acuerdo de Reservas de Contingencia (ARC, por sus siglas en inglés) (Wang, 2016).

10 Hacia 2020, China ya había firmado acuerdos con más de 138 países, muchos del sur global, y más de 30 organizaciones internacionales, y seguía en expansión (Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, 2023c).

2.3 El Banco de Desarrollo de China

El sistema financiero bancario de China ha estado en el centro de su transición al capitalismo e integración al mercado mundial. Los bancos estatales controlan cerca de 20000 millones de dólares en activos, los más grandes del mundo (Wang, 2016).

En ese marco, el CDB se estableció en 1994 como parte de la estrategia del Gobierno chino para impulsar desde diferentes instituciones¹¹ nuevas políticas orientadas por bancos de desarrollo. Además, surgieron el Banco de Desarrollo Agrícola de China (FDB) y el CHEXIM. Hacia 2018, el CDB llegó a ser uno de los bancos con mayor capacidad financiera, con activos por más de 2,3 billones de dólares (Chen, 2019; Xu, 2018).

El CDB se autoidentifica como un agente público de financiación del ambiente (China Development Bank, 2023), lo que China denomina la *civilización ecológica*¹² (Barone y Spratt, 2015). La financiación del ambiente del CDB se enmarca en una serie de cambios en la política regulatoria ambiental interna del país, establecidos por la Comisión Reguladora Bancaria China (CBRC), la cual les exige a todas las instituciones financieras públicas y privadas que informen sobre una serie de indicadores clave de desempeño ecológico (KPI, por sus siglas en inglés)¹³ (CBRC, 2014).

Al respecto, el CDB, en 2009, estableció seis prioridades ecológicas operativas: (1) crear conciencia sobre cambio climático; (2) mejorar la gobernanza; (3) apoyar estrategias estatales; (4) cumplir compromisos globales; (5) ofrecer finanzas inclusivas; y (6) promover la armonía social. Además, cuenta con un mandato medioambiental con tres directrices ecológicas: (a) civilización ecológica; (b) desarrollo de clientes ecológicos; y (c) desarrollo autosustentable (China Development Bank, 2023).

Su cartera de préstamos calificada verde —por estar dirigida a proyectos y actividades sustentables— posicionó al CDB como uno de los actores relevantes de China en la gobernanza global financiera del ambiente. Sin embargo, además de realizar inversiones en proyectos en energía solar y térmica, ferrocarriles y transporte público, también lo realiza en infraestructura a gran escala en minería, petróleo, aviación y construcción (Macfarlane y Mazzucato, 2018; Wang, 2016).

En el contexto de aumento de inversiones en energías renovables de China, que pasó del 8 al 46 por ciento del total de inversiones mundiales, entre 2004 y 2014, el CDB informó que en 2018 había destinado 1900 millones de dólares en créditos verdes, lo que lo conver-

11 El CDB es propiedad de cuatro organismos estatales chinos: el Ministerio de Finanzas, el Ministerio de Inversión Central Huijin, Buttonwood Investment Holding Co. y el Consejo Nacional de la Caja de Seguridad Social (China Development Bank, 2023).

12 La noción de construir una civilización ecológica, escrita en la constitución del Partido Comunista Chino (PCCh) en 2012 como solución a los problemas ambientales, incluyó reducir para 2030 las emisiones de GEI entre un 60 y un 65 por ciento por debajo de los niveles de 2005 en respuesta al Acuerdo de París de 2015 con sus empresas y bancos estatales, liderando la iniciativa (Wang et al., 2014).

13 Los KPI consideran algunos documentos, tales como el esquema Integral de Ahorro Energético y Reducción de Emisiones y la Planificación de Protección Ambiental del 12º Plan Quinquenal y de las Directrices de Crédito Verde de 2012. Ver en: <https://iiscal.org/wp-content/uploads/2020/05/Directrices-de-Cr%C3%A9dito-Verde-.pdf>.

tiría en uno de los mayores prestamistas verdes en China y en el resto del mundo (China Development Bank, 2023; Mazzucato y Semieniuk, 2018).

El CDB destaca en sus informes que participa en las instancias de gobernanza global del ambiente, tales como el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), además de contribuir en los ODS 2030 y en la Iniciativa del Reporte Global (GRI, por sus siglas en inglés) (China Development Bank, 2023).

Asimismo, ha logrado avances en la transparencia de la financiación climática a través de directrices sociales y ambientalmente responsables, pero estos no son significativos (Gallagher et al., 2012). Además, no adoptó los Principios del Ecuador,¹⁴ uno de los estándares internacionales para las finanzas responsables, y existen dudas respecto a las posibles tensiones entre las necesidades ambientales y el crecimiento económico de China, dado que el propio CDB expresa que su trabajo está en línea con la satisfacción de las necesidades de crecimiento e infraestructura del país. Dichas necesidades de crecimiento podrían anular iniciativas ecológicamente superadoras¹⁵ (Barone y Spratt, 2015; Xu, 2018).

El CDB declara que un tercio de sus inversiones internacionales clasifican como infraestructura sostenible, pero esas cifras combinan inversión en transporte público y energía solar con inversiones en oleoductos (Wang, 2016). Además, es uno de los líderes en financiar proyectos con mayores emisiones de GEI —a partir de las centrales de carbón— y es socio de la Corporación Nacional de Petróleo de China (CNPC)¹⁶ (Barone y Spratt 2015). Dadas las escasas posibilidades de realizar consultas públicas, varias organizaciones de la sociedad civil (OSC) ponen en duda el cumplimiento efectivo de las directrices de crédito verde¹⁷ de China (Friends of the Earth United States, 2017).

2.4 El Banco Asiático de Inversión en Infraestructura

El AIIB fue creado por el impulso de China junto a 57 miembros fundadores en 2016, con un capital inicial de 100000 millones de dólares, con mayoría accionaria de China y oficina física en su capital, Beijing. Es un banco multilateral de desarrollo (BMD) con la misión de financiar la construcción de infraestructura de transporte, energética y digital de gran envergadura para conectar Asia con el resto del mundo. Hacia 2023, contaba con 109 países

14 Los Principios de Ecuador son un conjunto de directrices para la gestión de los aspectos sociales y ambientales de los proyectos de inversión, elaboradas a instancias de la Corporación Financiera Internacional (CFI) y del BM y asumidas voluntariamente por las instituciones financieras. Ver en: https://equator-principles.com/app/uploads/EP4_Spanish.pdf.

15 Por ejemplo, en transporte, el CDB proporcionó préstamos por 237000 millones de dólares en 2018 para ferrocarriles, una opción ecológica con bajas emisiones de carbono. Pero ese mismo año realizó préstamos por 411000 millones de dólares a rutas y aeropuertos (China Development Bank, 2023).

16 Ver el Reporte anual 2018 de la Corporación Nacional de Petróleo de China en: <https://www.cnpc.com.cn/en/2014enbvfg/201907/c9318a5301b1471dba8122de3a63f6d9/files/124e79a378e44857a392ccdee63af9c6.pdf>.

17 Las directrices verdes de China son reconocidas como ejemplo de políticas de finanzas sostenibles tanto por sus ambiciones medioambientales como por sus exigencias para que los bancos chinos cumplan con las leyes del país anfitrión y normas internacionales en materia de préstamos extranjeros Ver en: <https://iiscal.org/wp-content/uploads/2020/05/Directrices-de-Cr%C3%A9dito-Verde-.pdf>.

miembros aprobados, divididos en regionales (pertenecen a Asia y Oceanía) y no regionales (resto del mundo). Los regionales tienen el 75% de las acciones según el acuerdo constitutivo. En este tiempo, aprobó préstamos por más de 30000 millones de dólares para 163 proyectos (Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, 2023a).

Los documentos constitutivos del AIIB, su estructura de gobierno, sus principios y ciertas políticas —como el Marco Ambiental y Social (MAS),¹⁸ que contiene sus estándares ambientales y sociales y deben ser aceptados por sus prestatarios— comparten similitudes con otros BMD, aunque sus proyectos son decididos con base en tres temas clave: infraestructura sustentable, conectividad transfronteriza y movilización del capital privado (Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, 2023b). Las narrativas del AIIB evolucionaron desde su lema inicial de *magro, limpio y verde*, para identificar sus valores fundamentales de lucha contra la corrupción y priorización de proyectos ambientales,¹⁹ hacia el eslogan *construir la infraestructura para el mañana (Infrastructure for Tomorrow, I4T)*, señalando su intención de financiar infraestructura verde con criterios de sostenibilidad²⁰ (ambiental, ecológica y financiera), innovación y conectividad (Andronova y Shelepov, 2018; Wang, 2019).

El AIIB estableció que la mitad de los proyectos que financie hasta 2025 contribuyan a acciones de mitigación y adaptación frente al cambio climático, según estableció el Acuerdo de París (Naciones Unidas, 2015b). En 2020, Jin Liqun,²¹ el presidente del AIIB, declaró que ya no financiaría ninguna planta de carbón o proyectos relacionados con este (Farand, 2020). Sin embargo, desde 2019 hasta 2022, su inversión en combustibles fósiles fue casi el doble que la destinada a energías limpias.

En la Conferencia de las partes N° 26 (COP 26)²² de noviembre de 2021, el AIIB, junto con otros BMD,²³ lanzaron la Declaración de Ambición Climática Colectiva y anunciaron

18 Todos los proyectos financiados por el AIIB deben cumplir con las condiciones establecidas en el MAS. También presenta una lista de catorce actividades ambiental y socialmente excluidas del financiamiento por parte del AIIB, entre las que se incluyen los desalojos forzados y actividades en territorios protegidos por convenciones internacionales, como Bonn, Ramsar y el Convenio sobre Diversidad Biológica (Environmental and Social Framework, 2021).

19 El AIIB definió cuatro prioridades temáticas: (i) infraestructura verde (apoyando el cumplimiento de objetivos ambientales); (ii) conectividad y cooperación regional (carreteras, ferrocarriles, puertos, oleoductos en Asia Central, rutas marítimas en el sudeste asiático y Medio Oriente); (iii) infraestructura habilitada por la tecnología (telecomunicaciones, soluciones tecnológicas de resiliencia climática global.); y (iv) movilización de capital privado (en asociación con otros BMD, Gobiernos, financiadores privados) (Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, 2023c).

20 Ambientalmente aborda los impactos ecológicos, como la calidad del agua y el aire, la biodiversidad, la contaminación y el cambio climático; financiera y económicamente apoya proyectos con un sólido retorno de la inversión que elevan el crecimiento económico y aumentan la productividad; socialmente brinda acceso inclusivo, particularmente a los ciudadanos excluidos del acceso a los servicios de infraestructura (Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, 2023c).

21 “Permítanme ser muy claro: no voy a financiar ninguna central eléctrica a carbón; además, el AIIB no financiará ningún proyecto que está funcionalmente relacionado con el carbón” (Farand, 2020, párr. 2). Traducción propia.

22 Conferencia de las Partes N° 26 establecida por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Es una cumbre anual donde se reúnen los órganos de negociación del régimen internacional de cambio climático y se adoptan decisiones vinculantes para las partes. Ver en: <https://unfccc.int/es/process/bodies/supreme-bodies/conference-of-the-parties-cop>.

23 AIIB junto al Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Banco de Desarrollo del Consejo de Europa, Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, Banco Europeo de Inversiones, Grupo Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Islámico de Desarrollo, Nuevo Banco de Desarrollo, Grupo del Banco Mundial (COP 26, 2021).

que priorizarían sus financiamientos para dismantelar la industria del carbón y otras con alta emisión de GEI (Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, 2021). Pero, por otro lado, el AIIB no firmó la Declaración Sobre el Apoyo Público Internacional a la Transición a Energías Limpias, documento conjunto de Gobiernos y BMD para priorizar la transición a las energías renovables y poner fin a la extracción de combustibles fósiles (Clean Energy Transition, 2021).

En noviembre de 2022, actualizó su Estrategia del Sector Energético, que define marco y principios²⁴ para orientar la planificación de la cartera de proyectos del sector. Para evaluar si un proyecto se alinea con el Acuerdo de París, toma como indicador los compromisos de las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC, por sus siglas en inglés) de cada país (Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, 2023d). Pero esta estrategia choca con lo expresado por PNUMA en su reporte de emisiones de 2022: aunque todos los países cumplan sus NDC, la temperatura global aumentaría como mínimo 2,4 °C, muy por encima del límite de 1,5 °C (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2022; United Nations Environment Programme, 2022).

3. A modo de conclusión

En este ensayo se analizó a China y la gobernanza global financiera del ambiente en el siglo XXI, dando cuenta de sus características, narrativas y a dos de sus instituciones: el Banco de Desarrollo de China y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. La gobernanza global es una cuestión en disputa y China transita entre el *statu quo* de su participación en las reglas e instituciones existentes y el avance de sus narrativas estratégicas y la participación cada vez mayor de instituciones con sus valores e intereses.

En particular, la gobernanza global financiera del ambiente encuentra en China a un actor relevante por sus dimensiones materiales de poder económico-financiero-tecnológico, por ser uno de los mayores emisores de GEI y por su posicionamiento narrativo como líder en la transformación (Nathan y Zhang, 2021; Yang, 2020). El CDB y el AIIB son una muestra del posicionamiento de las instituciones del sistema financiero chino en la gobernanza global financiera del ambiente. Asimismo, podrían representar una respuesta a la deficiente gobernanza global de los BMD tradicionales y un catalizador para dar forma a un nuevo orden financiero global, a través de una estructura financiera controlada por Estados para la inversión en infraestructura (Wang, 2019).

24 Se establecieron tres principios adicionales para determinar la elegibilidad de operaciones en miembros extrarregionales. Cada proyecto debe al menos financiar (demostrando los beneficios para Asia a través de los resultados de un proyecto): (i) prioritariamente, apoyar el comercio y la conectividad con Asia (puertos, enlaces de transporte, generación y transmisión de energía y gasoductos; de acuerdo con la prioridad temática de conectividad entre países); (ii) bienes públicos globales (generación de energía renovable —transmisión y almacenamiento—, de acuerdo con las contribuciones nacionales determinadas (NDC) del país definidas en el Acuerdo de París; alineado con la prioridad temática de infraestructura sostenible); u (iii) otras inversiones en países que el Directorio considere que están geográficamente próximos y estrechamente integrados económicamente con Asia (Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, 2023d).

Está en debate si ambos se establecieron para servir a los objetivos de la estrategia china para su seguridad energética, estructura industrial desequilibrada, efectos de la contaminación en la salud pública y la necesidad de cambio de modo de desarrollo extensivo a la desaceleración del desarrollo o para avanzar en una transformación real de la gobernanza global financiera del ambiente y de beneficio mutuo (Hong, 2017).

Se pueden señalar avances y estrategias en la gobernanza global financiera del ambiente de las dos instituciones financieras chinas analizadas, pero son insuficientes. En lugar de financiación para la transición energética, parecería —tal como indican varios datos— que el CDB y el AIIB avanzan en la financiación de la adición energética, es decir, la suma de financiación de energías renovables con la de combustibles fósiles (Oil Change International, 2024). Por eso, uno de los desafíos es continuar con investigaciones sobre las instituciones financieras chinas para situar blanco (o, mejor, verde) sobre negro respecto a la gobernanza global financiera del ambiente, más allá de las narrativas estratégicas, los documentos formales y las convenciones y arreglos internacionales.

En ese sentido, en la misma línea utilizada aquí, se podría avanzar en investigaciones sobre otras instituciones relevantes de China para la gobernanza global financiera del ambiente, tal como el Banco de Exportación e Importación de China, la Corporación de Seguros de Crédito y Exportación, el Banco de la República Popular de China o el Nuevo Banco de Desarrollo, que no fueron analizadas en este artículo.

Bibliografía

- Andronova I. y Shelepov A. (2018). Engagement between the New Development Bank and Other Development Banks: A Formal Basis for Future Cooperation. *International Organisations Research Journal*, 13(1). 99-113. <https://iorj.hse.ru/data/2018/05/23/1149409492/Engagement%20between%20the%20New%20Development%20B..al%20Basis%20for%20Future%20Cooperation.pdf>
- Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. (2 de noviembre de 2021). *Collective Climate Ambition: A Joint Statement at COP26 by the Multilateral Development Banks*. https://www.aiib.org/en/news-events/news/2021/_download/COP26-Joint-MDB-Climate-AmbitionStatement.pdf
- Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. (2023a). *Members and prospective members of the Bank*. <https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/index.html>
- Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. (2023b). *Articles of agreement*. <https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/articles-of-agreement/index.html>
- Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. (2023c). *Who we are. Infrastructure for tomorrow*. <https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/infrastructure-for-tomorrow/overview/index.html>
- Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. (2023d). *Energy Sector Strategy: Sustainable Energy for Tomorrow*. https://www.aiib.org/en/policies-strategies/strategies/sustainable-energy-asia/.content/index/_download/AIIB-Energy-Sector-Strategy-Update_Final_Nov-2022.pdf
- Banco Central Europeo. (2020). *Guía sobre riesgos relacionados con el clima y el ambiente. Expectativas supervisoras en materia de gestión y comunicación de riesgos*. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.202011finalguideonclimate-relatedandenvironmentalrisks~58213f6564.es.pdf>

- Barone, B. y Spratt, S. (2015). Development Banks from the BRICS. *Institute of Development Studies. Evidence Report 111*, (2), 20-37. www.ids.ac.uk/publications/development-banks-from-the-brics.
- Bo, Y. (2019). China's Role in Global Climate Governance and Causal Analysis. En Wang, W y Liu, Y. (Eds), *Annual Report on China's Response to Climate Change (2017)*. *Research Series on the Chinese Dream and China's Development Path* (pp. 39-48). Springer. https://doi.org/10.1007/978-981-13-9660-1_5.
- China Banking Regulatory Commission. (2014). *Notice of the China Banking Regulatory Commission on Key Performance Indicators of Green Credit Implementation*. CBRC General Office. No. 186. <https://www.cbirc.gov.cn/en/view/pages/ItemDetail.html?docId=68037&itemId=981>.
- China Development Bank. (2023). *About CBD*. https://www.cdb.com.cn/English/gykh_512/khjj/.
- Chen, M. (2019). State Actors, Market Games: Credit Guarantees and the Funding of China Development Bank. *New Political Economy*, 25(3), 453-468. <https://doi.org/10.1080/13563467.2019.1613353>.
- Chin, G. T. y Gallagher, K. P. (2019). Coordinated Credit Spaces: The Globalization of Chinese Development Finance. *Development and Change*, 50(1), 245-274. <https://doi.org/10.1111/dech.12470>.
- Clean Energy Transition. (2021). *Statement on International Public Support for the Clean Energy Transition*. The National Archives. <https://ukcop26.org/statement-on-international-public-support-for-the-clean-energy-transition/>.
- Dialogue Earth. (24 de octubre de 2022). *Opinión: Exigimos una mayor participación pública y salvaguardas al BAI*. <https://dialogochino.net/es/comercio-y-inversiones-es/59762-opinion-exigimos-una-mayor-participacion-publica-y-salvaguardas-al-bai/>.
- Domínguez, R. y Velázquez Flores, R. (2018). Global Governace. *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. <https://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-508>.
- Environmental and Social Framework. (2021). *Banco Asiático de Inversión en Infraestructura*. <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/strategies/corporate-strategy.html>
- Farand, C. (11 de septiembre de 2020). *Asian multilateral bank promises to end coal-related financing*. Climate Home News. <https://www.climatechangenews.com/2020/09/11/asian-multilateral-bank-promises-end-coal-related-financing>.
- Fondo Monetario Internacional. (12 de abril de 2023). *Las tasas más altas de inflación y de interés ponen a prueba al sistema financiero mundial*. FMI Blog. <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2023/04/11/global-financial-system-tested-by-higher-inflation-and-interest-rates>.
- Friends of the Earth United States. (2017). *Investing in a Green Belt and Road? Assessing the Implementation of China's Green Credit Guidelines Abroad*. https://foe.org/wp-content/uploads/2017/12/ChinaGreenBelt_Dec2017.pdf.
- Gallagher, K. P., Irwin, A. y Koleski, K. (2012). The New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America. *Inter-American Dialogue*, 1-10. https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2012/02/IAD8542_China_Abstract_021512e2-finalabstract_1.pdf.
- Gerlo, J. y Slipak, A. (2022). *Los financistas silenciosos. ¿Qué son las agencias de crédito a la exportación? ¿Pueden tener un rol en la transición energética?* Fundación Ambiente y Recursos Naturales. https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2022/12/DOC_ECA_links.pdf.
- Hong, P. (2017). *Strengthening national policy capacity for jointly building the Belt and Road towards the Sustainable Development Goals*. Department of Economic and Social Affairs, United Nations. https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/2017_cdas_beltandroadb.pdf.
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (2022). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2>.
- Lawrence, M., Janzwood, S. y Homer-Dixon, T. (2022). *What Is a Global Polycrisis? And how is it different from a systemic risk?* Cascade Institute. <https://cascadeinstitute.org/wp-content/uploads/2022/04/What-is-a-global-polycrisis-v2.pdf>.
- Liu, W., Dunford, M. y Gao, B. (2018). A discursive construction of the Belt and Road Initiative: From neo-libe-

- ral to inclusive globalization. *Journal of Geographical Sciences*, 28(9), 1199-1214. <https://doi.org/10.1007/s11442-018-1520-y>.
- Macfarlane, L. y Mazzucato, M. (2018). *State Investment Banks and Patient Finance: An International Comparison*. UCL Institute for Innovation and Public Purpose. Working Paper Series. <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/publications/2018/feb/state-investment-banks-and-patient-finance-international-comparison-0>.
- Mazzucato, M. y Semieniuk, G. (2018). Financing renewable energy: Who is financing what and why it matters. *Technological Forecasting and Social Change*, (127), 8-22. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2017.05.021>.
- Miller Clark A. (2007). Democratization, International Knowledge Institutions, and Global Governance. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(2), 325-357. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00359.x>.
- Naciones Unidas. (2015a). *Cambio climático. Abordar el cambio climático*. Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/climate-action/>.
- Naciones Unidas. (2015b). *Acuerdo de París*. https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf.
- Naciones Unidas. (2019). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019_Spanish.pdf
- Nathan, A. J. y Zhang, B. (2021). "A shared future for mankind": Rhetoric and reality in Chinese foreign policy under Xi Jinping. *Journal of Contemporary China*, 31(133), 57-71. <https://doi.org/10.1080/10670564.2021.1926091>.
- Focus 2030. (2023). Summit for a New Global Financing Pact. <https://focus2030.org/Summit-for-a-New-Global-Financing-Pact-towards-more-commitments-to-meet-the>.
- Oil Change International. (1 de noviembre de 2022). *At a Crossroads: Assessing G20 and MDB international energy finance ahead of stop funding fossils pledge deadline*. <https://archive.oilchange.org/2022/11/01/g20-at-a-crossroads/>.
- Oil Change International. (Abril de 2024). *Public Enemies: Assessing MDB and G20 international finance Institutions energy finance*. <https://www.oilchange.org/wp-content/uploads/2024/04/G20-Public-Enemies-April-2024.pdf>.
- Qin, Y. (2016). A Relational Theory of World Politics. *International Studies Review*, 18(1), 33-47. <https://doi.org/10.1093/isr/viv031>.
- Rosenau, J. N. y Czempiel, E. O. (1992). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511521775>.
- Slipak, A. (2016). *Políticas de la República Popular de China ante el Cambio Climático, su Seguridad Energética e implicancias para América Latina*. II° Congreso de Economía Política Internacional. Universidad Nacional de Moreno. Buenos Aires, Argentina, 9 y 10 de noviembre de 2016. <http://www.cepi.unm.edu.ar/ii-cepi-documento-de-resumenes/>.
- Slipak, A. y Ghiotto, L. (2019). América Latina en la Nueva Ruta de la Seda. El rol de las inversiones chinas en la región en un contexto de disputa (inter) hegemónica. *Cuadernos del CEL*, IV(7), 1-30. <http://www.celcuadernos.com.ar/upload/pdf/2.%20Slipak%20y%20Ghiotto.pdf>.
- United Nations Conference on Trade and Development. (2023). *A world of debt. A growing burden to global prosperity*. Report 2024. <https://unctad.org/publication/world-of-debt>.
- United Nations Environment Programme. (27 de octubre de 2022). *Emissions Gap Report 2022*. <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2022>.
- Wang, H. (2019). The New Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank: China's Ambiguous Approach to Global Financial Governance. *Development and Change*, 50(1), 221-244. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/dech.12473>.
- Wang, Y. (2016). *The Sustainable Infrastructure Finance of China Development Bank: Composition, Experience and Policy Implications*. Global Economic Governance Initiative, Boston University. www.bu.edu/pardees-school/files/2016/07/Wang.New_Final_.pdf.

- Wang, Z., He, H. y Fan, M. (2014). The Ecological Civilization Debate in China: The Role of Ecological Marxism and Constructive Postmodernism-Beyond the Predicament of Legislation. *Monthly Review*, 66(6), 37-59. <https://monthlyreview.org/2014/11/01/the-ecological-civilization-debate-in-china/>.
- Weiss, T. G. y Wilkinson, R. (2014). Rethinking global governance? Complexity, authority, power, change. *International Studies Quarterly*, 58(1), 207-215. <https://doi.org/10.1111/isqu.12082>.
- Xu, Q. (2018). China Development Bank: Born Bankrupt, Born Shaper. En Griffith Jones, S. y Ocampo, J. A. (Eds.), *The Future of National Development Banks* (pp. 1-38). Cambridge University Press. <https://academic.oup.com/book/35971/chapter-abstract/311579929?redirectedFrom=fulltext>.
- Yang Yi, E. (2020). China's Strategic Narratives in Global Governance Reform under Xi Jinping. *Journal of Contemporary China*, 30(128), 299-313. <https://doi.org/10.1080/10670564.2020.1790904>.
- Zhang, H. (2020). Regulating Green Bond in China: Definition Divergence and Implications for Policy Making. *Journal of Sustainable Finance & Investment*, 10(2), 141-156. <https://doi.org/10.1080/20430795.2019.1706310>.
- Zhang, Y. y Orbie, J. (2019). Strategic narratives in China's climate policy: Analysing three phases in China's discourse coalition. *The Pacific Review*, 34(1), 1-28. <https://doi.org/10.1080/09512748.2019.1637366>.
- Zhao, X, y Qi, Y. (2022). Three Decades of Climate Policymaking in China: A View of Learning. *Sustainability*, 14(4). <https://www.mdpi.com/2071-1050/14/4/2202>.
- Zhou, W. y Esteban, M. (2018). Beyond Balancing: China's approach towards the Belt and Road Initiative. *Journal of Contemporary China*, 27(112), 487-501. <https://doi.org/10.1080/10670564.2018.1433476>.
- Zurn, M. (2012). Global governance as multi-level governance. En Levi-Faur, D. (Ed.), *Oxford handbook of governance*, 51, 730-743. Oxford University Press. https://wzb.eu/system/files/docs/ipl/gg/global_governance_as_multi-level_governance.pdf.