



CEL
CENTRO DE
ESTUDIOS
LATINOAMERICANOS

CUADERNOS
de
CEL



LOS “CONSENSOS” COMO CONDICIONANTES SISTÉMICOS PARA LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE AMÉRICA LATINA: DE WASHINGTON A BEIJING

Luciano Bolinaga

Luciano Bolinaga es Graduado del Programa de Estudios Posdoctorales, UNTREF. Doctor en Relaciones Internacionales, UNR. Magister en Relaciones Internacionales con Orientación Asia Pacífico, UNLP-IRI. Licenciado en Relaciones Internacionales, UNR. Director del «Grupo de Estudios del Asia y el Pacífico», Director del «Centro de Altos Estudios en Ciencias Sociales» y Pro-Secretario de Investigación en la Universidad Abierta Interamericana (sede Rosario, Argentina).

1. PLANTEO DEL PROBLEMA Y ESQUEMA TEÓRICO-CONCEPTUAL

Las potencias periféricas del sistema internacional siempre han estado bajo la influencia de las grandes potencias. En la génesis de la matriz interestatal propia del sistema, los instrumentos jurídicos (tratados y acuerdos) y políticos (doctrinas) tuvieron un valor sustancial para garantizar los intereses de las grandes potencias y limitar la autonomía política de las potencias periféricas.¹ Todos estos instrumentos no perseguían la construcción un marco de cooperación basado en la igualdad de las unidades del sistema sino más bien a configurar un orden basado en los intereses de las grandes potencias y, en consecuencia, a consolidar la desigualdad entre las diferentes naciones del mundo.

La evolución del sistema internacional durante el siglo XX generó que estos instrumentos tuvieran que reducir o atenuar el matiz cooptativo a favor de retóricas más cooperativas como consecuencia de tres factores. El primero fue la institucionalización de mecanismos de cooperación multilateral tales como la Sociedad de Naciones (1918) y, posteriormente, Naciones Unidas (1945). Por supuesto, a medida que surgen instancias regionales de cooperación multilateral, como la Organización de Estados Americanos (1948), la tendencia va tomando mayor fuerza aún. El segundo factor, muy vinculado a ese proceso es la evolución del derecho internacional público que atenuó el uso de la fuerza a dos casos: “legítima defensa” y autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Finalmente, el tercer factor, fue el surgimiento de un gran número de entidades políticas como consecuencia del proceso de descolonización en la política internacional. La sinergia entre estos tres factores fue limitando el componente cooptativo de la praxis política de las grandes potencias y eso derivó en la génesis de nuevos instrumentos para ejercer influencia y presión en la periferia del sistema. Así emergen los “consensos”.

Las dos últimas décadas del siglo XX atestiguan la emergencia del concepto de “consenso” que venía en cierto modo a presentar -al menos en apariencias- un esquema aceptado por todas las partes involucradas y no una mera imposición de los intereses de las

¹ Solo por hacer un rápido recorrido por la historia podemos pensar en: el Tratado de Tordesillas de 1494 y el reparto del nuevo mundo entre España y Portugal; el Tratado de Utrecht de 1713; el Acta final de Viena en 1815; la doctrina Monroe de 1823; el Tratado de Nankin de 1842; entre otros tantos ejemplos.

grandes potencias. Los consensos se alejan del tradicional efecto jurídico y político que tenían los tratados o acuerdos internacionales durante la mayor parte de la evolución del sistema interestatal porque tiene mayor aceptación internacional dentro de esos nuevos esquemas de cooperación multilateral que venimos describiendo y porque son mucho más flexibles al adoptar la forma de un “entendimiento” político que puede ser tácito o expreso. De modo que, los “consensos” son la clave para comprender como se ha reformulado la capacidad de influencia de las grandes potencias en la periferia del sistema internacional.

El concepto de “Consenso de Washington” encuentra su génesis el artículo de John Williamson, publicado en noviembre de 1989 por el Instituto de Economía Internacional, titulado *What Washington Means by Policy Reform*. Fue el primero de los consensos y se formuló casi de forma expresa por medio de un decálogo de políticas económicas consideradas por los organismos financieros internacionales y centros económicos con sede en Washington² como el mejor programa económico que los países de América Latina y Caribe debían aplicar para impulsar el crecimiento económico. La particularidad de este consenso es que Estados Unidos no recurría mayormente a la diplomacia bilateral sino sobre todo a la multilateral. Cabe destacar, asimismo, que originalmente esas medidas económicas estaban pensadas para los países de América Latina, pero durante la década del '90 se convirtieron en un programa de aplicación general para todas las economías periféricas.

Por aquel entonces se verificó una relación directa entre la configuración internacional de poder y la fundamentación del “consenso”. En 1989 el eje de poder internacional claramente estaba en Washington, denotaba la primacía de Estados Unidos en el mundo y eso terminó de reafirmarse en 1991 tras el colapso de la Unión Soviética. El consenso de Washington permitió que los países periféricos, y los de América Latina a la cabeza de la lista, internalizaran el decálogo de políticas financieras y comerciales que le permitían expandir la influencia norteamericana en la periferia del sistema.

Por supuesto, discernir en ese momento que asistíamos a la conformación de un nuevo instrumento de política internacional era impensable. Pero en perspectiva y conforme va consolidándose una nueva configuración de poder internacional, esta praxis política

² Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Reserva Federal, algunos *think tank*, etc.

parece ser retomada por la potencia emergente. A principios del siglo XXI la reemergencia de China como potencia mundial conlleva a la expansión de sus zonas de influencia y Beijing hace propia la práctica de los consensos.

El ascenso de China como gran potencia se nutre en su expansión económica y su integración a la economía global, al tiempo que contribuye a un cambio del epicentro económico mundial del Atlántico hacia el Pacífico (Bolinaga, 2013). China se posiciona como la segunda economía del planeta desde 2009 en el *ranking* de Producto Bruto Interno mensurado a precio corriente, pero si se considera la Paridad del Poder Adquisitivo (PPA) pasa al primer puesto, superando a Estados Unidos desde 2017.³ Dada la increíble expansión de su comercio exterior se ha convertido en el país con mayor incidencia en el comercio internacional. Beijing es el productor de manufacturas a nivel mundial más importante. Esto dio fundamento a la idea de China como “fabrica del mundo”, pero en años más recientes y de la mano del proceso de innovación tecnológica que comenzó a desarrollarse en la potencia asiática ya muchos hablan de ella como el “laboratorio del mundo”.⁴ China se convirtió en el principal acreedor del Tesoro norteamericano, hace ya más de una década, y también en el mayor tenedor de reservas a nivel global. En materia de Inversión Extranjera Directa es el segundo receptor desde 2010 y en tercer emisor desde 2013.⁵ Inexorablemente, la potencia asiática está reemergiendo como gran potencia, ha salido de la semiperiferia para pasar a integrar el selecto y reducido grupo de países centrales, el oligopolio de grandes poderes (Oviedo, 2005: 49 y 50 y Kissinger, 2012: 540).

En consecuencia, con su nuevo posicionamiento internacional, la República Popular China, comenzó a ejercer mayor influencia en diferentes regiones de la periferia. Así América Latina y África cobraron particular importancia en la estrategia china del «*Goes Global*» porque

³ Estas mediciones corresponden a las estadísticas tanto del Banco Mundial como del Fondo Monetario Internacional.

⁴ La aprobación en 2005 del Plan Nacional de Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología a Mediano y Largo Plazo (2006-2020) fue la piedra angular de ese proceso. Algunas de las metas fijadas más significativas son: a) reducir a menos de 30% la participación de tecnologías extranjeras; b) fortalecer el nexo entre desarrollo tecnológico y crecimiento económico; c) formar instituciones e investigadores científicos en I + D de reconocimiento mundial; etc. LU, Yongxiang, *Science & Technology in China: A Roadmap to 2050*, Beijing: Science Press, Springer.

⁵ UNCTAD, *World Investment Report, years 2011/2014*.

sus estructuras productivas y sus dotaciones de factores productivos las posicionan como proveedores directos de los insumos necesarios para mantener en el tiempo su expansión económica, su modernización. Es decir, Beijing ha desplegado en la última década una estrategia sistemática para garantizar su abastecimiento de materias primas y manufacturas derivadas de éstas; como así también el control de las rutas marítimas para su transporte. Y esto último es el fundamento de lo que hoy ya conocemos como el «Consenso de Beijing».

Beijing no discontinúa la lógica del «consenso» generada por Washington, sino que la homologa y prolonga en el tiempo porque lo ve como un instrumento positivo para garantizar sus propios intereses e incluso para rivalizar con las otras grandes potencias en la influencia en la periferia del sistema. En consecuencia, los países periféricos comienzan a internalizar otro discurso y otras prácticas políticas. A continuación, se comparan los postulados centrales del Consenso de Washington y del Consenso de Beijing con el propósito de analizar el impacto en América Latina de la influencia que China comienza a ejercer, principalmente desde 2004. La hipótesis que se formula es que: China utiliza el tamaño de su mercado, su nuevo posicionamiento internacional como gran potencia y su rol como emisor de Inversión Extranjera Directa para reformular los vínculos políticos y diplomáticos con la región, valiéndose para eso de una activa diplomacia bilateral que garantiza la asimetría de poder a su favor pero encubriéndola -al mismo tiempo- desde el plano discursivo bajo una supuesta cooperación Sur-Sur, ganancias compartidas y relaciones simétricas de mutuo beneficio.

2. DEL CONSENSO DE WASHINGTON AL CONSENSO DE BEIJING: DE LA GÉNESIS A LA CONSOLIDACIÓN DE UN NUEVO INSTRUMENTO DE POLÍTICA INTERNACIONAL DE LAS GRANDES POTENCIAS

El Consenso de Washington se elaboró con el objetivo de encontrar soluciones pragmáticas para la crisis de endeudamiento externo en América Latina. Pero también buscaba promover un ambiente de mayor transparencia, estabilidad macroeconómica y hasta

promovía la lucha contra la pobreza. Su padre, John Williamson, reconoció que con el tiempo la significación del Consenso de Washington se reformuló:

“Hay no menos de dos significados diferentes. Uno de ellos identifica al Consenso de Washington con el neoliberalismo (...) La segunda explicación alternativa posible es que el Consenso de Washington implica el conjunto de políticas que siguen colectivamente las instituciones de esa ciudad que asesoran a los países en desarrollo: las instituciones de Bretton Woods (el FMI y el Banco Mundial), el Banco Interamericano de Desarrollo, el Tesoro y quizá la Reserva Federal de Estados Unidos.” (Williamson, 2003: 11).

Más allá de las intenciones del autor en los países de la región su aplicación es inseparable del triunfo del sistema neoliberal porque, en rigor, vino a revertir el escenario que las propuestas keynesianas habían generado. El llamado “Consenso de Washington” se conformó a partir de un decálogo de políticas, a saber:

- 1) **Disciplina fiscal:** se trataba de una exigencia clave para revertir los déficits fiscales acumulados por los países de la región y que habilitaba la llegada de ayuda financiera de los programas negociados con el FMI. Se argumentaba que los déficits fiscales generaban trastornos macroeconómicos que adoptaban la forma de inflación, desequilibrios en la balanza de pagos y evasión de capitales.
- 2) **Reordenamiento de las prioridades del gasto público:** se promulgó una reducción del gasto y no un aumento de la recaudación tributaria. El objetivo era desviar el gasto improductivo de subsidios hacia áreas como sanidad, educación, etc.
- 3) **Reforma Impositiva:** la mayor recaudación fue considerada por Washington como una alternativa inferior para remediar al déficit presupuestario en comparación con la reducción del gasto público.
- 4) **Liberalización de las tasas de interés:** los tipos de interés debían seguir dos principios fundamentales: ser determinados por el mercado y ser positivos para incrementar el ahorro.
- 5) **Una tasa de cambio competitiva:** los tipos de cambio debían ser determinados por las fuerzas del mercado, entendiendo que un tipo de cambio real competitivo es el primer elemento esencial de una política económica “orientada hacia el exterior”.

- 6) **Liberalización del comercio internacional:** el acceso a las importaciones de factores de producción intermedios a precios competitivos se consideraba importante para la promoción de las exportaciones, pero no se determinaba la velocidad con la que debía hacerse para no destruir la industria nacional.
- 7) **Liberalización para la entrada de inversiones extranjeras directas:** no fue una prioridad importante, pero se pensaba que la IED podía promoverse mediante canjes de obligaciones por acciones y así reducir la deuda externa. No obstante, Williamson no incluía la cuenta capital porque sabía que no tendría el respaldo de Washington.
- 8) **Privatizaciones:** podían ayudar a la reducción de la presión en el presupuesto del gobierno, tanto a corto plazo (por los ingresos derivados de la venta de la empresa) como a largo plazo (el gobierno ya financia la inversión). No obstante, no se previó la potencial corrupción en la transferencia de activos a la elite política local.
- 9) **Desregulación:** fue considerada como un modo de fomentar la competencia en América Latina.
- 10) **Derechos de propiedad:** Washington optó por implantar unos derechos firmemente establecidos y garantizados, buscando promocionar en el sector informal la capacidad de obtener derechos de propiedad a un coste aceptable.

El Consenso de Washington contribuyó a fortalecer el paradigma neoliberal y a reducir el intervencionismo y el tamaño del Estado en la reproducción del capital; aunque años más tarde Williamson (1999 y 2003) se resista a reconocerlo. Las privatizaciones se orientaron a la erradicación de algunas de las estructuras “parasitarias” en pos de una prosperidad económica y una acelerada acumulación de capital, pero hubo sectores estratégicos para el desarrollo económico local que se perdieron. De ahí que suele decirse que el Consenso de Washington vino a recuperar todas aquellas estructuras que “tuvieron” que ser “cedidas” al establecimiento del consenso keynesiano desde los años treinta.

América Latina ingresó en el tercer milenio con más de 450 millones de habitantes, pero más de un tercio de su población continúa viviendo en la pobreza. Más aún, casi 80

millones de personas padecen pobreza extrema. Esta desigualdad retrasa la reducción de la pobreza y “dinamita” todo intento de progreso. Branko Milanovic (2006) menciona que al relacionar las actividades de los hogares y los tradicionales indicadores del PIB *per cápita* puede concluirse que ha habido un incremento sustancial de la inequidad en el nivel internacional debido, principalmente, a las reformas económicas propugnadas en el decálogo del Consenso de Washington.

Respecto a las inversiones productivas y al papel de la inversión extranjera directa, América Latina no fue favorecida en la conformación del nuevo orden económico, como sí lo fueron China e India, quienes tuvieron Estados más presentes para regular y administrar esos flujos financieros y capitales extranjeros. Dicho de otro modo, los países que lograron expansiones económicas significativas y procesos de modernización relevantes no fueron aquellos que aceptaban el libre juego de las fuerzas del mercado sino aquellos que promovían un Estado fuerte que orientara las fuerzas del mercado y atenuara sus efectos sobre la sociedad. Esto es lo que podríamos caracterizar desde la académica como “la venganza de Polanyi”.

Las características del financiamiento al desarrollo económico en la región y la apertura financiera no tuvieron los resultados esperados. Se deterioró la capacidad industrial de la región principalmente en Argentina, Brasil y México, que son los países de la región que más habían desarrollado matices industriales en sus estructuras productivas. Tanto Asia como Latinoamérica sufrieron crisis financieras en los noventa, pero las políticas de desarrollo, las reformas y la apertura de los sistemas financieros fueron diferentes en ambas regiones. Mientras en Asia los sistemas financieros salieron fortalecidos de la crisis, en América Latina se inició y se concretó la desnacionalización de los servicios financieros. ¿Cuál continúa siendo el problema de América Latina? No es sólo el ingreso, es la educación y el grado de analfabetismo, es la esperanza de vida y hasta el acceso al agua, es la salud y es la nutrición; pero también está la falta de oportunidades de empleo y de un gasto más equitativo que financie el desarrollo con equidad y no al servicio de la deuda externa o de los intereses de mercados financieros. La alineación política y económica con Estados Unidos, las potencias occidentales tradicionales y con los principales organismos financieros internacionales sedujo a la región como un medio para revertir esos males (Svampa y Slipak,

2015: 35). Pero el resultado no fue el esperado. En esa coyuntura de fracaso del Consenso de Washington se asiste simultáneamente al ascenso de China como gran potencia, lo cual suscitó grandes expectativas de un modelo alternativo para los gobiernos locales, al tiempo que también se iba configurando un nuevo socio comercial y financiero para ellos. Se inicia entonces un periodo de realineamientos donde Washington pierde influencia en la región al tiempo que Beijing la gana. Y, ciertamente, no parece estar dispuesta a ceder los espacios que ha ganado en la última década y media.

Si periodizamos las relaciones de China con América Latina rápidamente se pueden establecer cinco etapas. La que refiere a los vínculos con la China imperial antes de la formación de la República en 1911, donde hay una contraposición muy importante respecto al grado de autonomía política. Mientras que las jóvenes repúblicas latinoamericanas se independizaban y expandían sus capacidades, China iniciaba su declive y decadencia de la mano del sistema de tratados desiguales y diferentes antagonismos con potencias occidentales y también orientales. La segunda etapa va 1911 a 1949 y se caracterizó no solo por los bajos niveles de intercambio comercial sino también por el mantenimiento de la relación de asimetría de poder a favor de las naciones latinoamericanas. La tercera etapa, de 1949 a 1971, estuvo enmarcada por el juego de suma cero entre Taipei y Beijing, pero en el contexto de Guerra Fría el vínculo diplomático de la gran mayoría de las naciones de América Latina se mantuvo con Taiwan, a excepción de Cuba tras la Revolución. En este nivel, las asimetrías de poder ya no eran tan claras en todos los niveles⁶ y el intercambio comercial, si bien es bajo, comienzan a verificarse picos comerciales que actúan como estímulos a los contactos bilaterales. La cuarta etapa, de 1971 a 2004, se inicia con el cambio de representación china en el Consejo de Seguridad en Naciones Unidas y con el *Comunicado Conjunto* entre Mao y Nixon. El giro geopolítico en la política internacional promovió la normalización del vínculo diplomático entre Beijing y los países de América Latina, verificándose también un crecimiento del comercio bilateral y de la cooperación técnica y científica. La asimetría se redujo generando relaciones de relativa simetría.

⁶ China tiene asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Taiwan inicia un proceso de industrialización y desarrollo económico. Beijing consigue desarrollar la bomba nuclear.

La quinta etapa, de 2004 a nuestros días, es en la cual los vínculos políticos, diplomáticos, comerciales y culturales se desarrollan con más fuerza. El vínculo bilateral gana densidad, pero en una coyuntura de relaciones asimétricas de poder, dado que los países de América Latina continúan anclados en la periferia o semi-periferia del sistema, mientras que China devino en una de las grandes potencias del oligopolio de poder mundial. En esta etapa China se convierte en el primer, segundo y tercer socio comercial de la mayoría de los países de la región y en una de las principales fuentes de inversión y de financiamiento de los mismos (la evidencia de esto será presentada en la siguiente sección). Es en esta quinta etapa donde comienza a tomar forma lo que algunos académicos caracterizamos como “Consenso de Beijing”.

En este punto, es vital poder caracterizar este nuevo consenso considerando los factores que lo definen con claridad. El primero de ellos es el ***reconocimiento y aceptación al principio de “una sola China”***. Encuadrado en su tensión con el gobierno asentado sobre la isla de Taiwan y bajo la lógica argumentativa de que solo existe un Estado chino, la República Popular de China no acepta el “doble reconocimiento”. El principio de “Una Sola China” se ha erigido como uno de los pilares centrales de su política exterior y el gobierno de Beijing ha reducido sistemáticamente el reconocimiento diplomático internacional de Taipe, en relación directa con su creciente relevancia internacional como potencia y como socio comercial.⁷ Cabe destacar que, si bien las relaciones consulares no implican reconocimiento de Estado desde el Derecho Internacional Público, el gobierno de China no las acepta. Es decir, si algún país establece relaciones consulares con Taiwan, eso implica *ipso facto* la ruptura del vínculo diplomático con Beijing. Solo puede mantenerse una oficina comercial y cultural, como es el caso de Argentina.

Otro de los factores que caracterizan este nuevo consenso es la aceptación de los principios de ***“Coexistencia Pacífica”***, que también forma parte de los pilares centrales de

⁷ En Sudamérica solo Paraguay mantiene relaciones diplomáticas con Taiwan y, en la última década y media, muchos de sus tradicionales socios en América Central y Caribe han normalizado relaciones diplomáticas con Beijing: Costa Rica en 2011, Panamá en 2017 y El Salvador en 2018. Para mediados de 2018 solo Belice, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y Grenadinas mantienen relaciones diplomáticas con el gobierno de Taipei.

⁸ Respeto mutuo por la soberanía y la integridad territorial; la no agresión mutua; la no interferencia en los asuntos internos de otros países; igualdad y beneficio mutuos y la coexistencia pacífica.

la política exterior china. De hecho, la mayoría de las declaraciones y tratados que firma China incluyen alguna cláusula que refiere a ellos como el marco en el cual se desarrollan las relaciones entre las partes signatarias. Esto se constata no solo en todos los *Comunicados Conjuntos* entre Washington y Beijing (desde los días de Nixon hasta los días de Trump), sino también en la gran mayoría de documentos, acuerdos y memorándum de entendimientos que China va firmando con los países de América Latina desde la normalización de relaciones diplomáticas iniciada en 1971.

De estos cinco principios de coexistencia pacífica -que van a ser parte importante de la lógica del Consenso de Beijing- hay dos que detonan diferencias importantes con la naturaleza del Consenso de Washington: “la no injerencia en asuntos internos” y el “respeto por la soberanía y la integridad territorial”. En este sentido, Williamson (1999) reconocía la importancia de la democracia para la estabilidad de las instituciones, incluso si esto implicaba sostener la injerencia en asuntos internos. En contraste, China, que busca escapar a condenas por su régimen político, por la violación de Derechos Humanos o por la cuestión de Taiwan, esgrime ambos principios como piedra angular de su esquema de vinculación con el resto del mundo. Así, guarda cuidado de no pronunciarse al respecto de los asuntos internos de los países con los que se relaciona.

El tercer factor de importancia es la ***primacía del bilateralismo sobre el multilateralismo***. Al momento en que el Área de Libre Comercio de las Américas naufragaba en la IV Cumbre de las Américas en la ciudad de Mar del Plata (noviembre de 2005), Beijing entendió que las negociaciones multilaterales reducen las asimetrías de poder y que Estados Unidos no lograba imponer sus intereses en consecuencia. Por eso, Beijing profundizó su estrategia de vinculación con la región bajo la diplomacia bilateral. No hay, de momento, acuerdos multilaterales cerrados con alguno de los bloques regionales. Fiel al realismo político “divide y vencerás”, China busca negociar bilateralmente con los países de la región, profundizando la asimetría de poder a su favor y así garantizar la concreción de sus intereses. Uno de los ejemplos más claros, y que de hecho marca el inicio de una nueva etapa en el vínculo de China con América Latina, son los reconocimientos como “economía de mercado” que Beijing va obteniendo bilateralmente de los gobiernos locales (Brasil, Chile, Argentina, etc.) Entonces, si bien desde un nivel discursivo China alienta y promueve un

mundo multipolar, desde el plano de las acciones hace lo contrario: promueve el bilateralismo para revertir una decisión de un organismo multilateral, la Organización Mundial del Comercio, que aún no la reconoce como economía de mercado. Otros ejemplos claves de esta tendencia es la negociación bilateral de *Swaps* monetarios con los países de la región y los proyectos de inversión en infraestructura, entre otros.

Otra característica del consenso de Beijing son las ***relaciones o asociaciones estratégicas***. El primer país en firmar y aceptar una asociación estratégica con China fue Brasil en 1993. Las relaciones o asociaciones estratégicas son un instrumento clave de la política exterior china, que permite evitar caer en alianzas rígidas como la que otrora se mantuvieron con la Unión Soviética durante los primeros años de Mao en el poder.⁹ A diferencia de las tradicionales alianzas, las asociaciones estratégicas no operan en el plano estratégico-militar sino en el comercial-financiero, y no están orientada a generar efectos sobre terceros. Otra particularidad es que vinculan a países con diferentes sistemas políticos y diversos grados de desarrollo económico. En general, son entendimientos bilaterales, pero también hay ejemplos de plurilateralismo, por ejemplo, China-ASEAN. Ahora bien, lo que llama la atención de los académicos occidentales es la amplia taxonomía¹⁰ de relaciones estratégicas que encontramos y la poca claridad a la hora establecerlas. Es decir, una misma categoría se encuentra entre diferentes regímenes políticos o países de diferentes niveles de desarrollo económico. La conjetura que manejamos es que en realidad son “señales” que el gobierno chino envía fronteras adentro para dar pautas del tipo de negocio o vínculo que empresarios locales pueden llevar adelante con sus contrapartes en el país en cuestión. Las asociaciones o relaciones estratégicas se han convertido en importantes instrumentos de la política exterior china, orientados a cimentar y promover el vínculo bilateral.

Finalmente, se verifica ***un intercambio comercial asimétrico*** que se conjuga con financiamiento e inversiones y con una lógica de negociación basada en cambiar algo

⁹ La pésima relación con la Unión Soviética en los años inmediatos a la revolución de Mao tuvo un impacto tremendo en la cosmovisión china sobre alianzas estratégicas.

¹⁰ Tipos de asociación estratégicas registradas: Asociación de Cooperación Amistosa; Asociación Cooperativa Estratégica; - Asociación Cooperativa General; Asociación Estratégica; Asociación Estratégica Integral; Asociación de Mutua Confianza y Vecindad; Relación Asociativa; Relaciones Asociativas de responsabilidad global; Sociedad Estratégica Constructiva. Al respecto de este tema recomienda el artículo de Oviedo (2006).

concreto en el presente por una promesa en un futuro incierto. Si bien dentro de los principios de “coexistencia pacífica” se refiere a “beneficios mutuos”, el esquema de intercambio comercial entre China y América Latina dista mucho de eso. En efecto, se reproduce la lógica centro-periferia (comercio interindustrial) en la cual China adopta la posición de exportador de manufacturas con alto contenido tecnológico mientras que América Latina, una vez más, abraza la lógica de exportación de productos primarios y derivados de estos. Se constatan tres grandes desigualdades: a) la imposibilidad de generar mayor valor agregado en las exportaciones de América Latina, no solo hacia el mercado chino sino también hacia terceros mercados; b) los desequilibrios comerciales. En la última década y media la gran mayoría de los países de la región han acumulado *déficits* comerciales estructurales. Solo Brasil y Chile han escapado a esta tendencia, lo cual no solo da cuenta de la desigualdad del intercambio sino también del problema de la pérdida de divisas para los países de la región; y c) la alta concentración en pocos productos y desde ya vinculados a productos primarios de las exportaciones latinoamericanas hacia China. La mayoría de los países concentras más del 80% de sus exportaciones en uno o dos rubros.

Respecto al financiamiento e inversiones el creciente rol de China en la región es indiscutible¹¹. No debería llamar la atención que, en ambos casos, el destino de ese flujo financiero esté mayormente orientado al sector de infraestructura e industrias extractivistas. Esto tiene que ver con el rol que tienen los recursos naturales en la estrategia de vinculación de China con la región. Se trata de un factor clave para dinamizar y mantener en el tiempo el proceso de modernización económica. Relacionado tanto al plano comercial como al financiamiento y a la inversión, China despliega su estrategia de intercambiar promesas por acciones presentes: utiliza el tamaño de su mercado o su capacidad financiera para intercambiar, muy hábilmente, una acción política favorable a su interés nacional a cambio de una promesa a futuro que va desde un incremento de exportaciones hasta la llegada de inversiones. Por ejemplo, el reconocimiento como “economía de mercado” a cambio de un incremento de exportaciones al mercado chino.

¹¹ América Latina se posiciona como la tercera región más importante para la Inversión Extranjera Directa china, por detrás de Asia y Oceanía. La mayor cantidad de inversión china en América Latina se dirige a Sudamérica y los tres receptores más importantes son Venezuela, Brasil y Argentina.

Si entendemos que los recursos naturales son vitales para la modernización económica china y que el éxito de ese proceso de industrialización nutre de legitimidad al Partido Comunista Chino -como sujeto conductor del proceso político en China desde 1949 hasta el presente-, entonces el Consenso de Beijing se revela, en el presente y corto plazo, como uno de los pilares más importantes de la política exterior china, al tiempo que también es funcional para otro de sus pilares: la doctrina de ascenso pacífico.

Como trasfondo de este esquema de vinculación que China teje con la región, fue fijándose una ruta de acción por medio de dos documentos claves. En 2008, Beijing da a conocer su Libro Blanco sobre “Política de China hacia América Latina y el Caribe”¹² donde campea un lenguaje muy idealista con conceptos claves como *“desarrollo pacífico y la estrategia de apertura basada en el beneficio recíproco y la ganancia compartida”*; *“amistad y la cooperación con todos los países sobre la base de los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica”*; *“complementariedad comercial”*; *“ampliar y equilibrar el comercio bilateral”*; entre otros. No obstante, la praxis política china, claramente pragmática y realista, toma distancia de ese discurso.

El mismo documento deja en claro que las áreas cooperación prioritarias en materia comercial son agricultura, silvicultura, pesquería, energía, explotación de recursos mineros y construcción de infraestructuras. De modo que América Latina es percibida por China como un proveedor de productos primarios y, en menor medida, como un mercado dónde colocar sus manufacturas (Svampa & Slipak, 2015: 44). Tanto es así que la inversión y el financiamiento chinos para infraestructura en América Latina están orientados a promover la explotación y extracción de esos recursos naturales, siempre funcionales a mantener en el tiempo el proceso de modernización económica de China; otorgando colateralmente legitimidad al Partido. No debe perderse de vista que existe una sinergia entre desarrollo económico y gobernabilidad, que se expresa en términos de *orden y progreso*, y el Partido es consciente de eso. En 2016, China presenta un nuevo Libro Blanco sobre “Política China hacia América Latina”¹³, donde se refuerza aún más la importancia de América Latina como

¹² “Documento sobre Política China hacia América Latina”, publicado en el Diario del Pueblo, 5 de noviembre de 2008 [<http://spanish.peopledaily.com.cn/31621/6527841.html>]

¹³ PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, CONSEJO DE ESTADO, “China’s Policy Paper on Latin America and the Caribbean”, publicado el 24 de noviembre de 2016.

proveedora de recursos naturales. La primera parte se titula “*América Latina y Caribe – Tierra Maravillosa*” y termina de presentar el escenario dónde la hoja de ruta para la cooperación y el intercambio son los recursos naturales. De modo que, el Consenso de Beijing viene a fundamentar un esquema de vinculación asimétrico, pasado en la lógica de la ventaja comparativa y complementación comercial, que supone la explotación a gran escala de los recursos naturales por medio del capital financiero chino.

Concordando con los postulados de Svampa (2013), los gobiernos latinoamericanos, inmersos en una discusión teórica sobre las dinámicas de acumulación y los modelos de desarrollo, debieron adoptar una postura concreta frente al ascenso de China y su creciente rol en la región. Y como contraparte al *Consenso de Beijing* fue orquestándose el *Consenso de los Commodities*. Mientras que el primero hace hincapié en el nuevo centro de poder mundial, el segundo refiere concretamente a la práctica de las elites locales, que abrazan la lógica de primarización y reprimarización económica bajo los postulados de una rentabilidad extraordinaria (Bolinaga, 2018). En suma, el *Consenso de los Commodities* y el *Consenso de Beijing* son dos caras de una misma moneda.

CONCLUSIÓN

La secuencia del paso del *Consenso de Washington* al *Consenso de Beijing* enciende una luz roja de atención en las relaciones internacionales ante lo que parece estar consolidándose como un nuevo instrumento de las grandes potencias para ejercer influencia en la periferia del sistema, bajo una lógica discursiva que mitiga el componente coercitivo. Si bien tanto en el primer como el segundo consenso se verifican retóricas que entran en contradicción con las prácticas que desarrollan las potencias, hasta ahí llegan las coincidencias.

El Consenso de Washington no favoreció ni al sector agrícola ni al industrial, ambos estuvieron en jaque por la creciente liberalización de mercados y la expansión de la actividad rentista-financiera. Por tanto, no hubo una expansión del nivel del empleo, ni un proceso de desarrollo económico que supusiera crecimiento con inclusión social. El verdadero objetivo

[http://english.gov.cn/archive/white_paper/2016/11/24/content_281475499069158.htm]

era dismantelar la estructura estatal instalada en América Latina bajo Estado keynesiano de la Segunda Postguerra Mundial. Pero también tenía como objetivo la expansión de la democracia en la región de la mano de la doctrina Clinton y, por tanto, un matiz más intervencionista.

El Consenso de Beijing busca, concretamente, garantizar el acceso a los recursos naturales indispensables para mantener en el tiempo el proceso de modernización económica en China, vital no solo para la estabilidad del país sino también para la legitimidad misma del Partido como sujeto conductor del proceso político chino. De esta forma, se tramaron una serie de instrumentos discursivos y prácticos que permitieran promover una dinámica de acumulación basada en esquemas productivos primarios-extractivos que no permiten desarrollar niveles significativos de valor agregado en las exportaciones. El financiamiento y la inversión china se orientaron al sector primario-extractivo y al desarrollo de la infraestructura necesaria para garantizar su explotación y su conexión con los puertos. Todo esto, acompañado por un fuerte discurso idealista que conjuga conceptos como “cooperación Sur-Sur”, “beneficios recíprocos y ganancia compartida”; “igualdad y respeto”; “ampliar y equilibrar el comercio bilateral”; entre otros tantos. Pero la praxis política china verifica que se promueven los vínculos asimétricos de poder bajo la lógica de negociaciones bilaterales, que los beneficios y ganancias son mayormente para China por los fuertes desequilibrios que, lejos de corregirse, se acentúan con el devenir del tiempo: concentración de las exportaciones en pocos rubros, déficits estructurales y pérdida de divisas, etc. Finalmente, la industria local queda debilitada por los gobiernos locales que, en desmedro de la decisión tomada por la Organización Mundial del Comercio, reconocen a China como economía de mercado perdiendo así posibilidad de proteger a sus industrias por medio de salvaguardas y otros instrumentos. El Consejo de Beijing, en suma, favorece ese esquema primario-extractivo y deteriora, al mismo tiempo, el tejido industrial intraregional. Pero no cuestiona ni la transparencia institucional ni la naturaleza política del régimen, lo cual hace suponer una praxis menos intervencionista que la norteamericana que se nutre también del apoyo de sectores antinorteamericanos, que ven en el vínculo con China un camino al desarrollo y a una mayor autonomía respecto de las grandes potencias. Pero, en suma, no parecen comprender que cambian los jugadores más no las reglas del juego.

REFERENCIAS

BOLINAGA, Luciano, *China y el epicentro económico del Pacífico Norte*, Editorial Teseo, Colección UAI-Investigación, Buenos Aires, 2013.

BOLINAGA, Luciano, “América Latina en la era del Pacífico: Factores condicionantes para las elites locales que participan de la formulación e implementación de la política exterior y comercial”, en: GUIÑAZÚ, Ma. Clelia-Alejandro PELFINI (comps.), *Las relaciones entre Sudamérica y Asia-Pacífico en un mundo incierto. Los casos de Argentina, Chile y Brasil*, Buenos Aires, FLACSO-CICUS, 2018, 115-132.

BOLINAGA, Luciano-Ariel SLIPAK, “El Consenso de Beijing y la reprimarización productiva de América Latina: el caso argentino”, *Problemas del Desarrollo* vol. 46 n° 183 (2015) 33-58, 47 y 48.

OVIEDO, Eduardo, *China en expansión*, Buenos Aires, Ed. Dunken, Colección Thesys UCC, Buenos Aires, 2005.

OVIEDO, Eduardo, “China y América Latina ¿influencia o hegemonía?”, *Diálogo Político* (Fundación Konrad Adenauer) año XXIII n° 2 (2006a).

OVIEDO, Eduardo, “China: visión y práctica de sus llamadas «relaciones estratégicas»”, *Estudios de Asia y África* (Colegio de México) vol. 41 n 3 (2006b) 385-404.

MILANOVIC, Branko, *La era de las desigualdades*, Madrid, Fundación Sistema, Madrid, 2006.

KISSINGER, Henry, *China*, Buenos Aires, Editorial Debate, 2012.

SERRANO, Josep F. Mària, “El Consenso de Washington: ¿paradigma económico del capitalismo triunfante?”, *Revista de Fomento Social* (Universidad Loyola Andalucía) vol. 217 (2000) 29-45. Disponible en: [<https://www.cepal.org/Mujer/proyectos/gobernabilidad/manual/mod01/13.pdf>]

SVAMPA, Maristella, “«Consenso de los Commodities» y lenguajes de valoración en América Latina”, *Nueva Sociedad* n° 244 (2013) 30-46.

SVAMPA, Maristela-Ariel SLIPAK, “China en América Latina: Del Consenso de los Commodities al Consenso de Beijing”, *Revista Ensamblés* año 2 n° 3 (2015) 34-63.

SLIPAK, Ariel, “¿De qué hablamos cuando hablamos de reprimarización? Un aporte al debate sobre la discusión del modelo de desarrollo”. VI Jornadas de Economía Crítica. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo, 29, 30 y 31 de agosto de 2013.

WILLIAMSON, John, “No hay consenso en el significado: reseña sobre el Consenso de Washington y sugerencias sobre los pasos a dar”, *Finanzas y desarrollo: publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial* vol. 40 n° 3 (2003) 10-13.

WILLIAMSON, John, “La democracia y el «Consenso de Washintong»”, en: GIUTIÁN, Manuel-Joaquín MUNS (eds.), *La cultura de la estabilidad y el consenso de Washington*, Barcelona, La Caixa, 1999.

ARMONY, Ariel-Nicolás VELÁZQUEZ, “Anti-Chinese Sentiment in Latin America: An Analysis of Online Discourse”, en: DUSSEL PETERS, Enrique-Ariel ARMONY (cords.), *Beyond Raw Material. Who are the actors in the Latin America and Caribbean-China Relationship?* Buenos Aires, Nueva Sociedad/Red ALC-China/Friedrich-Ebert-Stiftung/Center of Latinoamerican Studies (Pittsburg), 2015, 17-49.

YANG, Zhinmin, “Keys Actors in China Engagement in Latin America and the Caribbean: Government, Enterprises, and Quasi-Government Organizations”, en: DUSSEL PETERS, Enrique-Ariel ARMONY (cords.), *Beyond Raw Material. Who are the actors in the Latin America and Caribbean-China Relationship?* Buenos Aires, Nueva Sociedad/Red ALC-China/Friedrich-Ebert-Stiftung/Center of Latinoamerican Studies (Pittsburg), 2015, 73-85.

LU, Yongxiang, *Science & Technology in China: A Roadmap to 2050. Strategic General Report of the Chinese Academy of Sciences*, Beijing, Science Press, 2010.

UNCTAD, *World Investment Report*, years 2011/2014.

PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, “Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe”, *Diario del Pueblo*, publicado el 11 de noviembre de 2006, disponible en: [<http://spanish.peopledaily.com.cn/31621/6527840.html>]

PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, CONSEJO DE ESTADO, “China’s Policy Paper on Latin America and the Caribbean”, 24/11/2016. Disponible en: [http://english.gov.cn/archive/white_paper/2016/11/24/content_281475499069158.htm]