

LA INFLUENCIA DE CHINA EN LATINOAMÉRICA

El Consenso de Washington y el de Beijing

El ascenso de China y su aparición en la escena global ha sido uno de los fenómenos que ha suscitado más debate durante la pasada década. Sus tasas de crecimiento sin parangón y su capacidad para sacar a millones de sus habitantes de la pobreza sin apenas cambiar sus sistemas de gestión política han sido objeto de debate en múltiples foros y artículos.

Mientras tanto, al otro lado del Pacífico, la región latinoamericana tradicionalmente mucho más imbricada en el tejido económico mundial ha registrado, por primera vez tras muchos años, tasas de crecimiento económico notables. En numerosas ocasiones este crecimiento ha sido causado por el impacto de China en la zona, reflejado principalmente en su gran apetito por materias primas y en menor medida por su presencia inversora.

La influencia de China en Latinoamérica ha sido tal, que numerosos autores y políticos discuten sobre cuál debería ser el modelo de desarrollo económico para la región. Algunas voces sostienen que quizás es hora de

Jorge Sanz es economista y Máster por la China Europe International Business School (CEIBS) y The Fletcher School.

pasar a un modelo de desarrollo en el que el Estado juegue un papel mayor, de una manera similar al que este ha disfrutado en China.

Es el objetivo de este artículo explicar el modelo de desarrollo económico señalado tradicionalmente para la región o “Consenso de Washington” y compararlo con lo que algunos autores definen como una alternativa viable para Latinoamérica, basada en la realidad socioeconómica de la China moderna, el “Consenso de Beijing”, para finalizar aportando ideas y recomendaciones sobre el camino económico a seguir en Latinoamérica.

EL CONSENSO DE WASHINGTON O “WASHINGTON CONSENSUS”

Uno de los principales pilares del pensamiento económico liberal de finales del siglo XX es el denominado “Washington Consensus” o Consenso de Washington. Este término fue acuñado en 1989 por John Williamson¹, y en su concepción original recogía un listado de diez medidas de política económica que la OCDE, y los organismos multilaterales con sede en Washington, recomendaban a las economías de Latinoamérica como respuesta y tratamiento a los males endémicos que había sufrido la región desde la década de los 50. Males que habían sido fruto de desafortunadas políticas basadas en restricciones a los flujos de comercio, industrialización por sustitución de importaciones (ISI), déficits fiscales e hiperinflación.

Los principales elementos de la lista de Williamson eran la disciplina y la reforma fiscal, la reordenación del gasto público, la liberalización de tipos de interés y cambiarios, el fomento del comercio internacional y de la inversión privada extranjera y las privatizaciones de empresas públicas. O en términos agregados, tres grandes áreas: disciplina macroeconómica, economía de mercado y apertura al exterior (en términos de comercio internacional y flujos de inversión extranjera).

En este punto, es importante reseñar que algunos autores como Stiglitz se han “apropiado erróneamente” de este término, haciéndole equivalente

¹ **Williamson, John** (1989).

a una serie de políticas económicas estrictamente neoliberales como son las políticas de oferta, el monetarismo o un gobierno de tamaño muy reducido, que en ningún momento lograron consenso alguno ni en Washington, ni dentro de las instituciones multilaterales, ni en los sucesivos Gobiernos de los Estados Unidos. Es igualmente desafortunado atribuir a este conjunto de recomendaciones el origen del “corralito” argentino de 2001, que precisamente tuvo su origen en la violación frontal de dos de sus recomendaciones principales, como fueron la fijación de los tipos de cambio y los continuados déficits públicos de esta economía durante la década de los 90.

Por ello resulta erróneo “estrechar” el significado de este término a una serie de atributos o medidas promercado, ignorando sus valiosas aportaciones en cuanto a la disciplina macroeconómica, el control de la inflación, la desaparición de las políticas de sustitución de importaciones, la apertura de regímenes de comercio exterior e inversiones y la reducción de la corrupción a nivel gubernamental².

Antes de entrar en el propio debate sobre el modelo económico que mejor se podría adaptar a las necesidades de Latinoamérica, es importante entender hasta qué punto se han llevado a cabo las reformas dibujadas y programadas dentro del Consenso de Washington.

En general, la mayor parte de autores estudiados³ indican que las reformas de primera generación (tal y como fueron definidas en 1989) no fueron adoptadas en su totalidad, si bien hubo ciertos resultados positivos en términos de reducción de deuda externa, liberación de tipos de cambio, control de la inflación o superávits en balanza comercial. El mercado laboral sigue presentando características duales y mucha informalidad, causando esto evasión de impuestos. Todavía hay un número notable de empresas públicas que deberían ser privatizadas para incrementar la eficiencia económica. Y por último, el nivel de deuda pública sigue siendo alto y no se ha reordenado el gasto público correctamente, impidiéndose el desarrollo de mecanismos redistributivos de la renta.

² Williamson, John (2004).

³ Kuczynski, Pedro-Pablo; Williamson, John (2003).

No obstante, el debate que los propios definidores y defensores del Consenso de Washington⁴ propician ahora, es sobre las denominadas reformas de segunda generación, que deberían pasar por implementar reformas institucionales que doten de más estabilidad a las mismas y a las políticas que deberían sostener. Igualmente estas nuevas reformas deberían reducir la exposición a crisis externas graves mediante el fortalecimiento de los fundamentos macroeconómicos, a la par que se desarrollan políticas de fomento de la innovación a través de mejores leyes de propiedad intelectual y estímulos fiscales y del emprendimiento a través de sistemas de capital riesgo, financiación y educación.

EL CONSENSO DE BEIJING O “BEIJING CONSENSUS”

En 2004, Joshua Cooper acuñó el término “Beijing Consensus” por primera vez en un artículo publicado por el Foreign Policy Centre⁵, en el que se distinguían varios rasgos fundamentales dentro de este modelo de desarrollo económico. El primero era la heterodoxia en los planteamientos económicos, basándose en un compromiso constante con la innovación y experimentación. O como el propio Deng Xiao Ping indicaba, “cruzamos el río tanteando las piedras” (摸着石头过河).

El segundo elemento característico de este término era la no fijación del crecimiento del PIB per cápita como última meta del modelo de desarrollo, sino tratar de promover un modelo de desarrollo sostenible e igualitario. En general, el Gobierno chino se ha mostrado pragmático a la par que abierto a considerar otros indicadores (como por ejemplo el índice de desarrollo humano) y otros mecanismos (como el sistema de balances y armonía dentro de la economía) como motores y metas de su modelo económico.

Por último, el tercer elemento es la autodeterminación o independencia a la hora de fijar sus propias políticas económicas, y en especial la so-

⁴ Williamson, John (2006); Marangos, John (2010).

⁵ Cooper, Joshua (2004).

beranía financiera, evitando así las injerencias del mundo desarrollado dentro de su esfera de determinación política.

Algunos autores⁶ indican que en realidad este modelo no lo es como tal, ya que no presupone un conjunto de recomendaciones de política económica de ningún tipo. Es simplemente otro enfoque, otra lente a través de la cual contemplar el mundo.

No obstante, hay que volver a Williamson⁷ para entender las medidas de política económica que hay detrás del Consenso de Beijing. Así, señala cinco instrumentos o políticas que lo definen:

1. Reforma incremental (como oposición a medidas drásticas) de choque.
2. Innovación y experimentación (o en otras palabras, promoción de la innovación indígena y limitado respeto por los derechos de propiedad).
3. Crecimiento basado en las exportaciones y en la demanda externa.
4. Capitalismo de Estado (como oposición a planificación socialista o capitalismo de libre mercado).
5. Autoritarismo (como oposición a democracia o autocracia).

Williamson es claro en su documento. De los cinco pilares de política mencionados, la reforma incremental es de utilización preferente con respecto a una de choque, siempre y cuando sea una posibilidad. Igualmente, el crecimiento basado en las exportaciones es meritorio y contribuye a un rápido desarrollo económico siempre que venga acompañado de políticas industriales apropiadas y no deprima paralelamente la demanda interna ni cause trastornos a nivel global (como ha sido, por desgracia, el caso de China en la última década).

Los otros tres elementos requieren mayor atención y profundidad en el análisis. Decididamente, el proceso de innovación forzada ha causado mucho daño a empresas multinacionales en Occidente, que han visto replanteadas ciertas estrategias de entrada en China y a nivel global. El au-

⁶ Dirlik, Arif (2006).

⁷ Williamson, John (2012).

toritarismo ha podido ser útil en las primeras fases del despegue económico de China, pero es incierto su futuro a medio plazo. El propio Williamson indica que numerosos estudios revelan una relación débil entre democracia y crecimiento económico, pero en cambio una muy fuerte entre nivel de riqueza y deseo de Gobierno democrático por parte de los ciudadanos de un país. Lo que conduce a pensar que precisamente el propio éxito del Gobierno autocrático chino está ayudando a sembrar la semilla de su autodestrucción en las próximas décadas.

El siguiente punto que necesita análisis en relación al Consenso de Beijing son las implicaciones en lo tocante a la política y relaciones exteriores chinas y al entendimiento del mundo más allá de sus propias fronteras.

En su provocativo libro, Stefan Halper⁸, autor que ha servido en varios gabinetes republicanos de los Gobiernos de Reagan y Bush, indica la existencia de una estrategia dentro del Gobierno chino para construir una red global de naciones amigas con el objetivo último de no desafiar a Occidente militarmente o económicamente, sino conceptualmente y políticamente. No se trataría tanto de buscar una confrontación con Occidente, lo cual iría en contra de la tradición china, sino más bien de promulgar un camino alternativo de desarrollo basado en un capitalismo autoritario, alejado de los mecanismos multilaterales de Washington y al cual se podrían abrazar ciertos regímenes autocráticos de países en vías de desarrollo.

Otros autores⁹ son más cautos y señalan que no hay todavía ninguna evidencia que indique la voluntad china de establecer ninguna estrategia ideológica, geopolítica o militar en otras partes del mundo, y en particular en Latinoamérica. Más bien ha sido Beijing el que ha sido usado por líderes latinoamericanos de ciertas ideologías políticas, al incrementarse su presencia en la región por su sed de materias primas.

En realidad, China sigue utilizando toda una suerte de expresiones y frases hechas que tratan de explicar su visión del mundo a través de unas

⁸ Halper, Stefan (2010).

⁹ Phillips, Nicola (2011).

pocas y ambiguas palabras. La política de “ascenso pacífico”, que señala que China lo que pretende es ayudar a construir un “mundo en armonía” a través de “alianzas estratégicas” con ciertos países de la región (como es el caso de Brasil, México, Argentina y Venezuela), es una terminología que salpica los discursos oficiales de los gobernantes chinos¹⁰.

Así, dejando atrás las implicaciones de política exterior del modelo, la pregunta que queda en el aire y que se pretende responder en las siguientes páginas es: ¿resulta el modelo chino aplicable a otras partes del mundo? ¿Y en particular a América Latina?

LA PRESENCIA DE CHINA EN LATINOAMÉRICA

Bajo cualquier métrica imaginable, el impacto comercial reciente de China en Latinoamérica ha sido más que notable, si bien el punto de partida era prácticamente nulo. Tanto es así que en la primera década de este siglo, China pasó a representar el tercer mercado de exportación latinoamericano, con un 7,8% de las exportaciones totales, desde una cifra inicial prácticamente nula¹¹. En ese mismo periodo de tiempo, China se convirtió en un suministrador de productos relativamente importante para Latinoamérica, pasando a representar el 9,5% del total de sus importaciones. En términos de comercio agregado es el tercer socio de la región tras los Estados Unidos y la Unión Europea.

No obstante, los beneficiarios del comercio entre China y Latinoamérica están muy concentrados en unos pocos sectores y países. Diez sectores en seis países representan el 74% de todas las exportaciones a China¹²: petróleo crudo (Argentina y Brasil), minerales y concentrados de metales base (Chile, Perú), soja y semillas (Argentina y Brasil), mineral de hierro y concentrados (Brasil), aleaciones de cobre (Chile), desechos de metales

¹⁰ Paz, Guadalupe; Riordan, Roett (2008).

¹¹ Rosales, Osvaldo (2010).

¹² Gallagher, Kevin (2010).

no-ferrosos (México y Colombia), pulpa y papel (Brasil y Chile), piensos (Perú y Chile) y carne (Brasil).

China es vista en la región como una mezcla de amenaza y bendición. Por un lado ha incrementado las importaciones de materias primas en varios países causando balanzas comerciales bilaterales con superávit en economías como la chilena y la peruana, superávit que se ha visto acentuado por el incremento en el nivel de precios de los minerales, causado a su vez al aparecer China en la escena mundial.

No obstante, otros países han sufrido mucho de la irrupción de China en el panorama global, y poseen cuantiosos déficits comerciales con el gigante asiático. Los principales países “damnificados” han sido México y varias de las economías centroamericanas, que sustentaban su modelo de crecimiento en exportaciones al mercado norteamericano, al pasar China a ocupar varios nichos de mercado que estas economías tenían en Estados Unidos (primero en manufacturas de bajo valor añadido y textiles, y luego en segmentos de medio y alto valor añadido).

Algunos autores indican que la amenaza china sucede a tres niveles¹³, no únicamente en una pérdida de cuota en las exportaciones al mercado norteamericano, sino también en lo tocante al comercio dentro de Latinoamérica y a las propias estructuras manufacturero-industriales de estos países. Las exportaciones de China a Latinoamérica las conforman principalmente artículos electrónicos, autopartes, equipos y maquinarias y productos textiles.

¿Quién está a salvo entonces? ¿Es China realmente una bendición para la región? ¿Qué puede ocurrir a medio plazo en los países exportadores de materias primas que tanto se están beneficiando de la relación?

Resulta francamente sorprendente (o no) que los patrones comerciales entre ambas regiones, representen una clásica ilustración ricardiana de un flujo comercial entre países en desarrollo y países industrializados, en la

¹³ *Ibíd.*

que Latinoamérica fortalece su especialización en productos primarios y recursos, mientras China hace lo contrario¹⁴. La paradoja es que Latinoamérica es la región con una mayor historia de modernización e industrialización, mayor capital humano, y regímenes comerciales y de inversión más liberales. El resultado final de esta dinámica es la pérdida de la ventaja competitiva para Latinoamérica y un retroceso dentro de las cadenas de producción globales, con todas sus consecuencias para el crecimiento a medio plazo, la innovación económica y finalmente el desarrollo social¹⁵.

Así pues estamos ante una poderosa presencia que parece lanzar luces y sombras de la misma magnitud dentro de la región.

A esta explosión comercial se le ha unido un incipiente fenómeno inversor. Según datos de la CEPAL, en 2010 China se convirtió en el tercer inversor principal en Latinoamérica, tras Estados Unidos y Países Bajos, con una cifra de IED cercana a los 15.000 millones de dólares¹⁶ y con una inversión total acumulada al cierre de 2011 que rondaba los 65.000 millones de dólares. Si bien las cifras en ocasiones son engañosas, porque no reflejan correctamente las inversiones en cascada provenientes de paraísos fiscales ni tampoco los proyectos de financiación por suministro de materias primas, debemos quedarnos con un orden de magnitud que señala a Latinoamérica como segundo destino preferente de las inversiones chinas tras Asia.

El perfil de la empresa inversora china en este primer desembarco en Latinoamérica es el de una SOE (State-Owned Enterprise) del sector extractivo (minería, energía) con abundantes recursos económicos, con apoyo financiero estatal y con cuestionables (si bien en continua mejora) controles medioambientales y escasa raigambre local.

Estas inversiones han estado muy concentradas en industrias extractivas de recursos naturales en relativamente pocos países, siendo las principales presencias inversoras las de Sinopec en Brasil, Colombia y Argentina

¹⁴ Sanjaya, Lall; Welss, John (2002).

¹⁵ Phillips, Nicola (2011).

¹⁶ CEPAL (2011).

(10.000 millones de dólares), China Railways en Venezuela (7.500 millones de dólares), CNOOC en Argentina (5.600 millones de dólares), Minmetals en Chile y Perú (3.500 millones de dólares) y Sinochem en Brasil (3.000 millones de dólares). Con la excepción de la empresa ferroviaria, el top cinco estaría compuesto por empresas extractivas (petróleo, gas y minerales) invirtiendo en las principales economías del Cono Sur (Brasil, Argentina, Colombia, Chile y Perú).

Igualmente, no resulta arriesgado afirmar que debería haber flujos de inversión de mayor valor añadido entre ambas regiones a corto y medio plazo.

Por un lado, empresas chinas de otros sectores (infraestructura, manufacturas) están comenzando a invertir en la región por motivos diversos. Las primeras para poder servir a las empresas extractivas ya presentes en la región y por la necesidad de entrar en nuevos mercados. El Gobierno chino va a reducir previsiblemente su gasto en inversión y construcción para los próximos años, por lo que las compañías de este sector deberán buscar nuevos mercados alentadas igualmente por unos apoyos financieros a la inversión en el exterior.

Y las segundas se posicionarían en Latinoamérica para poder, a corto plazo, tener acceso a oportunidades comerciales que de otro modo no serían accesibles y, a medio plazo, reducir los costes de producción. Aunque en términos absolutos los salarios chinos medios están por debajo de los de la mayor parte de la región, en el periodo 2002-2008 se incrementaron en un 260%, mientras que en México únicamente lo hicieron en un 7,5%. No es descabellado pensar que a medio plazo algunas de estas empresas manufactureras desplazarán capacidades productivas a la región para aprovecharse de unos salarios más competitivos y de una puerta de entrada privilegiada a Estados Unidos.

En el otro lado de la balanza, las empresas latinas tienen que comenzar a invertir en China para poder tratar de acceder a este vasto mercado. Un fenómeno que hasta ahora había sido iniciado por empresas multilaterales como Embraer o Bimbo y que podría extenderse a empresas de otros sec-

tores como son la producción de alimentos y bebidas, cuero y tejidos, productos químico-farmacéuticos o plásticos¹⁷.

Algo que ha diferenciado fundamentalmente ambos modelos económicos ha sido la manera en que China se ha beneficiado de la inversión extranjera directa (IED). El Estado chino ha usado activamente diversos instrumentos para beneficiarse de todos los efectos del desarrollo productivo generado por la IED, como por ejemplo capacitando recursos humanos locales, transfiriendo tecnología y desarrollando cadenas productivas. La política industrial ha sido específicamente diseñada para fortalecer el desarrollo industrial y tecnológico chino, para procesar exportaciones, crear nuevas zonas industriales y centros de I+D. Política industrial compleja, y en cierto modo admirable que será analizada en la última parte de este ensayo.

En este punto, es importante reseñar que la primera oleada de inversores de este país ha venido acompañada de ciertos mecanismos de financiación propios y considerados como “no tradicionales”, en tanto en cuanto se instrumentan de una manera distinta a la visualizada tradicionalmente en Occidente. Tanto es así¹⁸, que desde 2005 China ha suministrado financiación en la región por valor de 75.000 millones de dólares, duplicando los 37.000 millones de dólares sumados por las instituciones multilaterales de Washington (Banco Mundial, BID) y los bancos de desarrollo de Estados Unidos.

Esta financiación no se solapa con la que las instituciones multilaterales ofrecen, ni en términos sectoriales ni geográficamente. China financia inversiones en sectores que potencian el crecimiento económico: energía, minería, infraestructura o transporte, pero no en el desarrollo social.

En términos geográficos, China está financiando países que están cerrados o cuasi cerrados al crédito a nivel global, como es el caso de Argentina, Ecuador o Venezuela. En estos casos China actúa como prestamista de último recurso¹⁹. Sin ser una financiación barata, debido a

¹⁷ Cuñat, Javier; Zapata, Carlos (2011).

¹⁸ Gallagher, Kevin (2012).

¹⁹ *Ibíd.* (2012).

la falta de alternativas convencionales para estos países, que deberían estar pagando unos “*spreads*” de 838, 935 y 1.220 puntos básicos respectivamente, la financiación china resulta una opción atractiva.

Otra característica fundamental de esta financiación es la falta de condicionamientos políticos relacionados con estos préstamos. Tradicionalmente, las entidades multilaterales situadas en Washington requieren del cumplimiento de condiciones varias relacionadas con ciertos objetivos de política económica cuando conceden estos préstamos como, por ejemplo, privatizaciones, reformas institucionales, modelos de gestión, cumplimiento de normativas medioambientales, etc.

Sin embargo, China se muestra más flexible a la par que orgullosa de no exigir a sus prestatarios condiciones algunas más allá de la contratación de compañías y suministros chinos para la realización de los proyectos que ellos mismos financian. De este modo, se cierra un ciclo financiación-inversión dinamizador de la actividad económica en ambas regiones. Ciclo que por otro lado no nos debería resultar ajeno a los españoles, ya que es exactamente el mismo modelo que nuestra administración comercial utilizó durante tantos años con el ya desaparecido FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo).

Queda en el aire responder, ¿qué papel han jugado los Gobiernos en Latinoamérica ante China y cuál ha sido el papel del otro gran Gobierno en el hemisferio occidental, Estados Unidos, ante este cambio económico y geopolítico?

Una primera consideración importante a tener en cuenta es que la región no ha podido dar una respuesta unificada a la presencia de China.

Autores y expertos como Dani Nedal²⁰ y Adrian H. Hearn²¹ señalan que resulta particularmente difícil encontrar suficientes lugares comunes para articular una respuesta integrada regional para China. Si bien quizás

²⁰ China and Latin America Working Group (2012).

²¹ **Hearn, Adrián; León-Manríquez, José Luis** (2011).

es posible diseñar algunas soluciones de política común que identificasen complementariedades en lo tocante a China, como por ejemplo el Arco del Pacífico, la región está lejos de conseguir la integración predicada por la CEPAL y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Diferentes economías y Gobiernos, en función de sus estructuras económicas y de sus colores políticos, esperan resultados distintos en lo tocante a las relaciones bilaterales con China. Y eso es algo que precisamente también China desea, plantear sus relaciones con los diversos actores en términos bilaterales para maximizar así el excedente en cada negociación, acortando simultáneamente los tiempos y plazos de las mismas.

Otro motivo por el que China no tiene un especial interés en dibujar una estrategia clara, conjunta y homogénea para Latinoamérica es debido a los miedos que esto podría suscitar en el otro gran actor presente en la región, Estados Unidos²². Así, es importante reseñar el papel que Estados Unidos, principal inversor y destino del comercio exterior de la zona, puede jugar en la relación, máxime teniendo en cuenta su rol como adalid de los valores liberales y la economía de mercado.

Mucho se ha escrito sobre posibles relaciones triangulares entre China, Estados Unidos y Latinoamérica²³ (así como en menor medida con España en el tercer vértice del triángulo²⁴), y en general pocas conclusiones determinantes se han podido obtener sobre la existencia y utilidad conceptual de un “triángulo” con una geometría tan variable como este. China utiliza aproximaciones bilaterales para acercarse a los diversos países latinoamericanos, y si bien no tiene interés en alterar directamente la geopolítica de la zona para no incomodar a su principal socio comercial, Estados Unidos, tampoco llama a su puerta cada vez que se dirige a la región.

No obstante, sí es cierto que los préstamos chinos proveen de capital y oxígeno a Gobiernos autoritarios y hostiles a los intereses norteamericanos y los valores liberales tradicionales, como es el caso de Venezuela, Bolivia o Ecua-

²² China and Latin America Working Group (2012).

²³ Ellis, Evan R. (2012). Paz, Guadalupe; Riordan, Roett (2008).

²⁴ Santiso, Javier (2010). Casanova, Lourdes (2011).

dor, que han podido dar la espalda a los prestamistas occidentales tradicionales (FMI, Banco Mundial), principales actores del Consenso de Washington. En otras palabras, estos regímenes políticos de izquierda populista y demagoga han podido realizar medidas de política económica (como por ejemplo nacionalización de industrias occidentales), evitando las negativas consecuencias de estas medidas sobre los mercados de capitales tradicionales.

Independientemente de la agenda política real de China en la región (que en verdad no parece existir), sí es cierto que este flujo de capitales ha ayudado a perpetuar estos Gobiernos que han dado la espalda a un modelo occidental basado en el comercio exterior, la democracia y la libertad.

Los autores e ideólogos más a la izquierda del espectro político, indican que el Consenso de Beijing y la nueva izquierda en Latinoamérica comulgan con una mayor participación del Estado en el proceso económico y globalizador de las economías, y que las relaciones Sur-Sur existentes permiten el uso de políticas económicas no dictadas en otros lugares, en especial en esta época de aparente crisis del capitalismo liberal. Volvemos así a la idea de la autodeterminación y soberanía de los países frente a las instituciones multilaterales con sede en Washington²⁵.

Todo eso teniendo en cuenta que, del mismo modo, estos Gobiernos de izquierda populista latinoamericana no han tenido la voluntad de condenar conductas chinas relacionadas con el apoyo a los derechos humanos o a la gobernanza democrática, creándose así un esquema de interacción basado en estos “principios de comportamiento”, que implica una carrera hacia al fondo en aspectos fundamentales para la libertad humana²⁶.

¿UN CONSENSO DE CONSENSOS?

La parte final de este artículo debate cuál debe ser el modelo económico que los países de la región pueden seguir. O en otras palabras, ¿Qué deben

²⁵ Fernández Jilberto, Alex; Hogenboom, Barbara (2010).

²⁶ China and Latin America Working Group (2011).

hacer los Gobiernos de Latinoamérica ante esta encrucijada económica-ideológica?

Tanto el consenso de Washington como el de Beijing tienen claras implicaciones sobre los modelos económicos a aplicar y sobre la concepción del mundo y las relaciones exteriores. Economía de libre mercado y aceptación de valores y políticas promulgadas desde Occidente (y Washington), en un lado, o economía basada en un capitalismo autoritario en la que la no injerencia en política exterior es clave, en el otro.

Así pues, ¿qué modelo resulta el más adecuado para Latinoamérica, sus gobernantes y sus gentes?

Independientemente del color político de los Gobiernos, múltiples autores apuntan a que el Estado debería llevar a cabo una política dirigida para mejorar la competitividad internacional de la región. No implica esto que Latinoamérica cayera en el error de su izquierda populista que defiende la nacionalización de los recursos naturales y la colectivización de las tierras con el consiguiente daño al derecho de la propiedad y el alejamiento de las inversiones²⁷.

Tampoco deberíamos admitir que América Latina volviese a caer en un segundo error histórico como fue la política de sustitución de importaciones basada en los planteamientos ideológicos cepalistas. Es necesaria competencia internacional y apertura de mercados para que las empresas manufactureras locales se vuelvan competitivas.

Quizás una primera medida a desarrollar sería una mayor integración regional. Ya está habiendo iniciativas positivas en esta dirección (por ejemplo, integración de las Bolsas de Chile, Perú y Colombia, ARCO del Pacífico, acciones de integración promovidas por el INTAL –Instituto para la Integración de América Latina– y el Caribe del BID); todas son medidas destinadas a conseguir un mayor volumen de mercado interno y una mayor dinamización regional.

²⁷ Fundación FAES (2012).

En segundo lugar, puede que este sea el momento para que los Gobiernos de Latinoamérica, independientemente de su color político, lleven a cabo medidas de política económica e industrial encaminadas a favorecer un crecimiento sostenido en la región, y aprovechar los superávits fiscales que China está proporcionando.

Hablaba con anterioridad sobre los distintos esquemas de atracción de inversiones en ambas regiones y de qué debería hacerse a nivel gubernamental para propiciar esto. Sobre el cómo captar inversión china de mayor valor añadido en Latinoamérica.

Kevin Gallagher²⁸ incide en dos medidas que podrían traer excelentes resultados al respecto:

1. Diversificación económica e innovación para la competitividad. Diversificación económica en términos de creación de polos industriales basándose en las ventajas competitivas naturales de la zona, como, por ejemplo, la abundancia de materias primas. Lo que conllevaría también un nuevo enfoque de política industrial que reforzaría aquellas industrias en las que la región es más competitiva, alejándose del “*one size fits all*” y las ISI del pasado.
2. Necesidad de un Gobierno responsable y con capacidad de liderazgo y diálogo con el sector privado. Teniendo en cuenta, no obstante, los naturales fallos en los que los Gobiernos pueden caer por su cortoplacismo y naturaleza de no-mercado, puede que haya modelos inspiradores en ciertos países asiáticos (Singapur, Taiwán, Corea del Sur). Esto únicamente se puede lograr mediante altura de miras, liderazgo responsable y diálogo constante con el sector privado, que es al fin y al cabo el verdadero motor del crecimiento y del proceso económico.

Los países de Latinoamérica y en especial aquellos con fuertes lazos comerciales con China, deberían usar estos ingresos fiscales basados en la exportación para invertir en industrias y servicios relacionados con las do-

²⁸ Gallagher, Kevin (2010).

taciones de recursos existentes²⁹. Y esto es así porque hasta los países que más se están beneficiando ahora, pueden ser los más perjudicados después debido a su fuerte dependencia exterior de China. Algunos ejemplos de los males que podrían surgir estarían relacionados con³⁰:

- Asignación ineficiente de recursos productivos durante la etapa de auge.
- Descontento social causado por este tipo de inversiones y proyectos.
- Degradación medioambiental relacionada con sectores extractivos.
- Apreciación de tipos de cambio que disminuyan la competitividad y pueda desembocar en un mal holandés.

Medidas de política industrial que en ningún caso debieran socavar los principios básicos de la economía de libre mercado. Por un lado, desde un punto de vista microeconómico, y parafraseando al omnipresente y acertado Williamson:

“El crecimiento es promovido por individuos emprendedores buscando el incremento de sus ganancias personales y renta mediante la creación de nuevas empresas y venta en mercados globales, lo que a la postre incrementa el empleo ofertado en términos agregados. Asia tiene muchos de esos individuos y crece; Latinoamérica demasiado pocos”³¹.

Y por otro lado desde una perspectiva macroeconómica, hay que comprender que uno de los mejores predicamentos que Latinoamérica podría tomar se relaciona con su posicionamiento dentro de los mercados y cadenas de valor globales, estructuras que no son fácilmente detectables utilizando estadísticas bilaterales. En realidad, China no ha surgido de la nada y descendido en Latinoamérica como un nuevo actor marcando el comienzo de una nueva fase de desarrollo. Su presencia necesita ser entendida y enraizada en las dinámicas de una economía global y sus estructuras de poder, que *de facto* tanto están influyendo en el desarrollo de América Latina. China es “simplemente” un actor de éxito dentro de la economía global. De gran éxito³².

²⁹ China and Latin America Working Group (2011).

³⁰ Myers, Margaret (2012).

³¹ Williamson, John (2006).

³² Phillips, Nicola (2011).

¿Podría ser la solución final un consenso de consensos? ¿Tomando lo mejor de lo mejor?

UNA ÚLTIMA REFLEXIÓN SOBRE EL VERDADERO CONSENSO CHINO Y SU VISIÓN DE LATINOAMÉRICA

Quisiera cerrar este artículo reflexionando sobre un par de ideas clave acerca de la realidad del Consenso en China y su visión de la política exterior en la región.

Ni China, ni su supuesto “consenso”, pretenden nada en términos de política exterior en Latinoamérica. Han sido, sin embargo, los Gobiernos de izquierda populista en Latinoamérica los que han utilizado una retórica incendiaria para dar bombo a una supuesta afinidad ideológica con China que en realidad no lo es. No es lo mismo una izquierda pragmática que actúa a través del capitalismo, que una izquierda populista y servil en la que solo unos pocos demagogos quieren dar la espalda al libre mercado. Gobiernos, estos últimos, que han rechazado la agenda liberal tradicional y que han puesto en dificultades a Beijing para desenredar sus prioridades económicas y energéticas de sus consecuencias políticas³³.

En realidad, la única medida de política exterior real China en la zona ha sido la encaminada a presionar a varios países de Centroamérica a cortar relaciones diplomáticas con Taiwán. Recordemos que más de la mitad de los países que reconocen la soberanía e independencia de Taiwán se encuentran en Latinoamérica y el Caribe (entre ellos El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Paraguay), y para China es un objetivo de política exterior fundamental lograr la reunificación con Taiwán en un plazo corto de tiempo.

Una visión particularmente interesante y reveladora es la propuesta por Yang Yao, director del China Center for Economic Research en la Universidad de Pekín. Para él, ciertamente China siguió a pies juntillas ele-

³³ *Ibíd.*

mentos clave del Consenso de Washington, entre los que destacan, la estabilidad macroeconómica, el control de la inflación, una política fiscal prudente, la apertura económica al comercio internacional y las inversiones extranjeras, y privatizaciones en ciertos sectores³⁴.

La novedad radicaría en que China ha llevado a cabo estas reformas de manera gradual, y no a modo de shock. Así, si hay un Consenso de Beijing, se referiría al modo en el que se adaptaron sus reformas institucionales y políticas para hacer funcionar el Consenso de Washington en un contexto chino. Y esta conclusión es la realmente valiosa del modelo chino, y lo que Latinoamérica y el resto del mundo debe aprender y tener en cuenta.

Ciertas prácticas que a los ojos occidentales pudieran ser calificadas de heterodoxas resultaron completos éxitos en China. Un ejemplo de esto sería el uso de esquemas de propiedad mixtos público-privada, dentro de los cuales la propiedad empresarial recaía nominalmente en manos de Gobiernos provinciales y municipales, si bien las compañías eran gestionadas directamente por emprendedores.

Otro ejemplo sería la no modificación drástica de las instituciones, las cuales sí fueron, empero, alteradas gradualmente alineando sus objetivos con los del nuevo contexto económico imperante, a través de distintos tipos de motivaciones directas de agentes gubernamentales (salarios vinculados a niveles de recaudación impositiva, promociones internas región-capital y masiva descentralización).

Así, quizás el principal mérito del Gobierno chino sea el poseer una tecnocracia gobernante con unos objetivos claros que fue capaz de crear un esquema de economía de mercado operativo en un contexto inicial especialmente complejo.

La gran cuestión es si el resto del mundo, y en especial Latinoamérica, puede de algún modo reinventar su economía política y política económica tomando lo mejor del modelo de economía de mercado liberal y

³⁴ Yao, Yang (2011).

adaptándolo a sus circunstancias particulares. Al más puro estilo del Consenso de Beijing.

PALABRAS CLAVE

China • Latinoamérica • Estados Unidos • Populismo • Economía de libre mercado

RESUMEN

El objetivo de este artículo es explicar lo que economistas y políticos han definido como “Consenso de Washington” y “Consenso de Beijing”, y en particular lo relativo a su aplicación a Latinoamérica. China ha irrumpido con gran fuerza en esta región y se ha convertido repentinamente en un actor con un gran peso económico e ideológico. Ideología que en realidad es mera praxis y una nueva interpretación de la economía de libre mercado. Ideología que numerosos políticos de izquierda populistas de la región están utilizando para sus propios fines electorales.

ABSTRACT

The aim of this article is to explain what economists and politicians have defined as the "Washington Consensus" and "Beijing Consensus", in particular with regard to its application in Latin America. China has irrupted with great force in this region and has suddenly become an actor with great economic and ideological weight. An ideology that is actually mere praxis and a new interpretation of free market economy. An ideology that many populist left-wing politicians in the region are using for their own electoral ends.

BIBLIOGRAFÍA

Casanova, L. (2011):

El papel de España en los lazos económicos entre Asia y Latinoamérica (Insead, Casa Asia, Barcelona, España).

CEPAL (2011):

La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe (CEPAL, Santiago de Chile, Chile).

China and Latin America Working Group (2011):

Rapporteur's Report September 15 2011 (The Inter-American Dialogue, Washington DC, Estados Unidos).

China and Latin America Working Group (2012):

Rapporteur's Report February 16 2012 (The Inter-American Dialogue, Washington DC, Estados Unidos).

Cooper, J. (2004):

The Beijing Consensus (Foreign Policy Center, Londres, Reino Unido).

Cuñat, J.; Zapata, C. (2011):

“China y América Latina: Nuevas fuentes de valor añadido”. (*Negocios Internacionales*, Lima, Perú).

- Dirlik, A.** (2006):
Beijing Consensus: Beijing "Gongshi". Who recognizes whom and to what end? (University of Oregon, Oregon, Estados Unidos).
- Ellis, E. R.** (2012):
The United States, Latin America and China: "A Triangular Relationship"? (The Inter-American Dialogue, Washington DC, Estados Unidos).
- Fernández Jilberto, A.; Hogenboom, B.** (2010):
Latin America facing China: South-South Relations beyond the Washington Consensus (Berghahn Books, Nueva York, Estados Unidos).
- Fundación FAES** (2012):
América Latina: Una agenda de libertad (directores: Miguel Ángel Cortés y Alberto Carnero. Fundación FAES, Madrid, España).
- Gallagher, K.** (2010):
The Dragon in the Room (Stanford University Press, Stanford, Estados Unidos).
- Gallagher, K.** (2012):
The new banks in town: Chinese Finance in Latin America. (The Inter-American Dialogue, Washington DC, Estados Unidos).
- Halper, S.** (2010):
The Beijing Consensus: How China's Authoritarian Model Will Dominate the Twenty-First Century (Basic Books, Nueva York, Estados Unidos).
- Hearn, A.; León-Manríquez, J. L.** (2011):
China engages Latin America: Tracing the Trajectory (Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, Estados Unidos).
- Kuczynski, P. P.; Williamson, J.** (2003):
After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America (Peterson Institute for International Economics, Washington DC, Estados Unidos).
- Marangos, J.** (2010):
Williamson's Retort to the Critics: From the "After" to the "Amended" Washington Consensus (University of Crete, Crete, Greece).
- Myers, M.** (2012):
China's engagement with Latin America: More of the same? (The Inter-American Dialogue, Washington DC, Estados Unidos).
- Paz, G.; Roett, R.** (2008):
China's expansion into the western hemisphere (Brookings Institution, Washington DC, Estados Unidos).
- Phillips, N.** (2011):
Re-ordering the Region? China, Latin America and the Western Hemisphere. European Review of Latin American and Caribbean Studies (Center for Latin American Research and Documentation, Ámsterdam, Países Bajos).
- Rosales, O.** (2010):
"China y América Latina: impactos, desafíos y opciones estratégicas", *Boletín Informativo Techint* (CEPAL. Santiago de Chile, Chile).
- Sanjaya, L.; Weiss, J.** (2002):
PRC's Competitive threat to Latin America: An analysis for 1990-2002. (Inter-American Development Bank, Washington DC, Estados Unidos).
- Santiso, J.** (2010):
China-España: Una estrategia para fomentar la ubicación de sedes europeas y latinoamericanas de empresas Chinas en España: Madrid, Bilbao y Barcelona (ESA-DEGEO Center for Global Economy and Geopolitics, Madrid, España). <http://www.iberasia.org/estudio2012.pdf>

Williamson, J. (1989):

What Washington Means by Policy Reform (Institute for International Economics, Washington DC. Estados Unidos).

Williamson, J. (2004):

A short history of the Washington Consensus (Fundación CIDOB, Barcelona, España).

Williamson, J. (2006):

The way forward in Latin America, "Democracy and Reform in Latin America: How to Build More Competitive

Economies" (Peterson Institute for International Economics, Washington DC, Estados Unidos).

Williamson, J. (2012):

"Is the Beijing Consensus now dominant?" (*Asia Policy Magazine*, Cambridge, Reino Unido).

Yao, Y. (2011):

Beijing Consensus or Washington Consensus: What explain China's Economic Success? (China Center for Economic Research at Peking University, Beijing, China).