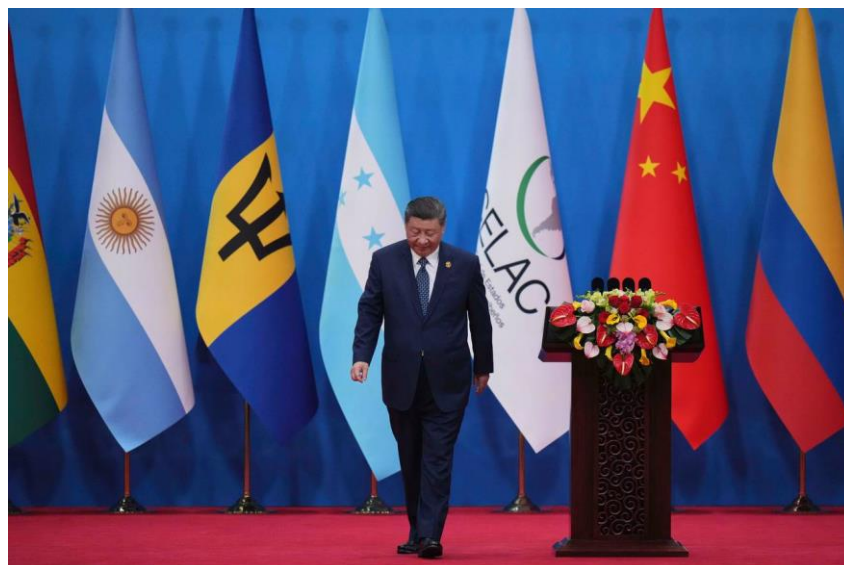


## Puntos de Vista

# El *soft power* chino en América Latina Del «Consenso de Beijing» al pragmatismo geoeconómico

Ariel Slipak  
Nueva Sociedad  
Marzo - Abril 2026

*En las primeras décadas del siglo XXI, China se consolidó como un actor central en América Latina a través del comercio, las inversiones y los proyectos de infraestructura. A partir de los tres libros blancos publicados por Beijing (2008, 2016 y 2025), se pueden apreciar las transformaciones de esta relación, en un contexto de creciente disputa con Estados Unidos.*



V Reunión Ministerial del Foro de China y la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe, 2025. Imagen: AP/Andy Wong.

En un contexto de disputa interhegemónica entre China y Estados Unidos, durante las primeras dos décadas del siglo xxi el país asiático se consolidó como uno de los principales socios comerciales de varios países de América Latina, así como una de sus principales fuentes de inversión extranjera directa (ied) y de proyectos de infraestructura, orientados especialmente a actividades extractivas y energéticas. El tipo de vínculo con China está estrechamente ligado a la matriz productiva de cada país e involucra combates materiales y discursivos entre diversos actores sociales.

La República Popular de China expandió su influencia geoeconómica y geopolítica sobre América Latina de manera distintiva frente a las potencias occidentales tradicionales, bajo una retórica de supuesta simetría y vínculos «Sur-Sur». Ese planteo de «ascenso pacífico» o de ejercicio de un «poder blando» (*soft power*) ha generado en la región intensos debates teóricos sobre su significado para América Latina.

En un mundo cambiante, tras la pandemia de covid-19, con un eeuu cada vez más dispuesto a defender sus intereses mediante incursiones bélicas y con el ascenso de gobiernos de extrema derecha en la región, este artículo revisa los actuales vínculos entre China y América Latina.

### **El «Consenso de Beijing» como modelo de «poder blando»**

Desde inicios del siglo xxi, los vínculos entre China y América Latina se han ido estrechando a un ritmo acelerado. La estrategia bélica de eeuu en Oriente Medio, motivada por su interés en el control de hidrocarburos, relegó parcialmente su tradicional mirada sobre la región, a la que siempre consideró su «patio trasero». Su influencia en América Latina también se debilitó tras la iv Cumbre de las Américas de 2005, reunida en la ciudad argentina de Mar del Plata, cuando se produjo el rechazo al Área de Libre Comercio de las Américas (alca) promovida por eeuu. El ascenso de gobiernos de signo progresista o con retóricas antiimperialistas habilitó la creación de instituciones regionales como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), esta última hoy desactivada. Estas nuevas articulaciones permitieron cuestionar el Consenso de Washington y avanzar en intentos de mayor autonomía para los países de la región<sup>1</sup>.

En forma simultánea, China fue consolidando relaciones con los países de la región que, en los primeros años del siglo xxi, se basaron casi exclusivamente en la complementariedad comercial. Con el tiempo, esos vínculos evolucionaron hacia la firma de asociaciones estratégicas o estratégicas integrales con varios países latinoamericanos, la creación de instancias de diálogo como el Foro China-Celac y la extensión de la Iniciativa de la Franja y la Ruta hacia la región<sup>2</sup>.

Más allá de las diferencias subregionales y de los vínculos específicos que China establece con cada país, es posible identificar una característica distintiva de las relaciones sino-latinoamericanas por cada década del siglo xxi.

Podríamos decir que la primera estuvo marcada por la expansión de lazos sostenidos principalmente en la complementariedad comercial. La segunda, en cambio, se caracterizó por la consolidación de relaciones basadas en inversiones, proyectos de infraestructura y una relación política más estable, apuntalada por una diplomacia sumamente activa. La tercera se distingue por la incertidumbre geopolítica y geoeconómica, dado que la región se ha convertido en un área de disputa entre las dos grandes potencias, tras un «regreso» de EEUU, que actúa bajo principios inspirados en la Doctrina Monroe que parecían haber quedado en el pasado.

Durante las dos primeras décadas del siglo XXI, la tensión sino-estadounidense parecía mantenerse en un «estado latente». En la tercera, el enfrentamiento por el dominio tecnológico y de recursos en las cadenas de suministro se vuelve explícito y genera confrontaciones directas. En este contexto, el ejercicio del *soft power* chino en la región va mutando, adaptándose a nuevas condiciones y desafíos. De hecho, durante cada uno de estos periodos (2008, 2016 y 2025), China publicó un libro blanco sobre su política hacia América Latina y el Caribe que permite entender cómo China percibe la región.

El primer libro blanco se publicó en pleno apogeo del denominado «superciclo de los *commodities*», durante la expansión de su relación comercial con la región. En el documento, se esbozó la posibilidad de consolidar el vínculo sobre la base de la complementariedad de las economías e incluso del interés de China por la «riqueza natural» latinoamericana. En ese entonces, los flujos de IED y financieros eran exigüos y comenzaron a ser relevantes solo a partir de 2010. En una primera etapa, la IED se concentró en pocos países y en hidrocarburos, con una presencia secundaria de minería y algunas actividades de apoyo financiero e infraestructura ferroviaria<sup>3</sup>.

El primer lustro de la segunda década del siglo XXI mostró un importante crecimiento de los flujos de IED y financieros dirigidos a infraestructura y proyectos extractivos junto con vínculos diplomáticos de mucha mayor densidad. Como destacan Eduardo Oviedo y Rubén Laufer<sup>4</sup>, muchos lazos bilaterales evolucionaron de una «relación asociativa estratégica» a una «relación asociativa estratégica integral». En julio de 2014, durante la Cumbre de los BRICS (Brasil, Rusia, la India, China y Sudáfrica), el presidente Xi Jinping anunció el lanzamiento del Primer Plan de Acción Quinquenal para América Latina 2015-2019, denominado «1+3+6»: un plan, tres motores (comercio, inversión y finanzas) y seis áreas (energía y recursos naturales, infraestructura, agricultura, manufacturas, innovación científica y tecnológica, y tecnología de la información). En este contexto, en enero de 2015 se celebró la Primera Reunión del Foro China-Celac en Beijing. En la lectura del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (cari), China jerarquiza sus vínculos con América Latina mediante asociaciones estratégicas e integrales, que reflejan la expansión sostenida de su relación con la región<sup>5</sup>.

Para mediados de la década de 2010, China ya no solo se consolida como una

gran potencia en la esfera comercial, financiera y productiva –reduciendo además brechas de influencia en foros internacionales y poderío bélico con EEUU–, sino que también disputa la primacía tecnológica en lo referido a la inteligencia artificial y la energía<sup>6</sup>.

Sobre la base de un relato particular acerca de su rol global, China presenta su política internacional apoyándose en los «Cinco principios de coexistencia pacífica»: respeto mutuo a la integridad territorial y la soberanía, no agresión, no injerencia en asuntos internos, igualdad y beneficio mutuo, y coexistencia pacífica. Hacia finales de la década, incorpora también los principios de una «Comunidad de destino común para la humanidad», en línea con el pensamiento de Xi Jinping. Desde esta perspectiva, China reinventa los tradicionales vínculos diplomáticos bilaterales entre potencias y países del Sur global, así como entre potencias y bloques regionales. Presenta este proceso como una forma de ejercicio de poder blando o *soft power*, en contraste con el imperialismo europeo del siglo XIX y el intervencionismo militar estadounidense durante el siglo XX.

El especialista en relaciones internacionales Javier Vadell<sup>7</sup> sostiene que, a través de un conjunto de instrumentos asociados al poder blando –como los vínculos bilaterales con los diferentes países de América Latina, el Foro China-Celac y la extensión de la Iniciativa de la Franja y la Ruta a la región–, China realiza dos movimientos simultáneos: por un lado, disputa la primacía hegemónica dentro de las reglas de la gobernanza global y, por otro, moldea gradualmente nuevas normas o incluso un modelo de hegemonía alternativa. Sin ensayar aquí una taxonomía de las interpretaciones sobre los vínculos entre China y América Latina, resulta relevante señalar que, en los últimos años, proliferaron en la academia y en la política visiones que exaltan las virtudes de esta relación y su posible contribución al «desarrollo» de los países de la región. Curiosamente, estas lecturas parten de definiciones muy distintas del propio concepto de «desarrollo», pero convergen en la idea de que el camino hacia él pasa, de manera casi inevitable, por profundizar los vínculos sino-latinoamericanos.

Entre estas posiciones pueden encontrarse diversas vertientes. Por un lado, la del analista argentino Jorge Castro, quien destaca en sus columnas periodísticas las oportunidades que la expansión de los negocios con China ofrece a determinadas fracciones empresariales de cada país. Por otro, la de economistas vinculados a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)<sup>8</sup> que, aun reconociendo un patrón comercial asimétrico en términos de valor agregado y los riesgos de reprimarización del perfil exportador, piensan la relación con China en clave de «oportunidades y desafíos» y consideran a la potencia asiática el socio económico más dinámico para la región. También existen enfoques que, sin ignorar las asimetrías entre América Latina y China, ven en este vínculo una oportunidad para configurar proyectos regionales con mayores grados de autonomía política frente a las formas tradicionales de dominación imperial<sup>9</sup>.

En ese contexto, la socióloga argentina Maristella Svampa observaba que gobiernos regionales de diferentes signos políticos y con propuestas de modelos económicos disímiles entre sí –incluidos de izquierda, «nacional-populares» y neoliberales de distintos matices– han venido promoviendo, al unísono, la expansión de diferentes tipos de modelos extractivos de gran escala. Estos modelos tienen como consecuencia la estructuración de economías de enclave y la profundización de las desigualdades ecológicodistributivas y la conflictividad ecoterritorial: tales serían los contornos del «Consenso de los *Commodities*»<sup>10</sup>. Como concepto en diálogo con esta perspectiva, hemos planteado la conceptualización de los vínculos sino-latinoamericanos bajo la categoría de «Consenso de Beijing»<sup>11</sup>. Bajo esta categoría subsumimos las posiciones de gobiernos de diferentes signos ideológicos –como los ya mencionados– que perciben a China como un socio comercial y político clave, entendido como determinante para el desarrollo económico y social de sus países.

En discusión con algunas lecturas desde las taxonomías de relaciones internacionales sobre vínculos sino-latinoamericanos<sup>12</sup>, este concepto no se centra en los aspectos constitutivos de las relaciones comerciales y los flujos de inversión –como las asimetrías en valor agregado, la concentración de exportaciones latinoamericanas en pocos productos primario-extractivos de precios volátiles, la reprimarización del perfil productivo y la orientación de la ied hacia actividades extractivas con importantes impactos socioambientales–. Más bien, busca poner el foco en la forma en que se ejerce una relación asimétrica, que, aunque «blanda» y pacífica, constituye un proyecto de ciertos sectores que disputan el poder en cada país, en detrimento de amplios sectores subalternos de la población.

La categoría de «Consensus de Beijing» remite a una forma sui generis, propia de China, de ejercer vínculos bilaterales y con bloques de países. Sus características distinguen estas relaciones del imperialismo, sin enmascarar bajo un discurso de supuesta simetría la posibilidad de que todas las clases y actores sociales «ganen» dentro de un patrón de vinculación (tal como plantean los «Cinco principios de coexistencia pacífica» o la «Comunidad de destino común»).

A través de esta categoría se puede visualizar que, si bien China no interfiere en asuntos de política interna de los países, sí ata las negociaciones de inversión a su rol como financista en la región o empleando de manera coercitiva su peso como destino de exportaciones de cada economía. Asimismo, limita o impide la transferencia tecnológica<sup>13</sup> o aplica cláusulas *cross-default* de manera explícita<sup>14</sup> o tácita<sup>15</sup> en negociaciones de contratos o financiamientos por parte de entidades vinculadas al Estado. Otro rasgo distintivo es la flexibilidad, como capacidad de adaptación a establecer vínculos bilaterales pragmáticos con países, con independencia de su signo político.

El concepto de «Consenso de Beijing» es otra manera de denominar y analizar la forma en que se ejerce el denominado *soft power* en la región. No establece de manera lineal las mismas características que el ejercicio de asimetrías de las potencias occidentales, pero tampoco reduce la unidad de análisis de la economía política internacional al Estado-nación hasta el punto de negar las tensiones entre clases sociales dentro de cada país. Las potencias siempre consensúan con actores sociales que detentan o pretenden detentar el poder, y ello va en detrimento de otras clases sociales. Así, el concepto de «Consenso de Beijing» permite visualizar que, mientras grandes proyectos hidroeléctricos, mineros e hidrocarburíferos generan beneficios económicos para un grupo empresarial local reducido, para los grupos que ven vulnerados sus derechos económicos, sociales, culturales o ambientales, ese ejercicio de poder no resulta tan blando. Se destacan, en particular, los movimientos sociales y las comunidades indígenas que se ven perjudicados por el uso del agua en proyectos mineros o padecen impactos en su salud, así como los desplazamientos que implican estas actividades y otros proyectos de infraestructura<sup>16</sup>.

### **Hacia un mayor pragmatismo**

En pleno apogeo del «Consenso de Beijing», a mediados de la segunda década del siglo xxi ya se había hecho evidente que el denominado superciclo de los *commodities* se había agotado. Más allá de continuar siendo un mercado atractivo para los productos primario-extractivos de la región, podríamos decir que la forma de ejercicio de poder blando en América Latina evoluciona, y por ende muta el propio concepto de «Consenso de Beijing». Las relaciones comerciales continúan siendo sumamente dinámicas y, de hecho, China se consolida como uno de los primeros destinos de exportación y origen de importación de cada vez más países de la región. Sin embargo, algo distintivo de este segundo lustro es la expansión y diversificación de la ied y el financiamiento de proyectos.

No se pueden obviar algunos elementos de contexto: la consolidación del liderazgo de Xi Jinping, que había iniciado su mandato en marzo de 2013; un cambio de signo político en varios países de la región, con un viraje hacia el neoliberalismo (con la llegada al gobierno de Mauricio Macri en Argentina en diciembre de 2015 y de Michel Temer en Brasil, tras el proceso de destitución de Dilma Rousseff); y el inicio del primer gobierno de Donald Trump en enero de 2017, luego de un 2016 con una campaña electoral que siempre tuvo como eje los vínculos entre EEUU y China.

En un contexto de menor afinidad política entre varios países de la región y China, intentos de alineamiento con las potencias occidentales y un menor precio de los *commodities*, la relación se vuelve más pragmática. Los gobiernos latinoamericanos presentan entonces los vínculos como «desideologizados» y Beijing encuentra la forma de establecer relaciones funcionales para su política internacional, su abastecimiento interno de materias primas y la expansión de mercados para algunos de sus productos

en los países de la región.

Ya en la mencionada primera Cumbre del Foro China-Celac en enero de 2015, Xi Jinping había anunciado llevar el *stock* de ied de China en la región de 86.000 millones a 250.000 millones de dólares como meta a 2025, e implementar varios fondos de financiamiento de cooperación, infraestructura y agricultura<sup>17</sup>.

En 2016, China publicó su segundo libro blanco para América Latina. Se trata de un documento no solo más extenso, sino con mayor densidad política, que incluye más aristas para el vínculo con la región. Abarca dimensiones sociales y culturales, y dedica más espacio tanto a la ciencia y la tecnología como a los aspectos energéticos.

Tras la publicación de este documento, se acentúa la diversificación del destino de la ied y los flujos financieros. Estos, otrora concentrados casi exclusivamente en hidrocarburos, se expanden hacia otro tipo de energías (solar, eólica, hidráulica de gran escala e incluso anuncios de inversión en el sector nuclear), como así también hacia obras de infraestructura portuaria, ferroviaria y de carreteras (incluida la conectividad bioceánica) y una orientación hacia algunos de los hoy denominados «minerales críticos para la transición energética»<sup>18</sup>. Como señala Mariano Treacy, China ha consolidado su dominio tecnológico en cadenas productivas vinculadas a la transición energética<sup>19</sup>. Esto explica su interés por invertir «aguas arriba» en las cadenas de suministro vinculadas a esos sectores, tempranamente en relación con otras potencias.

En 2018, mientras Trump ya limitaba sus importaciones globales, durante la Segunda Reunión Ministerial del Foro China-Celac, Xi Jinping anunciaba la inclusión de América Latina en la Iniciativa de la Franja y la Ruta. Tal como explica Florencia Rubiolo, China no obliga a adherir a la iniciativa para brindar asistencia financiera para infraestructura, lo que expresa una forma de ejercicio de poder blando o generación de consenso con sectores dominantes de los países de la región<sup>20</sup>. Sin embargo, los acuerdos se realizan de manera bilateral con China, por lo que la iniciativa no es un espacio multilateral ni simétrico.

La hostilidad de algunos países de la región hacia China no debería hacernos abandonar la categoría de «Consenso de Beijing», sino simplemente evaluar la flexibilidad de la potencia asiática para seguir sosteniendo y reinventando vínculos bilaterales con los países latinoamericanos, en un contexto de choque de relatos en el terreno global. Mientras EEUU niega el cambio climático, China, más allá de sus contradicciones, ha desplegado un discurso en términos de «civilización ecológica». EEUU es el país que horada la legitimidad de las instancias de diplomacia multilateral, y China apunta a sostenerlas. Al mismo tiempo, EEUU ha dado un paso más allá en sus incursiones bélicas en terceros países y ataca militarmente a Venezuela e Irán. En este contexto, mientras la

mayor parte de los países de la Unión Europea ceden ante la «irracionalidad» del presidente estadounidense, China evita la confrontación directa, pero no cede en la disputa por la hegemonía global.

En América Latina, Washington refuerza sus acercamientos y su coerción sobre cada país de la región. China, por su parte, parece aceptar resignar el dinamismo político que había cobrado su vínculo con América Latina, pero no deja de sostener sus intereses (como las inversiones en los minerales críticos para la transición ecológica).

A fines de 2025, China publicó un tercer libro blanco para América Latina. Este parece ir, sin tapujos, a contracorriente de la situación global. China postula la necesidad de construir sus vínculos con la región sobre la base de cuatro pilares: la Iniciativa para el Desarrollo Global (idg), la Iniciativa para la Seguridad Global (isg), la Iniciativa para la Civilización Global (icg) y la Iniciativa para la Gobernanza Global (igg). En el libro, reivindica el orden global multilateral y un compromiso por la resolución pacífica de conflictos, al tiempo que repudia la guerra comercial y reivindica los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ods).

En un contexto en el que EEUU decide atacar de manera antojadiza a terceros países, la publicación de este nuevo libro blanco llega en un momento clave para el orden internacional.

Como ya decíamos en 2022, el desafío para los sectores populares en América Latina es ver si estas formas de poder blando realmente pueden lograr que los proyectos de inversión –de capitales privados o públicos o con financiamiento chino– generen instancias de participación y empoderamiento ciudadano y más derechos colectivos para el conjunto de la población. De lo contrario, solo beneficiarán a grupos reducidos pertenecientes a las elites locales, en una América Latina en la que ascienden gobiernos de ideología neoliberal en lo económico y autoritarios en lo político (como ya ocurre en otros continentes)<sup>21</sup>. Depende, desde luego, de los propios sectores populares la articulación de la lucha por derechos colectivos y su traslado a instancias de negociación de la política internacional.

- 1. Julián Kan (comp.): *El No al ALCA diez años después. La cumbre de Mar del Plata y la integración latinoamericana reciente*, La Crujía, Buenos Aires, 2015.
- 2.A. Slipak: «América Latina en la estrategia del dragón» en *Nueva Sociedad* edición digital, 2/2022, disponible en nuso.org.
- 3.M. Svampa y A. Slipak: «Amérique latine entre vieilles et nouvelles dépendances: le rôle de la Chine dans la dispute (inter)hégémonique» en *Hérodote* No 171, 2018/4.

- 4.E. Oviedo: «Las relaciones entre China y América Latina: una visión contextualizadora», *Observatorio de la Política China*, 2015; R. Laufer: «La asociación estratégica Argentina-China y la política de Beijing hacia América Latina» en *Cuadernos del CEL* No 7, 2019.
- 5.Carola Ramón-Berjano, Jorge Malena y Miguel Velloso: «El relacionamiento de China con América Latina y Argentina. Significado de la Alianza Estratégica Integral y de los Acuerdos Bilaterales», *Documentos de Trabajo* No 96, cari, 2015.
- 6.Luciano Bolinaga: *China y el epicentro del Pacífico Norte*, Teseo, Buenos Aires, 2013; Cecilia Rikap: *Capitalism, Power and Innovation: Intellectual Monopoly Capitalism Uncovered*, Routledge, Abingdon, 2021; Gustavo Girado: *¿Cómo lo hicieron los chinos? Algunas de las causas del gran desarrollo del gigante asiático*, Astrea, Buenos Aires, 2015.
- 7.J. Vadell: «China y el poder blando relacional: el caso del fórum China-Celac» en Gabriel Merino, Lourdes Regueiro Bello y Wagner Tadeu Iglecias (coords.): *China y el nuevo mapa del poder mundial. Una perspectiva desde América Latina*, Clacso, Buenos Aires, 2022.
- 8.Osvaldo Rosales y Mikio Kuwayama: *China y América Latina y Caribe. Hacia una relación económica y comercial estratégica*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2012.
- 9.Atilio Borón: *América Latina en la geopolítica del imperialismo*, Ediciones Luxemburg, Buenos Aires, 2012.
- 10. M. Svampa: «‘Consenso de los Commodities’ y lenguajes de valoración en América Latina» en *Nueva Sociedad* No 244, 3-4/2013, disponible en nuso.org.
- 11. A. Slipak: «América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o ‘Consenso de Beijing’?» en *Nueva Sociedad* No 250, 3-4/2014, disponible en nuso.org; M. Svampa y A. Slipak: ob. cit.
- 12. Cintia Quiliconi y Mónica Vergara: «El despliegue de China en América Latina: debates desde la Economía Política Internacional Latinoamericana» en *Desafíos* vol. 37 No 1, 2024.
- 13. V. ejemplos en A. Slipak: «América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o ‘Consenso de Beijing’?», cit.
- 14. Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN): «Represas sobre el río Santa Cruz», 2016, disponible en <https://farn.org.ar/wp-content...>

- 15. Siran Wang, Paulina Garzón y María Marta Di Paola: «Los vínculos entre América Latina y el Banco de Desarrollo de China», conferencia, FARN Argentina, 2022.
- 16. Colectivo sobre Financiamiento e Inversiones Chinas, Derechos Humanos y Ambiente (CICDHA): «China: derechos humanos y actividades empresariales en América Latina. Informe de mitad de período del Examen Periódico Universal de la República Popular de China», 2022.
- 17. C. Ramon-Berjano, J. Malena y M. Velloso: ob. cit.
- 18. A. Slipak: «Anatomía de la inversión extranjera directa en América Latina, incluyendo la inversión china», presentación, Transnational Institute, 2/3/2020, disponible en [www.youtube.com/watch?v=y8xhjzz0a7c&list=pl6jrfkdlcgyxxnhreq40cfxhbk7qccg7y&index=19](https://www.youtube.com/watch?v=y8xhjzz0a7c&list=pl6jrfkdlcgyxxnhreq40cfxhbk7qccg7y&index=19).
- 19. M. Treacy: «Geopolítica y estrategia de China para reforzar la resiliencia en la cadena de suministro de baterías de litio: un estudio de caso sobre las operaciones de Ganfeng Lithium en Argentina» en *Miríada. Investigación en Ciencias Sociales* vol. 17 No 21, 2025.
- 20. F. Rubiolo: «La cooperación asiática y América Latina: situación actual y perspectivas», *Observatorio América Latina-Asia Pacífico*, 7/4/2022.
- 21. A. Slipak: «América Latina en la estrategia del dragón», cit.

**Ariel Slipak** : Economista y docente por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Coordinador del Área de Investigación de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). Integró la Sociedad de Economía Crítica de Argentina y Uruguay (SEC).

Fuente Nueva Sociedad <https://www.nuso.org/articulo/322-soft-power-chino-america-latina>