

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Argentina) -  
Universidad de San Andrés en cooperación con la Universidad de Barcelona**

**MAESTRIA EN RELACIONES Y NEGOCIACIONES INTERNACIONALES**

**CICLO 2007 - 2008**

**TRABAJO DE DISERTACION FINAL**

**Título: “El Realismo Neoclásico y la movilización de recursos.  
El caso de la República Popular China (1971-2008)”**

Autor: Juan Manuel Pippia

Director: Juan Battaleme

**Buenos Aires, diciembre de 2011**

## INDICE

	Página
AGRADECIMIENTOS	4
INTRODUCCION	5
CAPITULO I: EL REALISMO NEOCLÁSICO, DINÁMICAS ENTRE EL SISTEMA INTERNACIONAL Y LA ESTRUCTURA INTERNA DE LOS ESTADOS	11
I.1 Introducción	11
I.2 El Realismo Neoclásico	12
<i>I.2.a Las variables del Realismo Neoclásico</i>	13
<i>I.2.b El surgimiento del Realismo Neoclásico y su diferencia con el Realismo Clásico</i>	20
<i>I.2.c El Realismo Neoclásico y sus críticos</i>	21
<i>I.2.d El Realismo Neoclásico y su pertenencia a la tradición Realista</i>	22
<i>I.2.e El Realismo Neoclásico y el comportamiento sub-óptimo de los Estados</i>	25
<i>I.2.f El Realismo Neoclásico, la transmisión indirecta y los tomadores de decisiones</i>	31
<i>I.2.g La anarquía y sus implicancias en el Realismo</i>	33
<i>I.2.h El Realismo Neoclásico y las percepciones</i>	38
<i>I.2.i El Realismo Neoclásico y la movilización de recursos</i>	42
<i>I.2.j La tradición Realista y la estrategia de balance</i>	46
I.3 Conclusión preliminar	47
CAPITULO II: LA DEBILIDAD CHINA, LA AMENAZA SOVIÉTICA Y LA ALIANZA SINO-ESTADOUNIDENSE (1971-1991)	49
II.1 Introducción	49
II.2 <i>El bueno, el feo y el malo: Relación triangular sino-soviética-estadounidense</i>	50
<i>II.2.a Inestabilidad: El precio de la independencia</i>	51
<i>II.2.b De la rivalidad con la URSS al acercamiento a EE UU</i>	52
<i>II.2.c Consolidación de la relación sino-estadounidense</i>	59

<i>II.2.d Estabilizando el frente internacional</i>	63
<i>II.2.e Auge y caída de la casi-alianza sino-estadounidense</i>	63
<i>II.2.f Hacia el distanciamiento sino-estadounidense</i>	68
II.3 Poderío militar de la RPCh: De la formación de la industria militar a la reconversión	71
<i>II.3.a La movilización de recursos bajo el liderazgo de Mao</i>	72
<i>II.3.b El gasto militar frente a la reforma económica: Deng Xiaoping y el cambio de prioridades</i>	75
<i>II.3.c La industria militar en tiempos de escasez: La lógica fiscal como criterio ordenador de reformas</i>	77
<i>II.3.c.1 Las exportaciones de armas</i>	77
<i>II.3.c.2 La reconversión de la industria militar</i>	78
<i>II.3.d Situación militar de la RPCh hacia 1991</i>	82
II.4 Conclusión preliminar	83
CAPITULO III: EL PODERÍO MILITAR DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA Y SU ESTRATEGIA INTERNACIONAL EN LA POST GUERRA FRÍA (1991-2008)	85
III.1 Introducción	85
III.2 La desarticulación de la estrategia de balance y la elaboración de una nueva estrategia internacional	87
<i>III.2.a El cambio de escenario en la temprana post Guerra Fría</i>	87
<i>III.2.a.1 La Tercera Crisis del Estrecho de Taiwán</i>	90
<i>III.2.b. Cambio en la estrategia internacional: la “nueva diplomacia de seguridad”</i>	94
<i>III.2.b.1 Las políticas de la “nueva diplomacia de seguridad”</i>	96
<i>III.2.c Hacia una estrategia de balance</i>	102
<i>III.2.c.1 EE UU como un rival agresivo y poderoso</i>	102
<i>III.2.c.2 La cuarta generación de líderes y la nueva auto-percepción</i>	106
III.3 Poderío militar de la RPCh: De la reconversión a la construcción de una economía dual	108
<i>III.3.a El resurgimiento del gasto militar</i>	109
<i>III.3.b La primera reforma: La reconversión de la industria militar con enfoque de mercado (1992)</i>	112
<i>III.3.b.1 Los desafíos pendientes</i>	116
<i>III.3.c La segunda reforma: Competitividad y modernización militar (1998)</i>	121
<i>III.3.c.1 Los cuatro mecanismos y los objetivos de la segunda generación de reformas</i>	122

<i>III.3.c.2 El primer frente: El rediseño de los organismos del Estado</i>	125
<i>III.3.c.3 El segundo frente: Reorganización de las grandes corporaciones estatales de la defensa</i>	131
<i>III.3.d La tercera reforma: El largo camino hacia una economía dual (2003)</i>	133
<i>III.3.d.1 Instrumentación de la tercera reforma: poniendo en práctica el concepto de Yujun Yumin</i>	135
<i>III.3.e Situación militar de la RPCh hacia 2008</i>	140
III.4 Conclusión preliminar	141
CONCLUSIONES: HACIA UNA AMPLIACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE BALANCE	143
BIBLIOGRAFIA	152

## **AGRADECIMIENTOS**

*Agradezco la ayuda y el apoyo inquebrantable de amigos, familiares, colegas y muy especialmente de Juan Battaleme, mi director de la tesis.*

## INTRODUCCIÓN

*En los próximos cinco años, nuestra economía y sociedad se desarrollarán más rápido impulsando nuestro poder comprehensivo nacional.*

*Este crecimiento nos proveerá con una base material todavía más estable para nuestro desarrollo militar y de la defensa.*

Liang Guaglie, Ministro de Defensa Nacional de China, 2011

Sólo en tiempos anteriores a la modernidad, el poder económico podía separarse del poder político/militar. Por aquel entonces podían existir tribus o proto-estados con cierta capacidad de proyección de poder pero que no contasen con una sustantiva base económica. Los macedonios, las tribus bárbaras germánicas, los hunos y los mongoles y sus consiguientes victorias por sobre los griegos, los romanos/bizantinos y los chinos se presentan como ejemplos. El arribo de la modernidad - *circa* 1500 – con el ascenso de los Estados-Nación y el incremento de la innovación científico-tecnológica, unificó e hizo indivisibles al poderío militar y la riqueza. Siglos más tarde, con la Revolución Industrial, se incrementaron las brechas acentuando las diferencias entre Estados ricos y poderosos versus aquéllos que no lograron o no quisieron modernizarse (Earle, 1986 [1943]; Hobsbawm, 2006 [1987] y Samuels, 1994).

A partir de la Revolución Industrial se profundizó lo que podría denominarse la interacción entre economía y poder militar, en la medida que las grandes potencias luchaban y competían por expandirse o mantener su posición estructural central. La base económica – según Paul Kennedy – incidía considerablemente en la victoria militar y en ese sentido agrega: *“Por lo general, el triunfo de cualquier gran potencia de este período (desde el renacimiento hasta la rivalidad bipolar), o el colapso de otra han sido consecuencia de prolongadas luchas de sus fuerzas armadas, pero también de la utilización más o menos*

*eficiente de los recursos económicos productivos del Estado en tiempos de guerra y, más en segundo término, la consecuencia de la forma en que la economía de ese Estado había mejorado o empeorado en relación con la de otras naciones*<sup>1</sup> (Kennedy, 1994 [1987]: 9 y 10). Profundizando esta argumentación se encuentra Norrin Ripsman, para quien la distinción entre las denominadas “alta” y “baja” política nunca fue correcta porque no se pueden separar las consideraciones económicas de la seguridad nacional. Esto se debe a tres motivos. En primer lugar, la vitalidad económica es la base del poder militar. En segundo lugar, la dicotomía entre “alta” y “baja” política exagera la independencia que tienen los Estados en relación a la economía internacional y minimiza la oposición política doméstica que la movilización y extracción de recursos generan en una sociedad. Y en tercer lugar, los objetivos de seguridad pueden ser alcanzados a través de instrumentos económicos, como por ejemplo las sanciones (Ripsman, 2005).

Haciendo una fusión de los legados del liberalismo de Adam Smith, del neomercantilismo de Alexander Hamilton y Frederich List y de la tradición “Realista”, Jonathan Kirshner afirma que la riqueza y el poder no sólo son dos caras de la misma moneda sino que se trata de un consenso entre la tradición “Realista” y el liberalismo, consenso que denomina como una síntesis Realista/Liberal. De esta síntesis también se desprende que el crecimiento económico y la capacidad productiva son la base subyacente del poder militar. Como otros autores realistas, agrega que la riqueza y el poder militar son armónicamente compatibles en el largo plazo. Esta síntesis amplía los elementos que un Estado debe tener para sobrevivir e incluye a la capacidad industrial, el acceso a los recursos naturales, finanzas adecuadas y, tal vez más importante, el crecimiento económico como factor de sustentabilidad de la seguridad nacional. Como ejemplo, cita el apoyo de Adam Smith a la Ley de Navegación y los subsidios vinculados a las industrias de la defensa (Kirshner, 1999).

Según Tai Ming Cheung, China ha tenido un largo historial en relación al balance riqueza y poder militar: *“A través de su larga historia la búsqueda de riqueza y poder ha sido una aspiración duradera de los gobernantes de China, pero encontrar un balance adecuado les ha sido elusivo. Cada vez que el péndulo se movió muy lejos en cualquiera de las dos direcciones, el resultado fue calamitoso. El excesivo gasto militar invariablemente hundió al Estado en una crisis financiera, tal como sucedió durante la tardía Dinastía Song. Pero cuando las necesidades militares fueron descuidadas – especialmente en los períodos de amenazas externas, como en los tiempos de la tardía Dinastía Qing – el país fue*

---

<sup>1</sup> El original en inglés; las traducciones son nuestras.

*demasiado débil como para repeler una invasión exterior*<sup>2</sup> (Tai, 2009: 5). Los actuales líderes en Beijing sufren del mismo dilema que sus predecesores dinásticos: ¿cuál es el punto de equilibrio entre alentar el crecimiento económico y atender a las necesidades de seguridad? Sin tener una respuesta precisa, la dirigencia política y militar china considera que el establecimiento de extensivos vínculos entre las economías civil y militar es una de las mejores estrategias para lograrlo (Tai, 2009).

En el marco de este legado de estudios que vinculan la riqueza con el poder militar se suscribe la presente tesis, que tendrá por objetivo estudiar y analizar cómo se produce el proceso que vincula el incremento de las capacidades del Estado y su política exterior. Más precisamente, se investigará la vinculación entre el poder militar del Estado y su estrategia internacional. Así el presente trabajo se corresponde con dos agendas de investigación propias de la tradición “Realista” que, a pesar de su interrelación, no siempre se desarrollan en forma conjunta.

En primer lugar, se encuentra el debate sobre el poder nacional y la relación entre riqueza y poder. Más específicamente, cómo los Estados convierten su riqueza nacional en poder militar, cómo extraen y movilizan recursos de sus respectivas sociedades en pos de su estrategia de balance. Y, al mismo tiempo, cómo tratan de lograr un equilibrio sustentable en el largo plazo, entre el gasto militar y la base económica (Kennedy, 1994 [1987]; Christensen, 1996; Friedberg, 2000; Schweller, 2006 y Taliaferro, 2009).

En segundo lugar, se discute la estrategia de balance y cómo los Estados se encuentran dispuestos a sacrificar grados de independencia de su política exterior, en función de asegurarse un aliado que les permita balancear una amenaza. Esto contiene la cuestión acerca de cómo los Estados perciben una amenaza, su poder relativo y cómo articulan sus opciones para lidiar con la amenaza (incluida la estrategia de balance) (Kennedy, 1994 [1987]; Mandelbaum, 1988; Christensen, 1996; Goldstein, 2005; Lobell, Ripsman y Taliaferro, 2009; Kissinger, 2011).

En la presente investigación se entiende por **mecanismos de movilización de recursos** a las distintas instituciones y políticas del Estado que buscan extraer y movilizar recursos humanos y materiales de su sociedad para transformarlos en poder militar (Friedberg, 2000 y Taliaferro, 2009). Como **estrategia internacional** (*Grand Strategy*), se define a la identificación de amenazas probables a la seguridad del Estado y la planificación de los

---

<sup>2</sup> El original en inglés; las traducciones son nuestras.

antídotos políticos, económicos y militares para lidiar con dicha amenaza (Posen, 1984). Y como **estrategia de balance** se comprende a aquellas políticas o medidas de los Estados destinadas a balancear un poder o una amenaza, real o percibida por la dirigencia política del Estado, incluyendo tanto las alianzas entre Estados (balance externo) como los esfuerzos hacia dentro del Estado por incrementar el poder militar (balance interno) (Morgenthau, 1985 [1948]; Waltz, 1988 [1979] y Walt, 1987).

El caso a desarrollar ha sido elegido por ser uno de los que mejor ilustra la dinámica entre el poder militar del Estado y la estrategia de balance: la República Popular China (RPCh). A lo largo del derrotero experimentado por China durante el período 1971-2008, pueden apreciarse dos momentos claramente disímiles.

En un primer momento, comprendido entre 1971 – cuando la RPCh se acercó a EE. UU. para balancear a la URSS - y 1991 - cuando la caída de la URSS le dio el quiebre definitivo a la alianza sino-estadounidense -, la precariedad del poder militar de China se correspondió con una política de balance externo, enmarcada en una alianza con Estados Unidos, frente a la amenaza soviética. Y un segundo momento iniciado en 1991, cuando el poder militar chino experimentó un salto cualitativo, que se correspondió con una estrategia internacional cada vez más próxima a una estrategia de balance interno y, que por consiguiente, presentó una política exterior más independiente, entendida como menos propensa a establecer alianzas.

Mediante el análisis del caso de la RPCh, se buscará contrastar la hipótesis que sustenta este estudio: *“El poder militar del Estado – definido por sus mecanismos de movilización de recursos y la percepción de su dirigencia política – influye en la estrategia de balance”*. De la cual se derivan las siguientes hipótesis auxiliares: *“A menor poder militar del Estado, menor independencia en su política exterior y mayor propensión a establecer alianzas”* y, por caso contrario: *“A mayor poder militar del Estado, mayor independencia de su política exterior y menor propensión a establecer alianzas”*.

Para verificar la hipótesis, se analizará tanto el ámbito doméstico (donde se examinará la construcción del poder militar) como el ámbito internacional (donde se estudiará la estrategia internacional y más precisamente, la elaboración de un balance funcional a los intereses de China), para lo que se procederá con un abordaje basado en el Realismo Neoclásico, escuela de la tradición Realista que se caracteriza por enfocarse en el estudio del poder relativo y su impacto en la política exterior, en la interacción entre el

sistema internacional y la estructura interna de los Estados<sup>3</sup>. A diferencia del Realismo Estructural, el Realismo Neoclásico no obvia las distintas dinámicas que se suceden hacia dentro del Estado, ni pretende establecer la figura del Estado como “caja negra”. Adicionalmente, a diferencia de los estructuralistas, los neoclásicos trabajan con un mayor número de variables. Temas de política internacional como el dilema de seguridad, el balance ofensivo-defensivo, la geopolítica, o temas de política doméstica como el tipo de régimen, la calidad del gobierno o el rol de la opinión pública y los grupos de interés, son trabajados en el Realismo Neoclásico (Taliaferro, 2000). Por lo tanto, en función de analizar cómo el poder militar del Estado o, más precisamente, cómo los mecanismos de movilización de recursos convierten poder potencial en poder militar y sirven a los propósitos de una estrategia de balance, debe recurrirse a un enfoque que también permita ver hacia dentro de los Estados.

Este estudio es correlacional, ya que su propósito es establecer el grado de relación existente entre el poder militar del Estado y su estrategia internacional, incluyendo en el análisis y asociando conceptos tales como movilización de recursos y estrategia de balance, entre otros. Se busca así saber cómo se puede comportar una variable al conocer el comportamiento de otras variables asociadas, lo que permite tener bases para predecir. Tiene por tanto un valor explicativo de la estrategia internacional adoptada por los Estados, en función de su poder militar.

La investigación se basó en fuentes primarias (declaraciones públicas de funcionarios y líderes de la RPCh, y documentos e informes oficiales) y, principalmente, en fuentes secundarias (libros, publicaciones y revistas especializadas) relativas a la política exterior, el gasto militar y la industria militar de la RPCh. En función de verificar la hipótesis, se emprendió una perspectiva metodológica cualitativa, que se complementó con datos cuantitativos, tales como el análisis del presupuesto nacional, gasto militar, prioridades del gasto militar, gasto en investigación y desarrollo, etc.

El trabajo está organizado en tres capítulos. En el primero, se desarrolla el marco teórico de la investigación y se analiza su pertinencia para el caso en estudio. Se profundiza y despliega en extenso la riqueza conceptual del Realismo Neoclásico; asimismo, se explican las razones por las que se lo considera una escuela competente para entender el fenómeno presentado en la tesis. En el segundo capítulo, se estudia a la RPCh en el período comprendido entre 1971 y 1991, verificando la primera hipótesis auxiliar: “A

---

<sup>3</sup> Véase Rose, 1998; Lobell, Ripsman y Taliaferro, 2009; Brown, Lynn-Jones y Miller, 1995.

*menor poder militar del Estado, menor independencia en su política exterior y mayor propensión a establecer alianzas*”. Para ello, por un lado, se evalúan los mecanismos de movilización de recursos, seleccionando el gasto militar y la industria militar. Esta selección se fundamenta en que éstos constituyen el núcleo de la capacidad militar, la cual le da sustento a la política exterior e influye en su estrategia internacional. Por otra parte, se estudia la evolución de la política exterior, en función de analizar su propensión a formar alianzas para balancear amenazas. El tercer capítulo se centra en el período comprendido entre 1991 y 2008; aquí se busca verificar la segunda hipótesis auxiliar: “*A mayor poder militar del Estado, mayor independencia en su política exterior y menor propensión a establecer alianzas*”. También para este período se evalúan los mecanismos de movilización de recursos y la evolución de la estrategia internacional. Por último, se presentan las conclusiones donde se afirma que el poder militar del Estado influye en su estrategia de balance. Careciendo de poder militar, los Estados se ven en la necesidad de recurrir a estrategias de balance externo, es decir buscar alianzas para balancear amenazas reales o percibidas por su dirigencia política. Inviertiendo poder militar, los Estados no se ven en la necesidad de recurrir a alianzas y optan por enfrentar las amenazas a través de una estrategia de balance interno.

La presente tesis sostiene que el caso estudiado podría llegar a ser generalizable. El poder militar del Estado y su relación con la estrategia de balance no son patrimonio exclusivo de la RPCh. Frecuentemente, los Estados deben recurrir a alianzas para balancear amenazas y, en la mayoría de esos casos, se trata de Estados con escasez de recursos o con dificultades para movilizarlos. Lo contrario también es cierto, los Estados que cuentan con un sustantivo poder militar no se sienten en la necesidad de recurrir a alianzas para balancear a sus amenazas o lograr sus objetivos de política exterior.

La relevancia del estudio está dada por vincular la estrategia de balance – un tópico ampliamente trabajado en la agenda de investigación, principalmente del Realismo Estructural – y la movilización de recursos – un tema con menor desarrollo y propio del Realismo Neoclásico. Unificando estas agendas de investigación se busca comprender mejor la política exterior de los Estados. Más precisamente, cómo resuelven el dilema entre riqueza y poder militar, cómo evoluciona su estrategia internacional, qué motiva los cambios de su estrategia de balance, cómo definen sus alianzas, bajo qué circunstancias se alían, cómo definen una amenaza y cómo influye la percepción en las decisiones de la dirigencia política.

## CAPITULO I: EL REALISMO NEOCLÁSICO, DINÁMICAS ENTRE EL SISTEMA INTERNACIONAL Y LA ESTRUCTURA INTERNA DE LOS ESTADOS

*La verdadera fuerza que los conduce hacia la expansión  
es precisamente su propia estructura interna.*

Edward Luttwak, 1983

### I.1 Introducción

El presente capítulo se nutre de la tradición Realista, más específicamente se basa en la escuela del Realismo Neoclásico, que se constituye en el marco teórico que ordenará la investigación. Se identificarán y desarrollarán las variables que componen al Realismo Neoclásico y favorecen su aplicación en la presente tesis. En esa misma dirección, se lo diferenciará del Realismo Estructural y se expondrá por qué se lo considera más apto para explicar esta investigación. No obstante la diferenciación, se desarrollarán dos visiones que entienden al Realismo Neoclásico como complementario del Realismo Estructural: por un lado, aquella que lo presenta como una continuación “lógica y necesaria” del Neorealismo y, por otro, la que ve a ambas escuelas como dos áreas distintas de especialización. También se explicará por qué, a pesar de compartir axiomas y supuestos con el Realismo Clásico, el Realismo Neoclásico debe ser catalogado como una escuela independiente dentro de la tradición realista. Adicionalmente, se analizará el papel de la anarquía y su impacto en la generación de los denominados Realismo Defensivo y Realismo Ofensivo. Finalmente, se desarrollará el concepto de la movilización de recursos, que es fundamental para entender la constitución del poder militar del Estado. Este concepto se enmarcará y explicará dentro del Realismo Neoclásico.

## I.2 El Realismo Neoclásico

En función de poder analizar el proceso de movilización de recursos, se considera que la escuela del Realismo Neoclásico se presenta como la mejor herramienta disponible ya que su principal foco de estudio es el poder relativo y su impacto en la política exterior<sup>4</sup>. Dicha escuela se concentra en la interacción entre el sistema internacional y la estructura interna de los Estados, es decir, el vínculo entre la dinámica política al interior del Estado y el contexto internacional. De esta forma busca poder dilucidar cómo serán las respuestas de los Estados a las presiones y oportunidades del sistema internacional. En cierta forma, el Realismo Neoclásico propone un enfoque *de afuera hacia dentro* (Mandelbaum, 1988) lo que significa comenzar con el análisis a nivel del sistema para luego derivar hacia cómo el Estado reaccionará frente al mismo. Por lo tanto, el Realismo Neoclásico incorpora tanto las variables internas como externas; y además, “(...) *actualiza y sistematiza ciertas visiones extraídas del pensamiento del Realismo Clásico*. (Los neoclásicos) *argumentan que el rango y ambición de la política exterior de un país están conducidos primero y principalmente por su lugar en el sistema internacional y específicamente por sus capacidades de poder material relativo*”<sup>5</sup> (Rose, 1998: 146) y hacen suya la variable fundamental del Realismo Estructural.

Sin embargo, se diferencian de este último principalmente en dos cuestiones. En primer lugar, los neoclásicos se preguntan si es teóricamente útil tomar la “seguridad” como el principal objetivo de los Estados. En contraposición con los neorealistas, el Realismo Neoclásico argumenta que la seguridad es un concepto maleable que los Estados pueden buscar de distintas maneras (Brown, Lynn-Jones y Miller, 1995). De esta forma, los neoclásicos consideran que el poder (y no la seguridad) sería un supuesto mejor y con mayor capacidad de explicación. Al mismo tiempo, los realistas neoclásicos, evalúan que la búsqueda de poder no es generada por la ambición desmedida o el instinto de dominación de los individuos - tal como suponen los clásicos - sino como producto de las elites de los Estados que buscan maximizar su influencia u otros objetivos, para los cuales el poder sería una herramienta. En segundo lugar, el Realismo Neoclásico abre la “caja negra” del Estado al efecto de investigar cómo las dinámicas y procesos internos se conjugan e impactan sobre la formulación de la política exterior (Kapstein y Mastanduno, 1999). En paralelo con el Realismo Clásico, los neoclásicos le dan importancia a las diferencias entre los Estados, tales como la división entre Estados pro *status quo* (aquéllos conformes con la división de poder, territorio, reglas y prestigio) y revisionistas

---

<sup>4</sup> Ver Rose (1998); Lobell, Ripsman y Taliaferro (2009); Brown, Lynn-Jones y Miller (1995).

<sup>5</sup> El original en inglés; las traducciones son nuestras.

(aquellos que buscan alterar o modificar dicho status, para obtener una mejor posición), entre otros enfoques que los neoclásicos toman de los clásicos (Brown, Lynn-Jones y Miller, 1995).

Desde una perspectiva del Realismo Estructural, la República Popular China (RPCh) todavía no ha alcanzado una masa crítica de poder como para desafiar a EE. UU. Siguiendo a Gilpin, el Estado Hegemón establece las reglas de juego del sistema internacional y las sostiene gracias a su riqueza y poder militar. Pero en tanto el Estado Hegemón consolida su dominio, genera estabilidad y crecimiento económico que se difunden en el sistema internacional, favoreciendo involuntariamente el ascenso de otros Estados. Una vez que los costos superen los beneficios de la dominación, el Estado Hegemón se verá comprometido y surgirán Estados Desafiantes (*Rising Challenger*) que a través de Guerras Hegemónicas buscarán destituir al Estado Hegemón (Gilpin, 1981). La RPCh no cuenta todavía con el poderío militar como para lanzarse a una Guerra Hegemónica, sencillamente no se registra ningún cambio significativo en el balance de poder. Recordemos que aún habiendo atravesado su peor crisis económica luego de la de 1929, EE. UU. sigue siendo la primera economía del globo y, todavía con más ventaja, la primera potencia militar. A pesar de la crisis, sus gastos militares rondan alrededor del 45% del total global, totalizando unos 661 miles de millones de dólares. Si bien China se encuentra en un segundo lugar, apenas suma un gasto de 100 mil millones (*Deutsche Welle*, 2010). Es decir, menos de una sexta parte del gasto de EE. UU., una cifra todavía muy lejana de la que en su momento supo alcanzar la URSS.

En síntesis, el balance de poder - a pesar de haberse reducido las brechas - no cambia mucho una estructura que sigue siendo unipolar. En ese sentido, no tendría mucha riqueza analizar el poder militar de la RPCh y su influencia en su estrategia de balance desde la perspectiva del Realismo Estructural, dado que sus principales variables - la distribución de capacidades relativas entre las unidades y el número de polos del sistema - poco explicarían. En cambio el Realismo Neoclásico, gracias al uso de un mayor número de variables, nos permitirá ofrecer un análisis más sustancioso.

### **II.2.a Las variables del Realismo Neoclásico**

Jeffrey Taliaferro afirma que la corriente defensiva del Realismo - que según el autor incluye tanto a los neoclásicos como a los estructuralistas<sup>6</sup> - procede de cuatro supuestos auxiliares que especifican cómo las variables estructurales se traducen en resultado de

---

<sup>6</sup> En Taliaferro (2000-01), la gran división hacia dentro del Realismo pasa por Ofensivos y Defensivos.

política internacional y de política exterior de los Estados (Taliaferro, 2000-01). Estos cuatro supuestos auxiliares se suscriben con el Realismo Neoclásico y - si bien el autor no lo menciona de esa forma - pueden comprenderse como variables de dicha escuela.

El primero de ellos son los *modificadores estructurales*, los cuales se tratan de factores materiales que pueden incrementar o decrecer la posibilidad de conflicto. Los mismos se refieren a la distribución relativa de las capacidades que ejercen los Estados para llevar a cabo sus políticas y se los podría pensar como mediadores de los efectos sistémicos sobre el comportamiento de los Estados. Califican como modificadores estructurales, factores tales como el balance ofensivo-defensivo, la proximidad geográfica, el acceso a los recursos naturales, la presión económica internacional, los balances militares regionales y la capacidad de un Estado de extraer recursos sobre un territorio o país conquistado (Taliaferro, 2000-01).

El segundo supuesto auxiliar es la severa *dificultad en manejar el dilema de seguridad*. Robert Jervis, define al dilema de seguridad como una situación en donde los medios por los cuales un Estado incrementa su seguridad hacen decrecer la seguridad de otros. Dado que la anarquía produce incertidumbre - y los Estados nunca pueden tener la plena certeza tanto sobre las intenciones de otros Estados o sobre la distribución del poder en el largo plazo – se generan incentivos para que los Estados se organicen en función de un sistema de autoayuda. Así, el dilema de seguridad actúa sobre las variables estructurales, acelerando o aminorando las políticas de balance (Taliaferro, 2000-01).

El tercer supuesto auxiliar es la *influencia de las capacidades materiales sobre la política exterior*. Se trata de un postulado desarrollado ampliamente en la literatura neoclásica y que también se encuentra en la presente tesis. Tanto autores como Paul Kennedy, Aaron Friedberg, William Wohlforth y Fareed Zakaria trabajaron esta noción en sus respectivos artículos y publicaciones. Taliaferro agrega que la conexión entre la política exterior y las capacidades materiales son las denominadas *variables de percepción*. Para el autor, los neoclásicos defensivos asumen que en el corto plazo, la distribución del poder es incierta. A menudo los líderes sólo encuentran información dispersa y ambigua. Por lo tanto, para arribar a una decisión, deben confiar en un conjunto de factores denominados *variables perceptuales* donde podemos encontrar factores tales como el sistema de creencias preexistentes de los líderes, imágenes, evaluaciones, etc. En concordancia con otros neoclásicos, Taliaferro concluye que las percepciones pueden jugar un rol clave en cómo los Estados responden a los modificadores estructurales (Taliaferro, 2000-01).

Y el cuarto supuesto auxiliar, es *la política doméstica y los imperativos sistémicos*. Al igual que el anterior, se trata también de un tópico recurrente en los trabajos de los neoclásicos. Aquí se limita a advertir que bajo ciertas circunstancias, los Estados pueden implementar una política exterior de forma no tan eficiente. Por ejemplo, si un Estado no se encuentra bajo una amenaza externa, le será más difícil extraer y movilizar recursos de la sociedad para la implementación de una política de seguridad. En cambio, si la amenaza externa es reconocida como tal por la sociedad, el Estado podrá ejecutar una política de seguridad de forma más eficiente<sup>7</sup>.

También existen otras variables que podríamos denominar nociones o ideas ordenadoras. Entre ellas podemos mencionar el diferencial en las tasas de crecimiento económico, el cual es central en los análisis de Robert Gilpin, Paul Kennedy y Christopher Layne (Gilpin, 1981; Kennedy, 1994 [1987] y Layne, 1993). Sencillamente, el diferencial sostiene que algunos Estados crecen más deprisa que otros. Por lo tanto, en términos relativos, unos ganan poder mientras que otros pierden. Para los autores arriba mencionados, este fenómeno es una de las principales explicaciones de por qué resurgirán nuevas Grandes Potencias. Para Gilpin, éste es el factor fundamental en la redistribución del poder en el sistema internacional. Los diferenciales en la tasa de crecimiento económico - al reducir las brechas entre el Hegemón y las Potencias Emergentes - amenazan la existencia de un escenario unipolar. Basándose en Gilpin, Layne advierte que este crecimiento desigual tendrá tres consecuencias. En primer lugar, a medida que continúen creciendo, los costos de alterar o cambiar el sistema internacional se irán reduciendo para las Potencias Emergentes. En segundo lugar, en tanto tengan más poder, las Potencias Emergentes se volverán más ambiciosas. Y en tercer lugar, a mayor crecimiento económico, mayores intereses en el exterior, los cuales podrían entrar en colisión con los de otras Potencias ya establecidas (Layne, 1993).

Derivándose del diferencial en las tasas de crecimiento económico, nos encontramos con el efecto no homogéneo de los cambios tecnológicos y, particularmente, de aquéllos que facilitan la conquista militar. Kennedy nos advierte que las fuerzas relativas de los Estados nunca permanecen constantes. Esto se debe al diferencial de las tasas de crecimiento económico, arriba mencionado, y a los avances científicos, tecnológicos y organizativos que proporcionan mayores ventajas a unos que a otros. A modo de ejemplo menciona que tanto los cañones de largo alcance como el comercio atlántico no

---

<sup>7</sup> En este caso, Taliaferro (2000-01) toma el ejemplo de Thomas Christensen desarrollado en su libro *Useful Adversary: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958*. Princeton University Press, 1996.

beneficiaron a todos los Estados por igual (Kennedy, 1994 [1987]). En la actualidad, la denominada Revolución en Asuntos Militares (RAM) - entiéndasela sintéticamente como la combinación de sistemas de armas - le ofrece una gran ventaja a una única Potencia: EE. UU.

También podemos mencionar los incentivos que se le generan a un Estado para lanzarse a una Guerra Hegemónica. Gilpin nos advierte que el desequilibrio en el sistema internacional sucede cuando hay una sustantiva brecha entre la gobernabilidad del sistema y la distribución del poder. Puede suceder que el Hegemón cuente todavía con la ventaja (es decir, se halle mejor posicionado en cuanto a la jerarquía del prestigio, la distribución de territorios, las reglas y una división internacional del trabajo que todavía lo favorece) pero su base de poder se encuentre erosionada. Este desequilibrio crea oportunidades para las Potencias Emergentes, ya que al mismo tiempo que aumentan los costos del *status quo*, se reducen los costos para estas últimas, quienes pueden percibir que pujar por cambios en el sistema es posible y les generaría ganancias. Según Gilpin, a lo largo de la historia, la forma de resolver los desequilibrios ha sido la Guerra Hegemónica. La misma puede estallar cuando: a) se da una intensificación de los conflictos entre los Estados, como consecuencia de haber ocupado lo que podríamos llamar *los espacios vacíos* que separaban al Hegemón de las Potencias Emergentes; b) la percepción de que un cambio fundamental está ocurriendo y que es sólo cuestión de tiempo; y c) también puede suceder el azar, ya que en un clima de tensión y ansiedad, la situación se le puede escapar de las manos a los estadistas. En conclusión, la posibilidad de Guerra Hegemónica en Gilpin, no es – exclusivamente - un reflejo de un balance de poder dado, sino que también incluye el juego de las percepciones (Gilpin, 1981).

Distintos autores realistas y neoclásicos también han desarrollado, cada vez en mayor medida, lo que podríamos denominar variables no estructurales, tales como la política doméstica, el tipo de régimen, la calidad de las instituciones de gobierno, el rol de las ideas, la presión de la opinión pública, etc. Si bien las mismas son más propias de la escuela Liberal y Constructivista, los realistas han podido apropiárselas y utilizarlas exitosamente. En cuanto al tipo de régimen, podemos enumerar los trabajos de Aaron Friedberg y Fareed Zakaria quienes estudian cómo el Poder Ejecutivo Nacional debe lidiar con distintos obstáculos constitucionales - propios de los mecanismos de frenos y contrapesos - a la hora de movilizar y extraer recursos de su sociedad. La dinámica Ejecutivo-Legislativo, Ejecutivo-Poder Judicial, son claves para entender la formulación de la política exterior (Friedberg, 2000 y Zakaria, 2000 [1998]). En cuanto al rol de las

ideas, se encuentra el trabajo de Wohlforth; en el mismo, el autor advierte que en los primeros años de la Guerra Fría la “idea” de la bipolaridad no era todavía asimilada por ninguna de las superpotencias. Tanto para los soviéticos como para los americanos, se trataba de una tripolaridad que incluía también a Gran Bretaña, tal como recordaba la fotografía de Yalta. Sólo se llegó a la idea de una estructura bipolar cuando ambas superpotencias descubrieron que la interacción de las mismas constituía la centralidad del balance de poder de la posguerra, al mismo tiempo que se hacía evidente la precariedad del Reino Unido (Wohlforth, 1993). La opinión pública es también incorporada en las investigaciones de los neoclásicos, como es el caso del trabajo de Thomas Christensen, quien afirma que a menudo los académicos asumen distorsiones o imperfecciones cuando analizan una política exterior que aparenta ser innecesariamente ideologizada, agresiva o derrochadora de recursos. Pero en ciertas ocasiones – argumenta el autor – los líderes tal vez actúen racionalmente al adoptar dichas políticas si es al precio de ganarse el apoyo de la opinión pública para instrumentar y lograr ciertos objetivos estratégicos. De esta manera, cuando cambios en el nivel sistémico impulsan una nueva, costosa y controversial política exterior, los líderes experimentarán dificultades para instrumentarla. Según Christensen, con el fin de ganar apoyo popular para instrumentar una nueva política, es posible que adopten un enfoque más hostil o ideologizado de política exterior, al que hubiesen preferido (Christensen, 1996).

Algunos neoclásicos se han aventurado a buscar variables en la política económica, en función de explicar distintas opciones de política exterior. Kevin Narizny argumenta que el proceso de rearme – con la finalidad de balancear a una amenaza - presupone la necesidad de incrementar la recaudación tributaria y una mayor intervención del Estado en la economía, en función de orientarla hacia la producción militar en desmedro de la producción civil. Mientras que lo primero conlleva que los ricos deban pagar más altos impuestos, lo segundo conduce a un debilitamiento de la economía de mercado y podría configurar nuevas relaciones Estado-Empresas y Sindicatos-Empresas, desfavorables para estas últimas. Según el autor, dadas las consecuencias domésticas del rearme, los gobiernos de partidos de izquierda o laboristas serán más proclives a conducirlo que aquellos de gobiernos de partidos de derecha o conservadores. Esto se debe a que una política de rearme podría ser un dilema para los conservadores, ya que tendrían que atentar contra su propio electorado al aplicar las políticas arriba mencionadas. En cambio, estos dilemas no se les presentan a los laboristas, quienes pueden encontrar varias analogías entre un programa de rearme y sus programas sociales: en ambos casos, se refuerza el control del Estado por sobre la economía y se amplía la recaudación tributaria.

Este dilema a nivel doméstico, se refleja en las opciones de política exterior. Mientras que los laboristas no tendrán mayores problemas en emprender una política de balance apoyada en un programa de rearme, los conservadores - buscando eludir las consecuencias domésticas del rearme - tenderán a aliarse con otro Estado, buscar apaciguar la amenaza o combinar ambas (Narizny, 2003).

También se ha procedido a incorporar variables psicológicas (más precisamente, la teoría prospectiva) hacia dentro del Realismo Neoclásico, tal como es el caso de la teoría de Balance de Riesgos de Taliaferro. Buscando explicar por qué las Grandes Potencias intervienen y se entrampan en la periferia, el autor argumenta que el móvil se encuentra en la aversión de los funcionarios a las pérdidas percibidas o reales del Estado, ya sea en términos de poder relativo, status internacional o prestigio. Los líderes emprenderán arriesgadas intervenciones militares o diplomáticas en la periferia para eludir posibles pérdidas. Esto significa que, a pesar de encontrarse perdiendo recursos o prestigio, los líderes redoblarán la apuesta y volcarán un mayor número de tropas o dinero con el objetivo de recuperar *costos hundidos*. La Teoría del Balance de Riesgos anticipa que los líderes no des-escalarán a pesar del frío cálculo de costo-beneficio, sino lo contrario, buscarán estrategias expansivas cuando perciban una erosión en el poder relativo o reputación de sus Estados. Esto se debe a que los estadistas evalúan el resultado de una política exterior en términos de derivaciones de un objetivo claramente articulado o nivel de expectativa, que funciona como un modelo para comparar y evaluar el grado de éxito de una política determinada. El nivel de expectativa les permite a los funcionarios descifrar si una política generó pérdidas o ganancias (Taliaferro, 2004).

La incorporación de variables no estructurales aumenta el poder explicativo de las teorías realistas. Pero éstas no deben ser tomadas como hipótesis *ad hoc*, sino como distorsiones por sobre un ideal de política exterior. Según Rathbun, dicho ideal no podría ser otro que el planteado por el Neorrealismo. Esto se debe a que las fuerzas sistémicas empujan hacia ciertas opciones (las cuales son reflejadas por dicha escuela) pero también juegan su parte los fenómenos hacia dentro del Estado (no reflejados por el Realismo Estructural). De este modo, se necesita de una teoría de política exterior estilizada que asuma un Estado unitario y objetivo a la hora de evaluar su ambiente externo. En otras palabras, un Estado tal como invita a pensar la teoría de Waltz. Esta tipología o modelo estilizado provee una base para ver cómo las variables hacia dentro del Estado impactan y distorsionan la respuesta que el Estado produce frente a los imperativos estructurales. Así, las variables hacia dentro del Estado no son unas

hipótesis *ad hoc* que deben rellenar agujeros, sino que comprenden una lógica coherente que incorpora a las ideas, la política doméstica y otras variables hacia dentro del Estado de una forma compatible con los principios del Realismo (Rathbun, 2008).

Para Rathbun, la incorporación de variables favorece el crecimiento de la teoría realista. De lo contrario, sentenciaríamos al Realismo a estancarse en el materialismo, el estructuralismo, la objetividad de la percepción y la comprensión del Estado como actor unitario. Ideas propias de la teoría waltziana pero que no necesariamente abarcan la totalidad del Realismo. Dichas variables, siempre y cuando no contradigan o relativicen los supuestos o postulados de la Tradición Realista, no tienen motivos para ser rechazadas *per se*; por el contrario, su incorporación le agrega poder explicativo. De esta forma, Rathbun concluye: *“Todos los paradigmas de las relaciones internacionales tienen acceso a la política doméstica y las ideas, que no son propiedad de ningún paradigma en particular. Cada paradigma debe usar estos factores de forma que sirvan y reflejen la lógica de su enfoque”*<sup>8</sup> (Rathbun, 2008: 300). Complementariamente, argumenta que si bien el Realismo Neoclásico, en muchas oportunidades, emplea las mismas variables que el Liberalismo y el Constructivismo, también es cierto que los neoclásicos las utilizan de forma distinta y de modo coherente con sus propios postulados. Entre los distintos usos que se les dan a las variables hacia dentro del Estado, se destacan la necesidad de darle sustancia al concepto de poder. Dicha noción, a pesar de ser de capital importancia en el Neorrealismo, fue poco trabajada por el mismo Waltz. Consecuentemente, no podemos entender al poder sin referirnos a lo que pasa hacia dentro del Estado y a cómo sus líderes lo piensan, perciben y evalúan (Rathbun, 2008). En ese sentido, William Wohlforth advierte que ningún concepto es tan central a la teoría de las Relaciones Internacionales y, al mismo tiempo, tan elusivo, como el poder (Wohlforth, 1993). Sin embargo, y dado que tanto los estadistas como los académicos ponderan valioso al concepto de poder, ningún análisis de la política internacional estaría completo sin una justa evaluación del poder. En función de ordenar su investigación, Wohlforth propone una simple premisa: *“Si el poder influye en el curso de la política internacional, lo debe hacer principalmente a través de las percepciones de las personas que deben tomar las decisiones en el nombre de los Estados”*<sup>9</sup> (Wohlforth, 1993: 2).

---

<sup>8</sup> El original en inglés; las traducciones son nuestras.

<sup>9</sup> El original en inglés; las traducciones son nuestras.

## ***1.2.b El surgimiento del Realismo Neoclásico y su diferencia con el Realismo Clásico***

El surgimiento del Realismo Neoclásico puede entenderse desde dos perspectivas complementarias. Por un lado, lo que podríamos denominar una visión de *especialización*, propuesta por Rose y Schweller. Dichos autores sostienen que el Realismo Estructural se especializa, estrictamente, en la política internacional, dejando de lado – deliberadamente – a la política exterior<sup>10</sup>, produciendo así un nicho para el desarrollo de los neoclásicos, quienes retoman para sí la Tradición Realista previa a Waltz (Rose, 1998 y Schweller, 2003). Paralelamente, encontramos lo que podríamos llamar una visión *evolucionista*, esgrimida por Brian Rathbun, para quien el Realismo Neoclásico es la continuación “lógica y necesaria” del Realismo Estructural. Este último demuestra que el nivel sistémico restringe y condiciona las opciones de los Estados y predice ciertos resultados. No obstante, no determina qué políticas exteriores, efectivamente, escogerán los Estados. En ese punto intervienen las variables hacia dentro del Estado, que moldean la opción elegida (Rathbun, 2008). Poder explicar este fenómeno, sería la evolución que representa el Realismo Neoclásico.

A pesar de haber heredado muchos supuestos y axiomas del Realismo Clásico, tales como la máxima de Tucídides que nos recuerda que *“los fuertes hacen lo que pueden y los débiles sufren lo que deben”*, y de compartir temas de la agenda de investigación como por ejemplo, el énfasis en el estudio del poder y de la política exterior, el Realismo Neoclásico tiene una consistencia suficiente para considerarse una escuela independiente, dentro de la tradición realista. Según Rose, los neoclásicos pueden considerarse realistas dado que consideran que los objetivos de la política exterior de un país están dados, principalmente, por su lugar en el sistema internacional y, específicamente, por su poder material relativo. Pero son neoclásicos por reconocer que el impacto del poder sobre sus políticas exteriores es indirecto y complejo, dado que las presiones sistémicas deben trasladarse hacia dentro del Estado (Rose, 1998). Para Schweller, las particularidades del Realismo Neoclásico pueden apreciarse también en su agenda de investigación. La misma se enfoca en los problemas, lo que a menudo conduce a ser visto como una *teoría de las equivocaciones*. Y puede caracterizarse por: 1) buscar clarificar y extender la base lógica de las proposiciones realistas; 2) emplear el

---

<sup>10</sup> No todos los realistas sostienen que el Realismo Estructural no puede presentarse como una teoría de política exterior. Para Colin Elman, no hay razones por las cuales no pueda usarse para predecir la política exterior de los Estados. De hecho, afirma que el mismo Waltz presenta una serie de ejemplos en su obra, así como también llega a predecir cómo será la política exterior de Alemania y Japón en la posguerra fría (Elman, 1996).

método de casos de estudio para corroborar teorías generales, explicar casos y generar hipótesis; 3) incorporar a la primera y segunda imagen; 4) preguntarse sobre la política exterior y el comportamiento nacional; y 5) producir un cuerpo de conocimiento acumulado (Schweller, 2003). Al contribuir a dicha acumulación de conocimiento, el Realismo Neoclásico complementa - más que rivaliza - tanto al Realismo Estructural como al Realismo Clásico; en esa misma línea, argumentan autores como Schweller (2003), Rose (1998), Rathbun (2008), Brooks (1997) y Taliaferro (2000-01). El gran aporte de los neoclásicos podría ser el poder explicar en profundidad, afirmaciones como aquella máxima de Tucídides donde advierte que *“fue el creciente poder de Atenas y el miedo que infundió en Esparta, lo que llevó a la Guerra.”*, o el axioma de Charles Tilly quien sentencia que *“la guerra hizo al Estado”*. De este modo, al introducirse en el Estado analizando factores tales como el crecimiento económico, los mecanismos de extracción y movilización de recursos y la transformación del poder potencial en poder militar, el Realismo Neoclásico puede arrojar luz allí donde el Realismo Clásico nunca investigó en profundidad o en lo que el Realismo Estructural toma como dado.

### ***1.2.c El Realismo Neoclásico y sus críticos***

Las principales críticas hacia la escuela neoclásica se encuentran en Jeffrey Legro y Andrew Moravcsik, quienes – en primer lugar - argumentan que el núcleo teórico del enfoque realista ha sido socavado por sus propios defensores, principalmente los neoclásicos. Estos últimos tratan de resolver anomalías reformulando el Realismo en formas que lo hacen teóricamente menos determinante, menos coherente y menos distintivo. Para Legro y Moravcsik, distintos realistas - que van desde Carr hasta Waltz – veían en el Realismo el estandarte contrario a la influencia del tipo de régimen, la ideología, la integración económica, la ley, las instituciones y otras variables no estructurales. Es decir, el Realismo sería inmune a dichas variables. Para los autores, muchos recientes trabajos realistas buscan resolver anomalías empíricas del Realismo Estructural subsumiendo a estas variables no estructurales. Esta incorporación no sería problemática si se correspondiera con la lógica y premisas realistas, pero los actuales realistas carecen de dicho marco. En conclusión, la incorporación de variables vuelve al Realismo poco específico y muy genérico. Al mismo tiempo, la capacidad explicativa que gane (al incorporar variables no estructurales) se pagará al precio de dejar de ser Realista.

En segundo lugar, los autores apuntan a la falta de distinción del paradigma del Realismo Neoclásico. Para ellos, sus supuestos deben diferenciarse claramente de aquellos de otros paradigmas. Adicionalmente, las formulaciones del paradigma deben tener sentido no sólo en sus propios términos sino en el contexto del debate científico, es decir, deben ser entendidos desde otros paradigmas. Sólo de esta forma se podrán testear teorías e hipótesis extraídas de diferentes paradigmas, unas contra otras y avanzar en el proceso científico. Por lo tanto, el paradigma realista debe permanecer distintivo al de sus rivales tales como el liberalismo, el institucional y el epistémico. La incorporación de variables no estructurales produce un “enfoque degenerativo” e inhabilita el ejercicio de contrastar teorías e hipótesis. A modo de recomendación, los autores sugieren que el Realismo vuelva al materialismo y al estructuralismo (Legro y Moravcsik, 1999).

#### ***1.2.d El Realismo Neoclásico y su pertenencia a la tradición Realista***

A pesar de las críticas, el Realismo Neoclásico se corresponde con la tradición Realista porque adhiere a la totalidad de sus particularidades y supuestos. Por tradición Realista se entiende a un amplio conjunto de postulados sobre las Relaciones Internacionales, compartido por varias generaciones de pensadores y analistas. También es importante señalar que el Realismo debe entenderse no tanto como una teoría sino como una corriente o una posición filosófica que contiene una serie de sugerencias de política y axiomas sobre la naturaleza humana (Gilpin, 1984).

La primera gran particularidad de la tradición Realista es su pesimismo sobre la naturaleza humana y, por añadidura, sobre el sistema internacional. En ese sentido, Stephen Brooks remarca la convergencia entre el Realismo Clásico de Morgenthau y el Realismo Estructural de Waltz. Mientras que para el primero, el sentimiento predominante es la agresividad – que emana del hombre, guiada por un instinto animal de dominación – para los neorrealistas, el impulso predominante es el temor – que conduce a la ansiedad y el alerta permanente. A pesar de tratarse de dos sensaciones diferentes, para Brooks fácilmente convergen. *“Estas dos concepciones de la naturaleza humana tal vez no sean tan distintas una de otra: si los actores son entendidos como agresivos, tiene sentido asumir que también serán típicamente muy temerosos”*<sup>11</sup> (Brooks, 1997: 449). Dicho pesimismo determina que los hombres deban ser egoístas, que el conflicto sea inevitable y que la mejor estrategia para sobrevivir sea actuar exclusivamente en función de sus propios intereses. Este pesimismo lo podemos apreciar en muchos otros ámbitos de las

---

<sup>11</sup> El original en inglés; las traducciones son nuestras.

Relaciones Internacionales y la Ciencia Política, abarcando desde Tucídides, pasando por Hobbes y hasta la teoría del *Rational Choice*.

Según Gilpin, desprendiéndose de este pesimismo, nos encontramos con el primer supuesto de la tradición Realista: la naturaleza conflictiva de las Relaciones Internacionales; en sus palabras: *“La anarquía es la regla; orden, justicia y moralidad son las excepciones”*<sup>12</sup> (Gilpin, 1984: 290) y agrega que el árbitro último es el poder. Esta naturaleza conflictiva se acelera dado que los grupos humanos se hallan en perpetua competencia posicional por recursos escasos. Por posicional, Randall Schweller se refiere a la posición relativa a otros actores; de esta forma, lo que importa no es cuánto tengo sino cuánto tengo en relación al otro. Asimismo, entiende por recursos escasos a los bienes posicionales, tales como el *status*, orgullo, influencia política, o mercados, etc, los cuales no son accesibles a todos, ni al mismo tiempo. Lógicamente no todos pueden tener *status*, ya que por definición el término alude a una diferenciación. De esta forma, la competencia por bienes se vuelve una lucha de suma cero, donde el ganador se lo lleva todo, reforzando así la naturaleza conflictiva de las Relaciones Internacionales (Schweller, 1999).

El segundo supuesto afirma que el individuo cuenta como grupo. En ese sentido, Gilpin afirma que *“La esencia de la realidad social es el grupo”* (Gilpin, 1984: 290). El Realismo continuamente asume una condición tribal para con los individuos. Siguiendo este razonamiento, Jennifer Sterling-Folker agrega: *“El núcleo de la unidad analítica del Realismo no es el individuo, ni el Estado, sino los colectivos humanos como una categoría en general. (...) (El) Realismo asume que los seres humanos son animales sociales que naturalmente forman grupos...”* (Sterling-Folker, 2009: 109 y 110). Para el Realismo, los humanos no sobreviven como individuos sino que se encuentran agrupados colectivamente; por lo tanto, el análisis debe ser grupo-céntrico.

El tercer supuesto es la supremacía del poder y la seguridad en las motivaciones humanas. Pero *“...esto no significa que el poder y la seguridad son los únicos o inclusive los más importantes objetivos de la humanidad (...) El Realismo no niega la importancia de otros valores”* (Gilpin, 1984: 290). Para Brian Schmidt, el Realismo es la teoría del poder político y agrega *“(los) realistas a través de los años han argumentado que el poder es el factor decisivo en las relaciones entre distintas comunidades políticas y es de crucial*

---

<sup>12</sup> El original en inglés; las traducciones son nuestras.

*importancia para entender las dinámicas de guerra y paz*<sup>13</sup> (Schmidt, 2005: 523). Sin embargo, el mensaje del Realismo es que todos estos otros valores pueden volverse irrelevantes si uno no se reasegura de cierto poder frente a los otros. Consecuentemente, el poder es un requisito, o inclusive una necesidad, para que los grupos puedan alcanzar sus distintos objetivos.

El cuarto supuesto, que también se desprende de la naturaleza pesimista del hombre, afirma que la humanidad - a pesar del desarrollo de la razón - no puede trascender o superar definitivamente el conflicto. Sencillamente, no contamos con una “ciencia de la paz” (Schweller, 2003) y estamos condenados a habitar un mundo hobbesiano. Como contrapartida, aquellos que sostienen una cosmovisión distinta – donde la naturaleza del hombre y por lo tanto de la sociedad pueden cambiar – serán susceptibles de ser caracterizados como idealistas o utopistas y sus propuestas podrían conducir al desastre (Mearsheimer, 2001).

El quinto supuesto afirma que la razón o interés del Estado triunfa sobre la ética y la moral cuando ambos valores se hallan en conflicto (Schweller, 2003). Lo mismo podría decirse en cuanto a la ideología y la religión. Para el Realismo, la historia de las Relaciones Internacionales está plagada de ejemplos de cómo la razón o los intereses del Estado subordinan a estos valores. En ese sentido, Luttwak traza un paralelismo entre la Iglesia Ortodoxa Rusa en el Levante, en los tiempos del Zar, y la militancia comunista en Medio Oriente durante la Guerra Fría. En ambos casos, tanto religión como ideología actuaban como puntas de lanza de la influencia de Moscú en la región. Sin embargo, si entrasen en conflicto con los intereses del Estado no hay duda que estos últimos prevalecerían. Fue así como, a pesar de las persecuciones y asesinatos de los miembros del Partido Comunista Iraquí, los rusos nunca resintieron su relación con Bagdad, con quien Moscú realizó cuantiosas ventas de armas y firmó el Tratado de Amistad y Cooperación de 1972 (Luttwak, 1983). Tal como lo predeciría el Realismo, para Moscú no había ninguna contradicción en alentar y apoyar a un régimen que perseguía a sus camaradas. Para el Kremlin, los intereses del Estado debían prevalecer dado que este era el único y verdadero guardián de la ideología. Por lo tanto, se debían aceptar ciertos intercambios en función de poder lograr más aliados frente a EE. UU.

Por su parte, la racionalidad del Estado es un supuesto no compartido por todos los realistas. De hecho, tanto el Realismo Estructural como el Clásico no consideran

---

<sup>13</sup> El original en inglés; las traducciones son nuestras.

necesaria la figura de un Estado racional. Para Waltz, su teoría no necesita contar con un Estado racional, dado que la estructura internacional afecta al comportamiento del Estado a través de los procesos de socialización y competencia. En este sentido, “(...) *los escritos de Morgenthau son reconocidos por sus apasionados rechazos tanto al cuestionamiento racional como a la posibilidad de crear una ‘ciencia’ política*” (Schweller, 2003: 325). Sin embargo, hay excepciones, siendo la más importante el Realismo Ofensivo. Uno de sus supuestos afirma que los Estados son actores racionales. “*Ellos (los Estados) son concientes de su ambiente exterior y piensan estratégicamente sobre como sobrevivir en él. En particular, consideran las preferencias de otros Estados y como su propio comportamiento es probable que afecte el comportamiento de esos otros actores*”<sup>14</sup> (Mearsheimer, 2001: 31). Si los Estados son racionales y se comparten los supuestos del Realismo Estructural, como es en el caso de Mearsheimer, los Estados tenderán a maximizar poder y serán proclives a la guerra (*prone to war*).

Aunque con distintos grados de intensidad, los realistas tienden a creer que el comportamiento de los Estados está ampliamente influenciado por su ambiente externo y no tanto por su política o régimen doméstico. En ese sentido, Mearsheimer agrega: “*La estructura del sistema internacional, con la cual todos los Estados deben lidiar, holgadamente moldea sus políticas exteriores. Los realistas tienden a no marcar grandes diferencias entre ‘buenos’ y ‘malos’ Estados, porque todas las Grandes Potencias actúan acorde a la misma lógica sin importar su cultura, sistema político o quien dirige el gobierno. Por lo tanto, es difícil discriminar entre Estados, salvo por su diferencia en poder relativo*” (Mearsheimer, 2001: 17 y 18).

Para el Realismo Estructural, tanto en la versión de Waltz como en la de Mearsheimer, no hay distinción más importante que el poder relativo de los Estados y la polaridad de la estructura del sistema. Es en ese sentido, que se vuelve necesario incorporar metáforas como las de “caja negra” o “bolas de billar” al hablar del Estado. En cambio, para el Realismo Neoclásico y el Clásico no hay necesidad de asumir la racionalidad de los Estados (Schweller, 2003).

### ***1.2.e El Realismo Neoclásico y el comportamiento sub-óptimo de los Estados***

Al priorizar la política exterior, el Realismo Neoclásico puede suplir ciertas insuficiencias explicativas del Realismo Estructural. Es así como los neoclásicos toman casos que, en

---

<sup>14</sup> El original en inglés; las traducciones son nuestras.

principio, parecerían contradecir al Neorrealismo pero al analizarlos en profundidad corroboran que no se presenta tal contradicción. Esto es posible dado que la teoría de Waltz no predice, ni anticipa cómo será la reacción de cada Estado frente a las presiones y oportunidades que emanan del sistema internacional. Justamente, serán los neoclásicos a quienes les corresponderá analizar cómo reaccionarán los Estados. De esta forma se puede afirmar que, de alguna manera, se produce una división del trabajo donde el Realismo Estructural se concentra en la política internacional y el Realismo Neoclásico hace lo propio con la política exterior. Consecuentemente, de forma explícita o implícitamente, los neoclásicos admiten que existe un comportamiento óptimo. Rathbun argumenta que a través de preguntas tales como: ¿por qué EE. UU. tardó tanto en expandirse?, ¿por qué los británicos no pudieron revertir su caída relativa? o ¿por qué el Tercer Reich y el Japón Imperial sufrieron de sobre-expansión?, se nos revela la existencia de un comportamiento ideal y que los casos seleccionados no se corresponden simétricamente con dicho ideal (Rathbun, 2008).

Con tres casos podemos ilustrar este comportamiento no óptimo. El primero es de Zakaria, quien analiza la política exterior americana durante el período comprendido entre finales de la Guerra Civil y la Guerra Hispano Americana. Este período, donde EE. UU. creció económicamente de una forma vertiginosa, se caracterizó por la ausencia de una verdadera política exterior expansiva. Entonces surge la pregunta de por qué, a pesar de contar con los recursos, EE. UU. no se expandió de la forma esperada. El segundo caso es exactamente inverso y lo presenta Friedberg cuando se pregunta por qué los británicos no lograron revertir o desacelerar su declive relativo, a finales del siglo XIX. El autor advierte que frente al crecimiento de EE. UU. y Alemania, Londres no ejecutó ninguna política deliberada tendiente a revitalizar su posición en la jerarquía internacional. Para Friedberg, no existió voluntad política para emprender reformas tales como la promoción de mayores inversiones en la economía doméstica y menos en el Commonwealth, la implementación de una política industrial tendiente a promover los sectores atrasados como la química y la electrónica, donde los alemanes llevaban la delantera. En el ámbito de la defensa, los líderes británicos tampoco emprendieron cambios sustantivos. Medidas que se mostraron tan apremiantes en el transcurso de la Primera Guerra Mundial, como por ejemplo, el incremento del gasto en defensa – vía un aumento de impuestos -, la implementación de un Servicio Militar Obligatorio, el robustecimiento del Ejército, entre otras medidas que no fueron aplicadas. De este modo, Friedberg se pregunta por qué habiendo avizorado los cambios en el sistema internacional, los británicos no actuaron en consecuencia o lo hicieron en forma

insuficiente (Friedberg, 1988). Como tercer caso tenemos a Alemania, representando un Estado con una peligrosa tendencia a la sobre-expansión. Para Jack Snyder, tanto las elites de la Alemania Imperial (1890-1918) como las de la Alemania Nazi (1933-1945) creían que el territorio de su país era insuficiente para proveerles los recursos que su prosperidad económica o seguridad militar necesitarían para enfrentar a otros Estados competidores, que poseían un tamaño continental o un extenso territorio colonial. Complementariamente, creían que el Balance Ofensivo/Defensivo favorecía a la conquista y, al mismo tiempo, se encontraban imbuidos en una serie de *mitos imperiales*, tales como que las ganancias son acumulativas a través de la expansión, y entendían a sus rivales como “tigres de papel”. Estas creencias no se debatían y se daban por supuestos válidos, dado que se trataba de un sistema político cartelizado. Finalmente, Snyder argumenta que la sobre-expansión se robustece debido a los mecanismos de *intercambio de favores (logrolling)* entre las distintas facciones de la elite. De esta forma, para lograr el apoyo a un proyecto de expansión, las distintas facciones de la elite debían apoyar los proyectos de las otras facciones, generando así una expansión mucho mayor a la que hubiesen deseado en un primer momento (Snyder, 1991).

En ninguno de los tres casos, desde el Realismo Estructural hay una explicación adecuada de por qué no se comportaron tal como la teoría lo hubiera esperado. En el primer caso, no podría explicarse por qué a pesar de contar con los recursos, no maximizaron su poder militar y se expandieron. En el segundo caso, sería difícil explicar por qué no respondieron eficientemente a un cambio en el balance de poder, teniendo la posibilidad de hacerlo. Y en el tercer caso, cuesta explicar por qué hicieron caso omiso de la balanza de poder y se lanzaron a guerras con pocas posibilidades de ser ganadas. En cambio, si apelamos al Realismo Neoclásico encontraremos variables “hacia dentro del Estado” - donde se destacan el régimen político, la opinión pública, la forma de gobierno, la ideología, el accionar de los grupos de interés y otros factores - que moldean/amortiguan el impacto del sistema internacional en los Estados y delimitan su política exterior.

Teniendo en cuenta variables hacia dentro del Estado tales como “consenso de la elite”, “gobierno y vulnerabilidad del régimen”, “cohesión social” y “cohesión de la elite”, y la interacción entre las mismas, Schweller puede hablar de cuatro tipos de balance (*balancing*). El primero es el balance tradicional que sucede cuando el Estado objeto del balance es un verdadero agresor, que no debe ser o no puede ser apaciguado y donde las capacidades militares son indispensables para contrabalancearlo. Siguiendo a

Rathbun, el balance sería el comportamiento óptimo; los siguientes tres tipos se corresponderían a una forma sub-óptima. La segunda categoría es exceso de balance o sobre-balance (*overbalancing*). Aquí, innecesariamente se desata una costosa y peligrosa carrera armamentista dado que el Estado a balancear es incorrectamente percibido como un agresor cuando en realidad sólo busca seguridad. La tercera categoría es no balance (*nonbalancing*) que puede tomar la forma de pasarse los costos (*buck-passing*), plegamiento (*bandwagoning*), apaciguamiento, involucramiento (*engagement*), distanciamiento o esconderse. Estas políticas sólo son prudentes cuando el Estado puede evadir los costos de la guerra, ya sea satisfaciendo legítimas demandas del Estado objeto, permitiendo que otros lo hagan o dejando que otros lo derroten militarmente, mientras que aquél permanece inmune a un costado. La cuarta categoría es balance ineficiente (*underbalancing*) que sucede cuando el Estado no balancea o lo hace ineficientemente frente a un peligroso y no apaciguable Estado agresor. Esta sería una política poco prudente, irresponsable y exactamente opuesta a sobre-balance (*overbalancing*) (Schweller, 2004).

De este modo, el juego entre los actores políticos y sociales más influyentes hacia dentro de la estructura estatal los conduce a una u otra opción de política de balance. Así Schweller concluye que este tipo de análisis no es sólo el resultado de las presiones sistémicas sino que también influyen “(1) *las preferencias y percepciones de la elite sobre el ambiente exterior*, (2) *cuáles preferencias y percepciones de la elite verdaderamente importan en el proceso de elaboración de la política*, (3) *los riesgos de política interna asociados con ciertas políticas exteriores* y (4) *la variable de propensión al riesgo de las elites nacionales*”<sup>15</sup> (Schweller, 2006: 46). A estos factores de nivel doméstico se los puede sumar al análisis de nivel sistémico y producir así un mejor y más completo análisis. En este caso, qué tipo de política de balance efectuarán.

Norrin Ripsman también estudia en profundidad la relación entre el Estado y la sociedad. Más precisamente, cómo interactúan los elaboradores de política exterior de seguridad y los grupos de interés. Con el fin de clarificar y explicar dicha relación, asume cinco supuestos. En primer lugar, los distintos grupos de presión, tales como opinión pública, medios de comunicación y grupos de interés organizados, presionan sobre el Poder Legislativo; por lo tanto, es el Parlamento el órgano que aglutina a los distintos grupos de presión. En segundo lugar, afirma que ningún Estado es completamente autónomo y advierte que la autonomía es más importante que el tipo de régimen. En tercer lugar, la

---

<sup>15</sup> El original en inglés; las traducciones son nuestras.

política exterior de seguridad es ejercida por el presidente y los ministros del área; el resto de los actores (ya sean legisladores, aliados políticos e inclusive miembros del gabinete pero que no se corresponden con el área de política exterior de seguridad) probablemente tratarán de presionar sobre ellos y cuando busquen influir en el proceso de toma de decisiones, lo harán en función de sus intereses parroquiales. Y en cuarto lugar, reconoce que el Poder Ejecutivo es más permeable a los imperativos estructurales que otros actores; no obstante, tiene motivaciones domésticas que podrían afectar su política exterior, como por ejemplo su motivación de permanecer en el poder (Ripsman, 2009).

En cuanto a los grupos de interés y actores domésticos, Ripsman advierte que, en general, deberían tener menos influencia sobre la política exterior y de seguridad que sobre otras áreas de gobierno, por dos razones principales: (1) teniendo en cuenta la importancia de la Seguridad Nacional y los altos costos que podrían ocasionarse por un mal manejo de ésta, los grupos de interés y los actores domésticos estarían dispuestos a darle un mayor margen de maniobra al Ejecutivo; (2) dado que los costos y beneficios de la mayoría de los aspectos de la política de Seguridad Nacional tienden a estar ampliamente distribuidos a lo largo de la sociedad, es difícil que se formen grupos de interés en torno a ella. Esto se debe a lo que Mancur Olson denominó la *paradoja de la acción colectiva*. Es decir, nadie asume el costo de una acción colectiva (el accionar de un grupo de interés) en función de un bien colectivo (como seguridad, paz y estabilidad) cuyos beneficios no podrían apropiarse con exclusividad (Olson, 1992). Por lo tanto, hay pocos incentivos para la conformación de un grupo de presión e intervenir en la elaboración de la política.

No obstante, los grupos de interés pueden influir de manera indirecta. Por ejemplo, dándole forma a la interpretación de las circunstancias internacionales y ayudando a definir el Interés Nacional. Complementariamente, Ripsman agrega que en los Estados democráticos debe esperarse mayor influencia de aquellos grupos bien organizados, coherentes, con votantes ricos, que tienen un único objetivo y que pueden proveer una clientela electoral. En cambio, en Estados no democráticos, predominan los grupos con capacidad de derrocar al Ejecutivo, también conocidos como actores de veto (Fohrig, 2006), tales como los militares, la burocracia y actores económicos con capacidad de bloquear políticas.

A modo de conclusión, Ripsman admite que bajo ciertas circunstancias, tales como períodos de bajas amenazas externas, cuando el Gobierno experimenta una seria vulnerabilidad, o cuando el Ejecutivo tiene poca autonomía frente a la sociedad, los grupos de presión pueden ejercer una decisiva influencia sobre cómo el Estado interpreta el contexto internacional y sobre cómo responder (Ripsman, 2009).

Para el Realismo Neoclásico los procesos que se dan hacia dentro del Estado son claves. En cambio, el Realismo Estructural - a pesar de ser usualmente criticado por obviar lo que hay hacia dentro del Estado - no niega la existencia de variables hacia dentro de la "caja negra", sino que sencillamente asume una serie de supuestos que relegan y marginan el rol de la segunda imagen. Según Rathbun, el Neorealismo asume que en el contexto de un mundo anárquico, los Estados, como mínimo, pretenderán sobrevivir como entidades soberanas. Esto les genera una serie de incentivos: en primer lugar, los Estados deben acumular poder como garantía de supervivencia; en segundo lugar, dados los intereses en juego, la política doméstica no debe intervenir en el proceso de toma de decisiones sobre la política exterior. *"Esto es lo que Waltz implica cuando argumenta que el sistema provee un incentivo para la similitud de las funciones, lo que a veces se denomina el supuesto de la "caja negra" o "bolas de billar"* (Rathbun, 2008: 304). Así la política doméstica y otros componentes hacia dentro del Estado son una fuente de variación de la política exterior. Al Estado le corresponderá salvaguardar el interés nacional y, para poder hacerlo, le convendría actuar como un actor unitario. En tercer lugar, los Estados deberán juzgar e interpretar lo más objetivamente posible su ambiente externo; cometer errores en este campo podría resultar fatal.

De esta forma, el sistema provee incentivos para ser racional y objetivo. Esto conduce a Rathbun a afirmar que la figura de un Estado unitario y objetivo no son supuestos sino más bien incentivos generados por el sistema (Rathbun, 2008). Para el Realismo Neoclásico, la dialéctica *hacia dentro* del Estado y *entre* el Estado y la sociedad se constituyen en una variable que debe ser desagregada y estudiada. Dicha dialéctica nos puede ofrecer cuantiosa información sobre cómo va a reaccionar un Estado frente a las distintas presiones y oportunidades que emanan desde el sistema internacional. Características como la influencia de la opinión pública, los grupos de presión, la autonomía del Estado frente a la sociedad civil, el liderazgo de la dirigencia política y la cohesión social, deben ser tenidas en cuenta a la hora de analizar la respuesta que emitirá el Estado.

A diferencia del Realismo Estructural, el Neoclásico nos permite dilucidar el comportamiento individual del Estado. Para Waltz, su teoría no puede decir ni cómo ni qué tan eficientemente responderán los Estados. Tal como lo afirmase a lo largo de toda su teoría, el foco de su investigación se encuentra en el nivel sistémico y no exclusivamente en las unidades. En otras palabras, su teoría predice que si una potencia se expande, la respuesta de las otras será o balance (*balancing*) o plegamiento (*bandwagoning*), pero no nos describe ni cuándo, ni de qué forma, ni qué tan eficientemente, estos otros Estados darán esas respuestas.

En síntesis, el Realismo Estructural se concentra en los grandes temas como Polaridad, Guerra y Paz, Balance de Poder, Hegemonía, etc., pero lo hace al precio de dejar afuera mucho de lo cotidiano de las Relaciones Internacionales. Waltz – tal como lo afirma a lo largo de toda su obra – no tiene por objetivo estudiar la política exterior. Consecuentemente, se abre una ventana de oportunidad para el Realismo Neoclásico (Rose, 1998).

#### ***1.2.f El Realismo Neoclásico, la transmisión indirecta y los tomadores de decisiones***

En analogía con el comportamiento sub-óptimo, puede entenderse que el impacto sistémico sobre la política exterior de un Estado es indirecto y complejo; lo que significa que en la realidad no siempre se producen automáticamente políticas de balance. Distintos fenómenos hacia dentro del Estado se combinan para que esto no suceda. A modo de ejemplo, Taliaferro menciona a China y Japón a mediados del siglo XIX. Ambos eran Estados cerrados, aislados y relativamente similares. Sin embargo, frente al desafío imperialista de las potencias occidentales, respondieron de forma muy disímil. Por su lado, Japón se lanzó a una acelerada modernización; es decir aplicó una estrategia de emulación, tal como lo predeciría el Realismo Estructural. En cambio, China optó por no emular (Taliaferro, 2009).

También se produce una transmisión imperfecta entre los recursos materiales y la política exterior. Un Estado puede contar con más recursos, producto de un crecimiento económico sostenido en el tiempo; no obstante, su política exterior puede seguir correspondiéndose con su anterior *status*. Tal fue el caso de EE. UU. durante el periodo comprendido luego de la Guerra Civil y anterior a la Guerra Hispano Americana (Zakaria, 2000 [1998]).

Paul Kennedy afirma que también puede suceder que el poder potencial y el poder real de un Estado no asciendan y caigan paralelamente. Es decir, una Potencia puede crecer económicamente, pero aún así, mantener bajos sus gastos militares. Lo que implica que no siempre hay una linealidad entre auge económico y militar. Por el contrario, según Kennedy, la mayoría de los ejemplos históricos sugieren “*que hay un intervalo considerable entre la trayectoria del poder económico relativo de un Estado y la trayectoria de su influencia militar-territorial. (...) Una Potencia que está expandiéndose económicamente – Gran Bretaña en 1860, los Estados Unidos en 1890, Japón hoy – puede preferir ser más rica en lugar de gastar más en armamento. Medio siglo después las prioridades pueden haber cambiado*”<sup>16</sup> (Kennedy, 1994 [1987]: 21).

Para el Realismo Neoclásico, el Estado no se comporta siempre como un actor unitario. Por el contrario, se basa en asumir una compleja relación entre el Estado y la sociedad. En algunos casos, se reconocen múltiples actores e intereses contrapuestos. Analizando el fenómeno del balance ineficiente (*underbalancing*), Schweller afirma que cuando los Estados se hallan fuertemente divididos entre elite y sociedad, no deben ser considerados un actor unitario. Al mismo tiempo, hay menos posibilidades que se comporten como estipula el Realismo Estructural (Schweller, 2004).

Teniendo esta visión casi gramsciana del Estado, los neoclásicos se ven a menudo obligados a especificar quién – dentro del Estado - es el actor que será sujeto de estudio. En ese sentido, se habla del Estado y no de la Nación, tal como lo diferencia Zakaria, de la rama Ejecutiva del Gobierno y no sencillamente, del Gobierno. De forma más específica, Steven Lobell identifica al actor de las relaciones internacionales como el Ejecutivo Hacedor de la Política Exterior (*Foreign Policy Executive*) (Lobell, 2009). Sin embargo, y a diferencia de las teorías de política doméstica tal como se dijo más arriba, los neoclásicos hacen suya la premisa central del Neorrealismo: las presiones internacionales sobre las unidades son preponderantes (Lobell, 2009). De esta forma, aún reconociendo la diversidad de actores que conforman la política internacional y la ausencia de un actor unitario, los neoclásicos reconocen dos principios centrales de la tradición Realista: el peso del sistema internacional como variable independiente y el Estado como actor protagónico. De este modo, tomando al Realismo Neoclásico, la investigación puede concentrarse en el poder relativo del Estado pero no por ello, transformarse en una investigación ajena al campo de las Relaciones Internacionales.

---

<sup>16</sup> El original en inglés; las traducciones son nuestras.

### ***1.2.g La anarquía y sus implicancias en el Realismo***

La anarquía es un concepto en gran medida compartido y entendido de la misma forma, por los neorrealistas y los neoclásicos. Dentro de este consenso se destacan cuatro grandes características. En primer lugar, la anarquía es el factor más relevante del nivel sistémico. En segundo lugar, la anarquía es vista como hobbesiana, generando perspectivas pesimistas para los Estados, dificulta la creación de alianzas y estimula el sistema de autoayuda. En tercer lugar, y a diferencia del Realismo Clásico, condiciona el comportamiento de los Estados, aunque no lo determina (Elman, 1996). De lo cual se desprende la cuarta característica: tanto el Realismo Estructural como el Realismo Neoclásico adoptan una definición de anarquía en tanto condición permisiva. Sin embargo, los neoclásicos se distinguen al utilizarla como un marco dentro del cual los Estados toman decisiones y adoptan acciones de política exterior y que les permite definir sus estrategias y objetivos dentro de un amplio margen de maniobra, influenciado en paralelo por fuerzas del ámbito doméstico. En este sentido, las presiones externas rara vez son tan intensas como para transformar a los actores en algo así como autómatas que carecen de toda libertad de acción (Schweller, 2006). En la Tradición Realista, la anarquía y las presiones sistémicas condicionan pero no determinan. Por lo tanto, los Estados tienen la última palabra y son libres de actuar como les parezca. No obstante - advierte Rathbun - la anarquía, si bien no es totalmente restrictiva, es una fuerza que no se puede ignorar sin severas consecuencias. En analogía con el proceso de mercado, los realistas advierten que - así como las empresas pueden eludir las presiones de la competencia, pero al costo de ir a la bancarrota - los Estados pueden también hacer caso omiso de las presiones sistémicas; al riesgo de eventualmente, desaparecer o sufrir las consecuencias. Para Jennifer Sterling-Folker, los Estados son libres de decidir pero también son libres de perecer (Sterling-Folker, 1997). En esa misma dirección razona Michael Mandelbaum, para quien ningún Estado se encuentra libre de restricciones externas pero al mismo tiempo, ninguno está totalmente restringido por fuerzas ajenas a su control. Inclusive, en circunstancias donde la presión sistémica es muy fuerte, existen márgenes de acción para los Estados teniendo para sí, la carga de la responsabilidad individual (Mandelbaum, 1988). Por lo tanto, podrán *hacer lo que quieran* pero eso no será gratis. Necesariamente, habrá consecuencias que se pagarán con el fracaso de la política exterior o costos aún mayores como la caída del gobierno, cambio de régimen o eliminación del Estado. Finalmente, Rathbun concluye que existe una relación directamente proporcional entre el accionar (erróneo o indiferente frente a las presiones

sistémicas) del Estado y el castigo o consecuencias (sistémicas) que dicho Estado sufrirá (Rathbun, 2008).

La anarquía genera divergencias, pero no tanto entre los neoclásicos y estructuralistas, sino entre las corrientes defensivas y ofensivas del Realismo<sup>17</sup>. Para los defensivos, en un mundo anárquico, la estrategia óptima es minimizar sus pérdidas de poder relativo. En cambio, para los ofensivos la estrategia óptima es maximizar sus ganancias de poder relativo (Elman, 1996). Consecuentemente, el comportamiento de los Estados - para los defensivos - tenderá a la búsqueda de seguridad, la conducción de políticas exteriores cautelosas y moderadas y la restricción de su expansión a circunstancias extraordinarias (como por ejemplo, balancear una amenaza). Mientras tanto, para los ofensivos, los Estados tenderán a la acumulación de poder como forma de aumentar sus posibilidades de supervivencia. Así según Taliaferro, dos realistas estructurales como Walt (teoría del balance de amenazas) y Mearsheimer (teoría de la tragedia de las Grandes Potencias) se encuentran en veredas diferentes, siendo el primero un defensivo y el segundo un ofensivo. Al mismo tiempo, dos realistas neoclásicos como Thomas Christensen (teoría de la movilización doméstica) y Fareed Zakaria (teoría del Realismo centrado en el Estado), también se encuentran enfrentados, dado que el primero es un defensivo y el segundo es un ofensivo (Taliaferro, 2000-01).

Los realistas defensivos, encabezados por Waltz, coinciden en argumentar que los Estados tienen muchos objetivos – desde la dominación global hasta la mera supervivencia – pero la prioridad es siempre maximizar su seguridad. Sin seguridad, los Estados no pueden aspirar a otros objetivos. Y el poder - a pesar de su importancia - no es más que una herramienta en función de obtener seguridad. Entonces, si con poder se obtiene seguridad, ¿cuánto poder necesitamos? Aquí Waltz sólo nos advierte que se requiere una *medida justa*. Poco poder incentivaría a Estados agresores, y demasiado poder los atemorizaría, empujándolos hacia políticas de balance. En línea con la argumentación de Waltz, se encuentra Joseph Grieco, para quien los Estados son *posicionalistas defensivos*. Es decir, se encuentran preocupados principalmente, por sostener *lo que tienen* y aseguran su supervivencia esquivando pérdidas relativas. Remarcando que el sistema internacional no provee de incentivos para aplicar estrategias de expansión desmesurada o sobre-expansión, Jack Snyder afirma que los Estados que se embarcan en dichas estrategias, lo hacen debido a las particularidades de su sistema político doméstico. En la misma línea, se encuentra Barry Posen cuando afirma que el

---

<sup>17</sup> En referencia a este punto, véase Elman (1996), Labs (1997) y Taliaferro (2000-01).

dilema de seguridad no es tan intenso y que las políticas pro *status quo* son la norma más que la excepción (Labs, 1997). De los argumentos arriba mencionados, se desprende que la seguridad es abundante, principalmente por dos motivos. En primer lugar, aplicando la teoría del Balance Ofensivo/Defensivo, se deduce que la defensa tiene la ventaja la mayor parte del tiempo y, por lo tanto, las estrategias de expansión serán, cuanto menos, costosas. En segundo lugar, la historia nos demuestra que aquellos Estados que intenten sobre-expandirse, se enfrentarán a una coalición de balance que será más poderosa y que logrará truncar las ambiciones del Estado expansivo (Labs, 1997).

Para Taliaferro, una de las ventajas del Realismo Defensivo es que puede explicar la cooperación entre los Estados. Mientras que para Mearsheimer e inclusive Waltz, la cooperación es como mínimo, muy difícil, porque los Estados son sensibles a cómo puede verse afectada su posición *vis-a-vis* la de otro, o sencillamente imposible, porque los Estados tienen fuertes incentivos a mantener la ventaja de unos sobre otros. Para dicho autor, la cooperación es riesgosa pero también lo es la competencia. Además agrega que los Estados no sólo no tienen certezas sobre las intenciones de los otros sino que además tampoco tienen certezas sobre el resultado final. De esta forma, se pregunta por qué arriesgarse a una carrera armamentística o a una guerra, cuando perderla sería empeorar sustancialmente su situación anterior (Taliaferro, 2000-01).

Como contrapartida se encuentra el Realismo Ofensivo, liderado por Mearsheimer, quien argumenta que en un mundo anárquico, la supervivencia nunca está garantizada; consecuentemente el principal objetivo de los Estados es acumular poder. En palabras de Mearsheimer: *“El objetivo primordial de cada Estado es maximizar su porción del poder mundial, lo que significa ganar poder a expensas de otros Estados”*<sup>18</sup> (Mearsheimer, 2001: 2). El Realismo Ofensivo asume tres postulados: 1) la ausencia de una autoridad central que proteja a los Estados y consiguientemente, la creación de un sistema de auto-ayuda; 2) el hecho que los Estados siempre preservan para sí cierta capacidad militar; 3) los Estados nunca pueden saber con certeza, cuáles son las intenciones de los otros. De este modo, Mearsheimer asume que los Estados se encuentran en una situación genuinamente trágica, en el sentido de que no fue deliberadamente diseñada (Mearsheimer, 2001). También agrega que las grandes potencias rara vez se sienten satisfechas con la porción de poder que tienen; por el contrario estarán atentas y aprovecharán las oportunidades que se presenten para incrementarlo y, como objetivo

---

<sup>18</sup> El original en inglés; las traducciones son nuestras.

último, desearán transformarse en Hegemón. Por lo tanto, los Estados tenderán a implementar estrategias de expansión. No obstante, esta expansión no será desenfrenada; se caracterizará como racional, oportunística y evaluada en términos de costo/beneficio. En este sentido, Colin Elman habla de una expansión manual y una expansión automática. La primera son deliberadas acciones y políticas de los Estados con el objetivo explícito de convertirse en Hegemón; mientras que la segunda es un proceso incremental, sostenido en el largo plazo y oportunístico (Elman, 1996). Como expansión manual, se presentan los casos de la Francia Napoleónica, la Alemania Imperial, el Tercer Reich y el Japón Imperial. En cambio, como expansión automática tenemos los ejemplos de la expansión estadounidense en Norteamérica y la británica en África. Según Elman, la diferencia entre manual y automática explica por qué algunas fueron contestadas con más severidad que otras<sup>19</sup>. Para Eric Labs, el Realismo Ofensivo nos puede explicar mejor una serie de comportamientos de los Estados, tales como el plegamiento (*bandwagoning*), la absorción de vacíos de poder y la expansión de los objetivos de guerra (Labs, 1997).

Mientras que para Waltz el plegamiento es un comportamiento marginal y no se registran muchos casos, para los realistas ofensivos es bastante más común que lo que supone la teoría waltzina. En ese sentido, Labs retoma los argumentos de Schweller y afirma que los Estados pueden plegarse por ganancias<sup>20</sup>; este razonamiento es compatible con el Realismo Ofensivo por dos motivos. En primer lugar, los Estados aprovecharán las oportunidades para expandirse que surjan como resultado de una guerra. Aquí buscarán obtener concesiones o territorios del Estado derrotado. El contexto de grandes guerras de coaliciones, también representará una oportunidad. Aquí los Estados tratarán de ganar en términos relativos a sus enemigos y estarán menos preocupados por lo que puedan ganar sus aliados. Y en segundo lugar, las opciones que enfrentan los Estados son coherentes con el Realismo Ofensivo: ganar poder relativo (aunque no sea tanto como sus aliados) o no ganar nada en absoluto. Frente a estas opciones, los Estados se inclinarán por la primera, tal como fue el caso de Italia en la Segunda Guerra Mundial (Labs, 1997).

---

<sup>19</sup> Y si Alemania o Japón hubiesen tenido éxito en sus respectivas campañas militares, ¿no tendríamos que definir las como expansiones automáticas? Esta pregunta nos indicaría un sesgo resultadista en la definición de Elman.

<sup>20</sup> Labs se basa en el artículo de Randall Schweller "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back in", *International Security* 19 (1): 72-107, verano 1994.

En referencia a la absorción de vacíos de poder, Labs advierte que tal como predice el Realismo Ofensivo, los Estados tenderán a expandirse hacia áreas donde exista un vacío de poder. En esa misma línea argumentativa puede encontrarse la expansión motorizada por lo que John Galbraith denomina la “frontera turbulenta” (Galbraith, 1960). Aquí un Estado extiende sus fronteras hacia la periferia para eliminar la inestabilidad y conflictividad que ahí emanan y podrían poner en jaque su dominación de las áreas centrales. Como ejemplo puede mencionarse la expansión de EE. UU. hacia Europa Oriental tras la disolución de la URSS o la expansión británica hacia Afganistán hacia finales del siglo XIX (Labs, 1997).

Finalmente según Labs, el Realismo Ofensivo podría explicar mejor la expansión de los objetivos de guerra de un Estado. El autor predice que un Estado expandirá sus objetivos de guerra en respuesta a oportunidades estratégicas que eventualmente surgen como producto del campo de batalla o en la creencia que los costos serán bajos. Los Estados explotarán dichas oportunidades, a fin de maximizar su poder relativo y asegurarse una mejor posición en la posguerra. Por oportunidad, Labs entiende la ausencia de restricciones sistémicas o militares sobre un Estado durante el transcurso de una guerra, o en su defecto, en la creencia que cualquier restricción puede ser superada a bajo costo. Por ejemplo, una victoria militar decisiva – la forma más común de oportunidad – incentiva al Estado victorioso a pujar por objetivos mucho más ambiciosos de lo que se hubiese planeado. Como ejemplo menciona a la Guerra Franco-Prusiana de 1871, donde los prusianos descubrieron que contaban tanto con una oportunidad sistémica - es decir, la ausencia de la amenaza de una tercera potencia de intervenir – como una oportunidad proveniente del campo de batalla – como producto de la derrota del ejército francés. Por lo tanto, procedieron a extender sus objetivos de guerra y se anexaron las provincias de Alsacia y Lorena (Labs, 1997).

Si bien existe un consenso hacia dentro de la tradición Realista en cuanto a esta cuestión, sería conveniente presentar un contrapunto que despliega Stephen Brooks, para quien la anarquía sí distingue entre el Realismo Estructural y el Realismo Neoclásico. En el primero, la anarquía tiene un carácter *asfixiante*, generando así un ambiente más competitivo, impulsando a que el Estado tienda a objetivos de corto plazo y más precisamente, que ese objetivo sea la seguridad, la cual es la garantía última de supervivencia. En cambio, para los neoclásicos la anarquía es *menos asfixiante*, generando así un ambiente menos competitivo, y permitiendo que el Estado pueda concentrarse en objetivos de largo plazo. Y, dado que la supervivencia en un mundo

anárquico requiere de poder (tanto militar como potencial, es decir, una floreciente base económica que provea de recursos), el objetivo de largo plazo de los Estados será acumular poder. Estas distintas nociones de las implicancias de la anarquía tienen como resultado que el Estado – en el Realismo Neoclásico – pueda hacer intercambios. Es decir, optar por favorecer su base económica, manteniendo restringidos sus gastos militares. Esta insuficiencia en sus “niveles de seguridad” sería de corto plazo, ya que en el largo plazo tendría un mayor poder potencial a transformar en poder militar. En el Realismo Estructural en cambio, aún reconociendo esta dualidad del poder y como producto de la *asfixiante* anarquía, tal opción sería cuanto menos irresponsable. Los neorrealistas sentencian que aquellos Estados que no se encuentren preparados para hacer uso de la fuerza sufrirán el precio de la debilidad. En palabras de Brooks: *“En marcado contraste con el neorrealismo, el realismo post-clásico argumenta que un tomador de decisiones racional tal vez decida intercambiar preparación militar en cierta cantidad; cuando las potenciales ganancias netas en términos de robustecer la capacidad económica son sustanciales en cuanto a la probabilidad de pérdidas en seguridad”*<sup>21</sup> (Brooks, 1997: 461). En conclusión, Realismo Ofensivo y Defensivo son competidores, dado que generan distintas predicciones y sugerencias de política.

### ***1.2.h El Realismo Neoclásico y las percepciones***

Otro elemento importante al Realismo Neoclásico son las percepciones. Para el Realismo Estructural, el poder es material (ya sea potencial o militar), se mide bajo indicadores precisos (PBI, población, número de tropas, etc.), y determina el escalón que ocupará un Estado en la jerarquía internacional. Para los neoclásicos, si bien el poder material es fundamental, puede no ser percibido correctamente por los líderes quienes experimentan una mayor sensibilidad hacia las percepciones. Los tomadores de decisiones tienden a basar y fundamentar sus decisiones no sólo en las capacidades materiales sino también en percepciones e imágenes.

En su estudio sobre la rivalidad bipolar, Wohlforth analiza cómo se conjugaron las percepciones a lo largo de la Guerra Fría, señalando que las diferencias en las percepciones de poder no son azarosas sino que se encuentran relacionadas a una variedad de recursos habilitados a los estadistas. Siguiendo este razonamiento, concluye que el poder es determinado en parte por cómo la distribución material es interpretada. Y agrega: *“Dado que muchas interpretaciones son siempre posibles, los líderes del Estado*

---

<sup>21</sup> El original en inglés; las traducciones son nuestras.

en una situación competitiva tenderán a interpretar cambios particulares de forma oportunística. Un Estado con una ventaja comparativa en la producción de poder naval probablemente remarque el balance naval” (Wohlforth, 1993: 303) y así sucesivamente. De esta forma, EE. UU. enfatizó primero la importancia de la bomba nuclear; una vez que los soviéticos lograron hacerse con el arma atómica, los americanos cambiaron de foco hacia su ventaja económica y tecnológica y así continuamente a lo largo de toda la contienda. Wohlforth también remarca la importancia de las imágenes o “*perceptual shocks*” y advierte que eventos como la derrota en Vietnam o el exitoso lanzamiento del *Stupnik* tuvieron un desproporcionado efecto en la percepción de los líderes. En síntesis, el autor - en línea con el Realismo Neoclásico - nos enseña que los datos duros son siempre conjugados con las percepciones de los estadistas.

Por su parte, Fareed Zakaria advierte que EE. UU. comenzó a ser reconocido como Gran Potencia sólo luego del triunfo en la Guerra Hispano Americana de 1898 (Zakaria, 2000 [1998]). El triunfo en esta guerra le permitió consolidar su posición dominante en el Caribe (Cuba) y concederle un puesto de avanzada en Asia Pacífico (Filipinas). Sin embargo, tuvo un mayor impacto en las percepciones, ya que afectó la percepción de cómo los líderes de las potencias europeas veían a EE. UU. En ese sentido, advierte Isaac Asimov, la visión sobre EE. UU. previa a tal guerra era negativa: “*Europa había pensado durante largo tiempo que EE. UU. era un país grande pero heterogéneo, desorganizado y esencialmente bárbaro, una especie de China de hombres blancos*”<sup>22</sup> (Asimov, 2004: 146). Esta percepción – sin fundamento en lo material – incitaba a relativizar o descartar a EE. UU. como gran potencia.

Particularmente, al Realismo Neoclásico le interesa investigar cómo las percepciones se conjugan para realizar distintas evaluaciones sobre el poder relativo de los Estados, habiéndose dedicado varias obras a ese fin. En esa dirección, Schweller analiza las percepciones y las evaluaciones sobre el poder relativo de los Estados, así como también su impacto sobre la polaridad del sistema. Dicho análisis reviste una mayor complejidad que la entendida por Waltz, para quien la cantidad de grandes potencias constituye la polaridad del sistema, los cuales pueden ser multipolares o bipolares. Schweller critica esta insuficiencia del Realismo Estructural al afirmar que, históricamente, la distribución de recursos entre las grandes potencias ha variado considerablemente y estos desbalances, a menudo han probado ser decisivos en la explicación de sus políticas exteriores. Sin embargo, como el objetivo de Waltz es explicar a nivel sistémico y no las

---

<sup>22</sup> El original en inglés; las traducciones son nuestras.

estrategias de los Estados, estas diferencias no le son relevantes. Por lo tanto, el Realismo Neoclásico debe elaborar una más precisa conceptualización de los Estados principales del sistema.

En función de poder especificar más claramente la distribución de capacidades, Schweller mide a cada gran potencia según su porción relativa del total de los recursos en el subsistema de las grandes potencias. Es decir, mide y compara a las grandes potencias entre sí, dejando afuera a los demás Estados que no califican como tal. Esta evaluación captura las diferencias relativas de poder entre dichos actores. Luego procede a dividir a las grandes potencias en Polos y Grandes Potencias Menores (*Lesser Great Powers*, o por sus siglas en inglés LGP). Para calificar como Polo, debe contar con más de la mitad de las capacidades militares de las grandes potencias del sistema; las restantes clasificarán como Grandes Potencias Menores. Esto significaría que la combinación de fuerzas de dos Polos puede derrotar a un tercer Polo (Schweller, 1998).

Lejos de ser nociones teóricas, estas percepciones y evaluaciones nutren la elaboración de la estrategia y diplomacia de los Estados. Siguiendo a Schweller, el no poder evaluar correctamente la distribución de capacidades en los años previos a la Segunda Guerra Mundial, indujo a Stalin a cometer el gravísimo error de plegarse con Alemania, dividirse de Polonia y no balancear contra Berlín. Hacia 1939, relata Schweller, Stalin entendía que el mejor escenario para la Unión Soviética sería una guerra en el frente occidental, entre Gran Bretaña y Francia versus Alemania. Lo evaluaba como un escenario óptimo dado que mantendría ocupada a Alemania por un buen tiempo y le permitiría avanzar en sus intereses en Europa Oriental, tales como asegurar su dominio sobre Finlandia, hacer prevalecer sus intereses en los Balcanes, asegurar sus bases militares en el Bósforo, Dardanelos y ejercer una influencia más directa sobre Bulgaria y en toda la zona del estrecho (Kennan, 1962). Adicionalmente y no menos importante, haría de la URSS el actor decisivo (*kingmaker*) en caso de que la guerra no pudiera definirse y requiriera de su intervención. Pero estos supuestos se basaban en una incorrecta evaluación del poder. Para los soviéticos, las fuerzas combinadas de las democracias equivalían a las del Tercer Reich. Por lo tanto, presuponían que se estancarían en una guerra sangrienta, costosa y de mucho desgaste (*attrition war*).

Lógicamente, se demostraría que esta percepción estaba equivocada. Schweller indica que hacia 1940, Alemania contaba con el 21,77% de las capacidades militares del subsistema de las grandes potencias, enfrentando al 11,85% de Gran Bretaña y al 9,75%

de Francia. Es decir, las fuerzas sumadas de las democracias no alcanzaban (por poco) a igualar a las de la Alemania Nazi por sí sola. De esta forma, Alemania se constituía en un Polo mientras que Gran Bretaña y Francia se rotulaban, cada una, como una Gran Potencia Menor (*Lesser Great Power*), contradiciendo la percepción de Moscú de que la alianza anglo-francesa podía hacerle frente a la *Großdeutschland*<sup>23</sup>.

Las percepciones y los errores de percepción también pueden jugar un rol importante a la hora de integrar varios aspectos de la teoría Realista, en un enfoque más coherente. En ese sentido, Thomas Christensen busca unificar la teoría del Balance de Poder y el Dilema de Seguridad, a través de las percepciones. De este modo, a fin de arrojar luz sobre las políticas de alianzas de las grandes potencias en un sistema multipolar, propone incluir las percepciones de las variables realistas del Balance de Poder y la relativa eficacia de la defensa y la ofensiva.

De esta forma, Christensen configura tres escenarios posibles. En primer lugar, cuando los líderes perciben que el Estado que comparte una frontera con el Estado agresor y sería un potencial aliado (*frontline state*) es más poderoso que el Estado agresor, tenderán a eludir la formación de una alianza de preguerra. En segundo lugar, cuando los líderes perciben que el Estado que comparte una frontera con el Estado agresor y sería un potencial aliado es más débil que el Estado agresor pero la defensa tiene la ventaja, tenderán a formar una alianza débil. Y en tercer lugar, cuando los líderes perciben que el Estado que comparte una frontera con el Estado agresor y sería un potencial aliado es relativamente más débil que el Estado agresor y además creen que la ofensiva tiene la ventaja, tenderán a formar alianzas estrechas (Christensen, 1997).

Esta teoría explica por qué antes de la Primera Guerra Mundial, los europeos formaron alianzas estrechas y una vez desatado el conflicto, éste se esparció rápidamente. Al mismo tiempo, explica el caso contrario: antes de la Segunda Guerra Mundial, se formaron alianzas vagas y se le dejó un amplio margen de maniobra al Estado agresor. Esto conduce a afirmar que, si bien la estructura polar cuenta, no es suficiente para explicar los distintos desarrollos de la Primera y Segunda Guerra Mundial. Para dar

---

<sup>23</sup> Estos porcentajes se basan en el índice de Correlación de Guerra, más conocido por sus siglas en inglés COW. El mismo abarca tres componentes del poder nacional: 1) Fuerzas Armadas, 2) industrias (potencial de guerra) y 3) demografía. A su vez, cada componente es subdividido en dos subcomponentes. El componente militar es dividido en número del personal militar y gastos en defensa; el componente industrial se divide en producción de acero y consumo de combustibles modernos; y el componente demográfico se divide en población urbana y población total. De este modo, la composición del índice de poder de Schweller es la suma de cada uno de estos 6 subcomponentes por Estado (Schweller, 1998).

cuenta de lo ocurrido, Christensen propone introducir lo que denomina una *variable no estructural*, esto es, la percepción de los líderes sobre la relativa eficacia de las doctrinas ofensivas y defensivas, en la teoría de Waltz (Christensen, 1997).

Consecuentemente, Christensen argumenta que - bajo un escenario multipolar - si los líderes creen que las doctrinas militares ofensivas serán eficaces, la posibilidad de alianzas estrechas y rápida escalada será alta. También será alta si bajo un escenario multipolar, los líderes creen que la defensa será eficaz y existe la posibilidad que se pasen los costos (*buck-passing*) de oponerse al Estado agresor. A su vez, lo que conecta la percepción de la eficacia de la ofensiva con la formación de alianzas estrechas, es el miedo a que una inicial ofensiva enemiga sea exitosa y produzca un efecto “bola de nieve”. Este temor se fundamenta en el hecho que las contiendas que siguieron a la Guerra de Crimea fueron breves pero decisivas, no habiendo ninguna durado más de siete meses. A diferencia de las Guerras Napoleónicas - las cuales podrían considerarse Guerras Hegemónicas, en términos de Gilpin – las guerras de la segunda mitad del siglo XIX fueron rápidas, limitadas y luchadas por específicos objetivos políticos (Mandelbaum, 1988), siendo las victorias de Prusia sobre Francia en 1871 y sobre Austro-Hungría en 1866, sus ejemplos paradigmáticos. Paralelamente, lo que enlaza la percepción de fortaleza de la defensa con el comportamiento de pasarse los costos (*buck-passing*) es la creencia en la relativa abundancia de seguridad. Largas guerras de desgaste significan que mientras un Estado absorbe el impacto del primer ataque del Estado agresor, existirá otro que cuando se lance a la contienda, encontrará a un rival debilitado. Esta percepción es la que prevaleció en el período previo a la Segunda Guerra Mundial, donde se creía que una futura guerra sería una repetición, aunque en mayor escala, de la anterior (Christensen, 1997).

En síntesis, es posible conjugar variables estructurales/materiales con variables perceptuales/no materiales y lograr así explicaciones más profundas. En el caso de Christensen, podemos ver cómo las percepciones tienden un puente entre dos teorías propias del Realismo Estructural, como son la teoría del Balance de Poder y la relativa eficiencia eficacia de la defensa y la ofensiva. El resultado es una teoría que se corresponde con el Realismo Neoclásico.

### ***1.2.i El Realismo Neoclásico y la movilización de recursos***

Con anterioridad a balancear una amenaza o expandirse, el Estado debe hacerse de los recursos necesarios para abastecer dichas acciones. En ese sentido, se procederá a estudiar los mecanismos de extracción y movilización de recursos, susceptibles de transformarse en poder militar. Más específicamente: ¿cómo el Estado transforma el poder potencial en poder militar? Por lo tanto, antes de desarrollar la temática de la movilización de recursos debe procederse a establecer los conceptos de *poder potencial* y *poder militar*.

John Mearsheimer define al poder como particulares capacidades materiales que poseen los Estados. Se trata de activos tangibles, mensurables y cuyos principales componentes son población y riqueza, que actúan como materia prima para la generación de poder; sencillamente, sin un gran número de población no sería posible constituir grandes ejércitos, ni tampoco sin sustantivas riquezas no sería posible proveerlos, equiparlos y armarlos eficientemente. Finalmente, Mearsheimer argumenta que los Estados poseen dos clases de poder. Por un lado, se encuentra el “poder latente”, que se refiere a los componentes socio-económicos que sirven para la constitución de la fuerza militar. Y luego se encuentra el “poder militar”, el cual se basa en el tamaño y fuerza de sus Fuerzas Armadas. Para el autor, el poder militar es el que verdaderamente cuenta para afirmar si un Estado es una gran potencia o si, sencillamente, es un Estado rico (Mearsheimer, 2001). Fareed Zakaria presenta una definición similar; por un lado presenta al “poder nacional”, el cual se define como la riqueza con que cuenta una nación. Y por otro lado, introduce al “poder estatal”, que es aquella porción del poder nacional de la que el Estado puede apropiarse para sus propósitos (Zakaria, 2000 [1998]). Thomas Christensen también comprueba la dualidad del concepto de poder. Por un lado, pondera a los indicadores materiales, tales como número de tropas, PBI, recursos naturales, etc., y al mismo tiempo, desarrolla el concepto de “poder político nacional”, al cual define como la habilidad de los líderes del Estado para movilizar los recursos humanos y materiales de una nación detrás de sus iniciativas de política de seguridad. Sin el poder político nacional, afirma Christensen, el poder económico y el potencial militar nunca podrían ser activados (Christensen, 1996). En síntesis, la literatura realista – y particularmente el Realismo Neoclásico - reconoce una dualidad en el concepto de poder. En la presente investigación, se tomará este consenso y se llamará “poder potencial” a los distintos componentes materiales que son proclives de convertirse en “poder militar”, y se definirá a este último, como las Fuerzas Armadas.

La movilización de recursos es un área de investigación propia del Realismo Neoclásico; esto se debe a que el Realismo Estructural tiende a asumir que los Estados podrán volcar recursos para sus políticas de balance sin ninguna limitación. En contraposición, para los neoclásicos la extracción y movilización de recursos no es gratuita. Para hacerse con dichos recursos, la dirigencia política deberá superar distintos obstáculos que se presentan hacia dentro del Estado y en relación a la sociedad. Aaron Friedberg relata que - a pesar de ser muy real la posibilidad de entrar en “guerra caliente” con la URSS - Washington no pudo extraer, ni movilizar la cantidad de recursos que hubiese deseado para nutrir su política de balance. Restricciones constitucionales (división de poderes y federalismo), ideológicas (rechazo a las políticas estatistas) y de grupos de interés (sectores que se verían perjudicados) se conjugaron para dificultar la capacidad de extracción y movilización del Ejecutivo (Friedberg, 2000).

La guerra y la amenaza de guerra – que en un sistema anárquico nunca podrán ser desterradas – requieren la creación de poder militar y, en el largo plazo, la creación de dicho poder conlleva a la construcción de poderosos Estados. Según el Realismo Estructural, las presiones y oportunidades generadas por el sistema internacional incentivan a los Estados a crear instituciones que movilicen recursos de sus respectivas sociedades, a fin de transformarlos en poder militar. Sin embargo, el neorealismo no nos dice cómo, efectivamente, se da esta transformación; será responsabilidad del Realismo Neoclásico comprender cómo se da dicho proceso. En ese sentido, distintos autores neoclásicos han avanzado en la investigación de los mecanismos de movilización de recursos.

Aaron Friedberg los denomina “mecanismos de creación de poder”, enfoca su estudio en EE. UU. en el contexto de la Guerra Fría y los define como un conjunto de mecanismos intermedios, que vinculan a la sociedad con el Estado y permiten la transformación de los recursos de la sociedad civil en capacidades militares. Los mecanismos de creación de poder actúan como cinturones de transmisión, los cuales transfieren la presión internacional de la competencia entre los Estados hacia sus respectivas sociedades. En términos de Waltz, los mecanismos de creación de poder son la dimensión doméstica del balance interno (*internal balancing*) y según Friedberg están compuestos por aquellos de carácter extractivo - tales como la extracción de dinero y la extracción de recursos humanos (*manpower*) - y aquellos del tipo directivo - tales como la dirección de recursos nacionales hacia la producción de armamento, hacia la investigación y desarrollo de nuevas armas y aplicaciones militares y hacia la industria de defensa y relacionadas,

como por ejemplo la energía nuclear. Finalmente, Friedberg argumenta que el estudio de las instituciones que extraen recursos puede entenderse como la dimensión doméstica de la estrategia internacional (*Grand Strategy*) de los Estados (Friedberg, 2000).

Por su parte, Jeffrey Taliaferro entiende que la capacidad de los mecanismos de movilización y extracción de recursos del Estado, determina su poder. Es decir, aquellos Estados con alta capacidad de movilización y extracción de recursos podrán incrementar su poderío y, consiguientemente, podrán elegir su tipo de estrategia de balance interno. En su modelo de extracción de recursos, Taliaferro argumenta que la naturaleza competitiva del sistema internacional provee los incentivos para que los Estados emulen las prácticas exitosas de los Estados líderes o busquen mejorarlas a través de la innovación. No obstante, las variables domésticas limitan la eficacia de la respuesta de los Estados. De este modo, concluye afirmando que el Realismo Neoclásico sugiere que el poder del Estado – definido por la capacidad de sus mecanismos de extracción de recursos – moldea el tipo de estrategia de balance interno que el Estado elija (Taliaferro, 2009).

Fareed Zakaria no habla directamente de los mecanismos de movilización. Sin embargo, comprende que existe una vinculación directa entre el poder del Estado y su ambición de política exterior. De este modo, afirma que las naciones tratan de expandirse cuando sus líderes perciben un aumento del poder relativo del Estado, donde no sólo cuenta el poder frente a otros Estados, sino el alcance, autonomía, coherencia y capacidad del Estado en el contexto de la política doméstica. Para Zakaria, la verdadera expansión estadounidense comenzó cuando pudo consolidar su poder estatal. Habiendo implementado cambios - tales como la reforma del Servicio Civil que eliminó el clientelismo, la reducción de la injerencia del Poder Legislativo en el área de política exterior, la construcción de un Estado más autónomo y coherente, y el incremento del gasto naval y diplomático – el Poder Ejecutivo pudo, finalmente, lanzarse a una política exterior expansiva. A partir de entonces *“El control del Estado norteamericano y sus extraordinarios recursos había pasado, decididamente, a manos del encargado de tomar las decisiones centrales, quien pasó a ocuparse de las oportunidades que le presentaba el ámbito internacional”* (Zakaria, 2000 [1998]: 177). Es decir, sus objetivos de política exterior se veían influenciados por la eficiencia de sus mecanismos de movilización de recursos, que hacían al poder del Estado.

## ***1.2.j La tradición Realista y la estrategia de balance***

Tal vez uno de los conceptos más centrales de la tradición Realista es la noción de equilibrio o balance de poder; dicho concepto está presente a lo largo de las distintas escuelas del Realismo. Morgenthau lo define como un resultado inevitable, producto de la competencia entre los Estados, que se sucede en un mundo anárquico. Para el autor, *“La búsqueda de poder, por parte de varias naciones cada una de ellas intentando mantener o derribar el status quo existente, lleva necesariamente a una configuración denominada equilibrio de poder y a las políticas destinadas a preservarlo”* (Morgenthau, 1990: 119). Análogamente, Waltz afirma que el balance de poder es un resultado recurrente y esperable cuando se asume la existencia de Estados que buscan seguridad y que se encuentran sometidos a un sistema anárquico que estimula la autoayuda. Ambos autores coinciden en reconocer que la creación y sostenimiento de un equilibrio o balance de poder puede ser el objetivo de uno o más Estados que pretendan establecerlo o también puede ser producto de la lucha entre un Estado que intenta imponer su supremacía y la resistencia que encuentra en otros Estados, creándose así una situación de balance de poder. En Waltz, el balance de poder se compone de un conjunto de variables, como distribución de capacidades materiales, población, riqueza, poder militar y recursos naturales. No obstante, en el Realismo Neoclásico – además de las variables waltzianas – se incluyen múltiples factores (Lobell, Rispmann y Taliaferro, 2009). Para Waltz, el balance de poder puede ser externo, cuando los Estados se alían para hacerle frente a una amenaza, o interno, cuando los Estados movilizan sus recursos para fortalecer a sus Fuerzas Armadas y se preparan para resistir la amenaza (Waltz, 1988 [1979]). Finalmente, existe un consenso en la tradición Realista que predice que la combinación de la estructura anárquica del sistema internacional más la voluntad de los Estados de permanecer soberanos y los permanentes cambios en la distribución de capacidades materiales de los Estados, generan como resultado que el balance de poder sea recurrente.

Sin embargo, con la caída de la Unión Soviética y la transformación de la estructura internacional en unipolar, finalizaron las estrategias de balance. Consecuentemente muchos teóricos se preguntan cuándo volverían las estrategias de balance, si se asumía que eran recurrentes. Desde el Realismo, se formulan dos respuestas. Por un lado, Wohlforth afirma que ni la historia ni la teoría sugieren que una estrategia de balance sea posible dada la actual distribución del poder, tan favorable a la superpotencia. Y agrega que la ausencia de balance no es un misterio, ni siquiera desde una lectura ortodoxa del

Realismo Estructural. Después de todo, a Estados egoístas y preocupados por las ganancias relativas, les resulta muy difícil coordinar una acción colectiva, tal como balancear a una superpotencia (Wohlforth, 2002). Por otro lado, Stephen Walt y su teoría del balance de amenazas - que incorpora variables como percepción de amenaza, intencionalidad de los Estados, cercanía geográfica, etc., al balance de poder waltziano - afirma que los Estados no sólo balancean contra la concentración de poder sino que también lo hacen en dirección a lo que perciben como una amenaza. EE. UU. - a pesar de ser la única superpotencia - no es percibido como una amenaza por las potencias de segundo orden. Esto se debe a que EE. UU. se encuentra por fuera de Eurasia, no está próximo a ninguna otra gran potencia y le resultaría muy difícil lanzarse a una campaña militar para conquistar y anexarse territorios en Europa o Asia, debido a lo que Mearsheimer denomina “el poder de frenar” de los océanos (Mearsheimer, 2001). Mucho más frecuentemente, se ha dado el temor de las potencias eurasiáticas a sí mismas y sus intentos por establecer hegemonías regionales. Adicionalmente, las intenciones de Washington han sido consideradas como benignas. Entró en guerras pero luego no reclamó territorios, ni tuvo objetivos imperialistas o de conquista, instaló bases militares y esferas de influencia en Europa y Asia pero no en el marco de una estrategia expansiva sino en el contexto de una estrategia de “balanceador insular” (*offshore balancer*). Así sus socios europeos y asiáticos construyeron su percepción positiva sobre EE. UU. (Walt, 2005).

Basándose en los conceptos de Morgenthau, Waltz, Walt, Wohlforth y otros teóricos de la tradición Realista, en la presente tesis se definirá por estrategia de balance a aquellas políticas o medidas de los Estados destinadas a balancear un poder o una amenaza, real o percibida por la dirigencia política del Estado, y se incluirán tanto las alianzas entre Estados (balance externo) como los esfuerzos hacia dentro del Estado por incrementar el poder militar (balance interno).

### **I.3 Conclusión preliminar**

Si se busca explicar la relación entre la estrategia de balance y la movilización de recursos que constituyen el poder militar de la República Popular China, el Realismo Neoclásico se nos presenta como una útil herramienta, dada una serie de ventajas.

En primer lugar, se destaca su énfasis en el estudio de la vinculación entre el poder relativo y la política exterior, lo que conlleva a combinar factores de la tercera imagen, como las oportunidades y amenazas que surgen del nivel sistémico, con factores propios de la segunda imagen, como los procesos de toma de decisiones de la elite, las percepciones de los estadistas, la formulación de la política exterior, etc. Esto nos demuestra una dualidad en la naturaleza del objeto de estudio del Realismo Neoclásico. Esta dualidad conduce a Mandelbaun a hablar de un enfoque *de afuera hacia dentro* (Mandelbaun, 1988) y a Christensen a buscar “*construir puentes entre las teorías de política exterior que enfatizan el impacto de la presión internacional y aquéllas con foco en la política doméstica*” (Christensen, 1996: 3).

En segundo lugar, además de absorber las variables waltzianas, nos encontramos con un significativo número de variables que enriquecen el análisis y mejoran el poder explicativo de la teoría neoclásica. Entre ellas podemos enumerar los modificadores estructurales, como el balance ofensivo-defensivo, la proximidad geográfica, el acceso a los recursos naturales, la presión económica internacional, los balances militares regionales y la capacidad de un Estado de extraer recursos sobre un territorio o país conquistado, así como el dilema de seguridad (Taliaferro, 2000-01), y variables no estructurales, como la política doméstica, el tipo de régimen, la calidad de las instituciones de gobierno, el rol de las ideas, la presión de la opinión pública y las percepciones.<sup>24</sup> Asimismo es posible la combinación de variables estructurales o modificadores estructurales y variables no estructurales, tal como el artículo de Christensen donde introduce a la percepción para testear la eficacia de las doctrinas ofensivas y defensivas, en el marco de la teoría de balance de poder de Waltz (Christensen, 1997). Y lo mismo podemos afirmar de Taliaferro, quien incorpora la teoría prospectiva al Realismo Neoclásico para poder evaluar la propensión al riesgo de las elites en su teoría de balance de riesgos (Taliaferro, 2004). También debemos mencionar distintas nociones o ideas ordenadoras – como por ejemplo el diferencial en las tasas de crecimiento económico - pertinentes para incrementar la capacidad explicativa.

Y en tercer lugar, además del énfasis en el poder y la política exterior, la agenda de investigación del Realismo Neoclásico procura especial atención a la movilización de recursos, la cual será de capital importancia para comprender sobre qué sustento se apoyan los objetivos de la política exterior china.

---

<sup>24</sup> Aquí se destacan los trabajos de Wohlforth (1993), Friedberg (2000) y Zakaria (2000 [1998]).

## CAPITULO II: LA DEBILIDAD CHINA, LA AMENAZA SOVIÉTICA Y LA ALIANZA SINO-ESTADOUNIDENSE (1971-1991)

*No importa si 300 millones de chinos son aniquilados;  
las madres chinas pronto compensarán la diferencia.*

Mao Zedong, 1954

*Las competidores demandas de la modernización de las armas, las exigencias sociales del pueblo y la necesidad de canalizar todos los recursos disponibles en empresas productivas no militares, no son en parte alguna tan apremiantes como en la República Popular China, que es, simultáneamente, la más pobre de las potencias importantes y, probablemente, la peor situada estratégicamente.*

Paul Kennedy, 1994 [1987]

### II.1 Introducción

En el presente capítulo se describirá y analizará cómo los líderes de la República Popular China decidieron entrar en una alianza con EE. UU., en función de balancear a la Unión Soviética. Hacia 1969, ellos comprendieron que el balance de poder con la URSS era altamente asimétrico; la RPCh no tenía serias posibilidades de ganar en una hipotética guerra general contra Moscú, cuyo poderío militar sobrepasaba holgadamente a Beijing. Frente a este peligroso escenario, Mao se vio en la necesidad de aliarse con EE. UU. Por su parte, en Washington se estimaba que el abandono de China del bloque soviético representaría sustantivas ganancias en términos de la competencia global contra la URSS. Consecuentemente en 1971, gracias a las entrevistas entre Henry Kissinger y Zhou Enlai, se conformó la alianza sino-estadounidense. La alianza obstaculizaría la expansión soviética en Asia Pacífico y duraría hasta la disolución de la URSS en 1991.

Asimismo, se analizarán las bases del poderío militar de la RPCh. Habiendo partido de una economía atrasada, agrícola y devastada por años de guerra civil y por la ocupación japonesa, China contaba con una escasa base material/industrial para desarrollar su industria militar. No obstante y dada la prioridad estratégica que se le asignó a la industria militar, Beijing pudo levantar fábricas e industrias pesadas capaces de producir aviones,

tanques, piezas de artillería, navíos de guerra e inclusive un pequeño arsenal nuclear. Buena parte del crédito por estos logros se debió a la asistencia técnico-económica de la URSS, pero la industria militar china pudo seguir creciendo a pesar de la suspensión de la asistencia soviética en 1960. Sin embargo, este crecimiento se vio limitado por las débiles capacidades productivas, industriales y tecnológicas de la economía china, las cuales inevitablemente se trasladaban hacia la producción de armas y equipo militar. En 1978, con el ascenso de Deng Xiaoping y la jerarquización de la reforma económica, el sector de la defensa perdió su *status* privilegiado en cuanto a la asignación de recursos y se vio forzado a emprender reformas y ajustes, priorizándose así una lógica fiscal y no una lógica militar. De esta forma, a lo largo de las décadas de 1970 y 1980, la industria militar china no pudo revertir la asimetría de poder reinante a favor de la URSS. Paralelamente, esta asimetría de poder favoreció la formación de una alianza sino-estadounidense.

El período analizado abarca desde 1971 – inicio de la alianza sino-estadounidense - hasta 1991 – disolución de dicha alianza.

Mediante el estudio de su estrategia de balance y su poderío militar, este capítulo buscará verificar una de las hipótesis auxiliares de la presente tesis: *“A menor poder militar del Estado, menor independencia en su política exterior y mayor propensión a establecer alianzas”*.

## **II.2 El bueno, el feo y el malo: Relación triangular sino-soviética-estadounidense**

Partiendo de la tradición Realista, se procederá a describir y analizar la estrategia de balance de la RPCh emprendida entre 1971 y 1991. En una primera parte, se explicará la preferencia de Beijing por el sostenimiento de una política exterior independiente, cómo se inició la rivalidad con la Unión Soviética - que los llevó a un choque militar en 1969 - y cómo se estableció la alianza con EE. UU. a partir de 1971. En una segunda parte, se analizará cómo - a finales de la década de 1970 - a través de la alianza con EE. UU., China pudo estabilizar su frente internacional. Adicionalmente, se explicarán las dinámicas que establecieron un auge en las relaciones sino-estadounidenses en la primera mitad de la década de 1980. Y finalmente, cómo se produjo el distanciamiento entre ambos Estados a partir de la percibida debilidad del poderío soviético, entre finales de la década de 1980 y principios de la década de 1990.

## ***II.2.a Inestabilidad: El precio de la independencia***

A pesar de la rigidez del sistema de alianzas imperante durante la Guerra Fría, desde su creación, la RPCh aspiró y trató de mantenerse independiente y no someterse a ninguna de las esferas de las superpotencias. Su dirigencia política consideraba que China poseía los recursos - población, superficie, recursos naturales, Fuerzas Armadas y potencial económico - como para, por lo menos, retener un importante margen de maniobra para su política exterior (Mandelbaum, 1986). Por otra parte, creía que alinearse con alguna de las superpotencias significaría un perjuicio para su orgullo nacional. En la memoria de la sociedad china estaban todavía presentes los denominados “150 años de humillaciones” (Brzezinski, 1998 [1997]) y, más recientemente, la ocupación japonesa, frente a la cual el Partido Comunista Chino (PCCh) ganó sus laureles nacionalistas al enfrentarla tal como luchó contra las fuerzas de Chiang Kai-Shek (Christensen, 1996). Por lo tanto, Beijing buscó siempre establecer el menor compromiso posible con las superpotencias, evitando entrar en una completa alineación, que hubiera implicado sacrificar su independencia en materia de política exterior. No obstante, esta independencia no siempre fue alcanzada, ni tampoco le resultó gratuita. A lo largo de sus primeros 30 años, Beijing optó por ejercer la mayor independencia posible en torno a su política exterior, aun al precio de verse obligado a habitar un contexto internacional inestable y por momentos sumamente peligroso, como sucedió en 1969 cuando se desató un conflicto militar con la URSS. Si bien el estallido no escaló hacia una guerra total y se limitó a una serie de escaramuzas en las regiones fronterizas, China quedó sentenciada a habitar un entorno internacional signado por la amenaza de guerra. Enfrentada a una superpotencia que la sobrepasaba en términos militares de poder, hacia comienzos de la década de 1970, Beijing se vio obligado a acercarse a Washington.

El acercamiento a EE. UU. sucedió en dos etapas. La primera, a comienzos de la década de 1970, se caracterizó por el establecimiento de vínculos, y estuvo liderada por Mao y Nixon. Luego, por distintos motivos sucedidos a mediados de dicha década, se dio un congelamiento en las relaciones bilaterales. Y sobre finales de la década de 1970, comenzó una segunda etapa, la cual se caracterizó por la consolidación de las relaciones bilaterales y fue conducida por Deng y Carter.

### ***II.2.b De la rivalidad con la URSS al acercamiento a EE. UU.***

La relación sino-soviética comenzó a declinar en 1954, cuando los soviéticos se negaron a brindar apoyo militar a Beijing en la denominada Primera Crisis del Estrecho de Taiwán. Paralelamente y a pesar de encontrarse vigente el “Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua” de 1950, surgieron desacuerdos en cuanto a la planificación económica, la cooperación científico-tecnológica y la coordinación en temas de política internacional (Christensen, 1996). Particularmente difícil resultó la cooperación nuclear, donde el interés de China en desarrollar su propia arma nuclear, chocaba con la negativa soviética a transferir una bomba. Beijing también contribuyó al desgaste de la relación, al desaprobando los proyectos soviéticos de construir una antena de transmisión para submarinos y crear un Comando Naval Conjunto del Pacífico Occidental sobre la costa de China (Mandelbaum, 1988). En octubre de 1959, se llevó a cabo la cumbre sino-soviética de Beijing y la misma fue un intercambio de duras argumentaciones y acusaciones mutuas entre los máximos líderes de ambos Estados. Por su parte, Mao presentó una larga lista de recriminaciones, donde acusó a Khrushchev de doblegarse ante Washington, tener una actitud revisionista en cuanto al socialismo y la figura de Stalin. Más tarde, Khrushchev criticó a Mao por sus ansias de gobernar el mundo, por haberse alejado del marxismo-leninismo y por su terquedad que imposibilitaba llegar a acuerdos (Bianco, 1976 y Menges, 2005). Al año siguiente, Moscú retiró todo su personal técnico de China y dio por terminados todos los programas de cooperación bilateral. A partir de entonces, la relación dejó de ser cooperativa y comenzó a girar en dirección hacia la rivalidad.

Entre los años 1968 y 1969, la crisis en la relación bilateral llegó a su punto más álgido. Desde Moscú, se hizo una convocatoria internacional – de forma indirecta, a través de una revista - para apoyar a las fuerzas que se mantenían leales al marxismo-leninismo en China y resistían la persecución de Mao<sup>25</sup>. Por su parte en Beijing, la publicación fue entendida como el anuncio de un inminente golpe de Estado pro soviético. El panorama se volvió más complejo para Mao cuando ese mismo año, la URSS invadió Checoslovaquia y destituyó a su dirigencia política. Los cargos que presentó Moscú fueron que la dirigencia checa – que había comenzado una suerte de proceso de reforma

---

<sup>25</sup> Según Menges, quienes se mantenían leales al marxismo-leninismo eran los miembros del ala “pragmática” del PCCh, a quienes se podía caracterizar como moderados, poco ideologizados y abiertos a cooperar con Moscú. Entre ellos, se destacaban Deng Xiaoping y Liu Shaoqi - quienes hacia la década de 1960 eran miembro permanente del Politburó y presidente de la República, respectivamente (Menges, 2005).

– se había desviado del marxismo-leninismo, y su pena fue ser reemplazada por una elite más ortodoxa y leal al Kremlin. La crisis de la *Primavera de Praga*, dio surgimiento a la denominada Doctrina Brezhnev, esto es el derecho de la URSS a intervenir en cualquier país comunista para asegurar la correcta aplicación de la ideología marxista-leninista (Mandelbaum, 1988 y Menges, 2005). En 1969, en un contexto de temor y previendo que quizás la mejor defensa sería un ataque, la RPCh denunció la sistemática violación de su frontera por parte de la URSS, movilizó sus tropas hacia el borde con la URSS y comenzó así a prepararse para una eventual guerra. El 1 de marzo lanzó un ofensiva contra la isla Demansky, sobre el río Amur (zona en disputa), tomando 19 prisioneros y capturando cuantioso equipo militar soviético. Pero el 14 de marzo, los soviéticos contraatacaron con fuerzas mucho mayores y los expulsaron de la isla. También se produjeron choques en Manchuria y Asia Central (Mandelbaum, 1988 y Menges, 2005). En el contexto de estos enfrentamientos, se estima que los soviéticos especularon con un ataque nuclear preventivo, con el objetivo de impedir el crecimiento del arsenal nuclear chino. Inclusive, los soviéticos llegaron a consultar al flamante presidente americano, Richard Nixon, quien expresó un enérgico rechazo (Menges, 2005). Si bien, los enfrentamientos quedaron limitados a escaramuzas y el conflicto no escaló a una guerra total, la posición internacional de la RPCh quedó severamente desmejorada. Beijing se encontraba todavía más aislada y amenazada, teniendo sobre sus fronteras Noreste y Noroeste alrededor de un millón de hombres del Ejército Rojo, situación que perduró hasta el fin de la Guerra Fría. En palabras de Michael Mandelbaum: *“Hacia el final de la década de 1960, China se encontró a sí misma en la misma posición que tenía al comienzo de la década de 1950: amenazada por uno de los dos Estados más fuertes del sistema internacional”*<sup>26</sup> (Mandelbaum, 1988: 223).

Evaluando que su situación estratégica era crítica y que no podrían ganar una guerra contra la URSS, Mao decidió comenzar a acercarse de manera más decisiva a EE. UU. Previamente, entre 1965 y 1967, ambas naciones habían mantenido una serie de encuentros en Suiza y Polonia, donde el objetivo fue informarse sobre el punto de vista del otro y tratar de reconstruir una cierta confianza. Dada la histórica animosidad entre ambos Estados y el lento progreso que los encuentros experimentaban, los diálogos debieron mantenerse en secreto. Para la RPCh, Washington seguía siendo una amenaza y el principal auspiciante de Taiwán. En contraposición, para EE. UU. las cosas habían cambiado. La hostilidad que los estadounidenses expresaban hacia la RPCh se correspondía con el período de la temprana Guerra Fría, en la cual Truman

---

<sup>26</sup> El original en inglés; las traducciones son nuestras.

deliberadamente había alentado una política maniquea con el fin de ganar el respaldo de la opinión pública para su naciente estrategia de la contención<sup>27</sup> (Christensen, 1996). Pero la década de 1960 ofrecía otro panorama doméstico e internacional. En 1967, Richard Nixon escribió en el *Foreign Affairs* sobre la necesidad de elaborar un nuevo enfoque hacia China, donde se privilegiara la cooperación y no la rivalidad. Para Nixon, la RPCh no podía quedar afuera de la comunidad de naciones (Kissinger, 2011). Para EE. UU. no tenía sentido continuar una rivalidad improductiva o empujarla hacia el aislacionismo; integrarla o por lo menos acercarla hacia una coalición contra la URSS podría significar un giro favorable en la Guerra Fría. Para la RPCh, las opciones eran menos felices pero más urgentes y apremiantes; la brecha de poder que los distanciaba de los soviéticos, sólo podía ser balanceada con un acercamiento a EE. UU. Sencillamente, China carecía de capacidades para enfrentar por sí sola a los soviéticos.

De esta forma, en 1971 Henry Kissinger, en su calidad de asesor de Seguridad Nacional, visitó Beijing y se encontró con el premier Zhou Enlai. El encuentro se mantuvo en secreto, con vistas a restablecer la confianza y conocer las intenciones del otro; el haberlo hecho público hubiese perjudicado la reunión y hubiese obstaculizado el arribo a acuerdos. Dado que habían transcurrido 20 años sin mantener relaciones diplomáticas, la agenda no tenía tópicos a resolver con urgencia a excepción de dos: Taiwán y Vietnam, siendo el primero del interés de la RPCh y el segundo planteado por EE. UU. En cuanto a Taiwán, el viaje secreto significó el comienzo de un delicado proceso gradual, por el cual EE. UU. aceptaría el concepto de *una sola China*. Como contrapartida, la RPCh se mostró flexible en cuanto a los tiempos que le tomaría a Washington implementar dicho reconocimiento. En relación a Vietnam, Zhou dio a entender que no presionaría a EE. UU. y dejaría a Vietnam del Norte librado a su propia suerte. En cuanto a la amenaza soviética, la dirigencia política china no se encontraba dispuesta a aceptar y firmar un tratado de mutua protección; haberlo hecho hubiese sido una mella al orgullo nacional. Por el contrario, el discurso de Zhou afirmaba que su país se hallaba en condiciones de enfrentar a cualquier superpotencia por sí solo y derrotarla a través de una prolongada guerra de guerrillas. Para Zhou, la denominada *amistad* con EE. UU. no estaría establecida en un documento legal que obligase a Washington a asistir militarmente a Beijing, tal como sucedía en el escenario de Europa. La mutua asistencia entre EE. UU. y China se basaría en una percepción común de amenaza; de esta forma, China no se vería forzada a reclamar asistencia exterior. Sencillamente, sería asistida

---

<sup>27</sup> Christensen llega a advertir que existían funcionarios en el Departamento de Estado y Defensa que no veían sentido al mantenimiento de un clima beligerante con la RPCh; inclusive recomendaron acercarse a Beijing, dado que evaluaban como inviable la alianza con la URSS (Christensen, 1996).

espontáneamente si otros Estados compartían su percepción de amenaza. Finalmente, como resultado del éxito del encuentro, Kissinger y Zhou acordaron dar a conocer la visita y simultáneamente anunciaron que al año siguiente, Richard Nixon visitaría la RPCh (Kissinger, 2011).

Consecuentemente en febrero de 1972, Nixon arribó a China. Y antes de comenzar formalmente con los distintos encuentros programados, Mao invitó a Nixon a su residencia. Allí se estableció el marco político de las negociaciones que, días más tarde, tendrían la delegación estadounidense y el gobierno chino, encabezado por Zhou. En el encuentro Nixon-Mao, el líder chino le hizo saber al presidente americano los siguientes puntos: 1) no necesariamente debería hablarse sobre la cuestión de Taiwán; 2) la RPCh no representaba una amenaza militar para EE. UU.; más precisamente, le aseguró que China no se involucraría masivamente en Vietnam, como lo hiciera en 1950 en la Guerra de Corea; 3) le dio a entender que era bienvenido a China, aunque esto significaría un costo político para Mao; y 4) le pidió que se acelerara la cooperación bilateral (Kissinger, 2011). Para la delegación americana, la concesión de los puntos 1 y 2 podían considerarse un triunfo. Especialmente el punto 2, dado que hacia 1972 Washington se hallaba buscando la fórmula para retirarse airoosamente de Vietnam.

Una vez iniciadas las conversaciones oficiales, éstas se dividieron en tres niveles. En el primero, se trabajó en torno de los objetivos a largo plazo de ambos Estados y en cómo se instrumentaría la cooperación contra las potencias con pretensiones hegemónicas para Asia Pacífico (es decir, la URSS). Aquí sólo participaron Nixon, Zhou y un reducido número de altos funcionarios de ambas partes. A través de este diálogo, Nixon pudo presentar su visión de las relaciones sino-estadounidenses, las cuales deberían dejar de lado los matices ideológicos, centrarse en el interés nacional de cada Estado y trabajar bajo un enfoque cooperativo. En un segundo nivel, se produjo un foro para discutir la cooperación científica y económica, conducido por ambos ministros de relaciones exteriores. Y en un tercer nivel, se encontraba un grupo que elaboró la redacción del comunicado oficial de la visita.

Dicho comunicado, más conocido como el *comunicado de Shanghai*, fue duramente negociado por ambas partes y estableció los parámetros para la relación bilateral. Su principal logro fue permitir que la RPCh y EE. UU. interactuaran e incrementaran sus vínculos bilaterales sin recaer constantemente en la cuestión de Taiwán. La mayor virtud del comunicado fue haber establecido ciertas reglas de juego, en cuanto a la

problemática de Taiwán, pero hacerlo con la suficiente ambigüedad como para ofrecerles un amplio margen de discreción en la aplicación. En el comunicado, EE. UU. suscribió al concepto de *una sola China*, admitió que ambas partes (Beijing y Taipei) debían trabajar para la unificación del país y advirtió que tenía un especial interés en la resolución pacífica del diferendo. A su vez, la ambigüedad del comunicado le permitía seguir manteniendo relaciones con Taipei (incluida la venta de armas) que, en la práctica, boicoteaba la reunificación nacional. Y en cuanto a su interés en una resolución pacífica, en los hechos esto significaba que no aceptaría una decisión de guerra unilateral por parte de Beijing. Si bien en el comunicado, China ganó el reconocimiento de su interés vital en reconectarse políticamente con la isla (Kissinger, 2011), la ambigüedad del comunicado, le permitió a EE. UU. sostener el *status quo* de la situación.

Para la RPCh, el saldo de la visita de Nixon resultó beneficioso, permitiéndole obtener o consolidar una serie de puntos. En primer lugar, el futuro reconocimiento diplomático. En segundo término, la concesión del asiento en el Consejo de Seguridad. En tercer lugar, como producto del acercamiento sino-estadounidense, muchas democracias y aliados de EE. UU. (como Alemania Occidental y Japón) comenzaron a restablecer relaciones con Beijing. Y en cuarto lugar, y el más importante, el comunicado de Shanghai remarcó que ninguna de las partes buscaría la hegemonía en Asia Pacífico y ambas se opondrían a aquella nación o grupo de naciones que buscasen establecer dicha hegemonía (Mandelbaum, 1988; Menges, 2005 y Kissinger, 2011). De esta forma, Moscú no tendría la certeza de una victoria rápida y decisiva sobre su vecino; el apoyo de EE. UU. podría transformar lo que hubiese sido una guerra relámpago en una guerra de desgaste. Complementariamente, descomprimida la relación con EE. UU., China pudo retirar sus tropas de la frontera con Vietnam y desplegarlas en oposición a la URSS (Mandelbaum, 1988 y Menges, 2005).

En conclusión, el acercamiento sino-estadounidense configuró un nuevo balance de poder que resultó disuasivo a Moscú. En perspectiva, puede decirse que el encuentro Nixon - Mao marcó el inicio de un gradual pero sostenido proceso de reinserción de la RPCh en el escenario internacional.

Si bien el acercamiento a Washington cumplió su objetivo de balancear a Moscú, también es cierto que no fue una panacea para China. Con la salud de Mao en franco declive, el régimen comenzó a experimentar tensiones y crisis como producto de la lucha intestina para sucederlo. En paralelo a este proceso doméstico, en el plano internacional se

sucedieron una serie de hechos que congelaron el progreso de las relaciones sino-estadounidenses. En primer lugar, la retracción del liderazgo estadounidense como producto de la derrota en Vietnam (1973) y la renuncia del presidente Nixon, tras el escándalo de Watergate (1974). Y en segundo lugar, y más importante, la URSS atravesaba su mayor expansión desde la Segunda Guerra Mundial. En palabras de Edward Luttwak: *“mientras que las fuerzas armadas de Estados Unidos eran consumidas tanto moral como materialmente en una guerra no exitosa, y luego fueron disminuidas por reducciones presupuestarias año tras año al menos hasta 1976, la Unión Soviética se encontraba mejorando sostenidamente el capital de su equipamiento militar”*. En paralelo a las capacidades, Luttwak también compara los comportamientos de política exterior de cada una de las superpotencias y agrega: *“El daño fue aún mayor como producto de una política exterior de indecisión, renunciamiento y retirada, la cual continuó por muchos años después de la derrota final sufrida en Indochina. Durante el mismo período, la Unión Soviética, en contraste, reafirmó su fuerza y determinación”*<sup>28</sup> (Luttwak, 1983: 26).

Sistemáticamente y año tras año desde la Segunda Guerra Mundial, Moscú había volcado recursos hacia su sector militar, transformando y modernizando sus fuerzas armadas. Para finales de la década de 1970, la URSS por sí sola representaba una mucho mayor amenaza que la que en su momento supo representar el bloque sino-soviético. Persistentemente, Moscú acumuló un poder militar que trascendía por lejos - tanto en duración como en magnitud - al programa de rearme del Tercer Reich. Mientras que los nazis se prepararon durante seis años, los soviéticos lo hicieron a lo largo de 30 años.

Consecuentemente, para principios de la década de 1980, la URSS podía jactarse de los siguientes logros:

a) El total del *stock* del equipamiento militar soviético superaba en cantidad a los inventarios combinados de EE. UU., el resto de la OTAN y la RPCh en cada una de las categorías de armamento, con la excepción de buques de superficie, armas pequeñas y otros ítems menores (Luttwak, 1983). Por ejemplo, para 1984 las fuerzas del Pacto de Varsovia aventajaban a la OTAN, desplegadas en Europa en 61 divisiones contra 38, en 16 020 tanques contra 8 050 y en 1 555 piezas de artillería y morteros contra 1 345. Este desequilibrio en el poderío convencional incentivó a los teóricos militares soviéticos a considerar viable ganar una guerra convencional general. En cuanto a la producción de armas, hacia 1984 la URSS producía 3 000 tanques, 3 300 piezas de artillería, 7

---

<sup>28</sup> El original en inglés; las traducciones son nuestras.

submarinos balísticos y 640 aviones tácticos de combate, mientras que EE. UU. alcanzaba los 770 tanques, 260 piezas de artillería, 2 submarinos balísticos y 250 aviones tácticos de combate (Brzezinski, 1988 [1986]).

b) Pudo experimentar un cambio en la naturaleza de su poder militar; el Ejército Rojo se había vuelto una combinación de la masa “rusa” con la efectividad operacional “alemana”, pudiendo así lanzarse a operaciones donde no sólo contaba la fuerza, tal como fueron la toma de Kabul o la intervención en Etiopía (Luttwak, 1983). Inclusive los estadounidenses admitieron el crecimiento del poderío militar soviético; en 1982 el presidente Ronald Reagan declaraba: *“En general la Unión Soviética tiene un margen definitivo de superioridad”*<sup>29</sup> (Wohlforth, 1993: 245). Particularmente relevante, resultó el incremento en su capacidad de proyectar poder. *“Desde principios de los años ’70, se ha producido un brusco incremento de la capacidad de la URSS para proyectar fuerzas más allá de las regiones contiguas a su territorio central. La capacidad soviética para concretar puentes aéreos y marítimos ha crecido a tal punto que Moscú pronto podría verse tentado no sólo de desplegar fuerzas militares aliadas (tales como las de Cuba en Etiopía y Angola) sino también en usar sus propias tropas de manera de efectuar una demostración de fuerza o establecer una presencia política en una región distante”* (Brzezinski, 1988 [1986]: 123).

c) Habiendo partido por detrás de EE. UU., las fuerzas estratégicas nucleares soviéticas arribaron a una paridad con las americanas; inclusive en términos de cantidad de sistemas de lanzamiento nuclear y capacidad destructiva potencial, Moscú superó a EE. UU. Para mediados de la década, a Washington sólo le restaba la superioridad en bombardeos estratégicos, tales como las aeronaves B-52 y el B-1 (Brzezinski, 1988 [1986]).

d) Además de los logros arriba mencionados, el Ejército Rojo continuaba siendo la fuerza preponderante en Eurasia. Hacia 1983, contaba con la sorprendente suma de 180 divisiones, de las cuales 30 se hallaban en Europa Oriental, 46 a lo largo de la frontera con la RPCh y 26 en la frontera sur en oposición a Turquía, Irán y Afganistán (donde se estimaba que tan sólo se encontraban 6 o 7 divisiones). De este modo, el Kremlin disponía de 78 divisiones libres de compromisos, listas para ser usadas en cualquier escenario que se presentase o eligieran (Luttwak, 1983).

En paralelo con estas capacidades, Moscú pudo desarrollar una política exterior expansiva y supo aprovechar las distintas oportunidades que se le presentaron. Dentro de las principales oportunidades capitalizadas pueden mencionarse: la firma en 1971 de un Tratado de Amistad con la India, la intervención en Mozambique, Guinea Bissau y

---

<sup>29</sup> El original en inglés; las traducciones son nuestras.

Angola - esta última con el apoyo de tropas cubanas - en 1975, Etiopía en 1977 - también con ayuda de los cubanos - y en 1978 se sumaría Yemen del Sur (Mandelbaum, 1988 y Menges, 2005). Para China, y en menor medida para EE. UU., especial peligrosidad revistió la alianza con Vietnam. Por un lado, Moscú apoyó a Hanoi en sus conquistas de Laos y Camboya; a cambio, la Armada Soviética pudo instalarse en los puertos de Danang y Cam Ranh ganando así proyección sobre el Mar Meridional Chino y el Estrecho de Malaca (Brzezinski, 1988 [1986]). La creciente expansión soviética volvía a generar en Beijing la percepción de hallarse cercados; en efecto la influencia soviética limitaba con la RPCh en cinco fronteras: la propia URSS, Mongolia, India, Vietnam y, a partir de 1979, Afganistán.

### ***II.2.c Consolidación de la relación sino-estadounidense***

Para el período 1978/79, la lucha por la sucesión de Mao ya había terminado. Deng se había consolidado en el poder y decidió acelerar el progreso en las relaciones sino-estadounidenses. Esta decisión descansaba en dos motivos.

En primer lugar, y siendo el más importante, se hallaba el empeoramiento de su situación internacional. En noviembre de 1978, Vietnam y la URSS firmaron un Tratado de Amistad y Cooperación. El tratado incluía cláusulas de asistencia militar y, en la práctica, transformaba a Vietnam en el flanco sur de Moscú contra China. Un mes más tarde Vietnam invadía Camboya e imponía un gobierno títere; de esta forma, Beijing percibió que comenzaba a articularse un plan de Hanoi para crear y dominar una federación indochina que incluyera a Laos, Camboya y, posteriormente, a Tailandia (Kissinger, 2011). Adicionalmente, la URSS continuaba experimentando un proceso de expansión y así los estrategas chinos confirmaron que la voluntad de Moscú era desplegar una estrategia de acorralamiento sobre ellos. Consecuentemente hacia 1979, la RPCh enfrentaba un escenario internacional todavía más peligroso que el experimentado durante el primer acercamiento sino-estadounidense.

En segundo lugar - y a diferencia de los objetivos planteados en 1972 - Deng consideró que los cambios en su política económica necesitarían de buenas y fluidas relaciones con las economías más avanzadas; China debería incorporar sus conocimientos y tecnologías para salir de su atraso. Particularmente, Deng previó la necesidad de obtener acceso a sus mercados y poder captar flujos de inversiones (IED) (Menges, 2005).

Frente al peligro del acorralamiento, la dirigencia política china evaluó conveniente tomar la iniciativa. A diferencia del escenario europeo, enmarcado por la estrategia defensiva de la OTAN, Asia Pacífico demandaba una estrategia de disuasión ofensiva que contemplara la posibilidad de asestar un ataque preventivo. Esta estrategia ofensiva se basaba en una serie de supuestos sobre la URSS, tales como su inquebrantable voluntad expansiva, la inutilidad y peligrosidad de emprender negociaciones o políticas de apaciguamiento, y la casi inevitable posibilidad de volver a caer en un conflicto bélico. De ser necesario, afirmaban las autoridades políticas, China se encontraría dispuesta a enfrentar por sí sola a la amenaza soviética. En esa dirección, los planificadores militares chinos calculaban la posibilidad de dar un golpe rápido y limitado contra la URSS o sus aliados (Kissinger, 2011).

En EE. UU., el acercamiento a la RPCCh había quedado congelado por la renuncia de Nixon – quien había prometido establecer relaciones formales en su segundo mandato – y la negativa del Congreso a seguir involucrándose en el Sudeste Asiático. Pero el expansionismo soviético transcurrido durante la década de 1970, convenció a la Administración Carter de retomar el acercamiento a China. De esta forma, en mayo de 1978, Zbigniew Brzezinski – asesor de Seguridad Nacional – viajó a Beijing con el objetivo de normalizar las relaciones y establecer las bases para edificar una alianza (Kissinger, 2011).

No obstante la apremiante circunstancia que la RPCCh se encontraba atravesando, su dirigencia política aprovechó la visita de Brzezinski para volver a colocar en agenda la cuestión de Taiwán. Con anterioridad, en 1977, Cyrus Vance – secretario de Estado – había viajado a China y presentado una propuesta que fue rechazada por las autoridades chinas. Al año siguiente y en vista del expansionismo soviético, Carter decidió privilegiar el acercamiento a China aún al precio de desmejorar la relación con Taiwán. De esta forma, Carter avanzó en una fórmula que les permitiera a ambos Estados mantener sus intereses vitales en cuanto a Taiwán y, al mismo tiempo, avanzar hacia la normalización.

Dicha fórmula contenía tres postulados:

1) Ambas partes deberían reafirmar los principios aceptados por Nixon y Ford y consensuados con Zhou Enlai en 1972: a) afirmación de la política de *una sola China*; b) EE. UU. no apoyaría movimientos independentistas en Taiwán; c) EE. UU. desincentivaría cualquier intento de Japón de solidarizarse con Taiwán, d) apoyo a

cualquier resolución pacífica entre Beijing y Taipei; y e) compromiso a continuar la normalización.

2) Washington debería emitir un comunicado donde se enfatizara su compromiso con el cambio pacífico.

3) Beijing debería consentir la venta de cierta cantidad de armas de EE. UU. a Taipei, con motivo de mantener un sano balance de poder en el Estrecho de Taiwán.

La fórmula de los tres postulados nunca fue plenamente cumplida por ambas partes. Por ejemplo, Beijing nunca descartó la posibilidad de entrar en guerra si Taipei declarase su independencia y, por su parte, EE. UU. continuó manteniendo estrechas relaciones (a partir de 1979, informales) con Taiwán. No obstante, fue útil para destrabar la cuestión e implicó el reconocimiento diplomático de Beijing por parte de Washington, efectivo a partir del 1 de enero de 1979. Para febrero de dicho año, Deng emprendió una visita a EE. UU. con la cual consolidó la relación bilateral (Menges, 2005 y Kissinger, 2011).

Una vez consolidada la relación bilateral, ambas potencias debían coordinar como lidiarían con la URSS. Desde la perspectiva de Beijing, no hacía falta ir a una alianza. El establecimiento de dicha asociación reduciría los márgenes de independencia de la política exterior china; era preferible confiar en un entendimiento tácito de la situación. En cambio, proponían que ambos Estados actuaran sobre una percepción común - entender a la URSS como una potencia expansionista - y, en esa dirección, coordinar sus respectivas políticas; en el caso de Beijing, su propuesta era desplegar una estrategia de disuasión ofensiva. Washington compartía la percepción de Beijing. Sin embargo, difería en cuanto a las políticas a coordinar; para la Casa Blanca tomar la ofensiva no sería aceptado por el público estadounidense, ni tampoco por el Congreso (Wohlforth, 1993 y Kissinger, 2011). Si Beijing no podía contar con la coordinación de Washington, lo más que podía esperar era contar con su apoyo, aunque más no fuera implícito.

Entre manos, Deng tenía planeado lanzarse a una guerra punitiva contra Vietnam y en el contexto de su gira, llegó a describirlo como *la Cuba de oriente* y advirtió que debía experimentar *una lección*. En el marco de su estrategia de disuasión ofensiva, Beijing consideraba que asestar un golpe rápido aunque limitado sobre Vietnam podría demostrar que Moscú no tenía capacidad de proyección de poder como para socorrer a un aliado, rompería con el acorralamiento soviético impuesto sobre China y, al mismo tiempo, reafirmaría la voluntad de Beijing de ejercer la primacía en el Sudeste Asiático (Kissinger, 2011). Sin embargo, la dirigencia política china consideraba que la guerra de

represalia contra Vietnam no debía llevarse a cabo en desmedro de la relación con EE. UU. Por lo tanto, debían contar con algún visto bueno de Washington. De este modo, Deng le informó a Carter sobre sus planes de guerra y aguardó cierto apoyo. Por su parte, Carter no podía comprometerse con lo que a todas luces sería una abierta agresión. Al mismo tiempo - gracias a la asesoría de Brzezinski - comprendía que Vietnam continuaría expandiéndose si no hallaba ningún balance. Finalmente, Carter arribó a una conclusión: aprobaría tácitamente la acción china y se contentaría con recomendarle a Deng que se auto-restringiera en su ofensiva. Adicionalmente, compartió informes de inteligencia con Deng en relación a los movimientos y despliegues del Ejército Rojo en la frontera sino-soviética. Esta información reveló que la URSS no se hallaba preparada para una ofensiva y estimuló a Beijing a continuar con sus planes. En la práctica, el haber compartido información de inteligencia demuestra que EE. UU. convalidaba el ataque de China sobre Vietnam (Menges, 2005; Xiaobing, 2007 y Kissinger, 2011).

De esta forma, en febrero de 1979, Deng inició la guerra contra Vietnam, motivada por el acorralamiento de Moscú y enmarcada en la estrategia china de disuasión ofensiva (Kissinger, 2011). La guerra se limitaría a dañar o destruir la infraestructura económica del norte de Vietnam y estaría guiada por tres principios: a) ataque limitado, b) victoria rápida y c) evitar excederse, a pesar de un triunfo inicial. El plan de batalla consistía de tres fases. La primera constaba en atacar en dos mayores direcciones: Este y Oeste. La segunda era concentrar el fuego en Lang Son, capital provincial de Dong Dang; la ciudad era un centro comunicacional y una de las más importantes al Norte de Vietnam; el objetivo sería arrasarlo con la ciudad. Y la tercera fase era retirarse y, al hacerlo, saquear bienes y aplicar una política de tierra arrasada con todo lo que se encontrara (Xiaobing, 2007). Si bien China pudo cumplir con este plan de batalla, lo cierto es que se trató de una victoria pírrica. Antes de enfrentar a los vietnamitas, las tropas chinas tuvieron que lidiar con sus propias incompetencias y debilidades. Una vez en el campo de batalla, al ejército chino le resultó muy difícil llevar a cabo lo que debió haber sido una modesta incursión fronteriza. Particularmente relevantes resultaron sus errores en la coordinación de las distintas divisiones que invadieron Vietnam. Además, el Ejército de Liberación Popular (más conocido por sus siglas en inglés, PLA) no contó con apoyo aéreo, sus tropas combatieron con una baja moral y efectividad, fallaron las comunicaciones y el comando, muchos soldados chinos perecieron por “fuego amigo” y los oficiales reportaron una casi nula disciplina por parte de la tropa (Shambaugh, 2002 y Xiaobing, 2007). Para peor, la invasión no resultó en ninguna significativa ayuda para los camboyanos. Aún

habiendo sido una corta guerra, las bajas fueron enormes; perecieron 26 000 hombres. En cambio, el Ejército Popular de Vietnam (más conocido por sus siglas en inglés, PAVN) pudo presentar una decente batalla, aún encontrándose ocupando Camboya. El PAVN eludió enfrentarse directamente con el PLA y optó por acosarlo y atacarlo en sus puntos débiles. Aún mayor mérito para el PAVN significó no haber recibido sustantiva ayuda por parte de su socio mayor: la URSS. Moscú no intervino en el conflicto y apenas cooperó con el envío de armamento y vuelos de reconocimiento. No obstante los resultados en el campo de batalla, la guerra le sirvió a Beijing para enviarle un mensaje a Moscú sobre su capacidad y resolución (Kennedy, 1994 [1986]; Xiaobing, 2007 y Kissinger, 2011).

#### ***II.2.d Estabilizando el frente internacional***

Hacia comienzos de la década de 1980, la consolidación de las relaciones sino-estadounidenses le permitió a Beijing balancear la amenaza soviética y, de esta forma, la RPCh pudo finalmente - desde su fundación - habitar un contexto internacional crecientemente estable y sustantivamente menos amenazante que el experimentado en las tres décadas anteriores.

A mediano plazo, las perspectivas eran promisorias dada una serie de factores. En primer lugar, la relación con Washington siguió creciendo como producto de la política exterior pragmática de Deng. En segundo lugar, con la llegada de Ronald Reagan a la Casa Blanca, EE. UU. se decidió por una estrategia internacional más ambiciosa; ya no bastaba con contener la expansión soviética, sino que se buscó hacerla retroceder y recortar sus esferas de influencia en el mundo (*Roll Back Strategy*). De esta forma, la integridad territorial de China se vio adicionalmente reforzada. Y en tercer lugar, el expansionismo soviético - ahora extendido sobre Afganistán - continuó actuando como cohesionador de la relación sino-estadounidense.

#### ***II.2.e Auge y caída de la casi alianza sino-estadounidense***

Para los analistas chinos, Reagan representaba una incógnita. Por un lado, se trataba de un ferviente nacionalista que buscaba levantar el orgullo nacional estadounidense retraído por los sucesos de Watergate, Vietnam y la toma de la embajada estadounidense en Teherán, y un apasionado anti-comunista. Sin embargo, Reagan concentró siempre sus críticas en Moscú - a quien denominaba el "imperio del mal" - y no en Beijing. En ese sentido, en 1976 durante la interna del partido republicano, le había

recriminado a Gerald Ford su política de *détente* para con la URSS y reclamado una estrategia más vigorosa contra Moscú; dicha política se asemejaba a la estrategia de disuasión ofensiva que años más tarde plantearía Deng. Pero al mismo tiempo, Reagan fue identificado como un amigo de Taiwán y simpatizante del concepto de *dos Chinas*, política que se encontraba en las antípodas de cualquier acercamiento hacia Beijing. No obstante, a pesar de coexistir elementos contradictorios en su liderazgo, Reagan pudo avanzar y profundizar sus relaciones a ambos lados del Estrecho de Taiwán. Una vez más, como había sucedido con Nixon y Carter, la diplomacia ambigua fue la herramienta con la cual ambos Estados subsumieron y apartaron una problemática para poder avanzar en aquellos temas que demandaban prioridad. De esta forma, en agosto de 1982 se pronunció el denominado tercer comunicado, que volvió a confirmar las declaraciones de los anteriores comunicados; principalmente el compromiso de ambas partes hacia la política de *una sola China*. Nuevamente, EE. UU. advirtió sobre la importancia de llegar a una solución pacífica del conflicto y China se reservó el derecho a recurrir a la fuerza si Taipei declaraba su independencia de *jure*. Gracias a la arquitectura del tercer comunicado y, principalmente, a la amenaza soviética, las contradicciones de la Administración Reagan fueron salvadas y las relaciones sino-estadounidenses experimentaron su apogeo (Menges, 2005 y Kissinger, 2011).

El núcleo de la relación bilateral fue la cooperación militar/inteligencia y la coordinación de políticas. Y el foco fue, principalmente, la invasión soviética sobre Afganistán y la ocupación vietnamita de Laos y Camboya. En ese sentido, Reagan continuó la política de Carter de autorizar la venta de tecnologías duales y armas no letales y, para 1983, profundizó las transferencias al autorizar la exportación de 32 ítems propiamente militares.

Desde la óptica de Washington, la casi alianza con Beijing reportaba beneficios, aún cuando algunos analistas y funcionarios estadounidenses percibían que la RPCh obtenía de EE. UU. más de lo que los estadounidenses obtenían de Beijing. Para ellos, la relación bilateral - en la práctica - se reducía a cumplir las demandas de la dirigencia política china (Menges, 2005). Probablemente, esta percepción pueda explicarse en función de la prioridad que Washington le asignaba a Beijing, en el contexto de su competencia global contra Moscú. Según Zbigniew Brzezinski, ex asesor de seguridad nacional de Carter, EE. UU. debía entender que si la RPCh se constituía en una verdadera potencia, resultaría beneficioso para la Casa Blanca. En sus palabras: *“China representa un factor esencial en la rivalidad norteamericana-soviética. Aún más importante que la oposición*

de China a acciones soviéticas específicas resulta el hecho de que China misma es un gran obstáculo para la hegemonía regional soviética” y agrega: “Por lo tanto, en un sentido político, el perímetro de los intereses vitales de EE. UU. incluye a China. Los EE. UU. no podrían permanecer ni indiferentes ni pasivos frente a un violento intento soviético, ya sea para alterar el liderazgo de China o para amenazar la independencia de dicho país (...) Una China independiente y segura reduce la probabilidad de un conflicto renovado en la Península Coreana, y aumenta la seguridad de Japón” (Brzezinski, 1988 [1986]: 222 y 223). En síntesis, dado que la amenaza la constituía la URSS, una China fuerte favorecería los intereses geopolíticos estadounidenses en Asia Pacífico.

También desde la perspectiva de Beijing, la casi alianza con EE. UU. generaba ganancias. Si bien la ambigua interpretación del tercer comunicado le permitía a Washington seguir manteniendo relaciones con Taipei y, más crítico, le concedía la posibilidad de seguir vendiéndole armas, aún así China pudo capitalizar su acercamiento a EE. UU. (Kissinger, 2011). Más precisamente, la casi alianza – además de balancear la amenaza soviética - le dio la oportunidad a la dirigencia política china de concentrar su energía en un amplio proceso de reforma económica. Para Deng, la política exterior resultaba fundamental para la reforma debido a que el despegue económico de China sólo podía darse en un ambiente internacional estable y pacífico que contrastase con los 30 años anteriores, en los cuales la RPCh había vivido en permanente pie de guerra (Tai, 2009). El nuevo gran objetivo de Beijing era desarrollar su poder potencial y es así como Paul Kennedy compara el liderazgo de Deng con Colbert en Francia, las primeras etapas de Federico el Grande en Prusia o la Restauración Meiji en Japón; en sus palabras, la RPCh sería un Estado que “se esfuerza en desarrollar su poder (en todos los sentidos de la palabra) por todos los medios pragmáticos” (Kennedy, 1994 [1986]: 698).

Pero el auge de las relaciones sino-estadounidenses duró poco y para la segunda mitad de la década de 1980 comenzó su caída. A su vez, esta caída tuvo una relación directamente proporcional en la percepción que ambos Estados elaboraban del poderío soviético. Más exactamente, el expansionismo que la URSS había experimentado entre la década de 1970 y la primera mitad de 1980, comenzó a ceder y, por consiguiente, Washington y Beijing percibieron un declive en el poderío soviético. En perspectiva, puede decirse que una temprana señal de declive fue la precaria asistencia que los soviéticos le prestaron a los vietnamitas, cuando fueron atacados por la RPCh en 1979. Adicionalmente, Washington evaluó que existía un déficit entre las capacidades económicas de la URSS y sus capacidades militares. En un discurso de 1982, el

presidente Reagan declaraba: *“El constante declive del crecimiento económico combinado con el crecimiento de la producción militar está poniendo bajo mucha presión al pueblo soviético”*. Y agregó: *“Lo que estamos viendo acá es una estructura política que ya no se corresponde con su base económica”* (Wohlforth, 1993: 246). Tal vez la señal de debilidad más importante fueron los cortos mandatos de Yuri Andropov (1982-1984) y Konstantin Cherechenko (1984-1985). Si bien tanto EE. UU. como la RPCh coincidían en su percepción de un declive en el poderío soviético, no convinieron en la estrategia a desarrollar. Para los americanos, el declive soviético era una oportunidad para lanzarse a una estrategia ofensiva, y en ese sentido, incrementaron sus esfuerzos militares. La Administración Reagan no sólo presionó a la URSS con su proyecto para la defensa estratégica - conocido popularmente como *“Star Wars”* – sino que a diferencia de las últimas administraciones, advirtió que a EE. UU. le correspondía prepararse para luchar una guerra convencional global y prolongada y no debía caer en *“la falacia de una guerra corta”* (Friedberg, 2000). De esta forma, se buscó presionar a la URSS tanto financiera como geopolíticamente (Kissinger, 2011). Como contrapartida, para los chinos se trataba de una oportunidad para iniciar una estrategia de equilibrio entre las grandes potencias. En esa dirección, comenzaron a articular puentes de diálogo con los dirigentes políticos soviéticos, buscaron un acercamiento a Moscú e iniciaron una diplomacia triangular que los ponía como vértices entre EE. UU. y la URSS. En el marco de esta estrategia de equilibrio, se redujo sustantivamente la amenaza soviética, las relaciones bilaterales comenzaron a mejorar y para 1985, el vice premier Yao Yilin visitó la Unión Soviética, donde firmó distintos acuerdos de cooperación y comercio. A diferencia de EE. UU., la RPCh no consideraba a la debilitada URSS como un *“imperio del mal”*, ni tenía intereses en presionar por su desintegración (Kissinger, 2011).

De esta forma, manteniendo la casi alianza con EE. UU. y, paralelamente, restableciendo una relación cooperativa con la URSS, se dio inicio a la denominada *“nueva era”* en la política internacional. Por primera vez en su historia, la RPCh no rivalizaba con ninguna de las superpotencias y las perspectivas de paz y estabilidad a largo plazo resultaban promisorias. Adicionalmente, para los líderes en Beijing, la *“nueva era”* se caracterizaba por ser una transición hacia un mundo multipolar con cinco Grandes Potencias (EE. UU., URSS, Europa, Japón y la RPCh). Esta *“nueva era”* no estaría exenta de conflictos, turbulencias y redefiniciones de esferas de influencia; no obstante, se reducirían sustancialmente las posibilidades de estallido de una guerra total y se afirmaba que la principal tendencia sería hacia la paz y el desarrollo (Pillsbury, 2000). En efecto, en la *“nueva era”* los Estados no sufrirían – por lo menos con la misma intensidad - las

presiones competitivas militares y geopolíticas que se habían experimentado en otros momentos de la Guerra Fría. Por lo tanto, al reducirse la percepción de amenaza de guerra, los Estados podrían capitalizar el momento y volcar más recursos para el desarrollo económico y el mejoramiento de su competitividad económica. En el marco de la *principal tendencia*, los Estados debían eludir guerras, reducir sus presupuestos de defensa y evitar el desgaste económico que significaban las carreras armamentísticas. En otras palabras, la “nueva era” se presentaba como una oportunidad para desarrollar el poder potencial de los Estados y dejar, en un segundo plano, el poder militar. En ese sentido, en 1986 Huan Xiang - quien fuera asesor de Seguridad Nacional de Deng - afirmó que la competencia entre los Estados ya no era solamente militar y que, más que nunca, los factores económicos, científicos, tecnológicos, militares y políticos hacían a la totalidad del poder, el cual tiene un carácter abarcativo, multidimensional y se define como Poder Nacional Comprensivo. Complementariamente, Huan agregó que en los años siguientes, la mayor tarea de los Estados sería reforzar su Poder Nacional Comprensivo (Pillsbury, 2000). Este intercambio entre poder potencial hoy y poder militar mañana, es uno de los tópicos de la agenda de investigación del Realismo Neoclásico. En ese sentido, Stephen Brooks afirma que si surge la ocasión, los líderes de Estado optarán por fortalecer su base económica, manteniendo restringido su gasto militar. No obstante, en el mediano o largo plazo, podrán cambiar de opinión y volcarán más recursos a la construcción de su poder militar, si así lo desean o necesitan (Brooks, 1997).

Para la dirigencia política china, la “nueva era” implicaba también una redefinición de sus hipótesis de conflicto y, en esa dirección, se dejó de planificar en función de una guerra contra la URSS y se comenzó a especular con la posibilidad de una nueva crisis en el Estrecho de Taiwán o el estallido de disputas limítrofes en zonas marítimas con Estados de la región. Este cambio - presentado en 1985 por la Comisión Militar Central, la mayor autoridad política en temas de defensa - remarcaba la importancia de prepararse para luchar una guerra limitada, local, rápida y muy probablemente en alta mar. Este cambio fue conocido como la estrategia de la “guerra del pueblo bajo condiciones de modernidad”, que - a mediados de la década de 1990 - evolucionaría hacia la estrategia de la “guerra local o limitada bajo condiciones de alta tecnología”. Esta nueva estrategia puso el énfasis en mejorar la capacidad de proyección de poder, lo que significó priorizar a la Armada y a la Fuerza Aérea del Ejército de Liberación Popular (más conocidas por sus siglas en inglés; PLAN y PLAAF, respectivamente). De este modo, el ejército, las fuerzas nucleares y la movilización de la economía para una guerra de desgaste,

perdieron la primacía que poseían bajo la estrategia maoísta de la “guerra del pueblo” (Shambaugh, 2002; Goldstein, 2005 y Tai, 2009).

### ***II.2.f Hacia el distanciamiento sino-estadounidense***

La vitalidad de la casi alianza sino-estadounidense se encontraba en una relación directamente proporcional al poderío de la URSS; en la medida que se percibía un declive en el poderío soviético, la casi alianza se debilitaba (Gill, 2005; Goldstein, 2005 y Kissinger, 2011). Pero el debilitamiento de la casi alianza no necesariamente debía conducir hacia el distanciamiento; éste fue producto de una serie de hechos internacionales que se enlazaron y perjudicaron la relación bilateral: las consecuencias internacionales de la represión de la plaza Tiananmen, el derrumbe del bloque soviético y la Guerra del Golfo Pérsico.

La represión de la plaza Tiananmen fue el corolario de un conjunto de protestas que se dieron a lo largo de siete semanas, en las cuales estudiantes y manifestantes reclamaron un conjunto de demandas, entre las cuales se destacaban mayores libertades civiles y una apertura democrática. Esta serie de protestas culminaron con la ocupación de la plaza Tiananmen, en mayo de 1989. Sin que ninguna autoridad lo previera, las protestas se multiplicaron y llegaron a extenderse a 341 ciudades. Para la dirigencia política china, las protestas podían ser el inicio de un proceso de desestabilización que – si no era abordado de forma ejecutiva y contundente – podría desembocar en la caída del régimen. Estos temores se potenciaban por los sucesos que estaban ocurriendo en Europa Oriental, donde movimientos políticos ciudadanos - como Solidaridad en Polonia - estaban poniendo en jaque a sus gobiernos. Finalmente el 4 de junio, tras varias semanas de vacilaciones, el liderazgo político le ordenó al PLA el restablecimiento del orden, comenzando así la represión contra los estudiantes y manifestantes. Como resultado, muchos civiles murieron y los ciudadanos de Beijing tuvieron que sufrir la imposición de un estado de sitio por varias semanas (Kissinger, 2011).

Pero sin dudas, las consecuencias más graves se dieron en el plano internacional. Beijing fue sorprendido por el impacto que las imágenes televisivas de la represión tuvieron en el mundo. Para líderes que habían experimentado guerras, revueltas, purgas, hambrunas y la Revolución Cultural, la represión de la plaza de Tiananmen no tendría por qué haber generado tanta repercusión. Peor aún, consideraban que occidente no debía opinar o

entrometerse en asuntos domésticos y debía respetar irrestrictamente la soberanía de China. En la concepción de los líderes chinos, resultaba aberrante que los mismos Estados que habían emprendido políticas colonialistas contra su país, le reclamaran un comportamiento más acorde a los derechos humanos (Kissinger, 2011).

En EE. UU., la represión de Tiananmen activó un amplio arco político en el Congreso. Para los conservadores, China seguía siendo una dictadura comunista y, por lo tanto, no podía ser un verdadero aliado. Para los liberales, el régimen de Beijing representaba la antítesis de los valores democráticos y republicanos. Ambos coincidían en demandar sanciones y presionar al Poder Ejecutivo para que instrumentara medidas y políticas tendientes a lograr un cambio en el comportamiento doméstico de la RPCh. Por su parte, la Administración Bush no creía ni deseaba instrumentar sanciones. Por un lado, prevalecía en los funcionarios de la Casa Blanca una “mentalidad de Guerra Fría” – aun cuando ya existían señales de un fuerte deterioro del bloque soviético - por la cual China era un aliado importante en la competencia global contra la URSS. Por otra parte, tanto el presidente Bush como su asesor de seguridad nacional, el general Brent Scowcroft habían trabajado en las relaciones sino-estadounidenses durante la Administración Nixon. El mismo presidente había sido el jefe de la Oficina de Enlace Americana en Beijing (una suerte de embajada informal) durante la década de 1970. Y finalmente, tanto el presidente como su equipo de política exterior, consideraban que muy poco se podía lograr para que Beijing modificara su comportamiento doméstico y adhiriera a normas de derechos individuales a través de sanciones. En China también prevalecía la “mentalidad de Guerra Fría”; Deng no deseaba romper relaciones con EE. UU. y pretendía preservar la “nueva era” de la política internacional. Un conflicto diplomático con Washington era innecesario; no obstante, tampoco podía aceptar las recriminaciones de EE. UU. y occidente. Para la dirigencia china, haber hecho una autocrítica o haberse disculpado, hubiese sido una humillación y, consecuentemente, nunca se disculpó por la represión de Tiananmen (Kissinger, 2011).

A pesar de las reticencias de la Administración Bush, la presión política del Poder Legislativo y de la opinión pública logró efecto. Para mediados de junio, Bush debió aplicar sanciones; en ese sentido procedió a suspender intercambios de funcionarios de alto nivel, suspendió la cooperación militar, embargó la venta de equipos policíacos, militares y tecnologías duales, y anunció su oposición a la concesión de nuevos préstamos del Banco Mundial y otros organismos financieros. Paralelamente, el Congreso estadounidense sancionó medidas y emitió comunicados de rechazo. Similares

medidas fueron sancionadas por la Comunidad Europea, Japón, Australia y Nueva Zelanda. Así, la crisis de Tiananmen puso a las relaciones sino-estadounidenses en su peor momento desde 1971 (Kissinger, 2011).

No obstante la gravedad de la crisis, los líderes de ambos Estados no perdieron la voluntad por preservar la relación bilateral. Sin embargo, el incidente en la Plaza Tiananmen rápidamente se ligó con el derrumbe del bloque soviético, generando así dinámicas que perjudicaron seriamente la relación bilateral e hicieron pasar a la historia la casi alianza. Pocos meses más tarde de la represión de Tiananmen, cuando ambas partes se encontraban negociando una salida a la crisis, cayó el Muro de Berlín y se consolidó el desmoronamiento del bloque soviético en Europa. En un breve lapso de meses, cayeron distintos gobiernos comunistas y comenzaron a emerger regímenes poliárquicos. Frente a este escenario que anticipaba el fin de la Guerra Fría y generaba optimismo en Washington, analistas y funcionarios estadounidenses preveían que China podría ser la siguiente en caer. Paralelamente, las energías políticas del Departamento de Estado y otras áreas del gobierno norteamericano pasaron a concentrarse en lo que sucedía en Europa y marginaron la relación con la RPCh. Por lo tanto, la dirigencia política estadounidense perdió incentivos para seguir negociando con China.

Como contrapartida, los líderes en Beijing comenzaron a percibir un escenario internacional cada vez más lúgubre. Al aislamiento diplomático que sufrían como producto de la represión de Tiananmen, se sumaba ahora la caída de los “socialismos reales” y así China volvía a sentirse acorralada. Para Deng, se trató de uno de los momentos más críticos que atravesó la RPCh y advirtió que los siguientes cinco años serían decisivos. En ese sentido, anticipó que sólo les quedaban dos alternativas: sostenerse de pie y luego prosperar, o colapsar y hacer retroceder al país. Inclusive, como peor escenario, se temía que podrían volver a caer en los ciclos de inestabilidad dinástica. Mientras que EE. UU. y occidente especulaban con que tarde o temprano China podría probar una apertura política, nada era más contrario a lo que entendían tanto Deng como la casi totalidad de la dirigencia política china. Para ellos, resultaba inconcebible continuar la modernización y el crecimiento económico sin el liderazgo del Partido Comunista Chino (PCCh). Inclusive consideraban que tanto la unidad nacional como territorial de China no podrían sostenerse sin el monopolio político del PCCh. En síntesis, para la dirigencia política, el Estado moderno chino era la República Popular.

En un plano de política internacional, la disolución de la URSS provocó en Beijing alivio y temor simultáneamente. Por un lado, desapareció la amenaza soviética que, en mayor o menor medida, había pesado como una espada de Damocles sobre China desde 1959. Y por otra parte, la dirigencia política estimó que lo sucedido a la URSS – entendida como un imperio multiétnico, dominado por un Estado centralizado y comunista – podía sucederles a ellos. En ese sentido, se temía que las minorías étnicas que habitaban vastas extensiones de territorio - tales como las regiones del Tibet, Xinjiang y Mongolia Interior – pudieran sentirse tentadas a rebelarse (Luttwak, 1983 y Kissinger, 2011).

El tercer suceso que ensanchó el distanciamiento que estaban experimentando las relaciones sino-estadounidenses, fue la Guerra del Golfo Pérsico de 1991. La sorprendente demostración de poderío de las FF. AA. estadounidenses y la destrucción del ejército iraquí (en gran medida equipado con armas chinas vendidas en la década de 1980) impactaron profundamente en la percepción de los líderes políticos y militares en Beijing (Shambaugh, 2002 y Gill, 2005). Para profundizar los temores de la RPCh, la campaña militar estadounidense resultó más rápida de lo que se esperaba; aniquiló a Irak como potencia regional que, según se decía, poseía el cuarto ejército del mundo, y dejó severamente dañado su poderío militar, imposibilitándolo de recuperarse (Battaleme, 2004). Según Eduardo Oviedo: *“La decisión de apoyar las acciones de la organización (ONU) se fundó en la idea de que las hostilidades se prolongarían, al estilo de lo sucedido en Corea, conduciendo a la erosión de la primacía estadounidense. La resolución rápida del conflicto, con la victoria de las fuerzas de la ONU, destruyó ese pensamiento. El orden internacional tenía cada vez más primacía estadounidense y menos de ‘multilateral’, como lo pensaban los chinos”* (Oviedo, 2005: 149).

### **II.3 Poderío militar de la RPCh: De la formación de la industria militar a la reconversión**

A continuación se describirán y explicarán los mecanismos de movilización de recursos que nutrieron el poderío militar de la RPCh. En primer lugar, se procederá a describir la formación de la industria militar en China en la década de 1950 y su trayectoria a lo largo del liderazgo de Mao Zedung. En segundo lugar, se explicará el cambio de prioridades estratégicas en los tiempos de Deng Xiaoping y su impacto en el gasto militar. En tercer lugar, se estudiará cómo la industria militar debió reestructurarse y ajustarse, siguiendo

una lógica fiscal. Finalmente, se presentará el estado de la situación militar de la RPCh, a comienzos de la década de 1990.

### ***II.3.a La movilización de recursos bajo el liderazgo de Mao Zedung***

A pesar de encontrarse en la ruina económica como producto de años de guerra civil, y temiendo una posible agresión estadounidense, la dirigencia política china decidió priorizar la construcción de una vasta industria militar; creían que su desarrollo era vital para su seguridad nacional (Tai, 2009). Al año siguiente de la fundación de la República Popular, las sospechas sobre las intenciones agresivas de EE. UU. se confirmaron; ambas partes entraron en la guerra de Corea. Frente a este escenario, la industria militar se transformó en un objetivo estratégico y se le otorgaron cuantiosos fondos. De esta forma, hacia 1950 el presupuesto de defensa se llevó el 41,1% del gasto público del Estado Nacional; para 1951, la cifra se elevaría al 43% y a lo largo de toda la década de 1950, se llevaría en promedio el 26% (Shambaugh, 2002). Gran parte del esfuerzo productivo fue posible dada la ayuda de la URSS. Antes de la llegada de la asistencia técnico-económica soviética, China sólo producía armas livianas, municiones y artillería. Gracias a la ayuda de Moscú se construyeron fábricas de aviones, navíos de guerra, equipamiento electrónico, armamento y otros productos de arsenales (Shambaugh, 2002). En el plano institucional, se procedió a centralizar y concentrar la industria militar en el Segundo Ministerio de Construcción de Maquinaria; liderado por burócratas con alto perfil político, se enfocó en la producción, y los científicos tuvieron un escaso protagonismo dada la emergencia que reinó a lo largo de la década de 1950 (Tai, 2009)<sup>30</sup>. Como resultado: *“Con su amplio acceso a los recursos del Estado, al personal capacitado y con un fuerte apoyo del liderazgo civil y militar, la economía de la defensa fue el principal motor en la conducción del desarrollo de las capacidades industriales y tecnológicas innovadoras durante los tiempos de Mao. En la práctica, todos los sectores industriales más avanzados del país se encontraban directa o indirectamente asociados a la economía de la defensa”*<sup>31</sup> (Tai, 2009: 25).

Pero el poder militar no fue siempre prioridad. En 1958, Mao buscó incrementar el poder potencial de forma rápida y se propuso como objetivo alcanzar a Gran Bretaña en el plazo de un par de años. De esta forma, se lanzó un plan conocido como el *Gran Salto Adelante* y, en el marco de este plan, se implementaron una amplia batería de políticas

---

<sup>30</sup> En su primera década de existencia, la RPCh debió confrontar con la Guerra de Corea (1950-1953) y con la Primera y Segunda Crisis del Estrecho de Taiwán (1954-55 y 1958).

<sup>31</sup> El original en inglés; las traducciones son nuestras.

duras e impopulares, tales como la socialización de la totalidad de la agricultura, la reducción de los salarios del sector urbano y el vuelco de la inversión a la industria pesada. Con el objetivo de acelerar la industrialización, se movilizó la totalidad de la economía nacional en esa dirección. No obstante, no se logró el objetivo y, por el contrario, se provocó una fuerte crisis económica (Bianco, 1976, Christensen, 1996). Paralelamente, dicho plan drenó cuantiosos recursos (capital, mano de obra y materias primas) de la industria militar, produciendo así una caída en su productividad. Del primer lugar, el Segundo Ministerio de Construcción de Maquinaria cayó al tercer puesto, por debajo de la producción de fertilizantes químicos y extracción de petróleo (Shambaugh, 2002). Otro fuerte golpe recibió la industria militar china en 1960, cuando - tras el quiebre sino-soviético de 1959 - la URSS retiró todo su personal técnico-científico y su apoyo económico. De esta forma, se debilitó sustantivamente la capacidad de innovar de la industria militar y se vio sentenciada a copiar y reproducir las tecnologías y sistemas transferidos durante la década de 1950, aún cuando dichos sistemas se encontraban muy atrasados en relación a los avances experimentados por la URSS. El retiro abrupto de la ayuda soviética significó dejar inconclusos 100 de los 166 proyectos claves para la industria pesada, correspondiendo la mayoría de ellos al Segundo Ministerio de Construcción de Maquinaria (Shambaugh, 2002). Pero probablemente el golpe más fuerte fue la inestabilidad y caos que significó la Revolución Cultural, iniciada en 1966 y finalizada en 1976. Las industrias militares debieron sufrir que muchos de sus científicos fuesen purgados y sus centros de investigación fueran cerrados por largos períodos. Adicionalmente, se rediseñaban permanentemente las estructuras burocráticas y empresariales, los puestos claves se transformaron en una recompensa política y la capacidad de innovar se vio restringida, casi exclusivamente, al desarrollo de un submarino nuclear, que fue expresamente defendido por Mao. Como resultado, los avances que pudieron darse a pesar del retiro de la ayuda soviética, se vieron anulados por los daños de la Revolución Cultural (Tai, 2009).

El caos de la Revolución Cultural sólo pudo ser contenido por la creciente amenaza soviética. En ese sentido, en la medida que aumentaba la tensión con la URSS, aumentaba el gasto militar y se ordenaba la estructura de la industria militar de China. En 1968, el gasto militar había crecido un 13%, en 1969 creció al 34%, en 1970 al 15% y en 1971 al 17%. Para 1972, con la casi alianza con EE. UU. en vigor, comenzó a decrecer el gasto militar y el promedio de crecimiento, para la década de 1970, fue de un 6,5% anual (Shambauhg, 2002). En cuanto a la estructura de la industria militar, cuatro ministerios eran los responsables de proveer armas y equipos al PLA: el Tercer Ministerio a cargo de

la aviación, el Cuarto Ministerio a cargo de las telecomunicaciones y la electrónica, el Quinto Ministerio a cargo de la producción de los arsenales y el Sexto Ministerio a cargo de la producción de navíos de guerra. Por encima de estos ministerios se encontraba la Oficina de la Industria Nacional de la Defensa (OIND), un pequeño pero poderoso organismo de coordinación que tenía la autoridad en cuanto a la planificación y la asignación de recursos y tareas. La OIND respondía ante el Ministerio de la Defensa Nacional y la Comisión Nacional para la Ciencia y Tecnología para la Defensa Nacional. Y en el pináculo de la pirámide se encontraban las autoridades políticas representadas por el Consejo de Estado y la Comisión Militar Central (Tai, 2009).

A pesar de la real amenaza soviética, China no se comportó íntegramente como un actor unitario y las divisiones entre pragmáticos y maoístas o radicales hacia dentro del PCCh volvieron a surgir; esta vez en cuanto a cuál era la hipótesis de conflicto prioritaria. Hacia 1971, se suscitó un debate entre los planificadores civiles y militares que fue sintetizado bajo las opciones de “electrónica o acero”; básicamente se debatía a qué fuerza debería asignársele prioridad en el gasto militar. Por un lado, se encontraban el ejército y sus aliados, quienes promovían la necesidad de priorizar a las fuerzas de tierra. Tanques, artillería, blindados y otras armas que se identificaban con el acero, debían ser prioridad. Los partidarios del acero se encontraban liderados por el premier Zhou Enlai y se justificaban argumentando que el gran enemigo era la URSS, y dado que Moscú era un Estado contiguo, invadiría por tierra. Por la otra parte, se encontraba la fuerza aérea, las fuerzas nucleares y sus aliados, quienes creían que la jerarquía debía ser para la alta tecnología (representada por la electrónica). Los partidarios de la electrónica se encontraban liderados por el ministro de defensa nacional Lin Biao y se justificaban argumentando que el verdadero enemigo era EE. UU. Su hipótesis de conflicto advertía que serían invadidos por mar y, por consiguiente, debían desarrollar una fuerza aérea y nuclear que disuadiera a Washington. El debate terminó en septiembre - cuando Lin renunció al ministerio y tiempo más tarde murió huyendo hacia la URSS - con el triunfo de los partidarios del acero.

Con el establecimiento de la alianza con EE. UU. se abrieron canales de compra y de asistencia extranjera para adquirir nuevas tecnologías. Luego de una década de aislamiento y de reproducción de copias de viejas armas soviéticas, China tenía la oportunidad de acceder a las armas y tecnologías de vanguardia provenientes de occidente. Sin embargo, con la excepción de misiles anti-aéreos y anti-tanques, las delegaciones del PLA poco compraron en Europa. Más allá de la voluntad de Mao de no

depender de las importaciones, lo cierto fue que China no se encontraba en condiciones de adquirir grandes volúmenes de armas; sencillamente no contaba con los fondos para hacerlo. Una opción más adecuada a los recursos presupuestarios de China resultó ser la compra de sistemas claves, para someterlos a procesos de ingeniería de reversa y duplicarlos. Sin embargo, esta opción tampoco resultó eficaz. Por un lado, los europeos no se veían incentivados a venderles pocas unidades y, por otra parte, dada la escasez de recursos volcados a los centros de investigación y desarrollo, los científicos chinos no siempre pudieron comprender y duplicar exitosamente las tecnologías y componentes de los complejos armamentos importados (Shambaugh, 2002).

En síntesis, el plan original de Mao para la industria militar era avanzar con un enfoque dual de imitación e innovación: la tecnología se importaría de la URSS y, al mismo tiempo, se buscaría desarrollar procesos de investigación y desarrollo y de manufacturación indígenas (Tai, 2009). Sin embargo, con la ruptura sino-soviética de 1960 se hizo evidente que su plan no podría materializarse y que sus opciones se hallaban seriamente limitadas. La primera restricción era la insuficiencia productiva e innovadora de su economía nacional. A diferencia de la Unión Soviética, la RPCh no tuvo ni tiempo ni paz para impulsar una industrialización. Y aunque lo hubiese deseado, Beijing partía de una base económica mucho más pobre y atrasada que la de la URSS en la década de 1920 (Medeiros *et al*, 2005). La segunda restricción fue su aislamiento y escaso intercambio comercial con las economías avanzadas y particularmente, en relación a la posibilidad de comprar o acceder a sus sistemas de armas (Shambaugh, 2002). Por lo tanto, a la industria militar china no le quedó otra alternativa que seguir produciendo imitaciones de las armas soviéticas de la década de 1950, aún a sabiendas que se trataba de un material obsoleto frente al que opondrían los soviéticos.

### ***II.3.b El gasto militar frente a la reforma económica: Deng Xiaoping y el cambio de prioridades***

Ya en 1976, con la muerte de Mao se exteriorizó un diagnóstico hacia el interior del PCCh que reconocía la precaria situación económica, caracterizada por la pobreza y la escasez (Menges, 2005). Paralelamente, se admitía que el crecimiento económico hasta ese entonces, en el mejor de los casos, podía calificarse como regular<sup>32</sup>. Sin embargo, la

---

<sup>32</sup> Según el informe *Is China a threat to the U.S. economy?* del Congressional Research Service, la economía china creció entre 1960 – 1978 a un promedio anual del 5,3%. No obstante, asumen que dicha cifra se encuentra sobredimensionada con fines propagandísticos; argumentan que el Gran Salto Adelante (1958-1972) y la Revolución Cultural (1966-1976) afectaron severamente el crecimiento (Elwell, Labonte y Morrison,

dirigencia política en su conjunto era conciente que se encontraban muy por detrás de otras economías avanzadas de Asia Pacífico, como Japón, Corea del Sur y, peor aún, se encontraban también rezagados frente a sus compatriotas de Hong Kong y Taiwán. Por lo tanto, la disputa interna por la sucesión de Mao se encontraba teñida por un debate en cuanto a cómo re-dinamizar la economía nacional. La propuesta de Deng Xiaoping fue la reforma económica y ésta fue la prioridad durante su mandato. Asumiendo esta prioridad, Deng entendió que debía proceder a desmilitarizar, liberalizar y abrir la economía al mundo. Bajo esta nueva prioridad, la industria militar y, de forma más general, el sector de la defensa, perdió su *status* privilegiado en cuanto a la asignación de recursos y debió someterse a ajustes y reformas (Tai, 2009).

La reforma económica como prioridad y la desjerarquización de la defensa se reflejaron en la participación del gasto militar en el presupuesto nacional. Mientras que en la década de 1970, el gasto militar había representado en promedio el 18,57% del total de gastos del Estado Nacional, para la década de 1980 sólo representó el 11,56%. Otra forma de ver la caída del gasto militar es a través de su ritmo de crecimiento anual. Mientras que en la década de 1970, había crecido a una tasa anual promedio del 6,5%, para la década de 1980 cayó a un 1,2% (Shambaugh, 2002). Y finalmente también puede observarse una caída en términos del PBI; mientras que entre 1950 y 1980, el gasto militar había representado el 6,35% del PBI, en la década de 1980 cayó al 2,3% (Shambaugh, 2002).

A principios de la década de 1980, se introdujeron ciertos cambios en el sector de la defensa. Pero dichos cambios se correspondían más con una lógica fiscal – que buscaba reducir el peso de la defensa en la economía nacional – que con una lógica militar. El principal cambio fue la reducción planificada de las FF. AA., pasando de 4,2 millones de hombres a 3 millones, lo que en la práctica significó un mejoramiento de la fuerza real de combate, al poder asignar más recursos *per capita*. Con los recursos ahorrados, se pudieron hacer ciertas adquisiciones y modernizaciones. En ese sentido, la PLAN recibió una serie de nuevos buques, incluyendo destructores, navíos de escolta y embarcaciones de ataque rápido. También sus tanques – que apenas podían comunicarse entre sí durante la guerra contra Vietnam – y sus cazas, fueron modernizados (Kennedy, 1994 [1986])<sup>33</sup>.

---

2007). Loren Brandt y Thomas Rawski estiman el crecimiento en un 4% anual, algo mayor que otras economías en desarrollo, pero inferior a sus pares del Asia Pacífico (Brandt y Rawski, 2008).

<sup>33</sup> No todos los autores coinciden. Para Tai y Shambaugh, el dinero ahorrado no volvió al sector de la defensa (Shambaugh, 2002 y Tai, 2009).

### ***II.3.c La industria militar en tiempos de escasez: La lógica fiscal como criterio ordenador de reformas***

Las Cuatro Modernizaciones colocaban a la defensa nacional en último lugar. Sencillamente, la prioridad era desarrollar el poder potencial y, en una menor medida, incrementar el poder militar (Kennedy, 1994 [1986]). Análogamente, la nueva dirigencia política - liderada por Deng Xiaoping - evaluaba que se habían reducido las posibilidades de un conflicto militar y, paralelamente, estimaba que se había acumulado un sustantivo poderío militar, especialmente en el ámbito del armamento estratégico. Por lo tanto, la RPCCh podía apoyarse en sus altos niveles de preparación para la guerra y proceder a desmilitarizar su economía, sin correr riesgos significativos (Tai, 2009).

De este modo, la década de 1980 se caracterizó por la caída relativa de fondos públicos para el sector de la defensa y por la aplicación de una lógica fiscal como criterio ordenador de las reformas. A modo de compensación, Deng incentivó al sector a buscar fuentes alternativas de financiación. En primer lugar, promovió la exportación de armas y equipo militar. Y en segundo lugar, lo alentó a reconvertir sus capacidades industriales para abastecer al mercado “civil” y volcarse al naciente mundo de los negocios que prosperaba en China. De las dos políticas, la reconversión resultó la más significativa y con mayor impacto estructural. En cambio, las exportaciones resultaron circunstanciales y no se sostuvieron en el largo plazo. No obstante, ambas políticas fueron coherentes con la lógica fiscal debido a que su objetivo principal era reducir la carga que el sector representaba a la economía china. La modernización militar u otros objetivos propiamente de la defensa serían deseados pero secundarios y dada la escasez relativa de fondos - que persistió a lo largo de todo la década de 1980 – estas dos políticas pueden entenderse como los mecanismos de financiación y de adaptación del sector a los tiempos de la reforma económica.

#### ***II.3.c.1 Las exportaciones de armas***

Las exportaciones de armas y equipo militar fueron una vía para adquirir fondos y, durante la década de 1980, resultaron significativamente lucrativas. En gran medida, se debió a la Guerra Irán-Irak de 1980 a 1988. Durante dicho conflicto, China pudo venderle a ambos bandos y, de esta forma, sus empresas ganaron 12 000 millones de dólares durante el período 1985-1992. Sin embargo, una vez finalizada la contienda, las ventas comenzaron a bajar. De un pico de 3 750 millones de dólares alcanzado en 1988, se

cayó a 580 millones en 1996 y se estacionó en una cifra cercana a los 600 millones de dólares, en 1998 (Crane *et al*, 2005). No obstante, la posibilidad de vender armas al extranjero resultó ser una salida transitoria. A partir de la década de 1990, los mercados de armas chinas se vieron invadidos con armas y equipos rusos, producto de la repentina implosión de la URSS. Dada su calidad superior y sus precios competitivos, las armas rusas sustituyeron a las chinas (Frankenstein, 1999 y Crane *et al*, 2005).

### *II.3.c.2 La reconversión de la industria militar*

La reconversión de la industria militar se correspondió con la lógica fiscal, al descansar en la necesidad de reducir los cuantiosos costos que el sector le infligía a la economía nacional. No obstante debían reducirse paulatinamente, sin generar mayores sobresaltos. Esto se debió a dos motivos. Por un lado, se temía que la reestructuración generase quiebras y despidos masivos que afectasen la estabilidad socio-política, especialmente en áreas donde la industria militar era el mayor o único empleador y prestador de servicios públicos. Por otra parte, debían contemplarse los intereses de la elite del sector de la defensa que se verían afectados por la reconversión. También frente a este desafío, Deng avanzó con un enfoque gradualista tal como se experimentaba en la ejecución de la reforma económica. Su maniobra pasaría a conocerse como la estrategia de los 16 caracteres de lineamientos y tuvo por objetivo primario proponer un nuevo rol para el sector de la defensa; un rol acorde al nuevo contexto donde se priorizaba el crecimiento económico, la modernización y se desestimaba la preparación para la guerra (Shambaugh, 2002; Crane *et al*, 2005 y Tai, 2009).

La estrategia de los 16 caracteres de lineamientos se constituyó en una guía práctica para delinear las políticas públicas. El primer carácter (*Junmin Jiehe*) alude a la combinación de los sectores militares y civiles, y proponía que la industria militar se volcase al sector civil-comercial. El segundo carácter (*Pingzhan Jiehe*) significa la combinación de la preparación para la guerra y la paz. Su objetivo era asegurar que las demandas para una efectiva movilización de la economía, en caso de guerra, fueran tomadas en consideración, aún encontrándose en tiempos de paz y priorizando la reforma económica. El tercer carácter (*Junpin Youxian*) se traduce como darle prioridad a la producción militar. Más específicamente, se buscaba asegurar que los requerimientos de investigación y producción de los intereses militares fueran priorizados frente a los intereses comerciales. Y el cuarto carácter (*Yimin Yangjun*) significa permitirle al sector civil apoyar al sector militar. Dicho apoyo sería posible gracias al desarrollo y

modernización que experimentaría la economía civil, del cual se beneficiaría la industria militar y consiguientemente, las FF. AA. (Tai, 2009). En cierta medida, este lineamiento asume una relación directamente proporcional entre poder potencial y poder militar.

La necesidad de reconvertir el aparato industrial-militar chino no se debía únicamente a la reducción presupuestaria; se correspondía también con lo sobredimensionadas que se hallaban las industrias militares. Esta expansión desmesurada se debió a la denominada política maoísta del Tercer Frente. Entre 1966-1976, Mao había ordenado la relocalización y/o instalación de la industria militar en áreas periféricas y remotas de China, tales como las provincias de Sichuan y Guangxi, es decir, provincias alejadas tanto de la frontera con la URSS como de las regiones costeras, propensas a una invasión estadounidense. Se asumía que si el enemigo invadía y ocupaba territorio, Beijing podría contar con significativa capacidad industrial (el 55%, según fuentes oficiales) fuera del alcance de las tropas invasoras (Frankenstein, 1999). Y de esta forma, continuar con el esfuerzo bélico, en el contexto de una estrategia de desgaste. Los principios rectores de la política del Tercer Frente eran la descentralización, el acercamiento a las montañas y el encubrimiento. De esta forma, se planificó esparcir e instalar a las industrias militares en regiones de difícil acceso, como montañas y zonas boscosas, y conectarlas con las grandes ciudades y los depósitos de recursos naturales a través de una red ferroviaria. Bajo esta política, se construyeron 483 fábricas y 92 centros de investigación a lo largo del interior de China. Se estima que el Tercer Frente costó alrededor del 50% de la inversión de China, durante los años 1966-1976. El fundamento del Tercer Frente se hallaba en el concepto de Profundidad Estratégica, esto es, la posibilidad de canjear territorio por tiempo, en el marco de una invasión lanzada por un enemigo más poderoso. Dicho concepto había sido puesto en práctica por la URSS durante la Segunda Guerra Mundial, cuando Stalin ordenó trasladar la industria militar al oeste de los Montes Urales y así protegerla de un posible ataque alemán. Aún admitiendo que el concepto tuviese cierta racionalidad estratégica-militar, con seguridad puede afirmarse que no contaba con ninguna racionalidad económica. Aisladas y esparcidas al interior de China, las industrias del Tercer Frente no pudieron desarrollar una economía de escala que amortiguase sus costos y, consiguientemente, su sostenimiento resultó una carga para el resto de la economía. Al mismo tiempo, la costosa relocalización hacia regiones alejadas significó sacrificar recursos, que de otra forma se hubiesen asignado más eficientemente (Frankenstein, 1999 y Shambaugh, 2002).

A pesar de la rigurosidad planteada por la estrategia de los 16 caracteres, los primeros años de la reconversión (1978-1985) en perspectiva fueron considerados como de naturaleza “espontánea” por las autoridades chinas y se caracterizaron por la relativamente poca intervención del Estado Nacional en la supervisión y apoyo económico a las industrias militares. Sencillamente, Beijing inició la reconversión pero no implementó ninguna política específica para las empresas afectadas, dejándolas libradas a su propia suerte. En su etapa inicial, el Estado Nacional tampoco contaba con un organismo o agencia del Estado que tuviese los recursos y capacidad para liderar el proceso de reconversión. Recién en 1982 creó la Comisión para la Industria y Tecnología para la Defensa Nacional (más conocida por sus siglas en inglés, COSTIND) que se encargaría de dicha tarea. No obstante, la flamante Comisión no tenía ni el conocimiento, ni los recursos financieros, ni los vínculos burocráticos, para conducir exitosamente su tarea. Por lo tanto, hasta mediados de la década de 1980, las políticas que se aplicaron fueron aisladas, dispersas y de carácter *ad hoc* (Tai, 2009).

El primer paso hacia una política pública específica para el sector se dio en 1982 cuando la flamante COSTIND, la Comisión de Planeamiento del Estado (SPC, por sus siglas en inglés) y la Comisión Económica del Estado (SEC, por sus siglas en inglés) acordaron comenzar a transferir procesos de manufacturación y tecnologías militares hacia la economía civil, acelerando así el proceso de reconversión. Más tarde - en 1984 - representantes de las tres agencias involucradas en el proceso de reconversión (CONSTIND, SPC y SEC) fueron agrupados en la Oficina de Enlace para la Reconversión de la Defensa (más conocida por sus siglas en inglés, DCLO), también conocida como la Asociación China para el Uso Pacífico de Tecnologías de la Industria Militar (CAPUMIT, por sus siglas en inglés) y se comenzaron a institucionalizar acuerdos y políticas *ad hoc* que venían aplicándose. Una de las principales medidas que instrumentó la Oficina de Enlace fue la clasificación de las industrias militares según su importancia para la defensa nacional. Esta clasificación ayudaría a definir qué grado de apoyo recibirían por parte del Estado Nacional.

De esta forma, las empresas fueron clasificadas en tres grandes categorías. En la primera categoría se agruparon las industrias militares que poseían capacidades productivas avanzadas o especializadas y, por lo tanto, resultaban críticas para la seguridad nacional. La mayoría de estas industrias cayó bajo la órbita de la COSTIND - a excepción de sus actividades comerciales - y continuaron recibiendo beneficios fiscales, como por ejemplo materias primas y *commodities* subsidiadas. En la segunda categoría

se reunieron las empresas que producían tanto bienes militares como bienes comerciales, aunque se hallaban enfocadas prioritariamente en la economía civil. En la tercera categoría se concentraron las empresas e institutos científicos que ya no se encontraban relacionados a la producción para la defensa. Pero dado que la amenaza soviética todavía no se había reducido, la elite china decidió mantener operativas sus líneas de producción para la defensa.

La mayoría de las empresas de la segunda y tercera categorías no fueron incluidas en la planificación del Estado y, por lo tanto, no recibieron significativos beneficios fiscales. Fueron excluidas de las esferas de la COSTIND y de los militares, al mismo tiempo que fueron transferidas a burocracias civiles y gobiernos locales. Sin embargo, dichos gobiernos fueron incapaces de guiar la reconversión de dichas empresas, dada su escasez de recursos y de capacidades. De este modo, el resultado económico de la mayoría de las empresas de estas categorías fue pernicioso (Tai, 2009).

Frente a los pobres resultados exhibidos por las industrias militares de la segunda y tercera categorías, la dirigencia política china debió proceder a involucrarse más directamente en la reconversión y, de este modo, surgió un nuevo período que comenzó en 1986. Este período se caracterizó por un rol más activo por parte de las autoridades y la jerarquización del proceso de reconversión, al incluirlo en los planes quinquenales. Sin embargo, estas medidas deben considerarse dentro de la lógica fiscal dado que el objetivo primario seguía siendo reducir el costo del sector de la defensa para la economía nacional. En este nuevo contexto, una de las principales medidas ejecutadas fue la creación del llamado “Plan para la Investigación y el Desarrollo de la Alta Tecnología”, más conocido como el Programa 863. Dicho programa surgió como una iniciativa de un grupo de destacados científicos e ingenieros que se habían desempeñado en la construcción del arsenal nuclear de China y, consiguientemente, se habían hecho de un considerable prestigio. En analogía con el Proyecto Manhattan, los científicos que motorizaron esta iniciativa le advirtieron a Deng que China se hallaba peligrosamente atrasada en la generación y dominación de nuevas tecnologías, principalmente aquellas que tendrían un alto impacto en la defensa. Frente a esta preocupación, en 1986 Deng lanzó el programa, el cual contaba con el consenso tanto de los científicos como de la dirigencia política, quienes lo evaluaban como fundamental para asegurar la competitividad estratégica del país en el largo plazo. El plan tenía por objetivo establecer un nuevo sistema de innovación tecnológica, que se concentrara en el desarrollo de sectores de tecnologías duales. Las áreas prioritarias fueron los procesos de

automatización, biotecnología, tecnologías de la información, nuevos materiales y tecnología espacial. Su funcionamiento consistía en financiar la investigación y desarrollo de proyectos que mejoraran tanto la competitividad comercial como la seguridad nacional de China. Como población objetivo se apuntó a las universidades, a los institutos científicos y, tiempo más tarde, a las empresas, que fueron las principales receptoras de los recursos. En cuanto al criterio rector para la selección de los proyectos, se estableció una correspondencia con el primer carácter, es decir la combinación de los sectores militares y civiles. Como agente ejecutor del programa fue designada la COSTIND, pero también participaron la SPC, la Comisión del Estado para la Ciencia y Tecnología (más conocida por sus siglas en inglés, SSTC) y la Academia China de Ciencias (más conocida por sus siglas en inglés, CAS). Finalmente, el programa también recibió el apoyo de los uniformados, debido a su preferencia por financiar proyectos de universidades e institutos científicos asociados a ellos (Lewis, 2005 y Tai, 2009).

También en 1986, se produjo otra medida que elevó el *status* de los programas de reconversión. Por primera vez, se procedió a incluirlos en los planes de desarrollo económico. De este modo, a través del Séptimo Plan Quinquenal de Desarrollo Económico (1986-1990), el Estado Nacional invirtió 13,6 mil millones de yuanes, con los cuales financió 700 programas de reconversión. Si bien se trataba de una cifra pequeña - frente a los 360 mil millones de yuanes que Beijing volcó para subsidiar a las empresas del sector público – los fondos del Estado les permitieron a las industrias militares aprender de sus errores y reformular su estrategia de inserción en la flamante economía de mercado china (Tai, 2009).

### ***II.3.d Situación militar de la RPCh hacia 1991***

Hacia 1991, la situación militar de la RPCh podía compararse con un gigante cansado; aparte de su importancia numérica, las FF. AA. chinas no contaban con mayores ventajas. Con la llegada de la reforma económica, la industria militar – y de forma más general, el sector de la defensa - dejó de ser un objetivo estratégico del Estado, perdiendo así su prioridad en la asignación de recursos. Necesariamente esta desjerarquización impactó en el aprovisionamiento y equipamiento del PLA, cuyos tanques, cañones, aviones y buques siguieron siendo versiones indígenas de armas soviéticas de la década de 1950.

La reconversión de la industria militar tampoco resultó favorable a los intereses de las FF. AA., dado que su objetivo principal fue la búsqueda de ganancias en el sector civil y no, necesariamente, la mejora y sofisticación de la producción militar. Por otra parte, la casi alianza con EE. UU. le dio la oportunidad a la RPCh de adquirir armas en Europa. Sin embargo, las adquisiciones resultaron insignificantes dada la escasez de recursos, la importancia otorgada a los mecanismos de ingeniería de reversa y la desconfianza a depender de las importaciones. Como resultado final, las FF. AA. perdieron capacidad de combate, seguían siendo anticuadas y la dirigencia política china se preguntaba qué pasaría si en vez de enfrentarse con una potencia menor como lo había sido Vietnam, tuvieran que pelearse con una gran potencia (Kennedy, 1994 [1986]).

#### **II.4 Conclusión preliminar**

A pesar de haberse formado en el contexto de la temprana Guerra Fría, la RPCh buscó siempre sostener el mayor grado de independencia en su política exterior (Mandelbaum, 1988). Aun cuando la estructura bipolar castigaba este tipo de comportamiento y premiaba el alineamiento, los líderes en Beijing lucharon por ampliar su margen de independencia e inclusive estuvieron dispuestos a pagar por ella en términos de inestabilidad y conflictos militares en su periferia. Esta búsqueda de independencia en su política exterior, llevó a Mao a establecer a la industria militar como objetivo estratégico del Estado en 1950. A pesar de encontrarse destruidos por la guerra civil, la ocupación japonesa y no contar con una base industrial apropiada, la dirigencia política china priorizó el desarrollo de una vasta industria militar que le diera sustento a su estrategia internacional.

Sólo cuando la situación internacional se volvió insostenible, tras el choque militar con la URSS en 1969, Beijing se encontró dispuesto a ceder grados de independencia a cambio de una alianza que le permitiera balancear la amenaza soviética. La dirigencia política china era consciente de su desfavorable situación en el balance de poder frente a la URSS; sencillamente no poseían el poderío militar suficiente para balancear por sí solos a Moscú. No obstante, en ningún momento resignaron completamente su voluntad de ejercer una estrategia internacional independiente. Es así como Kissinger se ve en la necesidad de denominar “casi alianza” a las relaciones sino-estadounidenses. Por su parte, desde Beijing se hablaba de coordinación de políticas o acercamiento, pero rechazaban la noción de una “alianza tradicional” (Kissinger, 2011).

La alianza sino-estadounidense, además de balancear a la URSS, le permitió a China estabilizar su frente internacional, haciéndolo menos peligroso que en sus 30 años anteriores. De este modo, Deng tuvo la oportunidad de iniciar un amplio proceso de reforma económica, el cual se transformó en el nuevo objetivo estratégico del Estado, desjerarquizando al sector de la defensa. Esta nueva prioridad significó una caída relativa del gasto militar y de los fondos asignados a la industria militar. La industria militar se vio en la necesidad de emprender un proceso de reconversión industrial, buscar mercados de exportación y ordenarse en función de una lógica fiscal y no militar. Por lo tanto, el poderío militar siguió siendo una materia pendiente en China. Paralelamente, el mejoramiento del escenario internacional hacía menos urgente la necesidad de incrementar el poderío militar chino. En ese sentido, hacia mediados de la década de 1980, Beijing pudo avanzar en la reconstrucción de su relación con la URSS, al mismo tiempo que sostenía la casi alianza con EE. UU. y, consecuentemente, se colocaba favorablemente en el vértice de las relaciones entre las superpotencias. Sin embargo, esta posición privilegiada no pudo prolongarse en el tiempo. A medida que los líderes en Beijing y Washington percibían que el poderío de la URSS se debilitaba, también se debilitaba su casi alianza. Adicionalmente, distintos sucesos internacionales - tales como las repercusiones internacionales de la represión de Tiananmen y la caída del bloque soviético – generaron una dinámica que disolvió la casi alianza en 1991 y comenzó a distanciar a ambos Estados.

## CAPITULO III: EL PODERÍO MILITAR DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA Y SU ESTRATEGIA INTERNACIONAL EN LA POST GUERRA FRÍA (1991-2008)

*La competencia por el poder entre las naciones se convierte ampliamente en una competencia por la producción de mayores, mejores y más abundantes implementos bélicos.*

Hans Morgenthau, 1986 [1948]

*Claramente debemos entender que las tecnologías más avanzadas del mundo no están a la venta.*

Jiang Zemin, 1996

### III.1 Introducción

El presente capítulo describirá y analizará cómo, luego de la caída de la URSS y de la disolución de la alianza con EE. UU., la RPCh debió desarticular su estrategia de balance y elaborar una nueva estrategia internacional que comprendiera las particularidades de la unipolaridad. Tal como lo prevé el Realismo Neoclásico, la respuesta no fue automática; se vio restringida por la distribución de capacidades a nivel sistémico y por la dinámica interna hacia dentro del Estado. De este modo, recién en 1997 - luego de las experiencias recogidas en la temprana post Guerra Fría y tras la Tercera Crisis del Estrecho de Taiwán donde EE. UU. pasó a ser identificado como un rival - la dirigencia política china cambió su estrategia internacional por la que se conoció como la “nueva diplomacia de seguridad”. Esta estrategia tenía por objetivo facilitar el ascenso de la RPCh sin generar temores – y por consiguiente políticas de balance – ni en sus vecinos ni en EE. UU., teniendo en cuenta las particularidades de la unipolaridad. La nueva estrategia tenía un enfoque mayoritariamente cooperativo, buscaba llevar buenas relaciones con Washington pero sin embargo reconocía que China debía balancear a EE. UU., si sus intereses vitales se encontraban en juego. A partir de la década de 2000, las relaciones bilaterales se vieron sistemáticamente perjudicadas por divergencias y problemas que surgieron y no pudieron ser administrados. La dificultad en administrarlos

se explica por dos motivos. En primer lugar tras la Guerra de Kosovo, Washington pasó a ser percibido por Beijing como un rival agresivo y crecientemente poderoso. Y en segundo lugar, la dirigencia política china reevaluó su auto-percepción sobre su poder relativo, al cual veían como en ascenso irreversible. Mientras que el primer motivo perjudicó la búsqueda de buenas relaciones con EE. UU., el segundo favoreció una mayor confianza, orgullo y autoestima en los líderes chinos. Y la suma de ambos motivos, favoreció una mayor propensión de Beijing a tener en cuenta la posibilidad de optar por una estrategia de balance.

En paralelo se analizará en este capítulo, la evolución del poderío militar de la RPCh. En primer lugar se investigará el gasto militar, en el que se verifica un resurgimiento a partir de la década de 1990. Desde entonces, el gasto militar comenzó a crecer a una acelerada tasa que superó el crecimiento de la economía y el gasto público total. Y en segundo lugar, se evalúa la evolución de las capacidades de la industria militar. En ese sentido, se explicará la sucesión de reformas que buscaron apuntalar al sector. Comenzando en 1992 y en línea con el objetivo de acelerar la reforma económica, la primera reforma instrumentó una reconversión con enfoque y prácticas de mercado. Ante la insuficiencia de éstas, en 1998 se lanzó la segunda reforma que tuvo por objetivo hacer ganar competitividad a las industrias militares y lograr una modernización militar. Finalmente en 2003, se inició la tercera reforma, la cual tuvo por objetivo construir una economía dual y reducir la brecha tecnológica con EE. UU. La combinación de la expansión del gasto militar y las sucesivas reformas, le permitieron al poder militar chino dar un salto cualitativo.

Para ambos casos, el período estudiado comprende desde 1991 - cuando se produjo la caída de la URSS y finalizó la alianza sino-estadounidense - hasta 2008 - cuando se consolidó la denominada nueva auto-percepción de Beijing.

Mediante el estudio de la estrategia internacional de la RPCh y el análisis de su poderío militar, el capítulo buscará verificar una de las hipótesis auxiliares de la presente tesis: *“A mayor poder militar del Estado, mayor independencia en su política exterior y menor propensión a establecer alianzas”*.

### **III. 2 La desarticulación de la estrategia de balance y la elaboración de una nueva estrategia internacional**

Desde una perspectiva Realista, se procederá a comentar y analizar la estrategia internacional de China comprendida entre 1991 y 2008. En una primera parte, se explicará el nuevo escenario internacional de la temprana post Guerra Fría, el cual se caracterizó por la estructura unipolar dominada por EE. UU. y por la Tercera Crisis del Estrecho de Taiwán. En una segunda parte, se desarrollará la estrategia internacional de China conocida como la “nueva diplomacia de seguridad”. También se analizarán las políticas que integran esa nueva estrategia, tales como la participación en foros multilaterales, el establecimiento de “asociaciones estratégicas” y el nuevo enfoque para las políticas de no proliferación y control de venta de armas. En la tercera parte, se estudiarán los incentivos que tuvo China para abandonar la “nueva diplomacia de seguridad” y emprender una estrategia de balance, en la que se destacan la percepción de EE. UU. como un rival agresivo y crecientemente poderoso y la nueva auto-percepción de la dirigencia política china.

#### ***III.2.a El cambio de escenario en la temprana post Guerra Fría***

La disolución de la URSS desarticuló la estrategia de balance de China; Beijing debía elaborar una nueva estrategia que comprendiera a la naciente estructura unipolar. Tal como anticipa el Realismo Neoclásico, la respuesta no fue automática y debió tamizarse y consensuarse hacia dentro del Estado y de la dirigencia política china (Lobell, Ripsman y Taliaferro, 2009). A diferencia de los últimos años de la Guerra Fría, cuando prevalecía una única y dominante amenaza, la nueva estrategia china debía asumir una pluralidad de amenazas menores dispersas, tales como la situación en Taiwán, las disputas en el Mar Meridional Chino y las islas Senkaku/Diao Yu Tai, disputadas con Japón (Brzezinski, 1998 [1997]; Meisner, 2007 [1999]; y Goldstein, 2005).

Teniendo en cuenta la estructura unipolar, las amenazas dispersas y el nuevo escenario geopolítico, la respuesta estratégica de Beijing fue *ad hoc* y consistió en responder a aquellos asuntos que habían quedado solapados durante los últimos 20 años de la Guerra Fría. A lo largo de esas dos últimas décadas, EE. UU. y la RPCh habían consolidado su relación bilateral con el objetivo de balancear a la Unión Soviética. Al mismo tiempo - y en lo que fue una lección de *realpolitik* – ambas partes solaparon sus diferencias, en función de preservar sus intereses estratégicos más valiosos. Sin

embargo, con la implosión de la URSS los asuntos que habían sido solapados re-emergieron. No obstante - y a pesar de la desaparición de su enemigo común - seguían existiendo incentivos para la cooperación. La agenda bilateral contenía ítems de mutuo interés, como por ejemplo la creciente y compleja interdependencia económica, la inestabilidad en la Península Coreana, el crimen transnacional, el combate a la proliferación nuclear, etc. Sin embargo, estos asuntos no eran lo suficientemente fuertes como para contener los temas que habían sido solapados durante tanto tiempo (Goldstein, 2005).

Dentro de los puntos que re-emergieron surgió la cuestión de Taiwán. A diferencia de los tiempos de la Guerra Fría, Taipei había dejado de ser el refugio de los nacionalistas de Chiang Kai Shek y se había transformado en una democracia, altamente industrializada y con crecientes manifestaciones pro independentistas. Para peor, su democratización la hizo más susceptible de continuar en el sistema de alianzas de EE. UU. en Asia Pacífico (Christensen, 2011). Un segundo tema que re-emergió e inquietaba a los líderes en Beijing era la continuidad del sistema de alianzas basado en EE. UU. (que incluía a Japón, Corea del Sur, Filipinas, Australia y Tailandia) y que tenía por objetivo contener a la URSS. Habiendo finalizado la Guerra Fría, China no entendía ni aceptaba la continuación del sistema de alianzas; por el contrario, asumía que las alianzas se desvanecerían y que la presencia regional de EE. UU. se reduciría en el mediano y largo plazo. Contrariamente a sus expectativas, Washington emprendió una estrategia de compromiso y ampliación (*engagement & enlargement*) de su sistema de alianzas. Dicha estrategia buscaría revitalizar y actualizar las alianzas a las nuevas problemáticas de la post Guerra Fría. Desde la perspectiva de Beijing, esta estrategia se enmarcaba en una definición sobredimensionada del interés nacional estadounidense que – como producto de la disolución de la URSS – no encontraba contrapeso y podía ampliarse sin correr mayores riesgos. Desde Beijing, estimaban que este sobredimensionamiento podría entrar en colisión con sus intereses vitales y calculaban que Washington estaba aprovechando el momento unipolar para consolidar su posición dominante en Asia Pacífico. La estrategia de compromiso y ampliación debía leerse en ese sentido. Finalmente los analistas chinos expresaban temor por el sistema de alianzas; así como en su momento había servido para contener a la URSS, entonces sería dirigido en contra de ellos (Gill, 2005). Según Goldstein: *“Tales miedos eran reforzados por la realización de ejercicios militares conjuntos que continuaron en el Noreste de Asia a pesar de la finalización de la Guerra Fría, por los estrechos vínculos de cooperación militar en el Sudeste Asiático con Filipinas, Malasia, Tailandia y Singapur (incluidos ejercicios que se*

*enfocaban en el Mar Meridional Chino) y los nuevos emergentes lazos de defensa estadounidense en Asia Central. Los analistas chinos moldeaban estas actividades en términos geopolíticos y los caracterizaban como un esfuerzo estadounidense para construir un muro alrededor de China*<sup>34</sup> (Goldstein, 2005: 102 y 103). En conclusión, ya sea la expansión de la OTAN o la revitalización de las alianzas en Asia Pacífico, los analistas chinos asumían que el objetivo estratégico de EE. UU. era controlar el continente euroasiático y prevenir el ascenso de un competidor estratégico (*peer competitor*), que hacia comienzos de la década de 1990 estaba representado por la RPCh (Goldstein, 2005).

A estas lecturas estratégicas debe sumarse que a lo largo de la década de 1990, tanto Beijing como Washington pasaron a redefinir su mutua percepción. Para China, EE. UU. se transformó en una potencia que, bajo la excusa de los derechos individuales, se había vuelto propensa a involucrarse en asuntos domésticos de otros Estados, e inclusive no descartaba la intervención militar, como lo demostró en Haití, Somalia y la ex Yugoslavia. Por su parte para EE. UU., China dejó de ser el socio estratégico en la lucha contra la URSS y pasó a ser una dictadura que reprimía a estudiantes que reclamaban libertades civiles y se mostraba renuente a cambiar su régimen político (Goldstein, 2005).

En síntesis, la dirigencia política china elaboraba tres lecturas de la temprana post Guerra Fría:

1. Se había finalizado la casi alianza con EE. UU. y ambos Estados habían comenzado a distanciarse.
2. A pesar de haber finalizado la Guerra Fría, EE. UU. continuaba sosteniendo sus alianzas estratégicas, siendo particularmente relevante aquella con Taiwán.
3. EE. UU. se consolidaba como la única superpotencia, acababa de demostrar su primacía militar y tecnológica en la Guerra del Golfo y desarrollaba una estrategia que buscaba expandir su esfera de influencia.

Sin embargo, los estadistas chinos no evaluaban necesariamente a EE. UU. como un rival; este cambio se daría en 1996 con la denominada Tercera Crisis del Estrecho de Taiwán.

---

<sup>34</sup> El original en inglés; las traducciones son nuestras.

### III.2.a.1 La Tercera Crisis del Estrecho de Taiwán

La raíz de la crisis se retrotraía a 1988, cuando el vicepresidente del Partido Nacionalista, Lee Teng Hui sucedió a Chiang Ching Kuo (hijo de Chiang Kai Shek) al mando de la República y del Partido. Lee fue el primer nativo taiwanés en hacerse del poder en la isla y, en un principio, había aceptado proseguir la política de *una sola China*. Pero gradualmente comenzó a abandonarla y emprendió una campaña secreta por la independencia de Taiwán y su elevación al status de Estado Nación plenamente soberano. Paradójicamente, su estrategia se basó en mejorar la relación con Beijing y en ese sentido implementó políticas como permitirles a los taiwaneses visitar el continente, fomentó el comercio bilateral, la radicación de inversiones en China, estableció vuelos directos entre la isla y el continente y avanzó en cuestiones sobre pesca e inmigraciones. Pero el avance en la relación bilateral no tenía por objetivo promover la unificación nacional – como estimaba Beijing – sino el propósito de comenzar a proyectar la imagen de Taiwán como Estado Nación que consolidaba su relación especial con China (Meisner, 2007 [1999]). Su estrategia dejó de ser secreta y comenzó a hacerse pública cuando las autoridades chinas descubrieron lo que se denominó la “diplomacia turística”. Dicha diplomacia consistía en el reiterado encuentro de funcionarios taiwaneses con autoridades de otros Estados en el marco de eventos de organizaciones internacionales y con el objetivo de darle formalidad y “carácter de Estado” a sus visitas. Para no provocar a Beijing, Taipei vagamente se justificaba afirmando que se trataba de un “viaje no oficial”. En el marco de la “diplomacia turística”, Lee se transformó en el primer presidente taiwanés en pisar suelo estadounidense. Esto sucedió en 1994, cuando pidió permiso para aterrizar en Hawaii para recargarle combustible a su avión (Kissinger, 2011). No conformándose con haber pisado suelo norteamericano, Lee insistió en volver a visitar a EE. UU. aunque de forma más explícita y con el objetivo de darle - cada vez en mayor medida - “carácter de Estado” a su visita. La oportunidad se presentó en junio de 1995, cuando Lee fue invitado por la Universidad Cornell para dar un discurso en ocasión de una reunión de egresados de dicha casa de estudios. Por su parte, a la Administración Clinton no le complacía la idea. En 1993 - en el contexto de la cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) - Clinton volvió a ratificar su compromiso con los tres comunicados conjuntos (1972, 1978 y 1982) y afirmó que los entendía como la piedra angular de las relaciones bilaterales. Inclusive llegó a reclamarle auto-restricción a Taipei en cuanto a su “diplomacia turística”. Pero el Congreso, todavía sensibilizado por los sucesos de la plaza de Tiananmen, propenso al accionar de grupos de interés pro taiwaneses y simpatizante de una estrategia de

contención para con China, no compartía esa visión. Y a pesar de las críticas del Departamento de Estado, ambas cámaras decidieron darle el visado a Lee y permitirle dar su discurso en Cornell. Como era de esperar, Lee utilizó el discurso para resaltar las particularidades de Taiwán, al cual se refirió como “nación” o “país” (Oviedo, 2005 y Kissinger, 2011).

Para Beijing, el accionar de EE. UU. violaba los tres comunicados conjuntos, humillaba la soberanía e intereses nacionales chinos y obstaculizaba la reunificación pacífica. Consecuentemente, se vio forzado a reaccionar con una serie de medidas de protesta. En primer lugar, retiró a su embajador en Washington y congeló la aprobación de James Sasser como embajador en Beijing. En segundo lugar, canceló la visita oficial del ministro de defensa nacional Chi Haotian, interrumpió las visitas del consejero de Estado, Li Guixian y del Estado Mayor de la Fuerza Área del PLA, Yu Chenwu. En tercer lugar, rechazó el ofrecimiento de la visita del subsecretario de Estado, Peter Tarnoff. Y en cuarto lugar, interrumpió las negociaciones sobre el Régimen de Misiles y su Control Tecnológico y los diálogos entre expertos en cooperación nuclear. En la práctica, estas medidas de protesta habían anulado los canales de comunicación directa entre los líderes de ambos Estados; no obstante, retuvieron los espacios multilaterales como salvoconducto (Oviedo, 2005 y Kissinger, 2011). Pero de mayor preocupación resultó el ejercicio misilístico emprendido por Beijing sobre las aguas territoriales de Taiwán. En una analogía con lo que fueron la primera y segunda crisis del Estrecho, Beijing volvió a utilizar la fuerza militar para enviarle a Taipei - y en cierta forma también a Washington - un mensaje disuasivo.

No obstante la gravedad de la crisis, su resolución pudo darse vía diplomática. Esto fue posible gracias al sostenimiento de los espacios multilaterales; en esa ocasión fue la cumbre de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés) donde el secretario del Departamento de Estado Warren Christopher y el ministro de Relaciones Exteriores Qian Qichen pudieron encontrarse y negociar. Como resultado, ambas partes acordaron una visita para el mes de octubre de 1995, de Jiang a New York. Allí se encontraría con el presidente Clinton y limarían asperezas. La visita resultó satisfactoria y acordaron los siguientes puntos: a) China reconocería a James Sasser como embajador en Beijing; b) el embajador Li Daoyu volvería a Washington y c) EE. UU. designaría a su asistente de defensa Joseph Nye para restablecer las relaciones militares, congeladas a partir de junio (Oviedo, 2005 y Kissinger, 2011).

Pero la crisis se reiniciaría en noviembre, cuando la campaña electoral taiwanesa adoptó un discurso nacionalista e independentista que intimidaba a Beijing. Y su respuesta fue, nuevamente, la utilización de sus FF. AA. En esta oportunidad, China inició una serie de ejercicios militares en la costa de Fujian (frente a Taiwán) que incluían a las tres fuerzas maniobrando en forma conjunta y simulando un desembarco en territorio hostil. El día anterior a las elecciones legislativas en Taiwán (2 de diciembre), el PLA anunció una nueva ronda de ejercicios a realizarse en marzo de 1996, poco tiempo antes de la elección presidencial. Complementariamente volvieron a “testear” misiles, aunque en esta oportunidad apuntaron a las cercanías de los dos puertos más importantes de la isla (Kaohsiung y Chi Lung). En esta ocasión, EE. UU. reaccionó realizando la mayor maniobra de fuerza frente a China desde 1958; envió dos grupos de batalla encabezados por los portaaviones *Nimitz* e *Independence* al Estrecho de Taiwán. Si bien se justificó argumentando que buscaba evitar un temporal, a todas luces quedó claro que su objetivo era disuadir a China y, más importante aún, demostrarle que su compromiso con Taiwán seguía en pie más allá del fin de la Guerra Fría (Shambaugh, 2002; Goldstein, 2005 y Kissinger 2011). Pero al mismo tiempo, Washington emprendió también una jugada diplomática: le afirmó a Beijing que la maniobra militar no alteraba su compromiso con la política *de una sola China* y le comentó que le había advertido a Taipei que se abstuviera de practicar actos provocativos. Según Kissinger, acercándose al precipicio de la guerra en marzo de 1996, ambas partes entendieron que el otro no tenía verdaderas intenciones bélicas y, por el contrario, reconocieron que un enfoque cooperativo debía primar en sus relaciones. Admitiendo estas premisas, ambas partes pudieron superar la crisis y restablecer relaciones nuevamente (Kissinger, 2011).

La Tercera Crisis del Estrecho de Taiwán dejó tres lecciones a la dirigencia política china. En primer lugar, restableció lo que Thomas Christensen denomina la *diplomacia coercitiva*, definida ésta como una estrategia que combina el uso de amenazas y de garantías para influenciar en el comportamiento de adversarios reales o potenciales. De este modo, la relación triangular entre Taiwán, China y EE. UU. volvió al patrón original que había prevalecido entre 1950 y 1971. En palabras del autor: *“Aunque las relaciones sino-estadounidenses eran mucho mejores en la década de 1990 que en la primera mitad de la Guerra Fría, desde la perspectiva de EE. UU. algunos de los principales desafíos de la diplomacia coercitiva han vuelto.”* Y agrega: *“En estos contextos geoestratégico y regional, la tradicional preocupación de Beijing durante la Guerra Fría en cuanto a la*

*relación de EE. UU. con Taiwán y Japón, vuelve luego de dos décadas de ausencia*<sup>35</sup> (Christensen, 2011: 224). Al mismo tiempo, la dirigencia política china comenzó a temer que tendencias de largo plazo (crecimiento económico, democratización y continuidad de la interferencia estadounidense) terminaran por darle la independencia a Taiwán. Dicho resultado lo veían como muy probable, a menos que la RPCCh se preparara para tomar medidas coercitivas que demoraran, detuvieran o revirtieran dichas tendencias. Por lo tanto, la aplicación de una estrategia de diplomacia coercitiva – en este caso a través de la realización de ejercicios militares – fue la fórmula por la cual Beijing le hizo saber a Washington y Taipei su negativa a una potencial declaración de independencia de Taiwán (Christensen, 2011). En segundo lugar, la crisis confirmó que EE. UU. se involucraría en el Estrecho de Taiwán si China decidía optar por la vía militar para lograr la reunificación. Consecuentemente, EE. UU. comenzó a ser percibido como el principal obstáculo en la reincorporación de la isla a la República Popular (Shambaugh, 2002 y Goldstein, 2005). Y en tercer lugar, EE. UU. no sólo comenzó a ser percibido como un obstáculo para la reunificación nacional sino también como la mayor amenaza para la paz internacional y para los distintos objetivos de política exterior chinos. En ese sentido, los militares y analistas chinos comenzaron a describir a Washington como hegemónico, expansionista y en la búsqueda de la dominación global. Consecuentemente, para mediados de la década de 1990, EE. UU. pasó a encabezar la lista de temores en materia de seguridad internacional de Beijing (Brzezinski, 1998 [1997]; Shambaugh, 2002; Goldstein, 2005 y Gill, 2007). El resurgimiento del temor hacia EE. UU. puede verificarse en varios documentos oficiales y afirmaciones de sus funcionarios. Por ejemplo, en su Libro Blanco de la Defensa de 1998 se estableció que: *“El hegemonismo y las políticas de poder continúan siendo las principales fuentes de amenazas para la paz y estabilidad del mundo; la mentalidad de la Guerra Fría y su influencia sigue teniendo cierto valor y la ampliación de los bloques militares y el fortalecimiento de las alianzas militares han añadido factores de inestabilidad a la seguridad internacional. Algunos países, apoyándose en sus ventajas militares, representan una amenaza militar a otros países, inclusive recurriendo a intervenciones armadas”* (Shambaugh, 2002: 289). En esa misma dirección, se expresó el director del Departamento de Estrategia de la Academia de Ciencias Militares de China, cuando opinó: *“Desde el final de la Guerra Fría, EE. UU. ha estado buscando construir un mundo unipolar dominado exclusivamente por él. Basándose en sus fuertes capacidades militares, comandando el apoyo de los países desarrollados de occidente y explotando conflictos religiosos, contradicciones étnicas y disputas territoriales alrededor del mundo, ha estado dispuesto a interferir en asuntos*

---

<sup>35</sup> El original en inglés; las traducciones son nuestras.

*internos de otros países e intervino en conflictos regionales, en un esfuerzo para expandir su área de dominación*<sup>36</sup> (Shambaugh, 2002: 297).

En síntesis, luego de la Tercera Crisis del Estrecho de Taiwán, se restauró la *diplomacia coercitiva*, EE. UU. confirmó que se involucraría en la isla si China optaba por la vía militar y Washington no sólo comenzó a ser percibido como un obstáculo para la reunificación nacional sino también como un rival.

### **III.2.b Cambio en la estrategia internacional: la “nueva diplomacia de seguridad”**

Las lecciones aprendidas en la temprana post Guerra Fría, se cristalizaron en una nueva estrategia internacional que surgió hacia 1997 y que se conoce como la “nueva diplomacia de seguridad” o el “nuevo concepto de seguridad”. Dicha estrategia se nutrió tanto de la reciente experiencia internacional como de diversos factores que hacían a la visión global de Beijing. Algunos de esos factores eran históricos, como los Cinco Principios para la Coexistencia Pacífica enunciados por primera vez en la Conferencia de Bandung de 1955<sup>37</sup>, la creencia en la llegada de un mundo multipolar sostenida por Mao en la década de 1970 y la máxima de política exterior de Deng de 1982, la cual advertía que el mundo se encaminaba hacia la paz y el desarrollo, reduciendo las posibilidades de guerra entre las grandes potencias (Pillsbury, 2000). En cambio otros factores eran nuevos como por ejemplo, la participación en foros multilaterales, la cooperación económica, la realización de “asociaciones estratégicas” y el nuevo enfoque sobre los regímenes de no proliferación y de control de armas (Shambaugh, 2002 y Goldstein, 2005).

La nueva diplomacia de seguridad tuvo por objetivo facilitar el ascenso de la RPCh sin generar temores – y por consiguiente políticas de balance – ni en sus vecinos ni en EE. UU., y tener en cuenta las particularidades de la estructura unipolar del sistema internacional. Esto significó comprender tres módulos. El primero refería a la percepción que los vecinos de China se hacían del incremento de su poderío y su relación con la posibilidad de balancear dicho poder a través de una alianza con EE. UU. De esta forma, la dirigencia política china entendió que su acelerado crecimiento económico y su

---

<sup>36</sup> El original en inglés; las traducciones son nuestras.

<sup>37</sup> Los cinco principios son: mutuo respeto por la soberanía e integridad territorial, mutua no agresión, no interferencia en los asuntos internos de los otros Estados, igualdad y mutuo beneficio, y coexistencia pacífica.

agresivo comportamiento en Mischief<sup>38</sup> y en Taiwán habían despertado y despertarían aún más temores en sus vecinos. Complementariamente, Beijing comprendió que despertando dichos temores, generaría incentivos a transformarse en blanco de políticas de balance y facilitaría la continuidad del sistema de alianzas de EE. UU. El segundo módulo entendía que, dadas las asimetrías de poder con EE. UU., sólo se debía confrontar cuando fuese relacionado a los intereses vitales de China<sup>39</sup>. En ese sentido, la dirigencia política china comprendió que entrar en una estrategia de balance con EE. UU. sería inviable o por lo menos altamente costoso. De optar por balancear, China hubiera tenido que acelerar su modernización militar, incrementando sustantivamente su gasto militar. Así hubiese desacelerado su crecimiento o inclusive hubiera estancado a su economía, generando malestar socio-económico y afectando seriamente la legitimidad del PCCh. Adicionalmente, el mayor poderío militar chino podría haberse visto contrarrestado por el inicio de una carrera armamentística en Asia Pacífico (Brzezinski, 1998 [1997]). De esta forma, los líderes chinos entendieron que bajo la estructura unipolar, EE. UU. era la única superpotencia rectora y que sólo debían osar desafiarla o balancearla cuando sus intereses vitales se hallasen en juego. El tercer módulo analizaba la relación entre el objetivo estratégico del crecimiento económico, su ascenso y su correlato en la política exterior. En ese sentido, los líderes en Beijing entendían por ascenso no sólo una mayor jerarquía y prestigio sino – y más importante aún - la continuidad de su acelerado crecimiento económico, para lo cual - tal como a finales de la década de 1970- seguían necesitando un frente internacional estable. Para la política exterior esto significaba que debía evitarse entrar en juegos de poder y guerras en la periferia - como las que habían primado durante la temprana Guerra Fría – dado que dificultarían u obstaculizarían su ascenso económico (Gill, 2007; Goldstein, 2005 y Zhang y Tang, 2006).

---

<sup>38</sup> En 1995, Filipinas descubrió que China había construido un pequeño puesto militar en el Arrecife de Mischief, ubicado en las islas Spratly en el Mar Meridional Chino, zona en disputa. Según Manila, el arrecife se encontraba a menos de 150 millas de su isla de Palawan y por lo tanto dentro de su Zona Económica Exclusiva. La ocupación unilateral de China provocó una serie de choques navales y una crisis diplomática, donde Manila resultó perdedor (Klare, 2003).

<sup>39</sup> Por intereses vitales, Dai Bingguo – viceministro de Relaciones Exteriores de China y principal asesor del Comité Central del PCCh en asuntos internacionales - comprende la estabilidad política doméstica, es decir el mantenimiento del monopolio político en manos del PCCh, la integridad territorial y la unificación nacional, lo que significa la recuperación de Taiwán, la absorción de las islas Paracel y Spratly en el Mar Meridional Chino (disputadas con varios Estados del ASEAN) y las islas Pratas y Senkaku/Diao Yu Tai (disputadas con Japón), y la garantía de la continuidad del crecimiento económico (Dai, 2010). Íntegramente relacionado con esto último, podría agregarse el control y la seguridad de las líneas marítimas de comunicación (Holmes y Yoshihara, 2008 y Kissinger, 2011). Así no es casualidad que las mayores confrontaciones con EE. UU. se dieran en relación a Tiananmen que, desde la perspectiva de Beijing había afectado la estabilidad política y el liderazgo del PCCh, y a la figura del Dalai Lama, que afectaba la integridad territorial. A su vez la prioridad que se le otorga al PLAN y a la PLAAF en cuanto a gasto y modernización se corresponde con la necesidad de ganar capacidad de proyección de poder en torno a Taiwán y las islas en disputa.

Según Shambaugh, la nueva diplomacia de seguridad planteó una visión de China para las relaciones internacionales y la seguridad internacional que se entiende como alternativa a la perspectiva estadounidense. En primer lugar, reveló la insatisfacción de China con el orden unipolar dominado por EE. UU. En segundo lugar, afirmó el rechazo de la RPCh a la resolución de conflictos vía la coerción o el uso de la fuerza, tal como lo manifestara en reiteradas oportunidades en el Consejo de Seguridad de la ONU. En tercer lugar, ilustró un rol pro-activo para China en los asuntos internacionales y su aspiración a ser tratado como un “poder global”. En cuarto lugar, la nueva estrategia fue formulada como respuesta a la expansión estadounidense<sup>40</sup> que en gran medida era entendida como una estrategia de contención contra ellos (Shambaugh, 2002).

Teniendo como objetivo general ascender sin ser balanceados, pueden identificarse tres objetivos específicos:

- 1) Mantener la estabilidad internacional y favorecer así el desarrollo económico.
- 2) Aumentar su riqueza e influencia internacional pero de forma de no despertar temores en sus vecinos y, por el contrario, garantizándoles sus intenciones benignas.
- 3) Contener, relativizar y esquivar la preponderancia del poder estadounidense en Asia Pacífico, pero sin confrontar abiertamente (Gill, 2007).

Según Zbigniew Brzezinski, la nueva estrategia china buscó un aumento pacífico de su papel en la región, lo cual facilitaría la dilución del poder estadounidense hasta el punto en que Washington debiera recurrir a Beijing como aliado. Pero esta meta debía perseguirse sin que se precipitara un fortalecimiento del sistema de alianzas estadounidense, ni tampoco el reemplazo del poderío norteamericano por el japonés (Brzezinski, 1998 [1997])<sup>41</sup>.

### *III.2.b.1 Las políticas de la “nueva diplomacia de seguridad”*

En función de los objetivos específicos, la nueva diplomacia de seguridad delimitó tres políticas principales: una mayor y más activa participación en foros multilaterales, el

---

<sup>40</sup> Por expansión se entienden políticas como la ampliación de la OTAN hacia Europa Oriental, la revitalización de las alianzas de seguridad en Asia Pacífico y el establecimiento de vínculos y relaciones más estrechas con Estados del Sudeste Asiático y Asia Central.

<sup>41</sup> En relación a los objetivos específicos puede decirse que existe un consenso entre los distintos analistas de la política exterior china. Por ejemplo, Jonathan Pollack habla de tres objetivos muy similares: 1) no llamar la atención de EE. UU.; 2) prevenir una posible coalición de balance que limite sus opciones y 3) evitar y desalentar la formación de una respuesta regional coordinada ante su creciente poderío (Pollack, 2006).

establecimiento de “asociaciones” y “asociaciones estratégicas” con las grandes potencias y Estados claves, y una revisión de su política de no proliferación y control de armas.

Los formuladores de la nueva diplomacia de seguridad decidieron que China debía tener una mayor participación en foros multilaterales como forma de demostrar sus intenciones benignas. Más específicamente, debía participar y ganar protagonismo en foros y arreglos institucionales, preferentemente de carácter regional y relativos a la temática de la seguridad. Esta decisión representó un giro en relación a la tradicional postura de la RPCh, la cual asumía que dichos espacios se encontraban dominados por Washington y que por lo tanto resultaban contrarios a los intereses chinos *per se*. De este modo, para resolver temas vinculados a sus intereses vitales, los líderes chinos preferían la negociación bilateral donde creían que podían imponer su poder y no serían diluidos por la influencia de EE. UU. y sus aliados. Pero luego de mandar funcionarios en calidad de observadores por unos años, Beijing descubrió que EE. UU. no controlaba esos foros y que tampoco tenía un gran interés en participar en ellos (Shambaugh, 2005). Para mediados de la década de 1990, Beijing cambió su concepción sobre los foros multilaterales y comenzó a participar más activamente. Paralelamente, descubrió que su participación en los foros ayudaba a aliviar las preocupaciones de sus vecinos. Y haciendo un cálculo de costo-beneficio, comprendió que aceptar las limitaciones de los foros era una opción preferible a la posibilidad de caer en un aislamiento internacional, similar al experimentado tras Tiananmen (Goldstein, 2005). Habiendo recalculado sus opciones, la RPCh emprendió una amplia batería de políticas (estrechamiento de los lazos de seguridad, generación de medidas de construcción de confianza y medidas de diplomacia militar para lograr mayor transparencia) tendientes a revertir su imagen y ganarse la confianza de sus vecinos. En ese sentido, China hizo un verdadero esfuerzo para comprometerse en los foros, tender hacia una mayor interdependencia y en algunos casos, llegó a limitar sus intereses soberanos. Si bien muchas de estas iniciativas se dieron con Estados extra-regionales, la prioridad para Beijing fue trabajar con sus vecinos (Shambaugh, 2005 y Gill, 2007).

Por su parte los Estados del ASEAN (los países más preocupados por el ascenso de China) tenían un gran interés en ver participar a Beijing en los foros y arreglos institucionales regionales. Según investigadores como Amitav Acharya, Joakim Öjendal y Evelyn Goh, los Estados del ASEAN tenían una estrategia que pretendía absorber e implicar a la RPCh y EE. UU. en una red de foros multilaterales y acuerdos regionales de

seguridad, con el objetivo de hacerlos partícipes y generarles un interés o incentivo en la estabilidad regional. Los mecanismos para implicarlos eran múltiples e incluían la creación de acuerdos de libre comercio, tratados de cooperación, políticas de intercambio, foros de seguridad o cualquier otra iniciativa que significara aumentar los grados de interdependencia. Si bien EE. UU. era el principal Estado a captar, también apuntaban a China, dado que los Estados del ASEAN consideraban que captándola tendrían la posibilidad de influir en su comportamiento. Según los funcionarios de los países del ASEAN, la incorporación de la RPCh podría inducirla a moderar su comportamiento de política exterior y, al mismo tiempo, incrementar el costo político-diplomático de una conducta agresiva. Esta estrategia se basaba en la suposición del inevitable ascenso de China y por lo tanto, en que los países del ASEAN debían protegerse de potenciales turbulencias o comportamientos ofensivos a través de acuerdos y arreglos institucionales (Acharya, 2003-04; Öjendal, 2004; Shambaugh, 2005 y Goh, 2007-08).

Lógicamente, la participación en los foros multilaterales se moldeaba a los objetivos de la estrategia de la nueva diplomacia de seguridad. En primer lugar, se buscaba reducir la tensión regional a través de su participación en foros multilaterales y así enfocarse en la reforma económica y asuntos domésticos. En segundo lugar, el compromiso activo en foros multilaterales (especialmente aquéllos referidos a la temática de la seguridad) le permitía a China extender su influencia y poder pero de forma que no atemorizaba a sus vecinos. Y en tercer lugar, el compromiso activo en foros multilaterales le permitía a China contrarrestar o eludir la influencia estadounidense en Asia Pacífico, al mismo tiempo que se evitaba caer en una confrontación abierta o balance (Gill, 2007).

Existiendo una multiplicidad de foros multilaterales, China decidió priorizar su involucramiento y sus esfuerzos diplomáticos en el Foro para la Cooperación Económica de Asia Pacífico (por sus siglas en inglés, APEC), el Foro Regional de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (por sus siglas en inglés, ARF) y la Organización de Cooperación de Shangai (OCS). Todos estos son regionales y, con la excepción de APEC, todos lidian con temas relativos a la seguridad (Gill, 2007).

La segunda política propuesta fue la búsqueda de mejores relaciones bilaterales con las grandes potencias y Estados claves para facilitar su ascenso y evitar una posible reacción de balance. El medio que se utilizó fue el establecimiento de “asociaciones” y “asociaciones estratégicas”, con las cuales se buscaba transmitir confianza, mejorar los

vínculos y reducir las distintas sospechas e inquietudes que despertaba su ascenso. La figura de la “asociación” no fue elegida al azar sino que se correspondía con la histórica negativa de la dirigencia política china a entrar en alianzas y tener que perder grados de independencia en su política exterior. Asimismo, las asociaciones le permitían tener cierto atractivo de las alianzas pero le concedían una significativa flexibilidad. Esta política se basaba en asumir que, cultivando relaciones con cada una de las potencias, se les generarían incentivos para cooperar y no para rivalizar con China. En el largo plazo, Beijing especulaba con que estas asociaciones - y especialmente las denominadas “asociaciones estratégicas” – se constituyeran en un enfoque alternativo al esquema de seguridad estadounidense para Asia. Consecuentemente, los Estados blanco de esta política serían aquellos que más posibilidades tuvieran de constituirse en actores de un mundo multipolar. En correspondencia con esta política, desde 1993 China ha venido estableciendo asociaciones con Brasil, la Unión Europea, Francia, India, Japón, Rusia, Gran Bretaña, EE. UU. y los países del ASEAN<sup>42</sup> (Goldstein, 2005 y Gill, 2007).

Lógicamente la relación con EE. UU. era prioritaria para China y esta importancia se correspondía con una serie de evaluaciones estratégicas que hizo su dirigencia política. En primer término, una relación estable y fluida con EE. UU. era necesaria para garantizar un frente internacional pacífico y estable que le permitiera a China enfocarse en su crecimiento económico. En segundo lugar, las exportaciones chinas necesitaban acceso al mercado estadounidense que, junto con las exportaciones a Europa, constituían el grueso del superávit de su balanza comercial. Al mismo tiempo, se requería la continuidad de las inversiones estadounidenses en China y la transferencia de tecnologías, conocimientos y prácticas empresariales para continuar modernizando su economía. En tercer lugar, tal como lo había demostrado la Tercera Crisis del Estrecho de Taiwán, China debía asumir la injerencia de EE. UU. en relación a la cuestión de Taiwán. Y en cuarto lugar, se necesitaba de un diálogo fluido con EE. UU. en función del posicionamiento de China en el tablero geopolítico de Asia (Oviedo, 2005 y Goldstein, 2005). En síntesis, la nueva estrategia internacional de China debía poseer un enfoque constructivo en su relación con la única superpotencia; el establecimiento de una “asociación estratégica” debía servir en ese sentido (Goldstein, 2005).

En octubre de 1997, Jiang visitó EE. UU. y junto al presidente Clinton firmaron una declaración conjunta, donde se expresaba la voluntad de avanzar “*hacia una constructiva*

---

<sup>42</sup> Si bien esta política comenzó con anterioridad a la nueva diplomacia de seguridad, puede afirmarse que como producto de su objetivo y lineamientos es covalente e instrumental a la nueva diplomacia de seguridad.

*asociación estratégica para el siglo XXI*". Según Eduardo Oviedo, la redacción de la declaración no fue casual, deliberadamente se utilizó el potencial "hacia" y no se expresó en tiempo presente. Beijing no pudo lograr establecer una "asociación estratégica" y debió conformarse con un "entendimiento estratégico" flexible que involucraba diversos aspectos (Oviedo, 2005). No obstante, ambas partes reconocieron la necesidad de trabajar en forma conjunta. Asimismo, tanto Clinton como Jiang enfatizaron que la asociación serviría para captar los mutuos beneficios económicos, las ventajas de realizar consultas de forma más directa - y así prevenir crisis - y manifestaron que no debían permitir que ciertos problemas y divergencias obstaculizaran la persecución de los objetivos estratégicos comunes (Goldstein, 2005). No obstante los esfuerzos diplomáticos y el establecimiento de 29 temas de cooperación, el comunicado de 1997 de ninguna manera se encontraba a la altura de sus predecesores de 1972, 1978 y 1981. Sencillamente, la relación sino-estadounidense no encontraba un aglutinante tal como en su momento lo fue la amenaza soviética (Kissinger, 2011), ni tampoco hallaba una fórmula para administrar de forma efectiva los problemas que emergían (Goldstein, 2005).

La tercer política fue una revisión de la política de no proliferación y control de armas, la que implicó que China reformulara algunos de sus históricos resquemores y escepticismos en relación a la temática. Históricamente, la dirigencia política china había entendido a estos tratados como instrumentos de las superpotencias para "congelar" su oligopolio del poderío nuclear e imposibilitar o dificultar el desarrollo de armas estratégicas por parte de Estados como China. A partir de la década de 1980, Beijing se transformó en un activo proveedor de armas y tecnologías avanzadas a países como Irán, Pakistán, Arabia Saudita y Siria<sup>43</sup>. La década de 1990 marcó el ingreso de India y Pakistán al club nuclear y se experimentaron nuevas tensiones regionales como producto de los redoblados esfuerzos de Corea del Norte e Irán por hacerse del arma nuclear. Consecuentemente, la no proliferación se volvió uno de los principales temas de la agenda internacional y, teniendo en cuenta ese escenario, EE. UU. jerarquizó su interés en sostener y promover a los regímenes de no proliferación y los acuerdos sobre venta de armas y tecnologías duales. En ese sentido, se sancionaron una serie de acuerdos y tratados como la Convención de Armas Químicas (1993), la extensión indefinida del Tratado de No Proliferación Nuclear (1995) y el Tratado de Prohibición Completa de

---

<sup>43</sup> Como se vio en el anterior capítulo, el incremento de las exportaciones de armas en la década de 1980, se explica como mecanismo de financiación y de adaptación de la industria militar a los tiempos de la reforma económica y a la lógica fiscal como criterio ordenador de las reformas en el sector militar.

Ensayos Nucleares (1996). A pesar de los avances, subsistían temas pendientes que EE. UU. y sus aliados no podían resolver por sí solos. Puntualmente, le preocupaba a Washington que la transferencia tecnológica de Beijing les permitiera a Estados como Irán y Corea del Norte incrementar sus capacidades disuasivas, aumentándole así el costo de una intervención militar. Por lo tanto, EE. UU. tenía incentivos en negociar con China para que Beijing eliminara o redujera sus lazos nucleares con Irán y Pakistán y sus ventas de tecnologías militares, nucleares y misilísticas. Como contrapartida, Beijing tenía un interés en cooperar. Por un lado, ganaba en términos diplomáticos: anulando o reduciendo sus transferencias tecnológicas, China tenía la oportunidad de demostrar que era una potencia responsable y que su ascenso no generaba inestabilidad. Paralelamente, las potenciales pérdidas comerciales de las empresas chinas se verían compensadas por el sustantivo aumento del gasto militar que China experimentó a partir de la década de 1990. Por otra parte, esta política también se correspondía con los objetivos de la nueva diplomacia de seguridad. En ese sentido, tomando una postura más constructiva en relación a la no proliferación y el control de armas, Beijing reducía la tensión en su frente internacional, facilitándole enfocarse en el crecimiento económico y los asuntos domésticos (Gill, 2007). Así Beijing abandonó su postura de activa proliferación, dejó de autoexcluirse de los regímenes de no proliferación y de los acuerdos de control de armas y pasó a participar con un enfoque constructivo (Shambaugh, 2002; Goldstein, 2005 y Gill, 2007).

En el marco de esta política, China ingresó en la Convención para la Protección Física del Material Nuclear (1989), participó en las Conversaciones Permanentes sobre el Control de Armas en Medio Oriente (1991), accedió al Tratado de No Proliferación (1992) y en 1995 apoyó su extensión indefinida, aceptó el Régimen de Control de Tecnologías Misilísticas pero en su versión de 1987 (1992), participó del Registro de Armas Convencionales de Naciones Unidas (entre 1992 y 1996), aceptó la Convención sobre Armas Químicas (1993) y ratificó el tratado en 1997, firmó el Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares aunque no lo ratificó, pese a lo cual no ha realizado ninguna prueba nuclear desde su firma, participó en los diálogos del Grupo Australia (1997), ingresó al Comité Zangger (1997), ingresó a la Organización para la Prevención de las Armas Químicas (1997) y participó en el Acuerdo Wassenaar para el control de las exportaciones de tecnologías duales (1998). Y por fuera de los espacios multilaterales, China cooperó con EE. UU. para incentivar a Corea del Norte a aceptar la desnuclearización de la Península Coreana y tiempo más tarde, participó y auspició las Conversaciones a Seis Bandas sobre la Seguridad en Corea (Gill, 2007).

Como resultado de la nueva diplomacia de seguridad, para principios de la década de 2000, la RPCh pasó a ser vista como un buen vecino, un socio constructivo y una potencia partidaria del *status quo*. Esta nueva imagen debe remarcararse dado que apenas unos diez años atrás, se temía y se especulaba con la posibilidad de una China devenida en un Estado Canalla (*rogue state*) o una potencia militar hostil. Por el contrario, la reputación y prestigio de la RPCh en Asia y en el mundo nunca fue mejor (Shambaugh, 2005). La nueva estrategia internacional le permitió a China proseguir en su ascenso, no generar mayores resquemores en sus vecinos y balancear a EE. UU. en cuanto a sus intereses vitales.

### ***III.2.c Hacia una estrategia de balance***

Si bien la nueva diplomacia de seguridad respetaba el peso estratégico de EE. UU. - y en esa dirección Beijing buscaba mantener buenas relaciones con Washington - esto no significaba que China no pudiera o no debiera balancear a EE. UU. cuando sus intereses vitales se hallaban en juego. La RPCh no tenía intención de abandonar su aspiración a una mayor influencia mundial, aún si entrase en conflicto con la voluntad de EE. UU. de prolongar su “momento unipolar”. En este contexto, la búsqueda de una “asociación estratégica” con Washington era para Beijing simplemente un vehículo destinado a lidiar contra potenciales restricciones de EE. UU. a su ascenso. Por lo tanto, la relación cooperativa sino-estadounidense se encontraba condicionada a que EE. UU. no buscara afectar el núcleo duro de los intereses vitales de la RPCh (Goldstein, 2005). Pero aún cuando ambas partes no buscaban afectar la relación, a partir de finales de la década de 1990, distintos problemas coyunturales comenzaron a surgir y perjudicaron la relación bilateral. Particularmente crítica resultó la Guerra de Kosovo y la voladura de la embajada china en Belgrado. Por otra parte a principios de la década de 2000, arribó al poder una nueva generación de líderes, quienes reevaluaron su auto-percepción del poder relativo de China y experimentaron una mayor confianza, autoestima y orgullo (Kissinger, 2011). Sumados ambos factores, la RPCh se encontró más propensa a cambiar su estrategia de la nueva diplomacia de seguridad por una estrategia de balance.

#### ***III.2.c.1 EE. UU. como un rival agresivo y poderoso***

A menos de un año de la firma del comunicado conjunto comenzaron a surgir problemas. En 1998, China ordenó la represión contra disidentes políticos y religiosos y – ante los ojos de la opinión pública estadounidense - su imagen se volvió a asemejar a la de junio

de 1989. A pesar de haber reconocido la importancia de no permitir que problemas y divergencias obstaculizaran la persecución de los objetivos estratégicos comunes, a la dirigencia política estadounidense le resultó muy difícil ignorar flagrantes violaciones a los derechos individuales, por parte de un Estado que pretendía ser “socio estratégico” (Goldstein, 2005). Al año siguiente, se publicó en EE. UU. una investigación elaborada por un comité de la Cámara de Representantes que denunciaba el robo de informaciones y conocimientos relativos a armas termonucleares, tecnologías espaciales y misilísticas estadounidenses por parte de agentes de la RPCh. La investigación – conocida como el “informe Cox” – tuvo amplias repercusiones en la sociedad estadounidense y favoreció la persistencia de la imagen de China como la dictadura cercana a un Estado Canalla (Oviedo, 2005). También ese año, se dio a conocer una investigación del FBI en la cual se descubría que oficiales de inteligencia del PLA habían contribuido al Partido Demócrata – a través de las empresas comerciales de las FF. AA. - en un intento de comprar influencia. El caso repercutió en China y en julio de 2000, el ex director de inteligencia del ejército – Ji Shengde – fue sentenciado por cargos de corrupción y contrabando. Entre otros cargos se destacaba una contribución de 300 000 dólares al Partido Demócrata, durante la campaña electoral de 1996 (Shambaugh, 2002). Al año siguiente, durante la campaña electoral de 2000, George W. Bush advirtió que China no era un “socio estratégico” sino un “competidor estratégico”. Esta enunciación se basó en el creciente consenso bipartidista que afirmaba que la búsqueda de una asociación estratégica con China era ingenua y que podía compararse con la frustrada política del *détente* de mediados de la década de 1970 para con la URSS. Complementariamente, su equipo de campaña de política exterior presentó el denominado “Informe Armitage”; se trataba de un documento de trabajo que proponía un cambio en la política hacia China. El informe proponía alejarse de la política de compromiso (*engagement*) - que caracterizó a la Administración Clinton – y desarrollar un enfoque más cercano a una política de contención. En ese sentido, proponía un fortalecimiento del sistema de alianzas en Asia Pacífico y un incremento en las ventas de armas a Taiwán (Goldstein, 2005 y Gill, 2007). Si bien los problemas arriba mencionados repercutieron en la relación bilateral, ninguno tuvo el impacto que representó la Guerra de Kosovo y la voladura de la embajada china en Belgrado en mayo de 1999.

La Guerra de Kosovo debe entenderse en el marco de la continua expansión de EE. UU. y la Unión Europea hacia el ex espacio soviético de Europa Oriental. En ese sentido, a lo largo de la década de 1990, Bruselas y Washington integraron a los ex Estados satélites de la URSS a su órbita geopolítica, a través del ingreso a la OTAN primero y a la Unión

Europa luego (Brzezinski, 1998 [1997]). Frente al empeoramiento de la situación de la minoría albanesa en Serbia, EE. UU. y sus aliados europeos vieron la oportunidad de extender su esfera de influencia. Consecuentemente, Washington y Bruselas trataron de promover una acción en el Consejo de Seguridad de la ONU. Pero allí entendieron que se encontrarían con el veto de Rusia y China, quienes veían en una posible intervención militar en Serbia un peligroso ejemplo susceptible de ser utilizado en su contra. China temía que sirviera de excusa para apoyar a las minorías étnico-religiosas del Tíbet y Xinjiang. Por su parte, Rusia temía que fuese utilizado para avalar las pretensiones independentistas de Chechenia u otras repúblicas del Cáucaso. Previendo esta negativa, EE. UU. y sus aliados europeos eludieron al Consejo de Seguridad y decidieron actuar por su cuenta a través de la OTAN.

Para EE. UU. y la U.E. el resultado de la Guerra de Kosovo fue una extensión de su esfera de influencia hacia los Balcanes, donde históricamente había prevalecido el predominio de Moscú. En cambio para Rusia y China, el resultado no fue auspicioso. La guerra significó una señal de alerta que indicaba un cambio en la política exterior estadounidense, la cual se volvió más agresiva y unilateral. Ambos Estados percibieron que la brecha de poder en favor de EE. UU. se había incrementado, poniendo en riesgo sus intereses de largo plazo, quedando expuestos a un mayor grado de vulnerabilidad y generando una mayor desconfianza sobre el futuro del accionar estadounidense (Battaleme, 2004). Particularmente para la dirigencia política china, la Guerra de Kosovo fue una confirmación de la percepción que se había evaluado en 1996, tras la Tercera Crisis del Estrecho de Taiwán. Dicha percepción se volvió más tétrica como producto del bombardeo contra su embajada en Belgrado<sup>44</sup> y del avance del poderío militar estadounidense que nuevamente asombró a los uniformados chinos (Shambaugh, 2002). Todo esto condujo a un debate en la dirigencia política china que cuestionó la conveniencia de seguir aplicando la estrategia de la nueva diplomacia de seguridad.

Habiendo percibido a EE. UU. como un rival y como una potencia que incrementaba su poder militar y su agresividad<sup>45</sup>, las líneas duras en Beijing comenzaron a proponer un

---

<sup>44</sup> El 7 de mayo de 1999 aviones de la OTAN confundieron a la embajada con la Oficina de Abastecimiento y Compras de la Dirección Federal de Armamento del Estado serbio. La reacción de China no se hizo esperar y tanto su gobierno como su sociedad se manifestaron enfáticamente contra lo sucedido y reclamaron disculpas (Oviedo, 2005).

<sup>45</sup> La percibida agresividad estadounidense de 1999 se prolongó a lo largo de la Administración Bush (h) y se volvió más fuerte luego de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. En la mente de los líderes en Beijing, los atentados impulsaron en Washington una política exterior expansionista, agresiva y unilateral. La guerra de Afganistán, su posterior ocupación y la instalación de bases aéreas en Asia Central, lo confirmaron. La nueva y preocupante percepción de Beijing, le generaría la idea de un nuevo equilibrio de

cambio en la estrategia internacional. Justificaban su posición argumentando que se había acabado la “tendencia hacia la paz y el desarrollo” que Deng había anticipado a comienzos de la década de 1980 y que EE. UU. había abandonado su política de concertación en la ONU para pasar a actuar de forma unilateral y en función de su capacidad militar (Battaleme, 2004). Por consiguiente, no había grandes posibilidades de establecer una verdadera relación cooperativa con Washington. Para los “halcones” de no cambiar la estrategia internacional, EE. UU. podría aprovecharse de la cooperación china para avanzar en sus objetivos “hegemónicos”. Como ejemplo, podía presentarse la cooperación de China en materia de no proliferación. Siguiendo el razonamiento de las líneas duras, haber cedido en temas de no proliferación y discontinuado la venta de tecnología nuclear y misilística a Estados como Irán, sólo había resultado favorable a la prolongación del predominio estadounidense en Medio Oriente. Como contrapartida los “halcones” chinos proponían una nueva estrategia que debía asumir la casi no existencia de márgenes para cooperar con EE. UU., y la necesidad de profundizar la relación con Rusia y otros Estados que se oponían a la hegemonía americana. En síntesis, una estrategia donde predominara el balance y no la cooperación (Goldstein, 2005).

Contrarios a los argumentos de los “halcones”, se encontraba la posición de Jiang Zemin y sus partidarios. Según Kissinger, Jiang fue el último presidente para quien el sostenimiento del diálogo sino-estadounidense era un activo por sí mismo (Kissinger, 2011). Siguiendo este principio, el presidente chino rechazó la percepción que los “halcones” habían elaborado de EE. UU. por considerarla un estereotipo de los partidarios más extremos de la contención. Dicho estereotipo no reflejaba a la totalidad de la dirigencia política estadounidense, ni tampoco era útil para explicar las ideas y políticas de los hacedores de la política exterior. Jiang y sus partidarios entendían que la relación sino-estadounidense era compleja y diversa, comprendían que hacia dentro de los funcionarios estadounidenses había tanto “halcones” como “palomas” y advertían que la política norteamericana hacia China se constituía de matices tanto de contención como de compromiso. Reformular la estrategia internacional – haciéndola más cercana a una estrategia de balance - sería fomentar en Washington una reacción que conduciría hacia una profecía auto-cumplida. Para fines de 1999, Jiang y sus partidarios ganaron el debate y arribaron a la conclusión que, bajo las circunstancias del momento, no había alternativas o sustitutos a la necesidad de sostener positivas relaciones con Washington.

---

poder en Asia Central favorable a EE. UU. (Berman, 2005). En 2003 con la Guerra de Irak, la percepción de Washington como potencia agresiva se confirmó por tercera vez. En conclusión, se asumía que si bien EE. UU. no representaba una amenaza a los intereses vitales de la RPCh, sí personificaba un peligro para el balance de poder regional, dada la cada vez mayor injerencia de Washington en espacios que anteriormente se le hallaban cerrados (Battaleme, 2004).

De forma subyacente a esta argumentación, se encontraba una estricta lectura del balance de poder, la cual concluía que el poder relativo de EE. UU. era muy superior al de China. Asimismo se necesitaban de buenas relaciones con Washington en función de seguir apuntalando el crecimiento económico (Goldstein, 2005).

### *III.2.c.2 La cuarta generación de líderes y la nueva auto-percepción*

Entre los años 2002 y 2004, ascendió al poder la denominada cuarta generación de líderes, encabezada por el presidente Hu Jintao y el premier Wen Jiabao. A diferencia de las anteriores generaciones, les correspondió a ellos gobernar una China cuyo poderío era por primera vez más real que potencial. Tras casi 30 años de ininterrumpido y acelerado crecimiento económico, la cuarta generación se hizo con una nueva auto-percepción de su poder relativo que alimentó una mayor confianza, orgullo y autoestima (Kissinger, 2011).

En gran medida, la nueva auto-percepción se basaba en su formidable crecimiento económico, el cual fue definido por el economista Jeffrey Sachs como el mayor éxito en la historia del desarrollo económico (Zakaria, 2008). Pero tan importante como sus logros, eran las expectativas optimistas a mediano plazo. Dichas expectativas se fundamentaban en un generalizado consenso entre economistas e investigadores, que predecían una continuación del crecimiento económico. En primer lugar, anticipaban que la economía china seguiría creciendo en forma sostenida. Si bien dejaría de crecer a una tasa de dos dígitos y comenzaría a converger hacia un ritmo de crecimiento similar al de los países de renta media, su crecimiento seguiría siendo vigoroso en relación a otras economías. Y en segundo lugar, vaticinaban que en el mediano plazo, la economía china superaría a la estadounidense. En cuanto a esta última predicción, la estimación más arriesgada -elaborada por *Global Insight* - afirma que China arribará al PBI de EE. UU. en 2013 (Elwell, Labonte y Morrison, 2007). Por su parte, el economista especializado en crecimiento económico Angus Maddison estimó que la economía china alcanzará la primacía en 2015 (Maddison, 2007). *Economist Intelligence Unit* evaluó que la RPCh superará a EE. UU. antes de 2018 (Elwell, Labonte y Morrison, 2007). Finalmente la revista *The Economist* hizo la estimación más conservadora y argumentó que la economía china superará a la estadounidense en 2019 (The Economist, 2010).

Lógicamente, haciéndose de un PBI cada vez mayor, la RPCh podrá movilizar y extraer mayores recursos para la creación de su poder militar. Según Mearsheimer, una vez

alcanzado el PBI de EE. UU., China se transformaría en un potencial hegemón regional que no podría ser contenido ni sumando las fuerzas de Rusia, Japón, India, Corea del Sur y Vietnam. No sólo la RPCh sería mucho más rica que cualquiera de sus rivales sino que su población le aportaría un ejército mucho mayor que Japón y Rusia juntos. Y si la economía china alcanzase un PBI *per capita* similar al de Japón, habría superado holgadamente al PBI de EE. UU., y advierte que se transformaría en una amenaza nunca enfrentada por Washington. *“Ni la Alemania del Kaiser Guillermo, ni el Japón Imperial, ni la Alemania Nazi, ni la Unión Soviética tenían el poder latente que tenía Estados Unidos durante sus confrontaciones. Pero si China llegara a volverse un gigantesco Hong Kong, tendrá un poder latente del orden de cuatro veces el de Estados Unidos, permitiéndole a China ganar una ventaja militar decisiva sobre EE. UU. en el Noreste Asiático”*<sup>46</sup> (Mearsheimer, 2001: 401). Pero aún cuando todavía estas cifras son estimaciones, son susceptibles de trasladarse a la política exterior y más precisamente hacia una estrategia de balance. Para el Realismo Neoclásico esto es posible dado que reconoce la existencia de una transmisión imperfecta entre los recursos materiales y la política exterior (Zakaria, 2000 [1998]). Esto significa que la dirigencia política china podría estar descontando su ascenso y comenzando a actuar en función del poder relativo que todavía no posee pero que considera inminente.

A comienzos de 2005, la nueva auto-percepción de China comenzó a reflejarse en crecientes sospechas y preocupaciones por parte de Washington. Según Aaron Friedberg, EE. UU. observó que cada vez había más problemas y que los intereses comunes ya no eran tan compatibles como solía creerse. A las tradicionales preocupaciones en cuanto a las negociaciones con Corea del Norte y su activa diplomacia en el Sudeste Asiático (la denominada estrategia de “la ofensiva del encanto”), se sumó un activismo chino de carácter más global (mayor interacción con Europa, Latinoamérica, África y Medio Oriente) con vistas a expandir su influencia política más allá de Asia Pacífico. Asumiendo una perspectiva Realista, Friedberg afirma que todas las preocupaciones sobre China se desprenden de una única variable, esto es su creciente poder relativo, y más específicamente, la mayor capacidad de transformar su poder potencial en poder militar. En palabras del autor: *“Un PBI que crece aceleradamente hace comparativamente fácil para la RPCh sostener un prolongado y amplio esfuerzo militar y, en años recientes, el gasto chino en armas y equipamiento militar ha crecido a un ritmo impresionante. Los crecientes niveles de productividad, de ingresos per cápita y de competencia tecnológica que acompañan al crecimiento*

---

<sup>46</sup> El original en inglés; las traducciones son nuestras.

*económico, deberían también trasladarse hacia una mayor habilidad tanto para absorber sofisticadas armas importadas como para eventualmente, desarrollar indígenamente tales armas". Y concluye: "Hay buenas razones para esperar que en los próximos años China pueda ser capaz de crear y desplegar cada vez más avanzados sistemas militares"*<sup>47</sup> (Friedberg, 2005: 18).

Finalmente, en 2008 se sucedieron una serie de sucesos azarosos que magnificaron el poder relativo de China. Wohlforth denomina a estos sucesos "eventos catalizadores". Estos actúan como bisagras que les sugieren a los líderes de Estado una nueva correlación de fuerzas, la cual favorece la aplicación de una nueva política o estrategia internacional basada en una revisión optimista del balance de poder y del prestigio internacional. En el caso de la URSS, los eventos catalizadores fueron la victoria en la Segunda Guerra Mundial, el lanzamiento del *Sputnik*, el arribo a la paridad nuclear y la *détente* con EE. UU. (Wohlforth, 1993). En el caso de China, estudiado en esta investigación, ocurrieron sucesos como la crisis financiera, el inicio de la recesión global y el estancamiento en las guerras de Afganistán e Irak, que afectaron la percepción del poder relativo de EE. UU. Y como contrapartida, sucedieron eventos como los Juegos Olímpicos de Beijing, la continuidad del crecimiento económico en China y el cumplimiento de los 30 años de la reforma económica, que favorecieron la percepción del poder chino (Kissinger, 2011). La combinación de estos eventos catalizadores fortaleció la nueva auto-percepción de Beijing; sintiéndose con una mayor confianza, orgullo y autoestima la dirigencia política china experimentó una mayor propensión a optar por una nueva estrategia más próxima al balance.

### **III.3 Poderío militar de la RPCh: De la reconversión a la construcción de una economía dual**

En este apartado se describirán y explicarán los mecanismos de movilización de recursos que nutren el poderío militar de la RPCh. En primer lugar, se desarrollarán los distintos motivos que explican el resurgimiento del gasto militar a comienzos de la década de 1990 y su continuación en la década de 2000. En segundo lugar, se analizarán las sucesivas reformas de la defensa de 1992, 1998 y 2003, que apuntalaron las industrias militares chinas, volviéndolas más competitivas y permitiéndoles dar un salto cualitativo. Finalmente, se presentará el estado de la situación militar de la RPCh hacia 2008.

---

<sup>47</sup> El original en inglés; las traducciones son nuestras.

### **III.3.a El resurgimiento del gasto militar**

La Guerra del Golfo Pérsico, la sorprendente demostración del poder de las FF. AA. estadounidenses y el impacto que generó en la dirigencia política y militar china, se constituyeron en la primera razón que motivó el resurgimiento del gasto militar de China. Con la guerra, los líderes chinos tomaron nota de una serie de cambios en su naturaleza y descubrieron la denominada Revolución en los Asuntos Militares (RAM). Esta revolución es una suerte de versión moderna de la guerra relámpago, donde se combina y maximiza el poder de fuego de las distintas armas como producto de la incorporación de las tecnologías de la información. En el campo de batalla, la RAM significa velocidad, maniobrabilidad, flexibilidad y retención del elemento sorpresa. *“La doctrina militar que antes estaba reservada a las unidades de guerra especiales como los comandos, ahora se emplearía inclusive para las unidades regulares, las cuales deberían forzar al máximo sus líneas de abastecimiento avanzando de forma rápida como unidades de primera línea”* (Battaleme, 2004: 68). El objetivo final de la RAM es producir victorias rápidas, movilizandando relativamente pocos hombres y sufriendo pocas bajas. Sin embargo, dados los cuantiosos recursos tecnológicos que su aplicación demanda, la RAM queda reservada a los Estados más avanzados del sistema (Battaleme, 2004). La Guerra del Golfo Pérsico reveló para las autoridades chinas que – a pesar de los esfuerzos emprendidos en la década de 1980 – todavía se hallaban muy lejos de la frontera tecnológica. Según distintos analistas, la guerra actuó como *shock*<sup>48</sup>, convenció a los líderes chinos de su muy rezagada situación y de que debían acelerar sus planes de modernización militar (Shambaugh, 2002 y Tai, 2009).

También puede afirmarse que existieron razones domésticas para incrementar el gasto militar. En primer lugar, los militares pudieron argumentar eficazmente que ellos no sólo eran la asignatura pendiente de las Cuatro Modernizaciones, sino también que resultaron “las víctimas de la reforma económica”. En ese sentido, señalaron que el gasto militar no se había recuperado de su piso histórico de la década de 1980 y, al mismo tiempo, el veloz crecimiento económico hizo que sus salarios se retrasaran en términos relativos, haciendo que un trabajador urbano promedio ganase el doble que un soldado. La argumentación de los militares también tenía razones políticas; el PLA le recriminó a la dirigencia política haberlos usado para reprimir a los estudiantes y manifestantes que ocuparon la Plaza Tiananmen en junio de 1989. Tal como había sucedido en tiempos de

---

<sup>48</sup> Propiamente, Shambaugh habla de tres *shocks* que impulsaron los programas de modernización del PLA. En primer lugar, pondera a la Guerra del Golfo de 1991. En segundo lugar, la Tercera Crisis del Estrecho de Taiwán de 1995-1996. Y en tercer lugar, la Guerra de Kosovo de 1999 (Shambaugh, 2002).

la Revolución Cultural, el ejército se vio en la obligación de restablecer el orden allí donde la dirigencia política no había podido.

Teniendo en cuenta ese contexto, puede entenderse mejor la segunda razón, esto es que a diferencia de Mao y Deng, Jiang no tenía antecedentes militares ni tampoco estrechos vínculos con ellos. Por lo tanto, no tenía la certeza sobre si los uniformados lo apoyarían. Para Jiang, el apoyo que los militares le prestaron a Deng había sido clave en su ascenso, por lo tanto debía asegurarse contar con ellos. Consecuentemente, en función de ganar su favor político, Jiang incrementó en dos dígitos el gasto militar y a lo largo de toda su jefatura, el crecimiento anual del gasto militar nunca fue inferior al 12% (Shambaugh, 2002). Con el mismo objetivo en mente, Jiang aumentó el número de uniformados en el Politburó Político, que pasó de no contar con ninguno en el 14° Congreso del PCCh de 1995, a contar con dos militares (sobre un total de once) en el 15° Congreso del PCCh de 1997 (Xiaobing, 2007).

En tercer lugar, Beijing pudo incrementar el gasto militar como producto de una mayor capacidad recaudatoria del Estado Nacional. En 1994 se sancionó una reforma tributaria que mejoró la participación del Estado Nacional en la participación de la masa tributaria. La reforma estableció el denominado Sistema Compartido de Impuestos y bajo este esquema, el Estado Nacional pasó a quedarse con el 60% del total de la recaudación, mejorando así su participación que rondaba en el 40%. Asimismo, el Estado Nacional tuvo éxito en hacerse de más ingresos como producto de una serie de mejoras en su estructura administrativa. En ese sentido, se optimizó la implementación de las leyes tributarias, se sofisticaron los mecanismos de recolección de impuestos, se redujeron las pérdidas de las empresas del Estado, etc. Y por último, el Estado Nacional pudo capitalizar el acelerado crecimiento económico a través de una mayor recepción de inversión extranjera directa (IED) y una mayor recaudación por los impuestos al consumo y al valor agregado (Crane *et al*, 2005).

Paradójicamente, la puja cívico-militar también incentivó el crecimiento del gasto militar. Desde su creación en la década de 1920, el PLA venía sosteniendo distintas actividades tendientes a la autosuficiencia, tales como emprendimientos rurales en agricultura, ganadería y elaboración de alimentos, y también manufacturas textiles como uniformes, prendas y botas. A comienzos de la reforma económica - sabiendo que se experimentarían reducciones presupuestarias relativas - Deng les había concedido a los uniformados la posibilidad de entrar en lucrativas actividades comerciales a través de las

empresas del PLA. En cierta forma, la posibilidad de incursionar en el mundo de los negocios sustituyó la merma de los fondos públicos que se les asignaron. A partir de entonces y con el transcurso de los años, las empresas del PLA fueron creciendo, diversificándose y encontrándose presentes prácticamente en cada unidad militar y, en muchos casos, se hallaban en sociedad con capitales extranjeros. La década de 1990 marcó su apogeo cuando alcanzaron un número cercano a las 20 000 compañías, de las cuales treinta se constituían en gigantescos conglomerados y se encontraban dedicadas a los más diversos rubros, tales como líneas aéreas, hotelería, minería, etc. (Shambaugh, 2002).

Dado que la gran mayoría de las ganancias de las empresas del PLA permanecían en la unidad militar que las poseía, se generaban perversos incentivos para la desprofesionalización del cuerpo militar. Por un lado, comenzaron a proliferar incidentes y delitos tales como corrupción, contrabando, ventas ilegales, prostitución, etc. Inclusive se llegó a utilizar las partidas presupuestarias destinadas a actividades de entrenamiento militar, mantenimiento y combustibles, para volcarlas en la empresa de la unidad. Pero como contrapartida, la comercialización de las empresas del PLA generó incentivos institucionales para que la elite militar apoyase la reforma económica. Por otra parte, y probablemente más crítico, la comercialización de las empresas del PLA distorsionaba las prioridades de los uniformados, dejando en un segundo lugar a la defensa nacional y priorizando el enriquecimiento individual (Shambaugh, 2002).

Si bien la dirigencia política reconocía estas falencias, no existía la voluntad para arrebatárles las empresas. Se admitía que, de expropiarles las empresas, habría que incrementar las partidas presupuestarias, dado que, técnicamente, con las ganancias de las empresas comerciales se solventaban gastos operativos y de mantenimiento (Jencks, 1999). Finalmente en 1998, la dirigencia política formó una coalición tripartita con la voluntad y fuerza política necesaria como para expropiar al PLA. En julio de dicho año, la Comisión Militar Central (CMC), el Consejo de Estado y el Partido Comunista Chino (PCCh) anunciaron conjuntamente que todas las unidades militares, la Policía Armada Popular (PAP) y los organismos de seguridad del Estado debían desprenderse completamente de sus activos comerciales para diciembre. Para entonces, inclusive altos líderes militares como el jefe del Estado Mayor, admitían que la comercialización afectaba al profesionalismo de las FF. AA. (Shambaugh, 2002). Luego de haber transcurrido un año, el 90% de las empresas de la PLA (incluyendo los grandes conglomerados) habían sido expropiados y transferidos a la Comisión de Comercio y Economía del Estado (más

conocida por su sigla en inglés, SETC). Como contrapartida, los militares recibieron - por única vez - un incremento del 25% en sus salarios, se les permitió retener las actividades económicas más estrictamente vinculadas con el autoabastecimiento, tales como producción agropecuaria, textil y otras, y se incrementó el gasto militar en 400 millones de dólares. Dicho dinero no compensaba las pérdidas producto de la expropiación (las empresas expropiadas poseían una ganancia estimada entre 1 000 millones y 3 000 millones anuales) pero se obtuvo la certeza que dichos fondos efectivamente fuesen a las fuerzas armadas y no a los bolsillos de los generales (Shambaugh, 2002 y Crane *et al*, 2005).

La suma de estos factores le permitió al gasto militar expandirse más velozmente que el crecimiento económico y que el gasto público total en la década de 1990. Mientras que el gasto militar crecía a una tasa de entre 9,4% y 12%<sup>49</sup>, el crecimiento económico lo hizo al 9% y el gasto público total al 7,7% (Crane *et al*, 2005). En términos comparativos, mientras que en la década de 1980 el crecimiento anual del gasto militar fue de 1,2% anual – el más bajo en la historia de la RPCh –, en la década de 1990 se disparó al 14,2% anual (Shambaugh, 2002).

A lo largo de la década de 2000, el gasto militar continuó creciendo y entre 2000 y 2008 experimentó un ritmo del 15,3% anual (*GlobalSecurity.org*, a). A pesar del crecimiento, el gasto militar no se llevó una significativa porción del PBI. Según números oficiales y estimaciones del especialista David Shambaugh, el gasto militar giró en torno al 1,45 % del PBI (*National Bureau of Statistics*, 2010 y Shambaugh, 2002). Aún estimando que el gasto de defensa real fuese 2,7 veces más grande - tal como lo hace la Agencia de Inteligencia de Defensa de EE UU –, sólo sería un 3,9% del PBI (*Office of the Secretary of Defense*, 2007). Se trataría de una cifra inferior a los 5 puntos del PBI que actualmente gasta EE. UU. Por lo tanto, existe todavía un margen importante para aumentar el gasto militar sin perjudicar seriamente el crecimiento económico u otras partidas presupuestarias. En ese sentido, Shambaugh afirma que los costos de la defensa aún siguen siendo modestos y aún si se triplicasen, estarían por debajo del porcentaje que gastaba la URSS durante la Guerra Fría (Shambaugh, 2002). En otras palabras, el poder militar de la RPCh se encuentra todavía debajo de lo que su poder potencial le permitiría.

---

<sup>49</sup> Según Shambaugh, el gasto militar creció al 14,2% anual (Shambaugh, 2002).

### ***III.3.b La primera reforma: La reconversión de la industria militar con enfoque de mercado (1992)***

A comienzos de la década de 1990, Deng Xiaoping – ya sin ningún cargo en el gobierno pero devenido el “líder supremo” – comenzó a hacer campaña para acelerar la reforma económica y terminar con la influencia de los líderes contrarios a las políticas de mercado. Para octubre de 1992, su campaña se transformó en una realidad cuando el XIV° Congreso del Partido Comunista Chino ratificó sus demandas para acelerar la reforma y colocó a sus hombres de confianza en la mitad de los cargos del 14° Comité Central. Habiendo acumulado cuantioso poder político, Deng hizo eliminar a la Comisión Central Asesora (un órgano dominado por líderes escépticos a la reforma) y nombró al vice primer ministro Zhu Rongji, como gobernador del Banco Central de China. En la práctica, transformó a Zhu en el “hombre fuerte” de la política económica de China (Meisner, 2007 [1999]). Junto a Zhu ascendió una nueva generación de funcionarios, altamente orientados hacia la reforma, educados en el extranjero y con un fuerte perfil tecnocrático. Tal como lo había ordenado Deng, el ambicioso objetivo de Zhu era finalizar la transición hacia una economía plenamente de mercado. Y en función de lograrlo, pretendió implementar una amplia batería de políticas de mercado y de liberalización, tales como privatizaciones, reducción del rol del Estado en la economía y estímulos para el crecimiento del sector privado.

Como un obstáculo a la ambición de Zhu, se encontraban las industrias estatales. Históricamente, se las consideraba un baluarte del socialismo y la locomotora de la economía nacional. Pero para la década de 1990 sólo representaban un tercio de la producción industrial, se estimaba que el 70% se encontraba dando pérdidas, se hallaban altamente endeudadas y su capacidad ociosa rondaba el 40%<sup>50</sup>. Las industrias militares no escapaban a este cuadro, por el contrario solían encontrarse entre las más ineficientes. A pesar de los números en rojo, la dirigencia política china era conciente que cualquier iniciativa de reestructuración debía tener en cuenta que dichas empresas proveían dos tercios de los empleos urbanos (Frankenstein, 1999). Lógicamente, los nuevos hacedores de la política económica no veían con buenos ojos el sostenimiento a

---

<sup>50</sup> No todas las empresas industriales estatales coincidían en la descripción arriba mencionada. Existía un selecto grupo de 512 industrias claves – menos del 1% del sector – que poseía el 55% de los activos, 60% de las ventas y el 85% de las ganancias, sin descontar impuestos (Frankenstein, 1999).

perpetuidad de un vasto sector de industrias estatales ineficientes y con el potencial de poner en riesgo la continuidad de la reforma económica.

Pero a pesar de su ambición, la dirigencia política china sólo le permitió a Zhu instrumentar algunos cambios y debió conformarse con que le dejaran ejecutar medidas tendientes a contener y reducir el déficit de las empresas industriales estatales (Tai, 2009). Teniendo esa limitación política, Zhu optó por iniciar lo que podría denominarse la primera reforma de la defensa. Se trató de una reconversión de la industria militar con un enfoque de mercado, que se caracterizó por la incorporación de prácticas y enfoques de mercado, tales como fusiones y adquisiciones (*M&A*), administración vía juntas directivas, mejoras en los estándares de gobierno corporativo, introducción de comités de supervisión y otras medidas que favorecerían la reestructuración. Se diferenció de la reconversión de la década de 1980 por no guiarse por una lógica fiscal y por reconocer las particularidades de la industria militar.

Sin embargo, resultó muy difícil introducir dichas medidas en empresas que todavía se seguían guiando por el cumplimiento de objetivos de producción y el valor de sus activos producidos - tal como en los tiempos de la planificación centralizada - y no por la rentabilidad o los retornos de capital sobre la inversión – criterios más propios de una economía de mercado (Tai, 2009). En función de facilitar la incorporación de prácticas y enfoques de mercado, las industrias militares recibieron el apoyo de la Comisión de Ciencia, Tecnología e Industrias para la Defensa Nacional (más conocida por sus siglas en inglés, COSTIND) - a través de subsidios y la colocación de subsidiarias en las Zonas Económicas Especiales – para facilitar su inserción en la economía global. También se continuó con la búsqueda de socios extranjeros vía *joint ventures* y se tendió a abandonar las actividades que se caracterizaban por ser mano de obra extensivas y pasar a aquellas intensivas en capital y conocimiento, entre otras medidas (Frankenstein, 1999).

De esta forma, la primera reforma o la reconversión con enfoque de mercado comenzó a arrojar sus frutos. A principios de la década de 1990, entre el 40% y el 60% de las empresas del sector militar anunciaron haber colocado uno o dos productos en el mercado “civil” que podrían garantizarles su supervivencia económica (Tai, 2009). Para 1994, las autoridades chinas anunciaron que el 77,4% de la producción de las industrias militares eran productos civiles, en contraposición con el 8,1% que representaban en 1978. Así las autoridades chinas evaluaron como exitosa la reconversión (Shambaugh,

2002). Para 1997, las autoridades volvieron a confirmar el éxito de la reconversión, cuando anunciaron que entre el 70% y el 90% de la producción de las industrias militares se dirigían hacia los mercados comerciales. De esta forma, siete de cada diez taxis, una de cada cinco cámaras fotográficas y dos tercios de las motocicletas, eran producidos en una fábrica militar (Frankenstein, 1999).

Sin embargo más allá de los laureles exhibidos por las autoridades, la reconversión no resultó sencilla. Existieron múltiples dificultades que restringieron las posibilidades de producir para la economía de mercado. En primer lugar, muchas empresas se hallaban legalmente imposibilitadas o restringidas para asociarse con compañías extranjeras y así beneficiarse de las inversiones, conocimiento y tecnologías, tal como lo estaban experimentando las demás industrias de China. En segundo lugar - y tal vez más importante - ni la dirigencia económica ni los gerentes de las empresas contaban con la flexibilidad gerencial necesaria para manejar eficientemente sus recursos humanos. A diferencia de las empresas que estaban emergiendo en la economía de mercado de China, las industrias militares se hallaban todavía aprisionadas a la denominada política del “tazón de arroz”. Es decir, debían cumplir con la obligación de otorgar una pesada carga de beneficios a sus trabajadores, que les ofrecían de por vida. Tales beneficios incluían la casi absoluta garantía de no ser nunca despedidos, jubilaciones, pensiones, seguro médico, vivienda, educación y servicios de guardería para sus hijos, etc. Lógicamente, esta carga impactaba fuertemente en la competitividad de la empresa y, de manera más urgente, en las posibilidades de reconvertirse. En tercer lugar, al mismo tiempo que se las estimulaba a reconvertirse, se les exigía retener y mantener ciertas capacidades productivas en materia militar, como salvaguarda en caso de emergencia. Por lo tanto, las industrias debían cargar con capacidades productivas ociosas (Crane *et al*, 2005).

Para Shambaugh, la primera reforma tuvo resultados mixtos. El 65% de las industrias no logró reconvertirse exitosamente y continúan perdiendo dinero (Shambaugh, 2002). También Jencks, Frankenstein y los informes de *RAND Corporation* coinciden en señalar que el balance de la reconversión fue negativo; las industrias reconvertidas seguían teniendo pérdidas, no generaban procesos de *spin on*, es decir tecnologías y procesos que podrían ser aplicados a la industria militar y eran incapaces de estar a la altura de la demanda de armas y equipos que pretendían los militares. Para Frankenstein, el único objetivo que cumplió la reconversión fue el mantenimiento del empleo y la estabilidad social (Frankenstein, 1999). Por lo tanto, los especialistas en la temática evaluaron que la

insuficiencia de la reconversión impulsaría tiempo más tarde, una nueva ola de reformas (Jencks, 1999, Frankenstein, 1999, Crane *et al*, 2005). Como contrapartida, Tai Ming Cheung afirma que la reconversión tuvo un saldo positivo para la industria militar, pero especialmente para la economía nacional. Sin un ajuste y reestructuración de las industrias militares, el crecimiento económico de China se hubiese visto desacelerado, como producto de la carga que le representaban al resto de la economía (Tai, 2009). Paralelamente, Tai considera que para finales de la década de 1990, las industrias militares reconvertidas - a diferencia de aquéllas que se quedaron en el sector militar exclusivamente - habían logrado integrarse a la economía de mercado (Tai, 2009).

### *III.3.b.1 Los desafíos pendientes*

Hacia 1998, la reconversión pudo presentar ciertos éxitos. Principalmente había logrado contener las pérdidas, sostener los puestos de trabajo, mantener a flote a numerosas empresas y no convertirse en una amenaza para la continuación de la reforma económica. Sin embargo, la reconversión no resultó una panacea para la industria militar; la producción de armas, equipos militares y sistemas avanzados continuaba rezagada frente a las expectativas de la dirigencia política y militar china. Además de no estar provista de un presupuesto razonable, la industria militar china adolecía de grandes falencias que afectaban su capacidad de satisfacer las demandas de los generales del PLA.

En primer lugar, se encontraba su insuficiencia innovadora y productiva. Sus diseños de tecnologías militares se encontraban atrasados, la mayoría de las armas - tales como tanques, artillería, misiles, buques de superficie, submarinos – que habían entrado en servicio en las décadas de 1980 y 1990 se encontraban basadas en mejoras y actualizaciones de diseños soviéticos de la década de 1950. Estrechamente vinculados con esta problemática, se hallaban los históricamente largos ciclos de investigación y desarrollo (*R&D*) y las demoras en la línea de producción. En el caso de la aeronáutica, las industrias chinas se demoraron dos décadas en producir el caza-bombardeo JH-7 y al avión multiuso J-10, sus dos artefactos más avanzados. Y aún el mérito de haberlos producido puede ser relativizado; el diseño del JH-7 data de la década de 1970 y el J-10 de comienzos de la década de 1980. Inclusive en sectores que supieron capitalizar el proceso de reformas al asociarse con empresas extranjeras y modernizarse exitosamente, se experimentaron retrasos tecnológicos y productivos, tal como fue el caso de la industria naval. Así, sólo recientemente China ha podido desarrollar cruceros

pesados y destructores multirroles con avanzados sistemas de defensa antiaérea y antisubmarina (Medeiros *et al*, 2005).

Tanto la insuficiencia en la capacidad innovadora como en la productiva, hallaban su raíz en lo que Tai denomina el Sistema Nacional de Innovación, que se define como el conjunto de organizaciones e instituciones que influyen en el desarrollo, la difusión y el uso de la innovación hacia dentro de un Estado (Tai, 2009). Como principales debilidades se encontraban:

a) La separación entre los centros de investigación y desarrollo estatales y el sector productivo y, en mayor medida, de las empresas que se desenvolvían en el mercado. Al mismo tiempo, los científicos e ingenieros no veían la necesidad de acercarse al sector productivo dado que sus ingresos se encontraban asegurados al hallarse en relación de dependencia con el Estado. De esta forma, no tenían los incentivos para generar proyectos con aplicabilidad comercial y/o productiva. Y adicionalmente, existía una marcada separación entre las industrias militares y las comerciales o civiles (Shambaugh, 2002).

b) Subdesarrollo e inadecuada implementación de normas y regulaciones para el desenvolvimiento de una economía de mercado. Particularmente, se veía afectada por la ausencia de una efectiva protección de los derechos de propiedad intelectual y una debida recompensa – que actuara como estímulo - para los innovadores.

c) Insuficientes recursos para financiar los mecanismos de investigación y desarrollo, tales como el programa 863. Si bien el presupuesto para subsidiar dichos programas se había incrementado en la década de 1990, la RPCh apenas invertía el 0,7% de su PBI, mientras que países como EE. UU., Japón y Corea del Sur invertían una cifra que rondaba entre el 2,5% y 2,9%.

d) Uno de los objetivos de la reforma económica en la década de 1990 fue la creación de empresas estatales capaces de ser competitivas a nivel global (conocida también como la política de “campeones nacionales”). En ese sentido, se fusionaron empresas y se introdujeron nuevas prácticas gerenciales. No obstante, la dirigencia económica omitió o no evaluó conveniente el desarrollo de capacidades innovadoras en dichas empresas.

e) A pesar de su potencial para la innovación, las universidades y los institutos superiores recibieron menos del 15% de los recursos para la financiación de mecanismos de investigación y desarrollo. De esta forma, no pudieron contar con un rol protagónico tal como desempeñan sus pares en EE. UU. (Tai, 2009).

En segundo lugar, se presentaba la imposibilidad de adquirir y establecer fluidas relaciones comerciales con las empresas de vanguardia del sector de la defensa. Como producto de la masacre de Tiananmen en 1989, EE. UU. y ciertos países de la Unión Europea establecieron un embargo de armas, equipos y tecnologías duales contra la RPCh. Consecuentemente, los científicos e ingenieros chinos no podían contar con la valiosa interacción con sus pares estadounidenses o europeos, ni acceder a sus tecnologías para aprender a dominarlas y reproducirlas. Para Shambaugh, ésta es la principal debilidad de la industria militar china (Shambaugh, 2002).

En tercer lugar - a pesar de la reconversión de las industrias militares - persistía la sobre-extensión y la duplicación de esfuerzos productivos. Continuaban existiendo múltiples pero ineficientes fábricas y empresas del sector militar, las cuales no lograban adquirir economía de escala (Fisher, 2008). El sobre-empleo y la sobrecapacidad seguían caracterizando a las empresas del sector. En ese sentido, Shambaugh compara a la sueca *Saab* con la china *Shenyang Aircraft Corporation*; mientras que la asiática contaba con 30 000 trabajadores, la europea tan sólo poseía 4 000. No obstante, *Saab* produjo más aviones en un año que su par asiática en todo una década (Shambaugh, 2002).

En cuarto lugar, como producto de la débil capacidad innovadora de la industria militar, se procedió a implementar una política de transferencia de tecnologías extranjeras. Las autoridades chinas consideraban que expandir el acceso a tecnologías, conocimientos, productos y prácticas internacionales, generaría un alto impacto en la promoción del desarrollo tecnológico indígena. De este modo a partir de la década de 1990, se implementaron cuatro enfoques principales de transferencia<sup>51</sup>:

a) Se procedió a importar equipos, sistemas de armas, subsistemas y componentes claves; estas importaciones resultaron la forma predominante de transferencia tecnológica a lo largo de dicha década. El 90% del valor de las importaciones provino de Rusia y la tendencia se incrementó en la década de 2000. Sin embargo, la industria militar y los centros científicos se beneficiaron muy poco, dado que la mayoría de las adquisiciones era incorporada a las fuerzas armadas y pocos sistemas eran sometidos a ingeniería de reversa u otros mecanismos de absorción de tecnologías. En relación a las compras de subsistemas y componentes claves, se avanzó en áreas donde la economía civil china todavía no podía abastecer a la industria militar. En algunos sectores – donde la industria militar china se hallaba más avanzada - los artículos importados se

---

<sup>51</sup> Hacia comienzos de la década de 2000, se sumarían dos enfoques más avanzados. El diseño y desarrollo conjunto con socios extranjeros y la denominada adaptación creativa de los sistemas de armas. En ambos casos, se requiere una mayor capacidad tecnológica para emprenderlos (Tai, 2009).

ensamblaban en diseños y tecnologías indígenas. En la mayoría de los casos, se trataba de artefactos y componentes de alto valor agregado y capital intensivo - tales como sistemas propulsores para navíos, componentes electrónicos para aviación y sistemas de control de armas - que la economía china todavía no se encontraba en condiciones de producir.

b) Se recurrió a la asesoría y consultoría técnica. Tanto el PLA, como la Comisión de Ciencia, Tecnología e Industrias para la Defensa Nacional (más conocida por sus siglas en inglés, COSTIND) y el Departamento General de Armamento (más conocido por sus siglas en inglés, GAD) contrataron cientos de ingenieros y científicos extranjeros para proveerse de apoyo técnico y asesoramiento. Dichos profesionales se desempeñaron en el desarrollo de proyectos de sistemas de armas, en universidades y academias de la defensa y participaron en conferencias y seminarios con el objetivo de difundir su conocimiento. La mayoría de estos profesionales procedían de Rusia, Ucrania y Bielorrusia y, según fuentes rusas, resultaron útiles a los propósitos de China.

c) Se firmaron una serie de acuerdos para producir bajo licencia, especialmente en el sector aeronáutico y misilístico. De esta forma, la industria militar china pudo acceder a tecnologías y procesos de manufacturación que se encontraban, por lo menos una generación, adelantados. El acuerdo de producción más importante fue el firmado en 1996 con Rusia, que tuvo por finalidad producir 200 aviones Sukhoi Su-27 y la contraparte china fue la Corporación Aeronáutica Shenyang (SAC, por sus siglas en inglés). Con miras a profundizar este enfoque, en 2000 Moscú y Beijing firmaron el denominado Plan de Cooperación Militar, que tiene una duración estipulada en 15 años, auspicia la venta de armas, la transferencia de licencias para fabricar en China y la realización de investigaciones conjuntas (Rangsimaporn, 2006). A pesar de las dificultades experimentadas en un principio, para 2003 SAC pudo alcanzar el objetivo de producción de 15 aviones anuales. Esto demostró su capacidad de aprender, adaptarse y mejorar su productividad (Tai, 2009).

d) Espionaje. Agencias gubernamentales chinas del ámbito de la industria militar, el PLA y la inteligencia se hallaban en diversas actividades de espionaje, utilizando diversos medios. Según el FBI, existen en EE. UU. 3 000 empresas fantasmas chinas que buscan hacerse de tecnologías duales y militares.

Sin embargo, la transferencia por sí sola no necesariamente promueve el desarrollo tecnológico ni las capacidades innovadoras de las firmas nacionales, tal como fue el caso de las importaciones de sistemas de armas listos para ser operativos. Para Tai, el éxito de la transferencia tecnológica – tal como el caso de SAC - no puede ser generalizado

dado el secretismo que rodea a la industria militar china. Sin embargo, evaluando estudios sobre la transferencia tecnológica en el sector comercial, el autor concluye que para que las transferencias de tecnologías resulten exitosas deben complementarse con actividades de investigación y desarrollo indígenas (Tai, 2009).

No obstante, estas críticas deben ser matizadas por el logro de ciertos avances en el campo de la investigación, el diseño y la producción de nuevas armas que emergieron en la segunda mitad de la década de 1990. Dicho logro fue posible gracias a tres factores. En primer lugar, a partir de la década de 1990 Beijing pudo volcar más recursos a la adquisición de armas. De este modo, entre 1990 y 2003 el presupuesto para la compra de armas y equipos pasó de 5 mil millones de yuanes a 64,8 mil millones de yuanes; el crecimiento de este rubro duplicó al presupuesto de defensa. Este aumento contribuyó a acelerar el paso por el cual las nuevas armas, sistemas y equipos pasan a servir a las fuerzas. En segundo lugar, la forzada reconversión tuvo como efecto colateral el desarrollo de nuevas capacidades por parte de las empresas. Es decir, al verse sometidas a la disciplina de mercado, las empresas debieron mejorar y desarrollar sus capacidades con el objetivo de poder competir en la emergente economía de mercado china. Así las lecciones aprendidas en la “economía civil” se trasladarían a la “economía militar”. Esto fue especialmente cierto en aquellas a las que se les permitió asociarse con empresas extranjeras. En tercer lugar, gracias a las adquisiciones, la industria militar china tuvo la oportunidad de acceder a algunas armas y sistemas, y a través de procesos de ingeniería de reversa, logró hacerse del conocimiento de sus tecnologías. De este modo, favorecieron el desarrollo tecnológico indígena (Medeiros *et al*, 2005). Contrariamente, Shambaugh afirma que China ha tenido un pobre historial en la asimilación de tecnologías foráneas y en los procesos de ingeniería de reversa (Shambaugh, 2002) Por su parte, Tai advierte que la gran mayoría de las compras se dirigieron hacia las FF. AA. y sólo una parte muy pequeña se dirigió hacia la industria o centros científicos (Tai, 2009).

A modo de conclusión preliminar, hacia 1998 el panorama de la industria militar china presentaba resultados grises. Durante la década de 1980, el sector de la defensa había sido desjerarquizado, había sufrido reducciones relativas en sus partidas presupuestarias y se había visto obligado a emprender una no siempre exitosa reconversión. A partir de la década de 1990, las partidas se incrementaron, pudieron mejorar sus capacidades productivas y, en algunos casos, sacar provecho de su experiencia en la economía civil. No obstante las mejoras, la industria militar se hallaba todavía por debajo de las

expectativas de las FF. AA. y de la dirigencia política. Después de todo, la supervivencia del sector se explicaba - en gran medida - gracias a los subsidios del Estado. Esta situación de resultados grises, condujeron a Liu Jibin - ministro a cargo de la COSTIND – a afirmar que la industria para la defensa china se hallaba frente a “*tremendos desafíos*” (Crane *et al*, 2005). Y la manera como la dirigencia china enfrentó a dichos desafíos fue a través de una nueva generación de reformas de la defensa en 1998.

### ***III.3.c La segunda reforma: Competitividad y modernización militar (1998)***

En la medida que la economía continuaba creciendo, la dirigencia política china comprendía que existían tres opciones para modernizar y fortalecer a sus fuerzas armadas. En primer lugar, desarrollar indígenamente la totalidad de las armas, sistemas y equipos que las FF. AA. demandaran, tal como se lo había intentado en la década de 1950 con la ayuda de los soviéticos. Esta opción era considerada poco viable, dado el escaso grado de competitividad de la industria militar china y el contexto de globalización que caracteriza al período. En segundo lugar, importar las armas y tecnologías que la industria nacional no podía desarrollar, tal como venía sucediendo. Esta segunda opción era apoyada por la Armada del Ejército de Liberación Popular y la Fuerza Aérea del Ejército de Liberación Popular (más conocidos por sus siglas en inglés, PLAN y PLAAF) que se hubiesen beneficiado mayoritariamente, pero era rechazada por la COSTIND. Esta opción se basaba en admitir que la industria militar era todavía poco sofisticada y que se encontraba alejada de la vanguardia tecnológica. Por lo tanto, se deducía que se debían continuar o inclusive aumentar las importaciones de armas y tecnologías avanzadas, ya sea bajo la forma de productos, conocimientos, contratación de personal técnico/científico u cualquier otra forma de transferencia tecnológica. Y en tercer lugar, se presentaba la posibilidad de combinar ambos enfoques, es decir, incentivar el desarrollo de tecnologías avanzadas pero cubrir las falencias de corto y mediano plazo con importaciones, hasta que la industria nacional pudiera proveerlas. Esta opción era la auspiciada por la COSTIND (Crane *et al*, 2005 y Sringut, Schlaikjer y Chen, 2011). En la práctica, la tercera opción se trataba de una estrategia a tres tiempos: En el corto plazo, modernización vía importación de tecnologías y sistemas. En el mediano plazo, desarrollo de las denominadas “armas asimétricas”, es decir aquellas armas - principalmente misiles antibuques (más conocidos por sus siglas en inglés, ASBM) y submarinos - que podrían incrementar el costo de intervenir a EE. UU. en un eventual conflicto en el Estrecho de Taiwán. Y en el largo plazo, continuar apostando al crecimiento económico para proveer la base industrial y tecnológica para una modernización militar indígena (Lewis, 2005).

Asimismo, la tercera opción se desprendió de un consenso hacia dentro de la dirigencia política china que postulaba la idea de una “modernización selectiva”, esto es, el reconocimiento de la inviabilidad e inconveniencia de modernizar la totalidad de sus FF. AA. de una forma acelerada. China no podía darse el lujo de modernizarse rápidamente, dicha iniciativa hubiera implicado poner en riesgo su proceso de crecimiento económico (Frankenstein, 1999). Y aún si hubiera logrado hacerse de los recursos para modernizarse rápidamente - sin poner en riesgo su crecimiento - la dirigencia política no lo hubiese hecho por temor a repetir la experiencia soviética (Medeiros *et al*, 2005). Por experiencia soviética, la dirigencia política entendía al continuo proceso de maximización de su poder militar. Sin embargo y a pesar de sus logros en términos de balance de poder, su proceso de maximización tuvo efectos no deseados. En primer lugar, incentivó a sus vecinos a incrementar sus presupuestos de defensa y a aliarse a EE. UU. con la finalidad de balancear contra ellos. Y en segundo lugar debilitó su base económica - es decir su poder potencial - debido a los cuantiosos recursos asignados a la defensa (Goldstein, 2005).

De esta forma, el Consejo de Estado se decidió por la tercera opción. No obstante, se admitía que debía ser transitoria y en el largo plazo se debía volver a la primera opción (producir indígenamente la totalidad de las armas y equipos). Y en función de dicha decisión hacia finales de la década de 1990, la dirigencia política entendió que no les resultaba suficiente contar con una industria militar con “resultados grises”. Por lo tanto, decidieron emprender una nueva reforma, que fuera más allá de la reconversión. Lo que podría denominarse la segunda reforma apuntaría a contar con una industria moderna, competitiva y que se encontrara a la altura de las demandas de los uniformados. A diferencia del proceso de reconversión, en esta oportunidad los objetivos de la industria se correspondieron a lo propiamente militar y no como con la reforma económica o la lógica fiscal. La decisión de emprender la segunda generación de reformas fue anunciada en la primavera boreal de 1998, durante la 9ª Reunión del Congreso Nacional del Pueblo. En líneas generales, la reforma apuntaba a acelerar la modernización militar al robustecer la capacidad tecnológica de las industrias militares, mejorar la operatoria de la compra de armas del Estado Nacional y reestructurar a las grandes corporaciones estatales de la defensa para volverlas más competitivas. Estas medidas, generaron importantes cambios en la industria militar (Medeiros *et al*, 2005 y Tai, 2009).

### *III.3.c.1 Los cuatro mecanismos y los objetivos de la segunda generación de reformas*

Entendiendo que no sólo se trataba de un problema económico sino que también pesaban variables como la cultura organizativa, en 1998 la dirigencia política decidió implementar el llamado concepto de los “cuatro mecanismos” (*Sige Jizhi*). Dicho concepto apuntaba a transformar la cultura empresarial y burocrática del sector de la defensa, que se caracterizaba por su conservadurismo, escasa motivación y baja propensión a tomar riesgos. Es decir, se trataba de una cultura organizativa propia de los tiempos de la economía planificada, temerosa del cambio y poco preparada para la economía de mercado (Tai, 2009).

El primer mecanismo era la competencia (*Jingzheng*), que se promovió principalmente para reducir los costos en la adquisición de armas y equipos provenientes de la industria militar china. En ese sentido, se establecieron medidas como multas y penalidades para aquellas empresas que demorasen la entrega de sus productos, generando así incentivos para la presentación de plazos y de costos viables. Adicionalmente, se procedió a invitar a participar a más empresas del sector para competir en las distintas licitaciones.

El segundo mecanismo era la evaluación (*Pingjia*) y aludía a la necesidad de contar con fuentes de información y verificación confiables en relación a los costos financieros y especificaciones técnicas de los mayores proyectos de armas que presentaban las empresas militares. La política utilizada fue la incorporación de consultorías privadas para la evaluación de proyectos; preferentemente se recurrió a empresas y organizaciones ajenas al sector de la defensa.

El tercer mecanismo era la supervisión (*Jiandu*) y tenía por objetivo reducir los márgenes de corrupción que imperaban en el sector. En ese sentido, se instrumentó una batería de medidas que incluía comités de inspecciones disciplinarios del PCCh – quienes reportaban directamente a las autoridades -, unidades de control del Ministerio de Supervisión, oficiales del PLA insertados en las empresas y departamentos de auditorías internas de las empresas.

Y el cuarto mecanismo era la promoción (*Jili*) y motivación de los recursos humanos; en función de motivar al personal y desprenderlo de la cultura del “tazón de arroz”, se implementaron diversas medidas como estímulos financieros o premios por logros individuales (Tai, 2009).

La agenda de la segunda reforma tenía seis grandes objetivos. El primero era la profundización de la separación de las empresas del Estado. Si bien formalmente, las empresas se separaron del Estado en 1993 - cuando los ministerios fueron transformados en corporaciones -, en la práctica las principales industrias continuaban comportándose como organismos del Estado. A su vez, la línea divisoria entre el Estado y las empresas se hacía todavía más tenue debido a que estas últimas se hallaban facultadas para generar su propio marco regulatorio y participaban en la elaboración de políticas públicas para su sector. De esta forma, fácilmente surgían conflictos de intereses. El segundo objetivo buscaba introducir *moderados* niveles de competencia, reducir el costo de sus productos y volverlas más competitivas. La necesidad de una mayor competencia, se debía a la alta concentración que existía en el sector donde una o dos empresas monopolizaban todo el aprovisionamiento de un rubro. Esta situación monopólica generaba escasos incentivos para la innovación y la mejora del gerenciamiento. El tercero tendía a darle más autonomía a las empresas subsidiarias de las grandes corporaciones estatales. Dicha autonomía, era necesaria dada la persistencia de una cultura organizacional “verticalista” y estatal hacia dentro del sector. Se asumía que a las grandes corporaciones sólo les correspondían las decisiones estratégicas y las empresas subsidiarias debían manejarse con independencia y tomar las decisiones que creyeran más convenientes para su crecimiento. Pero en la práctica, continuaban reproduciendo las relaciones que imperaban con anterioridad a su transformación en corporaciones en 1993. De esta forma, las empresas subsidiarias no se atrevían a tomar riesgos y eran menos propensas a innovar. El cuarto objetivo pretendía incrementar la responsabilidad de las empresas en cuanto a sus finanzas, como forma de tender a reducir los subsidios y alentar la innovación. Como cualquier otra empresa estatal, las del sector de la defensa tampoco se preocupaban por su estado financiero. Más allá del resultado productivo que generaran, el Estado Nacional giraba fondos, subsidios o créditos para cubrir su saldo negativo. De esta forma, la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas, no incentivaba un manejo prudencial de la gerencia y desalentaba los esfuerzos tendientes a innovar. Puesto en términos más sencillos: las empresas no tenían estímulos en mejorar sus prácticas gerenciales, sus estados financieros y, consecuentemente, tampoco tenían incentivos para innovar dado que su supervivencia se hallaba garantizada más allá del resultado. En quinto lugar, se buscaba mayor integración vertical y horizontal a lo largo de la industria militar. Esto se debía a que las empresas tendían a operar aisladas y con poca coordinación entre sí. Hacia dentro de las empresas, también se trabajaba en compartimientos estancos y se mantenían separadas áreas como desarrollo y producción que debían trabajar de forma estrecha y así evitar la

duplicación de esfuerzos. Y por último, se debía optimizar el altamente ineficiente y corrupto proceso de obtención y compra de armas y equipos para las fuerzas armadas. Con anterioridad a la reforma, el precio de las armas era fijado por la COSTIND y generalmente lo hacía a un importe artificialmente bajo. Una vez que el precio era fijado y el contrato era firmado, se realizaba el pago a contra-entrega de los productos. A su vez, la diferencia entre el costo real de las armas y el precio que se pagaba por ellas era saldado con subsidios directos a las empresas (Shambaugh, 2002). Consecuentemente se generaba un sistema de subsidios cruzados que diluía responsabilidades y desestimulaba la competitividad. A partir de 1998 se buscó generar un sistema de adquisiciones más transparente, sin subsidios cruzados y que incorporara prácticas de mercado. Es decir, se tendía hacia un sistema competitivo: donde se licitaran los pedidos, las empresas compitieran por precio y las autoridades evaluaran en términos de costo/beneficio (Crane *et al*, 2005 y Medeiros *et al*, 2005).

En función de alcanzar estos objetivos, Beijing adoptó una estrategia en dos frentes. En primer lugar, se avanzó en una reestructuración y especialización de las agencias del Estado involucradas en la compra de armas, en la planificación y en la regulación de la industria militar. Y en segundo lugar, se reorganizaron las grandes corporaciones estatales de la defensa con el objetivo de volverlas más competitivas.

### *III.3.c.2 El primer frente: El rediseño de los organismos del Estado*

Buscando mejorar la regulación de la industria militar y la adquisición de armas, Beijing adoptó dos grandes cambios. En relación a la regulación de la industria de la defensa, rediseñó la Comisión sobre Ciencia, Tecnología e Industria para la Defensa Nacional (COSTIND). Y en cuanto a la adquisición de armas, creó un nuevo departamento en el PLA: el Departamento General de Armamentos (más conocido por sus siglas en inglés, GAD).

- Comisión de Ciencia, Tecnología e Industrias para la Defensa Nacional (COSTIND)

La COSTIND fue creada en 1982 y fue formada a través de la fusión de la Comisión para la Ciencia y Tecnología para la Defensa, la Oficina de la Industria de la Defensa y la Comisión para la Ciencia, Tecnología y el Equipamiento. Se encontraba bajo manos militares y respondía ante el Consejo de Estado y la Comisión Militar Central (MCM) (NTI,

b). En la práctica era casi una agencia de las FF. AA. Sus responsabilidades consistían en facilitar los procesos de compra de armas, proveer estándares técnicos y regulaciones, supervisar todos los aspectos de la industria militar y tenía la potestad de intervenir en el manejo operativo de las empresas. Adicionalmente, disponía de fondos para financiar los procesos de investigación y desarrollo y tenía voz en las disposiciones sobre las compras de armas y equipos militares. De esta forma, se esperaba que la COSTIND actuase como puente entre la industria militar y el PLA, indicándole a la primera, las demandas del segundo.

Sin embargo al concentrar todas estas funciones, la comisión se transformó en uno de los organismos más influyentes en el sector de la defensa pero no necesariamente en un puente. Especialmente problemática resultó ser la combinación de roles tanto en la regulación de la industria como en la compra de armas y equipos. Este doble rol incentivó conflictos intra-burocráticos entre los grupos de presión favorables a los intereses de las FF. AA. y los grupos de presión de las industrias militares (Tai, 2009). Esta conflictividad ralentizó el funcionamiento de la Comisión, haciéndola experimentar largas demoras y fallas en hacer cumplir con las entregas de armas. Por ejemplo, el avión de combate FB-7 comenzó en los años setenta, voló por primera vez en 1987, pero aún en 1999 no había entrado en servicio. Adicionalmente según Harlan Jencks, la insuficiencia en la reconversión de las industrias militares y la incapacidad de absorber los procesos tecnológicos y productivos de la economía civil (*spin-on*) también favorecieron el consenso en pos de reformar a la COSTIND (Jencks, 1999). Al ser uno de los organismos más influyentes en el sector de la defensa, se volvió objetivo de diversas presiones y se desvirtuó su rol técnico/burocrático. Así, las armas que les llegaban a las FF. AA. no siempre respondían a sus demandas y necesidades. Con miras a recuperar su perfil técnico, la dirigencia política china decidió rediseñar a la COSTIND en 1998, reconsiderando quiénes la integrarían, a quién reportaría, su ámbito específico de autoridad, sus principales tareas y su contribución a la separación del Estado y las empresas (*GlobalSecurity.org* b.; Crane *et al*, 2005 y Springut, Schlaikjer y Chen, 2011).

La primera medida fue desalojar a los militares de la comisión y convertirla en una agencia civil compuesta por personal del Ministerio de Finanzas, la Comisión de Planificación del Estado y funcionarios de las cinco mayores corporaciones de la defensa. Al ser una agencia civil pasó a responder exclusivamente al Consejo de Estado y, por lo tanto, a estar bajo la órbita directa del premier Zhu Rongji. Según Richard Fisher, esta medida jerarquizó a la comisión y demostró que - en cuanto a la modernización militar - la

dirigencia política china se encuentra más inmiscuida y comprometida que sus pares estadounidenses (Fisher, 2008). En segundo lugar, la principal función de la nueva COSTIND pasó a ser la planificación, regulación y administración de las mayores corporaciones de la defensa e industrias relacionadas, como la naval. En ese sentido, sus responsabilidades eran: la formulación de la legislación y las regulaciones para el desarrollo de la ciencia y tecnología para la defensa nacional, la organización de intercambios internacionales, la cooperación en defensa con otros Estados y la regulación y control de las exportaciones de armas. En tercer lugar, la comisión ya no sería predominante en las decisiones de adquisición de armas, ni tendría injerencia en el manejo gerencial de las industrias militares. Sencillamente le correspondió un rol más acotado: coordinar las negociaciones sobre compras de armas entre el PLA y las empresas. Al tener un rol más limitado y menores asignaciones presupuestarias, las empresas no tuvieron incentivos en presionar a la comisión. Así la comisión ganó en autonomía, que utilizaría para ganarse la credibilidad de los uniformados, quienes la verían como un negociador honesto (*honest broker*) que vela por sus intereses y no por los de las empresas. En ese sentido, la nueva comisión no tenía ataduras ni presiones a la hora de exigirles a las empresas para que cumplieran con los plazos de entrega prometidos. Con dicha finalidad, contó con herramientas tales como mecanismos legales, administrativos y estrategias de planificación para implementar sus medidas. En cuarto lugar, debía profundizarse la separación de las empresas del Estado. Este tema reviste especial importancia en China dado que las mayores corporaciones de la defensa son estatales y, lógicamente, es el Estado quien encarga las compras militares. En ese sentido, la COSTIND (representando al Estado) se colocaba en el orden regulatorio y las empresas se ubicaron en el orden de mercado. De este modo, a diferencia de lo que sucedía con anterioridad a la reforma de 1998, las empresas se enfocarían en la producción, la gerencia, la rentabilidad y en los temas propios de su naturaleza. No obstante, la nueva COSTIND no se limitaba, específicamente, al orden regulatorio. Según Liu Jibin - ministro del COSTIND entre 1998 y 2003 – una de las funciones a las cuales la comisión no renunció, fue al ejercicio de la supervisión del desarrollo de la ciencia y la tecnología para la defensa nacional que hacen las empresas. Y dado que no se especificó que se entendía exactamente por “supervisión”, se sugiere que el Estado siguió teniendo injerencia en la operatoria de las empresas (NTI, b.; *GlobalSecurity.org* b.; Crane *et al*, 2005 y Medeiros *et al*, 2005). Finalmente, también le correspondió a la COSTIND expandir las asociaciones con las universidades y los institutos científicos civiles con el objetivo de acercar el conocimiento a la producción. Con ese objetivo en mente, la Comisión aportó sustantivos recursos a universidades e institutos con el

propósito de desarrollar cursos relativos a la defensa, reclutar estudiantes interesados en la investigación militar y ofrecer entrenamiento, en temas referidos a las tecnologías de la defensa, a docentes e investigadores de dichas instituciones (Crane *et al*, 2005).

- El Departamento General de Armamentos (GAD)

El otro organismo creado en la segunda generación de reformas, fue el Departamento General de Armamentos (GAD), el cual pasó a ser el cuarto departamento general del PLA. El GAD asumió las funciones del viejo COSTIND, en cuanto a las adquisiciones de armas y respondía ante la Comisión Militar Central (CMC). Mientras que con anterioridad, las responsabilidades por las compras militares se encontraban diluidas entre distintas agencias civiles y militares (dentro de las cuales predominaba el viejo COSTIND), a partir de 1998 el GAD quedó a la cabeza de un sistema centralizado, con la responsabilidad primaria de identificar y cumplimentar las necesidades de las FF. AA. Para cumplir con esta responsabilidad, el GAD fue provisto de ocho departamentos: Departamento Central, Departamento Político, Departamento Logístico, Departamento de Planificación Integral, Departamento para el Armamento General de Apoyo, Departamento de Armas y Armamento para los Servicios (el cual supervisaba el desarrollo de armas y equipos especializados para la fuerza aérea, la armada y el arsenal nuclear), Departamento para el Desarrollo y Compra de Armamento para el Ejército (hacía lo propio para el ejército y además estaba facultado para comprar armas en el extranjero) y el Departamento de Información Electrónica y Soporte Tecnológico. Debajo de estos departamentos, se encontraban una serie de fábricas, instalaciones para la prueba de armas convencionales y nucleares (como por ejemplo, el campo de pruebas Lop Nur y la fábrica de armas nucleares Mianyang), institutos de desarrollo científico (como la Academia China en Ingeniería Física) y los principales centros de lanzamiento de satélites. Adicionalmente, contaba con un Buró de Asuntos Exteriores para su asesoramiento en la materia (Shambaugh, 2002 y NTI, a).

Según las autoridades chinas, la centralización de responsabilidades en el GAD tuvo por objetivo hacer al proceso de compras de armas menos susceptible a la presión de las empresas y más cercano a las necesidades del PLA. El GAD se basa en el modelo francés *Délégation Générale pour l' Armement*, que actúa como una superagencia que maneja de forma centralizada tanto el desarrollo y la producción de armas como el complejo industrial-militar (Shambaugh, 2002). Con el fin de desempeñar esta tarea, el GAD cuenta con la asesoría del Departamento del Estado Mayor y de los distintos

servicios de las FF. AA. En cuanto a su personal, el mismo es aportado por el Buró General de Equipamiento del Departamento del Estado Mayor y por funcionarios del Departamento General de Logística.

Como responsabilidades secundarias, le corresponde también: a) Mantenimiento del ciclo de vida de los sistemas de armas del PLA, es decir, velar por los procesos que van desde la investigación y desarrollo de nuevas armas hasta el retiro de servicio de las mismas. b) A través de su Comité de Ciencia y Tecnología participa en el debate sobre la modernización militar y las adquisiciones para la defensa. c) Dada su responsabilidad en identificar las necesidades de armas y su influencia en el proceso productivo, cumple un rol de acercamiento entre los procesos de investigación y desarrollo y la cadena productiva. d) En conjunto con la COSTIND, se comenzaron a promover lazos de cooperación interprovincial e interregional. Antiguamente, por razones de política local, las empresas del sector sólo mantenían fluidos vínculos con otras empresas locales y sus lazos con otras regiones eran escasos, aún cuando ello significara en muchas ocasiones mayores costos (Crane *et al*, 2005 y Fisher, 2008).

Como producto de la concentración de funciones, el GAD jugó un rol decisivo en la venta de armas y de tecnologías misilísticas y/o nucleares y en la posición que optaría Beijing en cuanto a los regímenes de no proliferación. Este protagonismo así como su alto perfil político, se correspondió a tres factores. En primer lugar, heredó de la vieja COSTIND dos organismos de asesoría sobre la temática: la División de Control de Armamentos y el Centro de Información sobre la Defensa de China, Ciencia y Tecnología (más conocido por sus siglas en inglés, CDSTIC). Mientras que a la División le corresponde la responsabilidad de supervisar las políticas de control de armas y no proliferación, al Centro le corresponde la realización de investigaciones y liderar la asesoría. En segundo lugar, tiene la responsabilidad de controlar la exportación de materiales nucleares así como una participación en la autorización de la exportación de ciertos productos militares y sistemas de misiles. En tercer lugar, su influencia en las políticas de control de armas y no proliferación - así como en otros temas - también se debe al prestigio y poder político de sus miembros, quienes a menudo integran otras agencias o tienen una silla en la Comisión Militar Central (CMC) (Shambaug, 2002; Crane *et al*, 2005 y NTI, a).

Complementariamente a la reorganización del GAD, Beijing instrumentó políticas tendientes a mejorar el proceso de adquisición de armas. Más específicamente, se pretendía crear un sistema que estandarizara, unificara y diera marco legal a dichos

procesos. En ese sentido, se habían generado muchas regulaciones parciales a partir de la década de 1990, pero la dispersión de las mismas generaba confusión. En 2002, Jiang Zemin promulgó e implementó un nuevo conjunto de normas sobre compras militares y estandarizó varios aspectos del sistema de adquisiciones, tales como la normativa específica, los métodos de compra, la planificación de adquisiciones, la ejecución de contratos y las importaciones de armas y equipos. Estas nuevas normativas buscaban acelerar la generación de un sistema de licitación competitivo para los contratos del PLA. Sin embargo a pesar de contar con una normativa favorable a la competencia, ésta se hallaba limitada por la poca cantidad de empresas, la alta injerencia del Estado y la ausencia de una verdadera disciplina de mercado que generara premios y castigos (Crane *et al*, 2005 y Fisher, 2008).

Finalmente debe mencionarse que el GAD - y por consiguiente los militares - han sido los ganadores de la nueva generación de reformas, dado que pasaron a tener mayor influencia en los asuntos militares y también políticos de China (Jencks, 1999).

En cuanto a los resultados del rediseño de los organismos del Estado, pueden observarse opiniones contrapuestas. En una vereda se encuentra David Shambaugh, para quien la creación del GAD y la reformulación de la COSTIND se corresponden con el “pecado original” de la sobre-planificación. En este sentido, para el autor el problema principal radica en el exceso de planificación e intervención estatal en la industria militar y tanto el GAD como la COSTIND suscriben a dicha lógica. Además considera que dichas agencias no coordinan eficientemente, ni con los servicios armados ni con las academias militares, ni tampoco con el Departamento del Estado Mayor a la hora de concebir un armamento o un sistema de armas. Paralelamente, Shambaugh critica a las agencias por actuar como una suerte de muro que separa, innecesariamente, a los consumidores finales (las FF. AA.) de los productores (las industrias militares); según él las FF. AA. deberían contactarse directamente con las industrias. Finalmente, sugiere que la mejor reforma que Beijing podría instrumentar es abolir a ambas agencias (Shambaugh, 2002). En la vereda de enfrente, se encuentra el informe de *RAND Corporation*, que evalúa positivamente el rediseño de los organismos del Estado, al considerarlo un esfuerzo en la dirección correcta. Aún admitiendo que todavía no existe un verdadero sistema de licitación competitivo, el haber centralizado y unificado la adquisición de armas es considerado un logro. De este modo, se estima que la creación y puesta en marcha del GAD evita la dilución de la responsabilidad al centralizar la tarea en un único organismo y

se tiende a evitar la duplicación de esfuerzos tan recurrente en el sector de la defensa de China (Crane *et al*, 2005).

### *III.3.c.3 El segundo frente: Reorganización de las grandes corporaciones estatales de la defensa*

El segundo frente de la reforma de 1998, consistió en un proceso de reestructuración y reorganización de las grandes corporaciones estatales de la defensa. Uno de los puntos críticos que catapultó esta reforma fue que en 1997 - por primera vez - las pérdidas de las empresas estatales superaron a las ganancias totales y de haber continuado la tendencia, se hubiera caído en una espiral deficitaria. Frente a dicha situación, Zhu prometió hacer una revisión general que buscara contener el déficit, en el plazo de tres años (Tai, 2009). Lógicamente, las grandes corporaciones de la defensa no fueron la excepción y en esa dirección se postularon dos objetivos generales que resultaron complementarios: el primero objetivo fue exponer a las empresas a mayores niveles de competencia y volverlas más eficientes, y el segundo, tratar de hacerlas menos dependientes de los subsidios del Estado vía la implementación de restricciones presupuestarias. La dirigencia china estimaba que para lograr mayor competencia debían fraccionarse las grandes corporaciones. Cada una de las cinco grandes corporaciones fue dividida en dos grupos corporativos<sup>52</sup>.

A modo de estimular la competencia, cada uno de los grupos corporativos fue dividido en partes relativamente similares. Habiéndose logrado una mayor competencia – racionalizaba la dirigencia política china – las empresas se verían presionadas a innovar y, de esa forma, se volverían más eficientes. Consecuentemente, dependerían menos del erario público. Por otra parte, no debe olvidarse que la creación de los grupos corporativos se contextualizaba dentro de la reestructuración de las empresas industriales estatales y las empresas de la defensa no fueron la excepción (Crane *et al*, 2005).

---

<sup>52</sup> En 2002 se agregó un onceavo grupo: *China Electronics Technology Enterprise Corporation* (más conocido por sus siglas en inglés, CETC), relacionado a la electrónica para la defensa (Springut, Schlaikjer y Chen, 2011).

**Cuadro 1: La re-estructuración de los grandes grupos corporativos estatales de la defensa**

<b>Corporación antes de la reforma</b>	<b>Corporaciones luego de la reforma</b>	<b>Sector</b>	<b>Producción de</b>
China National Nuclear Corporation	China National Nuclear Corporation (CNNC) y China National Engineering Construction Corporation (CNEC)	Tecnología nuclear (civil y militar)	Armas nucleares, extracción de uranio, programas nucleares civiles, construcción de plantas nucleares e instalaciones para la defensa.
Aviation Industries of China (AVIC)	China Aviation Industry Corporation 1 (AVIC 1) y China Aviation Industry Corporation 2 (AVIC 2) <sup>53</sup>	Aeronáutica	Cazabombarderos, helicópteros, transporte aéreo liviano, armamento para aviones, aviones comerciales, aviones de entrenamiento, aviones no tripulados, etc.
China North Industries Corporation (NORINCO)	China North Industries Group Corporation (CNIGC) y China South Industries Group Corporation (CSIGC)	Armas para las fuerzas terrestres	Una amplia lista de armas y equipos, tales como armas pequeñas, municiones, artillería, misiles antitanque, camiones. También están involucrados en el sector civil con servicios de construcción (como por ejemplo el subterráneo de Teherán) y maquinaria de transporte.
China State Shipbuilding Corporation	China State Shipbuilding Corporation (CSSC) y China State Shipbuilding Industry Corporation (CSIC)	Navíos	Destruyores, fragatas, barcos de inteligencia electrónica, submarinos, misiles, barcos de suministros y una vasta lista de buques comerciales.
China Aerospace Corporation	China Aerospace Science and Industry Corporation (CASIC) y China Aerospace Science and Technology Corporation (CASC)	Sistemas espaciales y misilísticos	Misiles de media distancia, misiles cruceros, misiles anti-satélites, lanzadores de satélites, satélites de reconocimiento y de comunicaciones.

Elaboración propia sobre la base de: Cliff, 2006; Soto, 2006; Fisher, 2008 y Springut, Schlaikjer y Chen, 2011.

Pero para que la competencia fuera posible, adicionalmente debían aplicarse ciertas medidas. En primer lugar, se tendió a descentralizar y desconcentrar a varios grupos industriales, pasando de la órbita del Estado Nacional hacia la esfera de los Estados Provinciales y Locales, y de esta forma permitirle a Beijing enfocarse en los sectores de

<sup>53</sup> En 2008 volvieron a fusionarse (Springut, Schlaikjer y Chen, 2011).

su mayor interés, tales como aéreo-espacio, misiles, tecnologías electrónicas, armas precisas, sistemas de C4ISR (comando, control, comunicaciones, computación, inteligencia, vigilancia y reconocimiento) y equipo de alta tecnología. En segundo lugar, como forma de optimizar la asignación de recursos, se permitió la compra o quiebra de empresas inviables. En tercer lugar, con el deliberado propósito de reducir los costos asociados a la política del “tazón de arroz”, se introdujeron políticas de flexibilidad laboral, tales como despidos o reducciones de los beneficios del personal (Crane *et al*, 2005). En cuarto lugar, con miras a fomentar el crecimiento, los bancos del Estado proporcionaron créditos a bajo o nulo interés a las industrias militares. En quinto lugar, se transfirieron los gastos de retiros, jubilaciones, despidos y otros pasivos relacionados a la política del “tazón de arroz” de las empresas hacia las cuentas del Estado Nacional (Springut, Schlaikjer y Chen, 2011). Aun habiendo implementado estas medidas, Liu Jibin - ministro de la COSTIND - advirtió que no necesariamente los grupos corporativos competirían en términos de productos o de precios sino en concepto de sistemas de organización. Es decir, la presión competitiva no se trasladaría hacia fuera de los grupos sino hacia dentro, copiando las prácticas de gerenciamiento y producción que resultasen exitosas en otros grupos corporativos (Crane *et al*, 2005).

En síntesis, los dos frentes tenían un doble objetivo: por un lado, incrementar la competitividad de las empresas - lo que en la práctica - las volvería más innovadoras, y por el otro, teniendo una mayor capacidad innovadora, estarían en mejores condiciones de cumplir con las expectativas de las FF. AA. Es decir, se buscaba generar un círculo virtuoso donde la competitividad de las empresas se trasladara a mayor innovación tecnológica y esto, a mejores y más avanzados sistemas de armas.

### ***III.3.d La tercera reforma: El largo camino hacia una economía dual (2003)***

Las primeras expresiones en favor de la integración de las economías civil y militar pueden encontrarse en los inicios de la RPCh. Sin embargo, dichas expresiones sólo se transformaron en políticas en 1986, con la creación del programa 863. No obstante fueron un caso aislado y la mayoría de los dirigentes se hallaban todavía preocupados por la reconversión y el traslado de capacidades y potencialidades de la industria militar hacia la industria comercial y no al revés (Tai, 2009).

Sólo hacia comienzos de la década de 1990, la dirigencia política china comenzó a interesarse y debatir sobre la posibilidad de promover la integración cívico-militar. Esto

fue posible gracias a tres sucesos ocurridos en distintas esferas del poder. En la esfera económica, los nuevos hacedores de la política económica, liderados por el premier Zhu Rongji, comenzaron a preguntarse qué sería de la industria militar una vez adaptada a la economía de mercado. Particularmente, trataban de dilucidar cómo las empresas militares podrían capitalizar la pujanza de la industria comercial y así evaluaron que las primeras debían absorber y adaptar las tecnologías duales producidas por la segunda. En la esfera militar, los oficiales del PLA y los funcionarios de la COSTIND comenzaron a debatir cómo la convergencia de las tecnologías civiles y militares podría beneficiar a las FF. AA. En esa dirección, Huai Guomo – directivo de la COSTIND – declaró que la tendencia hacia la intercambiabilidad de las tecnologías civiles y militares se estaba acelerando. Basándose en los canales de comunicación abiertos entre la industria militar y comercial a partir de la reconversión, se buscó que dichos canales condujeran a la exploración y desarrollo de iniciativas de tecnologías duales y procesos de *spin on*. Finalmente en la esfera política, a principios de la década de 1990 se produjo un cambio generacional. La denominada “tercera generación” de líderes arribó al poder y tomó posiciones en los ámbitos del partido, del gobierno, de las FF. AA. y también de la industria militar. Este liderazgo se mostró más receptivo en cuanto a las ideas para la construcción de una economía dual (Tai, 2009).

Habiéndose alineado estas tres esferas, la dirigencia política china tomó la decisión de postular como objetivo estratégico para el siglo XXI, la construcción de una economía dual. En ese sentido, particularmente relevante resultó el papel jugado por el líder de la “tercera generación” y sucesor de Deng Xiaoping, Jiang Zemin, quien se había desempeñado como ingeniero eléctrico, había trabajado en la reconversión de la industria militar y era un ávido promotor de la integración cívico-militar. Desde su nombramiento como jefe de la Comisión Militar Central (CMC) a principios de 1990 y hasta su retiro del cargo de presidente en 2004, Jiang visitó institutos de investigación y argumentó sobre la importancia de la construcción de una economía dual (Tai, 2009). Una vez consolidado el consenso en la dirigencia política, las agencias y burocracias del Estado – tales como la COSTIND o el Ministerio de Ciencia y Tecnología (más conocido por sus siglas en inglés, MOST) - comenzaron a promocionar las virtudes y la necesidad de implementar una economía dual.

Finalmente en agosto de 1999, el Consejo de Estado exhortó a incrementar los esfuerzos tendientes a la generación, aplicación, comercialización de tecnología de punta y desarrollo de tecnologías duales. Estas declaraciones del Consejo de Estado influyeron

en el Décimo Plan Quinquenal de Desarrollo Económico (2000-2005) y en la formulación de un nuevo conjunto de lineamientos que remplazaron a los 16 caracteres postulados por Deng y que se componen de la siguiente manera:

- Combinar lo civil con las necesidades militares (*Junmin Jiehe*). En principio este lineamiento fue interpretado como la aceleración y expansión del proceso de reconversión. Para 1999 fue reinterpretado de manera más general, como la promoción de procesos de *spin on* y *spin off*.
- Localizar potencial militar en las capacidades civiles (*Yujun Yumin*). Este lineamiento podría traducirse como la creación de mecanismos de *spin on* pero es más abarcativo y hace alusión a la búsqueda de un sistema dual de integración cívico-militar. Más específicamente, tiene por objetivo consolidar una economía nacional que posea las capacidades tecnológicas e industriales para satisfacer las demandas de los militares y de la economía de la defensa. Se trata del lineamiento más importante y actúa como ordenador de los restantes.
- Promover vigorosamente la cooperación y coordinación (*Dali Xietong*). Este lineamiento busca recrear el modelo organizacional que exitosamente se desempeñó en los sectores nuclear, balístico y espacial, que se caracterizaba por la estrecha cooperación entre las distintas burocracias del Estado.
- Liderar la innovación independiente (*Zizhu Chuangxin*). Si bien la autosuficiencia en el desarrollo de sistemas de armas y equipo militar es un objetivo de largo alcance, deben instrumentarse medidas tendientes a recortar los plazos. En ese sentido, el lineamiento propone mejorar el entrenamiento y capacitación de los científicos e ingenieros, reforzar los centros e institutos de investigación y robustecer el sistema de patentes y de propiedad intelectual. Una de las principales razones para liderar la innovación independiente es el deseo de la dirigencia política china de contar con un “arma decisiva” o “arma sorpresiva” (*Shashoujian*). (Fischer, 2007 y Tai, 2009).

#### *III.3.d.1 Instrumentación de la tercera reforma: poniendo en práctica el concepto de Yujun Yumin*

En 2003, el Tercer Plenario del XVIº Congreso del Partido Comunista Chino decidió avanzar en la construcción de una nueva base industrial y tecnológica que potenciara las capacidades militares. Más precisamente, se exhortó a la construcción de una economía basada en el concepto de *Yujun Yumin*. La COSTIND - que históricamente se había

mostrado escéptica en cuanto a las ideas de una economía dual – y otros organismos fueron rápidamente presionados para ponerse en acción (Tai, 2009). Pero recién en 2005 se materializó la primera política propia de la tercera reforma, cuando el Consejo de Estado y la COSTIND establecieron las reglas para la participación de capitales privados y extranjeros en su industria militar.

Contraviniendo décadas de aislamiento y con el objetivo de terminar con la segregación de la industria militar, se reglamentaron las pautas bajo las cuales capitales privados y extranjeros podrían ingresar. Sin embargo, se trató de una apertura selectiva ya que sólo se les permitió participar en subsistemas y productos auxiliares especiales, definidos como “Categoría 2”, y aún en esta categoría, las empresas debían cumplir con estrictos requisitos tecnológicos, financieros y de secretismo. Por otra parte, la integración de sistemas, el ensamblado final y la producción de armas avanzadas y tecnologías de vanguardia, se encontraban en la “Categoría 1”, donde sólo participaban empresas estatales (Tai, 2009).

En 2007, Beijing continuó acelerando la apertura a capitales privados y extranjeros a través de dos normativas elaboradas por la COSTIND (Medidas de Reestructuración y Regulación de los Participantes). Ambas normativas establecían nuevas reglas y removían los obstáculos para la financiación vía participación accionaria (Chen y Wang, 2008). Pero nuevamente fue una apertura selectiva y - tal como en 2005 - el grado de apertura a los capitales privados extranjeros estuvo dado por la importancia y sensibilidad de los proyectos (Lan y Ding, 2007). La normativa – elaborada por la COSTIND, la Comisión Nacional para la Reforma y Desarrollo y la Comisión para la Administración y Supervisión de Activos del Estado – definió tres categorías susceptibles de entrar en el mercado bursátil.

En la primera categoría, se encontraban las industrias militares de propiedad estatal que diseñan o producen activos estratégicos o sistemas de armas que involucren secretos del Estado o tengan un efecto directo sobre la seguridad nacional, como por ejemplo, el desarrollo de misiles antibuques u otras armas que podrían aplicarse a un conflicto en el Estrecho de Taiwán (Lan y Ding, 2007). Estas quedaron restringidas del mercado accionario. En la segunda categoría, se hallaban las empresas de propiedad relativa del Estado. En este caso, el Estado controla los activos relacionados al diseño y producción de armas, pero se les permite a los inversionistas extranjeros adquirir una participación en aquellos activos orientados al sector comercial. No obstante, se ven obligados a firmar

un acuerdo de confidencialidad que les impide divulgar secretos y otras normativas restrictivas. Finalmente en la tercera categoría, se encontraban las empresas donde el Estado tiene una participación, un interés o simplemente estuvo en el pasado, más involucrado. En este caso, se les permite a las empresas incorporar capitales vía participación accionaria aunque se presentan ciertas restricciones: las empresas deberán presentar un certificado de excepción a las autoridades bursátiles, con el cual las primeras se reservan el derecho de hacer públicas ciertas informaciones. Según la COSTIND, alrededor de 1000 empresas de la defensa se hallaban en condiciones de clasificar para esta última categoría. (Lan y Ding, 2007 y Chen y Wang, 2008). Hacia 2007, sólo 49 de las 1 000 empresas subsidiarias de las 10 grandes corporaciones estatales de la defensa, habían sido reestructuradas para entrar en el mercado bursátil. En la mayoría de los casos, se trataba de industrias militares que ya se hallaban crecientemente orientadas hacia la economía comercial (Lan y Ding, 2007).

La entrada de capitales privados y extranjeros a las industrias militares puede explicarse en función del concepto de *Yujun Yumin* que buscaba el fortalecimiento de las capacidades militares vía la absorción de tecnologías duales del sector comercial o proceso de *spin on*. Según Mulvenon y Tyroler-Cooper, las grandes corporaciones estatales de la defensa lograron incrementar sus capacidades productivas a través de la transferencia de tecnologías, conocimientos y capitales que realizaban sus empresas subsidiarias, las que cotizaban en bolsa, operaban bajo las normas de mercado, establecían *joint ventures* u otras alianzas con empresas privadas y extranjeras, pero mantenían estrechos vínculos con sus empresas matrices. Las transferencias ocurrían voluntariamente mediante la colaboración en centros de investigación y capacitación, inversiones comunes y otros proyectos conjuntos, donde las empresas extranjeras debían compartir información y recursos con sus socias chinas. Esto significa que las empresas subsidiarias actúan como puente entre las empresas multinacionales (que a menudo son líderes globales y poseen la vanguardia tecnológica) y las grandes corporaciones estatales de la defensa. Pueden actuar como puente gracias a una estrategia de tres pasos: En primer lugar, las subsidiarias deben involucrarse de lleno en la actividad comercial y jugar bajo las reglas de mercado. Gracias a esto podrán dar el segundo paso: establecer *joint ventures* o alianzas con empresas multinacionales que se dediquen a sectores tecnológicos que sean del interés de sus empresas matrices. Y una vez que hayan establecido negocios con ellos, darán el tercer paso: el mantenimiento de un flujo constante de tecnologías, conocimiento y capitales hacia las empresas matrices y

consecuentemente hacia la base industrial – militar de China (Mulvenon y Tyroler-Cooper, 2009).

Otra ventaja que representa el ingreso de capitales privados y extranjeros es que al permitirseles a las industrias militares diversificar sus fuentes de financiamiento - y no depender exclusivamente de los fondos públicos - podrán aventurarse a invertir en investigaciones más riesgosas y así tener mayores posibilidades de innovar. Contrariamente, de financiarse exclusivamente con partidas del Estado, las distintas gerencias de las industrias tenderían a optar por políticas más cautas, reduciendo así sus oportunidades de innovar (Fisher, 2008). Para Luo Kaiyuan - investigador del Centro de Información de China – para que se produzcan cambios en el comportamiento de las empresas estatales, la participación de los privados debería rondar en alrededor del 50%; de lo contrario no se alterarían los incentivos de las empresas y la apertura no tendría sentido (Lan y Ding, 2007). Según Huang Qiang, vocero de la COSTIND, el objetivo de la apertura sería generar una industria de la defensa más innovadora y más orientada al mercado (Lan y Ding, 2007). En la misma línea, argumenta el informe de *RAND Corporation* cuando afirma que con el ingreso de los privados, se aminora la responsabilidad del Estado, se diversifican los riesgos y se incrementa la contabilidad de las ganancias y las pérdidas de las empresas (Crane *et al*, 2005).

La tercera reforma también tuvo su correlato en el plano institucional y en 2007 el Consejo de Estado aprobó el documento “Algunas Opiniones sobre la Profundización de la Reforma del Sistema de Inversiones en Ciencia, Tecnología e Industria para la Defensa Nacional”, que propone nuevas ideas para mejorar el control y regulación del gobierno sobre el proceso científico y la promoción de la interacción cívico-militar. Basado en dicho documento, el Congreso Nacional del Pueblo creó el Ministerio de Industria y Tecnología de la Información (por sus siglas en inglés, MIIT), en marzo de 2008 (NTI, b). La flamante institución pasó a ser uno de los denominados cinco superministerios, el cual subsume a varios organismos, agencias y funciones de otros ministerios, tales como la autoridad sobre la industria y el comercio que solía corresponderle a la Comisión para la Reforma y el Desarrollo Nacional (por sus siglas en inglés, NDRC). También absorbió el ex Ministerio de la Industria de la Información, la Oficina de la Informatización del Consejo de Estado y muchos otros. Según las autoridades chinas, bajo la vieja estructura gubernamental se duplicaban esfuerzos y se solapaban autoridades entre el ex Ministerio de la Industria de la Información y la NDRC. A partir de la reestructuración de 2008, el MIIT consolidó y unificó en su esfera la supervisión del sector industrial y pasó a tener

tres grandes objetivos: a) unificar la política industrial; b) fomentar la integración de la economía civil y militar y c) promover la fusión de la industria y la informática para darle mayor valor agregado a las exportaciones de manufacturas y equipos de China (Mulvenon y Tyroler-Cooper, 2009 y Tai, 2009).

En relación al sector de la defensa, la creación del MIIT significó una sustantiva degradación de la COSTIND. Dado su interés en retener las particularidades de la industria militar, la comisión se oponía encubiertamente a llevar adelante las políticas de integración cívico-militar y aquellas basadas en el concepto de *Yujun Yumin*. Su resistencia burocrática se expresó en la lentitud y escasa motivación para aplicar las nuevas políticas y en su falta de compromiso con las reformas. Como muestra de su desconfianza con las reformas, Huai Gnomo – viceministro de la comisión - llegó a advertir que la construcción de una economía dual debería ser un objetivo de largo plazo y que no podría darse en unos cinco años (Tai, 2009). Comprendiendo la negativa y la falta de compromiso de la COSTIND con la tercera generación de reformas, la dirigencia política china desjerarquizó a la comisión al hacerle perder su rango ministerial. La COSTIND pasó a llamarse Administración del Estado para la Ciencia, Tecnología e Industria para la Defensa Nacional (por sus siglas en inglés, SASTIND) y se convirtió en un organismo del MIIT. La nueva agencia continuó teniendo competencia en la planificación y regulación de la industria militar, pero no poseía competencia en otros ámbitos. De este modo ya no tuvo paridad jerárquica frente a su antiguo rival, el Departamento General de Armamentos (GAD) lo que significó que los militares consolidaron su triunfo sobre las autoridades civiles en cuanto a los procesos de investigación y desarrollo, y el control de las compras de armas y equipos para las FF. AA. (Mulvenon y Tyroler-Cooper, 2009 y Springut, Schlaikjer y Chen, 2011).

Paralelamente y teniendo en cuenta el concepto de *Yujun Yumin*, la dirigencia política china reconoció que las industrias militares debían mejorar sus mecanismos de absorción de tecnologías civiles (*spin-on*). En esa dirección, el Consejo de Estado estableció el Departamento para la Promoción de la Integración Cívico - Militar (más conocido por sus siglas en inglés, CMIPD) cuya principal misión es facilitar los procesos de *spin-on*, en beneficio de la industria militar. Dicho departamento se encuentra bajo la órbita del MIIT y trabaja en coordinación con la SASTIND para la instrumentación de políticas en industrias que desarrollan tecnologías duales, tal como en su momento lo realizaba la COSTIND. Dentro de sus principales políticas pueden enumerarse la promoción del desarrollo de tecnologías duales, la integración de la economía civil y militar, la coparticipación de

recursos entre la industria militar y civil, la financiación de becas para promover los derechos de propiedad intelectual y la cooperación con otras agencias nacionales e internacionales en temas nucleares y espaciales. Uno de sus principales proyectos ha sido la formulación de estándares comunes para que las industrias militares y civiles puedan compartir productos y tecnologías (Springut, Schlaikjer y Chen, 2011)

### **III.3.e. Situación militar de la RPCh hacia 2008**

El período histórico comprendido entre 1991 y 2008 fue testigo de un gran salto cualitativo en las capacidades militares de la RPCh. Partiendo de una situación donde el gasto militar había sido significativamente reducido, se había desjerarquizado al sector de la defensa y la mayoría de las armas eran versiones indígenas de tecnologías soviéticas de la década de 1950, se evolucionó hacia un estadio donde el gasto militar creció más rápido que la economía, se declaró objetivo estratégico la construcción de una economía dual y las armas experimentaron una significativa modernización.

La literatura especializada en la temática coincide en afirmar que la clave del salto cualitativo fue la segunda reforma de 1998, centrada en la competitividad y la modernización militar (Shambaugh, 2002; Crane *et al*, 2005; Fisher, 2007; Tai, 2009; Mulvenon y Tyroler-Cooper, 2009 y Springut, Schlaikjer y Chen, 2011). La reforma de 1998 le permitió a la industria militar hacer sustantivos avances en la investigación, desarrollo y producción de sistemas de armas. Así una creciente proporción de la producción militar abandonó las denominadas tecnologías de segunda y tercera generación (oriundas de las décadas de 1950 y 1960 respectivamente) y pasó a fabricar armas basadas en tecnologías de finales de la tercera generación (comienzos de la década de 1970). En algunos sectores, como el misilístico, los progresos fueron todavía más sustantivos, llegando a dominar tecnologías de cuarta generación (principios de la década de 1990) (Tai, 2009). Otros sectores como el naval y el electrónico se beneficiaron del crecimiento experimentado por sus pares del sector comercial (Crane *et al*).

Aun cuando la segunda reforma seguía arrojando resultados, los líderes en Beijing se lanzaron a una tercera reforma con el objetivo de construir una economía dual y reducir la brecha tecnológica con EE. UU. Una economía dual beneficiaría a la industria militar al permitirle integrarse o asociarse a la dinámica economía china y particularmente a las empresas transnacionales que dominaban tecnologías de vanguardia. En palabras del

especialista Rogger Cliff: *“La creciente integración a la economía mundial ha resultado en un incremento del número de empresas en China, tanto extranjeras como nacionales, que poseen el estado del arte en equipos de producción, conocimiento y empleo de técnicas modernas de gerenciamiento de la producción y del control de la calidad. Aunque las tecnologías que estas firmas emplean no están necesariamente relacionadas a la defensa, forman parte del ambiente económico general del cual las industrias de la defensa de China están imbuidas y representan una fuente de conocimiento y pericia gerencial de la cual las industrias de la defensa chinas pueden aprovechar”*<sup>54</sup> (Cliff, 2006:6).

A pesar de las mejoras de las sucesivas reformas, la industria militar china aún yacía dos generaciones detrás de los estándares internacionales. Sin embargo los avances tecnológicos experimentados por China le permitirían, en los siguientes 20 años, comenzar a desafiar a EE. UU., inclusive en áreas que tradicionalmente fueron de su monopolio como las aguas internacionales y el espacio exterior (Tai, 2009).

#### **III.4 Conclusión preliminar**

La caída de la Unión Soviética tuvo dos importantes consecuencias para la RPCh. En primer lugar, desarticuló su estrategia de balance y la obligó a reformular una nueva estrategia internacional que comprendiera el naciente orden unipolar. Y en segundo lugar, le dio el quiebre definitivo a la alianza con EE. UU. Frente a este escenario, los líderes en Beijing debieron diseñar una nueva estrategia internacional. Al mismo tiempo, la RPCh buscó incrementar su poder militar. Para ello, incrementó su gasto militar que comenzó a crecer luego de una década de letargo. Y en 1992 inició la primera reforma de la defensa, con el objetivo de aplicar un enfoque de mercado a sus industrias militares reconvertidas.

Tras la Tercera Crisis del Estrecho de Taiwán - que definió a EE. UU. como rival - Beijing pudo formular su nueva estrategia internacional denominada la “nueva diplomacia de seguridad”. Esta estrategia tenía por objetivo facilitar el ascenso de la RPCh sin generar temores – y por consiguiente políticas de balance – ni en sus vecinos ni en EE. UU. y teniendo en cuenta las particularidades de la unipolaridad. Si bien la nueva estrategia buscaba mantener buenas relaciones con Washington, Beijing no descartaba la posibilidad de balancear a EE. UU. si sus intereses vitales se ponían en juego. En 1998,

---

<sup>54</sup> El original en inglés; las traducciones son nuestras.

la dirigencia política china lanzó la segunda reforma de la defensa. En esta oportunidad, buscó darle mayor competitividad a sus industrias militares y modernizar el armamento y equipo militar de sus FF. AA.

A partir de finales de la década de 1990 y a pesar de la buena voluntad de ambas partes, distintos problemas comenzaron a surgir y perjudicar la relación sino-estadounidense. Particularmente crítica resultó la Guerra de Kosovo y la definición china de EE. UU. como rival agresivo y poderoso. Por otra parte, a principios de la década de 2000, arribó a Beijing una nueva generación de líderes, quienes revaluaron su auto-percepción del poder relativo de China y experimentaron una mayor confianza. Esta nueva auto-percepción se basó principalmente en el sostenido crecimiento económico y sus optimistas perspectivas a mediano plazo. Apoyándose en estas capacidades, se generó la tercera reforma de la defensa. En esta ocasión, el objetivo fue la construcción de una economía dual y la reducción de la brecha tecnológica con EE. UU. Sumadas la percepción de EE. UU. como un rival agresivo y poderoso más la nueva auto-percepción de la RPCh y habiendo experimentado un salto cualitativo en su poder militar, los líderes en Beijing se encontraron más propensos a cambiar su estrategia de la “nueva diplomacia de seguridad” por una estrategia de balance.

## CONCLUSIONES: HACIA UNA AMPLIACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE BALANCE

*El factor más desestabilizante en un sistema internacional es la tendencia a que el poder de los Estados cambie a diferentes ritmos.*

Robert Gilpin, 1981

*China, como todos los anteriores potenciales hegemones, estará fuertemente inclinada a convertirse en un hegemón real, y todos sus rivales, incluyendo a Estados Unidos, tratarán de acorralar a China para prevenir su expansión.*

John Mearsheimer, 2001

El Realismo Neoclásico es un marco teórico útil para explicar las dinámicas entre la presión del sistema internacional y el juego político doméstico de los Estados. Una esas dinámicas es el debate sobre riqueza o poder potencial y poder militar que se desarrolla a lo largo del presente trabajo de tesis. Dicho debate debe ser analizado desde el Realismo Neoclásico, porque las decisiones políticas sobre el gasto militar y el diseño de la estrategia internacional tienen en cuenta en qué medida impactarían en la economía nacional y el crecimiento económico. En otras palabras la estrategia internacional se explica en función de una variable no estructural, haciéndole perder capacidad explicativa al Realismo Estructural. Pero esto no significa que la presión sistémica no está presente, por el contrario el sistema internacional restringe o circunscribe las opciones de la RPCh. En oposición al Realismo Clásico, esto significa reconocer el poder relativo de los Estados como la variable independiente. No obstante, los líderes chinos no actuarán “como autómatas” ya que tienen la posibilidad de lidiar y moldear con esta presión y emitir una estrategia internacional covalente con sus objetivos estratégicos y las limitaciones que la estructura internacional les presenta.

Aplicando el marco teórico del Realismo Neoclásico, se indagó cómo la República Popular China hizo frente a los distintos desafíos sistémicos que se le presentaron a lo largo del período 1971-2008, focalizando el análisis en la evolución de su estrategia internacional, los cambios ocurridos en su estrategia de balance, la relación con las superpotencias, los mecanismos de movilización y extracción de recursos y las

percepciones de su dirigencia política sobre las amenazas, lo que se entiende por poder y su auto-percepción sobre su poder relativo. Por otra parte, la elección de China como caso de estudio se justifica porque es uno de los Estados que mejor ilustra la dinámica entre el poder militar y la estrategia de balance. A lo largo del período estudiado, los líderes en Beijing debieron tomar difíciles decisiones en cuanto a con quién aliarse, contra quién balancear y bajo qué circunstancias.

En relación a estas decisiones, surge el núcleo duro de la investigación y en función de ordenar su entendimiento se distinguirán dos partes. En la primera parte se comprenderá a la hipótesis y la conclusión que de ella se deriva. Y la segunda parte se desarrollarán líneas de investigación, reflexiones y predicciones que se desprenden a partir de la presente tesis y que podrían contribuir a dinamizar futuras investigaciones.

Consecuentemente, en la presente investigación pudo corroborarse la siguiente hipótesis: *“El poder militar del Estado – definido por sus mecanismos de movilización de recursos y la percepción de su dirigencia política – influye en la estrategia de balance.”*

A lo largo del primer período estudiado (1971-1991), la RPCh fue débil en términos militares. Su industria militar no era avanzada, su gasto militar se hallaba limitado a su pobre PBI y su dirigencia política fácilmente percibió que su poder militar no le permitiría ganar una guerra contra la URSS. Desde esa lectura, la dirigencia política china decidió sacrificar grados de independencia en su política exterior para conseguir balancear a la URSS vía una alianza con EE. UU. De esta forma, el primer período de la investigación permite corroborar la primera hipótesis auxiliar: *“A menor poder militar del Estado, menor independencia en su política exterior y mayor propensión a establecer alianzas”*.

En cambio en la segunda etapa investigada (1991-2008), se puede corroborar la creciente fortaleza militar de la RPCh. Dicha fortaleza descansa en el sostenido y acelerado crecimiento económico, el cual le permitió a Beijing extraer más recursos para su gasto militar, reformar sus industrias militares y modernizar a sus Fuerzas Armadas. Los líderes del Estado pudieron percibir que su poderío militar se había incrementado y para mediados de la década de 2000, distintos especialistas militares señalaban que China se encontraba a 20 años de distancia de rivalizar *de igual a igual* con EE. UU. (Cliff, 2006 y Tai, 2009). Este creciente poderío militar le dio una mayor independencia en su política exterior y, aún en el marco de una estrategia internacional basada en un enfoque cooperativo – tal como es la “nueva diplomacia de seguridad” –, Beijing pudo

apoyarse en su poder militar y decidió que cuando sus intereses vitales se hallasen en juego (Taiwán, Mar Meridional Chino, etc.) debía balancear a Washington. Así, el segundo momento de la investigación permite corroborar la segunda hipótesis auxiliar: *“A mayor poder militar del Estado, mayor independencia de su política exterior y menor propensión a establecer alianzas”*.

Consecuentemente, puede concluirse que el poder militar del Estado influye en su estrategia de balance. Careciendo de poder militar, los Estados se ven en la necesidad de recurrir a estrategias de balance externo; es decir buscar alianzas para balancear amenazas reales o percibidas por su dirigencia política. Con un mayor poder militar, los Estados no se ven en la necesidad de recurrir a alianzas y optan por enfrentar las amenazas a través de una estrategia de balance interno.

La conclusión se condice con varias enseñanzas de la tradición “Realista”. En primer lugar, la necesidad y los esfuerzos por contar con avanzadas fuerzas armadas remarcan la importancia de la supremacía del poder y de la seguridad en las motivaciones de los líderes de los Estados. En el caso de la RPCh, sus dirigentes políticos consideran que se hallan más seguros y creen que podrán defender mejor sus intereses vitales, si poseen un sustantivo poder militar. Las alianzas son circunstanciales, se explican por las amenazas que enfrentan y el insuficiente poder militar con el que momentáneamente cuentan. Algo similar puede decirse sobre las denominadas “asociaciones” o “asociaciones estratégicas”, las cuales no implican alianzas y de ninguna manera relativizan al Estado chino en su obligación de proveer seguridad. En segundo lugar y desprendiéndose de lo anterior, la preferencia por el poder militar como forma de hacerse de seguridad revela una concepción hobbesiana de la política internacional. El pesimismo en la naturaleza del hombre, la aceptación del conflicto como permanente (Gilpin, 1984) y la competencia posicional por los recursos escasos (Schweller, 1999) completan un cuadro al que adhieren los líderes chinos. En tercer lugar, la RPCh supo hacer triunfar a las razones de Estado (principalmente, seguridad nacional) sobre la ideología en dos significativas oportunidades. La primera fue cuando en 1972, Mao decidió recibir a Nixon y firmaron el primer comunicado conjunto. Tal era la animosidad ideológica que el líder chino le hizo saber al presidente norteamericano que su visita le significó un costo político. La segunda oportunidad fue en la primera mitad de la década de 1980, cuando Reagan – caracterizado como un nacionalista, anticomunista y “amigo” de Taiwán – y Deng firmaron el tercer comunicado conjunto y llevaron a la relación bilateral a su

apogeo. Al realismo no le resulta paradójico que grandes momentos de la relación bilateral, hayan podido darse con líderes con una notoria oposición ideológica.

A continuación se desarrollan líneas de investigación, reflexiones y predicciones que se desprenden de la presente tesis y que podrían contribuir a dinamizar futuras investigaciones.

El estudio de las estrategias internacionales y, más específicamente, las estrategias de balance de los Estados bajo el enfoque del Realismo Neoclásico, es un campo abierto en la presente investigación. En ese sentido, la “nueva diplomacia de seguridad” se presenta como un caso propicio a desarrollarse y explicarse por el Realismo Neoclásico. Esto se debe a que dicha estrategia entiende que existen limitantes o restricciones estructurales – tales como el rol de EE. UU. como potencia ordenadora de la unipolaridad y la posibilidad de tener que enfrentar estrategias de balance por parte de los Estados vecinos – que delimitan las opciones de Beijing. No obstante, estas restricciones condicionan pero no prohíben, dejándole un significativo margen de maniobra a China para responder. A su vez, la respuesta que emite China se verá tamizada y moldeada por su juego político doméstico y las preferencias de su dirigencia política, donde prevalecen las variables no estructurales como por ejemplo, otorgarle prioridad estratégica a la reforma económica y a la continuación del crecimiento económico. Al mismo tiempo la “nueva diplomacia de seguridad” admite que China todavía no puede balancear a EE. UU. del mismo modo que en su momento lo hizo la Unión Soviética. Sencillamente, no posee todavía el poder militar para hacerlo. Por lo tanto, optará por balancear a EE. UU. en salvaguardia de sus intereses vitales (Taiwán, Islas del Mar Meridional Chino, etc.).

Siguiendo a Rathbun, China se encuentra ejerciendo una política exterior o más precisamente una estrategia de balance *sub-óptima*, es decir no se corresponde con un comportamiento ideal tal como el que prescribe el Realismo Estructural. Así como los neoclásicos se preguntaban: ¿por qué EE. UU. tardó tanto en expandirse?, ¿por qué los británicos no pudieron revertir su caída relativa? o ¿por qué el Tercer Reich y el Japón Imperial sufrieron de sobre-expansión? (Rathbun, 2008), en la presente tesis podría preguntarse: ¿por qué China no balancea a EE. UU. – a quien define como un rival agresivo y poderoso – en relación a todos sus intereses? Y la respuesta es simple: no posee todavía el poder militar para hacerlo.

El impacto de la anarquía en la estrategia internacional de China y sus implicancias para el debate Realismo Defensivo vs. Realismo Ofensivo sería otra agenda de investigación. La misma debería comenzar reconociendo dos distintos períodos: 1971-1978 y 1978-2008<sup>55</sup>. En relación al primer momento, la principal preocupación de China era la amenaza soviética y este temor ordenó las prioridades de las distintas áreas de gobierno. En política exterior, se buscó una alianza con EE. UU. y en política doméstica se preparó a su economía (expandingo a la industria militar y aumentando el gasto militar) para confrontar con la URSS en el marco de lo que sería una guerra total. Por consiguiente, China temía perder *lo que tenía*, buscaba esquivar pérdidas relativas y la búsqueda de seguridad era su objetivo estratégico; este comportamiento se corresponde con los lineamientos del Realismo Defensivo. Sin embargo, a partir de 1978 se produjo un cambio, cuando Deng reevaluó el objetivo estratégico de China. En ese sentido, estimó que se habían reducido las posibilidades de un conflicto militar a gran escala (como producto de la consolidación de la alianza con EE. UU.) y por otra parte consideraba que se había acumulado un sustantivo poder militar (especialmente en el ámbito del armamento nuclear). Por lo tanto, la RPCh podía apoyarse en su alto nivel de preparación para la guerra, proceder a desmilitarizar la economía y dar inicio a un proceso de reforma económica. Claramente, la reevaluación de Deng demuestra un Estado que se siente seguro y aspira a incrementar su poder potencial vía una reforma económica. Y a partir de la década de 1990 y con mayor intensidad en la década de 2000, China aceleró la transformación de su poder potencial en poder militar. Por lo tanto, Beijing aprovechó la oportunidad que significó un sistema internacional relativamente estable y pasó a maximizar su poder relativo a mayor velocidad. Consecuentemente a partir del ascenso de Deng, la RPCh tiende a comportarse de forma más cercana al análisis del Realismo Ofensivo.

Frente a la amenaza de guerra con la URSS, Mao Zedong se vio en la necesidad de ceder grados de independencia en su política exterior y establecer una alianza con EE. UU. en 1972. Pero a pesar de haber entrado en esta alianza, en ningún momento Beijing resignó completamente su voluntad de ejercer una estrategia internacional independiente. Es así como Kissinger denominó a las relaciones sino-estadounidenses como una “casi alianza”. Pero a pesar de no encontrarse formalmente establecida, la alianza sino-estadounidense rindió sus frutos. Además de balancear a la URSS, le permitió a China

---

<sup>55</sup> Los realistas defensivos tendrían buenos argumentos para afirmar que la priorización de la seguridad proviene de la misma fundación de la República Popular; los sucesivos conflictos que involucraron a China o se dieron en su periferia (tales como la Guerra de Corea (1950-1953), la Primera y Segunda Crisis del Estrecho de Taiwán (1954 y 1958), la Guerra contra India (1962), la Guerra de Vietnam (1964-1975) y el choque militar con la URSS (1969) mantuvieron a la seguridad al tope de las prioridades de Beijing.

estabilizar su frente internacional, haciéndolo menos peligroso que en sus 30 años anteriores. De este modo, Deng Xiaoping tuvo la oportunidad de iniciar un amplio proceso de reforma económica que desató un acelerado y sostenido crecimiento económico. En un plano de política internacional hacia mediados de la década de 1980, Beijing pudo avanzar en la reconstrucción de su relación con la URSS. Y, al mismo tiempo, sostenía la alianza con EE. UU.; consecuentemente se colocó en el vértice de las relaciones triangulares entre las superpotencias.

Pero la caída de la Unión Soviética dislocó la posición privilegiada de la RPCh y tuvo dos importantes consecuencias. En primer lugar, desarticuló su estrategia de balance y la obligó a reformular una nueva estrategia internacional que comprendiera el naciente orden unipolar. Y en segundo lugar, le dio el quiebre definitivo a la alianza con EE. UU. Si bien el quiebre no significó rivalidad, ésta surgiría poco tiempo después tras la Tercera Crisis del Estrecho de Taiwán de 1996. Dicha crisis también ayudó a Beijing a formular su nueva estrategia internacional denominada “nueva diplomacia de seguridad”. Esta estrategia tenía por objetivo facilitar el ascenso de la RPCh sin generar temores – y por consiguiente políticas de balance – ni en sus vecinos, ni en EE. UU. y teniendo en cuenta las particularidades de la unipolaridad. Si bien la nueva estrategia buscaba mantener buenas relaciones con Washington, Beijing no descartaba la posibilidad de balancear a EE. UU. si sus intereses vitales se ponían en juego.

A pesar de la voluntad de China de llevar una constructiva relación con EE. UU., la rivalidad se aceleró a partir de finales de la década de 1990, cuando tras la Guerra de Kosovo, China concibió a EE. UU. como un rival poderoso y crecientemente agresivo. Por otra parte a principios de la década de 2000, arribó a Beijing una nueva generación de líderes, quienes revaluaron su auto-percepción del poder relativo de China y experimentaron una mayor confianza. Esta nueva auto-percepción se fundamentó en el crecimiento económico y las perspectivas de alcanzar a la economía estadounidense en el mediano plazo.

En conclusión, si por un lado sumamos la percepción de EE. UU. como un rival agresivo y poderoso, la nueva auto-percepción de la RPCh y el haber experimentado un salto cualitativo en el poder militar chino, y por otra parte se recuerda la hipótesis, que afirma que el poder militar influye en la estrategia de balance, entonces la presente tesis predice que en la medida que continúe el acelerado crecimiento económico y pueda seguir ampliando y modernizando sus FF. AA., China se transformará en un Estado Desafiante

(*Rising Challenger*) que deseará revisar las reglas de juego y el *status* del sistema internacional a su favor (Gilpin, 1981). Siguiendo a Mearsheimer, la RPCh buscará la hegemonía regional en Asia Pacífico de la misma manera que en su momento lo hizo EE. UU. en el Hemisferio Occidental. *“Por buenas razones estratégicas, China buscará maximizar la brecha de poder entre ella y potenciales peligrosos vecinos como India, Japón y Rusia. China querrá asegurarse de ser tan poderosa que ningún Estado de Asia tenga los medios como para amenazarla. Es poco probable que China busque la superioridad militar para lanzarse a la guerra y conquista de los otros países de la región, aunque siempre será una posibilidad. En cambio, es más probable que Beijing quiera dictar los límites del comportamiento aceptable para sus países vecinos, de la misma forma que Estados Unidos le hizo claro a los otros países de América que él era el jefe. (...) De una mucho más poderosa China también se podrá esperar que trate de empujar a Estados Unidos de la región de Asia Pacífico, de la misma manera que Estados Unidos empujó a las grandes potencias europeas del Hemisferio Occidental en el siglo XIX”*<sup>56</sup> (Mearsheimer, 2010; 389). Consecuentemente, su comportamiento de política exterior se asemejará más a aquél que anticipa el Realismo Estructural. Es decir, no sólo balanceará a Washington en relación a sus intereses vitales sino que lo hará en relación a todos sus intereses y tendrá un alcance global, de manera similar a lo que fue la contienda bipolar en la Guerra Fría.

A modo de evidencia pueden examinarse los mecanismos de movilización de recursos, donde puede verificarse una sustantiva expansión. Por un lado, el gasto militar creció a una velocidad mayor que la economía nacional y el gasto público total. En la década de 1990, creció a una tasa anual del 14,2% y entre el año 2000 y 2008, experimentó una suba del 15,3% anual (Shambaugh, 2002 y *Global Security.org* a.). Y dado que – según los números oficiales – el gasto militar de China sólo consume el 1,45% de su PBI, es razonable suponer que fácilmente podría incrementarse sin desacelerar el crecimiento económico. En el mediano plazo, si alcanzase o superase a la economía estadounidense, China podría movilizar significativamente más recursos que EE. UU. y transformarse en una amenaza nunca enfrentada por Washington (Mearsheimer, 2001). Por otra parte y probablemente más significativo, la dirigencia política china se encuentra comprometida con la modernización militar, la reducción de la brecha tecnológica y el incremento de la competitividad de su industria militar. Las sucesivas reformas de 1992, 1998 y 2003, las declaraciones públicas y los discursos de los dirigentes políticos demuestran la importancia política que los líderes en Beijing le otorgan al crecimiento de su poder

---

<sup>56</sup> El original en inglés; las traducciones son nuestras.

militar. Este apoyo político se tradujo en acciones cuando en 2003, el Tercer Plenario del XVI° Congreso del Partido Comunista Chino, decidió avanzar y priorizar la construcción de una nueva base industrial y tecnológica que potencie las capacidades militares (Shambaugh, 2002 y Tai, 2009). Una economía dual le permitiría a China hacerse de significativas y avanzadas tecnologías de aplicación militar y, al mismo tiempo, podría eludir los costos que implicaría tener que desarrollarlas desde su industria militar. La construcción de una economía dual significaría una resolución relativamente eficiente al eterno dilema entre riqueza y poder militar, debido a que – al mismo tiempo que puja por una economía “civil” más innovadora y sofisticada – se hace de capacidades y tecnologías trasladables al sector militar.

Otra predicción que se desprende de la hipótesis indica que China prefería mantener los mayores grados de independencia en su política exterior y que habrá pocos espacios para las alianzas. Pudiendo por sí solos balancear a EE. UU., los líderes en Beijing no verán con buenos ojos establecer alianzas. Esto se explica por dos motivos. Por un lado, los potenciales aliados difícilmente puedan aportar un poderío militar similar a la contribución que aporta China. Y por otra parte, la alianza podría comprometer a China en campañas que dilapiden sus recursos militares en objetivos no estratégicos, ni vitales para Beijing. En ese sentido, Luttwak señala que Hitler perdió valiosas unidades militares – que podrían haberse utilizado en su frente estratégico contra la Unión Soviética – luchando en un área periférica - como lo fue el Mediterráneo y el Norte de África - en función de asistir a Mussolini en su condición de aliado (Luttwak, 1983). Desde esta perspectiva, las alianzas quedarían relegadas a Estados que busquen plegarse a China en función de hacerse con beneficios (*bandwagoning for profit*) (Schweller, 1994), pero que puedan contribuir de forma importante frente a un hipotético conflicto contra EE. UU.

Rusia sería un Estado que podría entrar en esta categoría. Por un lado, Moscú podría capitalizar la distracción de Washington y hacer avanzar sus intereses en regiones como el Cáucaso – donde en 2008 ratificó su voluntad de ejercer el predominio con la guerra contra Georgia –, Medio Oriente y quizás las zonas de Europa Oriental que no fueron cubiertas por la OTAN. Siguiendo a Schweller, Rusia podría comportarse como un “chacal” que se alimenta gracias al “lobo” personificado por China (Schweller, 1998). Por otra parte, Rusia como aliada significaría para China que su mayor frontera terrestre se encontraría estabilizada, no demandaría recursos militares y así podría concentrarlos contra EE. UU.

Otro país que podría establecer una alianza con China podría ser Myanmar, que podría contribuir significativamente por su localización geográfica. El país se encuentra en el Océano Índico, sobre el Golfo de Bengala y es el paso previo al Estrecho de Malaca, principal punto de estrangulamiento de las líneas marítimas de comunicación que conectan al Índico con el Pacífico. Actualmente Beijing se encuentra fuertemente vinculado con Rangún, principalmente, por la construcción de un oleoducto que atraviesa Myanmar, desemboca en China y elude al Estrecho de Malaca. Pero para distintos analistas, la construcción del oleoducto y el estrechamiento de los vínculos con Rangún tienen por verdadera finalidad permitirle a Beijing ganar proyección sobre el Océano Índico. Justifican esta postura argumentando que: a) Desde 1998, casi toda la infraestructura militar de Myanmar es suministrada por China, quien también envió instructores militares y técnicos. b) Los chinos han instalado puestos de avanzada en las islas Coco, desde donde pueden visualizar los movimientos que los indios realicen en sus islas Andaman. c) Muy probablemente, la PLAN podría hacer uso de la infraestructura portuaria que actualmente China construye en Myanmar para los oleoductos. Dicha infraestructura podría abastecer y fondear a los navíos y submarinos de la marina china. Teniendo base en Myanmar, el rango de acción de la PLAN sería sustancialmente mayor y podría proyectar poder sobre el Océano Indico. d) Junto al oleoducto se ha construido un corredor que incluye una línea férrea y una ruta. Sin bien el objetivo del corredor es incrementar la conectividad comercial, es innegable su potencial como vía de suministro para la flota que podría fondearse en Myanmar (Khurana, 2008 y Ramachandran, 2009). Teniendo en cuenta que la rivalidad con EE. UU. es – y será más fuerte en el futuro – naval, las bases que China pueda colocar en distintos puntos estratégicos y le permitan ganar proyección de poder son de capital importancia (Holmes y Yoshihara, 2008 y Mearsheimer, 2010).

Frente a un escenario internacional que parecería anticipar una profundización de la rivalidad y de la competencia geopolítica sino-estadounidense (Friedberg, 2011), el Realismo Neoclásico y su foco en la interacción entre el sistema internacional y la estructura interna de los Estados se ofrece como un instrumento útil para explicar las opciones estratégicas que las grandes potencias podrían emprender.

## BIBLIOGRAFIA

Acharya, Amitav. 2003-04. Will Asia's Past Be Its Future? *International Security*. 28, (3):149-164.

Asimov, Isaac. 2004 [1977]. *Los Estados Unidos desde la Guerra Civil hasta la Primera Guerra Mundial*. Barcelona: Alianza Editorial.

Battaleme, Juan. 2004. "Un Mundo Ofensivo: El Balance Ofensivo Defensivo y los Conflictos de Kosovo, Afganistán, Irak y Chechenia". Tesis Maestría relaciones Internacionales, FLACSO. Mimeo.

Berman, Ilan. 2005. The New Battleground: Central Asia and the Caucasus. *The Washington Quarterly* 28 (1): 59-69.

Bianco, Lucien. 1995 [1976]. *Asia Contemporánea*. México: Siglo Veintiuno.

Brandt, Loren y Rawski, Thomas. 2008. *China's great economic transformation*. Cambridge University Press.

Brooks, Stephen. 1997. Dueling Realisms. *International Organization* 51 (3): 445-477.

Brown, Michael E., Sean M. Lynn-Jones y Steven E. Miller, eds. 1995. *The Perils of Anarchy. Contemporary Realism and international Security*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.

Brzezinski, Zbigniew. 1988 [1986]. *El Juego Estratégico: La conducción de la contienda entre los Estados Unidos y la Unión Soviética*. Buenos Aires: Editorial Planeta.

Brzezinski, Zbigniew. 1998 [1997]. *El Gran Tablero Mundial: La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Barcelona: Paidós.

Brzezinski, Zbigniew. 2005 [2004]. *El Dilema de Estados Unidos: ¿Dominación global o liderazgo global?* Barcelona: Paidós.

Chen, Wayne y Wang, Leo. 2008. Restructuring of Chinese Military Industrial Enterprises. *Llinks Corporate Finance Bulletin*.

<http://www.llinkslaw.com/shangchuan/200859114045.pdf> (Consultado 01/06/2011)

Christensen, Thomas. 1996. *Useful Adversary: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958*. Princeton University Press.

Christensen, Thomas. 1997. Perception and alliances in Europe, 1865-1940. *International Organization* 51 (1), 65-97.

Christensen, Thomas. 2011. *Worse Than A Monolith: Alliances Politics and Problems of Coercive Diplomacy in Asia*. Princeton University Press.

Cliff, Roger. 2006. Testimonio presentado ante la U.S.-China Economic and Security Review Commission. Washington, 16 de marzo.

[http://www.uscc.gov/hearings/2006hearings/written\\_testimonies/06\\_03\\_16\\_17wrts/06\\_03\\_16\\_17\\_cliff.php](http://www.uscc.gov/hearings/2006hearings/written_testimonies/06_03_16_17wrts/06_03_16_17_cliff.php) (Consultado: 13/06/2011).

Crane, Keith; Roger Cliff; Evan Medeiros; James Mulvenon y William Overholt. 2005. *Modernizing China's Military: Opportunities and Constraints*. Santa Monica, CA: RAND Corporation. <http://www.rand.org/pubs/monographs/MG260-1.html> (Consultado: 18/09/2010).

Dai Bingguo. 2010. "Adhere to the Path of Peaceful Development". 6 de diciembre. <http://china.usc.edu/ShowArticle.aspx?articleID=2325> (Consultado: 20/07/2011).

*Deutsche Welle*. 2010. Nuevo récord mundial en gasto de armamento: SIPRI, 2 de junio. <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5643326,00.html> (Consultado: 15/07/2011).

Earle, Edward Mead. 1986 [1943]. Adam Smith, Alexander Hamilton, Friedrich List: The Economic Foundations of Military Power. En *Makers of Modern Strategy: From Machiavelli to the Nuclear Age*. Peter Paret eds. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Elman, Colin. 1996. Horses For Courses: Why not Neorealist theories of foreign policy? *Security Studies* 6 (1): 7-53.

Elwell, Craig; Marc Labonte y Wayne Morrison. 2007. *CRS Report for Congress: Is China a threat to the U.S. economy?* Washington: Congressional Research Service. <http://www.fas.org/sqp/crs/row/RL33604.pdf> (Consultado: 10/06/2011).

Fisher, Richard. 2008. *China's Military Modernization: Building for regional and global reach*. Greenwood Publishing Group.

Fohrig, Alberto. 2007. Resistencias y equilibrios regionales. En *India, Brasil y Sudáfrica: El Impacto de las nuevas potencias regionales*. Juan Tokatlian ed. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Frankenstein, John. 1999. China's Defense Industries: A New Course. En *The People's Liberation Army in the Information Age*. James C. Mulvenon y Richard H. Yang ed. Santa Monica, CA: RAND Corporation.

Friedberg, Aaron. 1988. *The Weary Titan: Britain and the experience of relative decline, 1895-1905*. Princeton University Press.

- Friedberg, Aaron. 2000. *In the Shadow of the Garrison State. America's Anti-Statism and Its Cold War Grand Strategy*. Princeton University Press.
- Friedberg, Aaron. 2005. The future of U.S.-China relations. Is conflict inevitable? *International Security* 30 (2): 7-45.
- Friedberg, Aaron. 2011. *A Contest for Supremacy: China, America, and the struggle for mastery in Asia*. W. W. Norton & Company.
- Galbraith, John. 1960. The "turbulent frontier" as a factor in British expansion. *Comparative Studies in Society and History*. 2 (2): 150-168.
- Gill, Bates. 2005. China's Evolving Regional Security Strategy. En *Power Shift: China and Asia's new dynamics*. David Shambaugh, ed. University of California Press.
- Gill, Bates. 2007. *Rising Star: China's new security diplomacy*. Brookings Institution Press.
- Gilpin, Robert. 1981. *War and Change in World Politics*. Cambridge University Press.
- Gilpin, Robert. 1984. The richness of the tradition of political realism. *International Organization* 38 (2): 287-304.
- GlobalSecurity.org. a. "China's Defense Budget", [www.globalsecurity.org/military/world/china/budget.htm](http://www.globalsecurity.org/military/world/china/budget.htm) (Consultado 20/07/2011)
- GlobalSecurity.org. b. "Commission on Science, Technology and National Defense Industry (COSTIND)", [www.globalsecurity.org/military/world/china/costind.htm](http://www.globalsecurity.org/military/world/china/costind.htm), (Consultado: 01/08/2011).
- Goh, Evelyn. 2007-08. Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies. *International Security* 32 (3): 113-157.
- Goldstein, Avery. 2005. *Rising to the Challenge: China's grand strategy and international security*. Stanford University Press.
- Hobsbawm, Eric. 2006 [1987]. *La Era del Imperio, 1875-1914*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Holmes, James y Yoshihara, Toshi. 2008. *Chinese Naval Strategy in the 21<sup>st</sup> Century. The turn to Mahan*. New York, NY: Routledge. Series: Naval Policy and History.
- Jencks, Harlan. 1999. COSTIND is dead, long live COSTIND! Restructuring China's defense scientific, technical, and industrial sector. En *The People's Liberation Army in the Information Age*. James C. Mulvenon y Richard H. Yang ed. Santa Monica, CA: RAND Corporation.

Jiang, Zemin. 1996. "China's Science and Technological Policy for the Twenty-First Century. A view from the top". Embajada estadounidense en Beijing. Citado en Tai Ming Cheung. 2009. *Fortifying China. The struggle to build a modern defense economy*. Cornell University Press.

Kapstein, Ethan y Mastanduno, Michael. 1999. *Unipolar Politics: Realism and the state strategies after the Cold War*. Columbia University Press.

Kennan, George. 1962. *Rusia y Occidente bajo Lenin y Stalin*. Buenos Aires: Ediciones Selectas.

Kennedy, Paul. 1994 [1987]. *Auge y Caída de las Grandes Potencias*. Barcelona: Plaza & James Editores.

Kirshner, Jonathan. 1999. The Political Economy of Realism. En *Unipolar Politics: Realism and the state strategies after the Cold War*. Kapstein, Ethan y Mastanduno, Michael eds. Columbia University Press.

Kissinger, Henry. 2011. *On China*. Penguin Press.

Klare, Michael. 2003. *Guerra por los Recursos. El futuro escenario del conflicto global*. Barcelona: Urano, Tendencias.

Khurana, Gurpreet. 2008. "China's strategic intent in Myanmar". *Indo-Burma News*. 19 de agosto. <http://www.indoburmanews.net/archives-1/2008/august-2008/china2019s-strategic-intent-in-myanmar> (Consultado: 25/11/2011).

Lan, Xinzhen y Ding, Wenlei. 2007. "China to Unleash Market Forces in Arms Sector". *Beijing Review*, 17 de Julio. [http://www.bjreview.com.cn/business/txt/2007-07/17/content\\_69682\\_2.htm](http://www.bjreview.com.cn/business/txt/2007-07/17/content_69682_2.htm) (Consultado: 15/06/2011).

Labs, Eric. 1997. Beyond Victory: Offensive Realism and the expansion of war aims. *Security Studies* 6 (4): 1-49.

Layne, Christopher. 1993. The Unipolar Illusion. Why new great powers will rise. *International Security* 17 (4): 5-51.

Legro, Jeffrey y Andrew Moravcsik. 1999. Is Anybody Still a Realist? *International Security* 24 (2): 5-55.

Lewis, James. 2005. *Waiting for Sputnik. Basic research and strategic competition*. Center for Strategic and International Studies (CSIS)

[http://csis.org/files/media/csis/pubs/051028\\_waiting\\_for\\_sputnik.pdf](http://csis.org/files/media/csis/pubs/051028_waiting_for_sputnik.pdf) (Consultado: 25/02/2011)

Lewis, James. 2005. Effect of U.S.-China trade on the defense industrial base. Testimonio presentado ante la U.S.-China Commission. 23 junio.

[http://csis.org/files/media/csis/pubs/050623\\_uschina.pdf](http://csis.org/files/media/csis/pubs/050623_uschina.pdf) (accedido, 25/02/2011)

Liang Guaglie. 2011. Citado en *Annual Report to Congress: "Military Power of the People's Republic of China 2011"*. Washington: Office of the Secretary of Defense.

[http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2011\\_cmpr\\_final.pdf](http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2011_cmpr_final.pdf) (Consultado: 01/05/2011).

Lobell, Steven E. 2009. Threat assessment, the state, and foreign policy: a neoclassical realist model. En *Neoclassical realism, the state, and the foreign policy*. Lobell, Steven E., Norrin M. Ripsman y Jeffrey Taliaferro. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Lobell, Steven E., Norrin M. Ripsman y Jeffrey Taliaferro. 2009. *Neoclassical realism, the state, and the foreign policy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Luttwak, Edward. 1983. *The grand strategy of the Soviet Union*. New York: St. Martin's Press.

Maddison, Angus. 2007. *Chinese Economic Performance in the Long Run*. OECD Development Centre Studies.

Mandelbaum, Michael. 1988. *The fate of nations. The search for national security in the nineteenth and twentieth centuries*. Cambridge University Press.

Mao Zedong, 1954. Citado en Menges, Constantine. 2005. *China: The gathering threat*. Nashville: Thomas Nelson Inc.

Mearsheimer, John. 2001. *The tragedy of great power politics*. New York: W.W. Norton & Company.

Mearsheimer, John. 2010. The gathering storm: China's challenge to US power in Asia. *The Chinese Journal of International Politics*. 3: 381-396.

Medeiros, Evan; Roger Cliff; Keith Crane y James C. Mulvenon. 2005. *A New Direction for China's Defense Industry*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.

<http://www.rand.org/pubs/monographs/MG334.html> (Consultado: 18/09/2010).

Meisner, 2007 [1999]. *La China de Mao y después. Una historia de la República Popular*. Córdoba: Editorial Comunicarte.

Menges, Constantine. 2005. *China: The gathering threat*. Nashville: Thomas Nelson Inc.

Morgenthau, Hans. 1986 [1948]. *Política entre naciones. La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.

Morgenthau, Hans. 1990. *Escritos sobre política internacional*. Madrid: Editorial Tecnos.

- Mulvenon, James y Tyroler-Cooper, Rebecca. 2009. China's defense industry on the path of reform. Informe preparado para la US-China Economic and Security Review Commission, octubre.
- [http://www.uscc.gov/researchpapers/2009/DGIReportonPRCDefenseIndustry--FinalVersion\\_withUSCCseal\\_02Nov2009\\_2\\_.pdf](http://www.uscc.gov/researchpapers/2009/DGIReportonPRCDefenseIndustry--FinalVersion_withUSCCseal_02Nov2009_2_.pdf) (Consultado: 16/03/2011).
- Narizny, Kevin. 2003. Both guns and butter, or neither: Class interests in political economy of rearmament. *The American Political Science Review*. 97(2): 203-220.
- National Bureau of Statistics of China. 2010. *China Statistical Yearbook 2010* <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2010/indexeh.htm> (Consultado: 01/05/2011).
- Nuclear Threat Initiative (NTI) a. [www.nti.org/db/china/gad.htm](http://www.nti.org/db/china/gad.htm) (Consultado: 01/06/2011)
- Nuclear Threat Initiative (NTI) b. [www.nti.org/db/china/costind.htm](http://www.nti.org/db/china/costind.htm) (Consultado: 01/08/2011)
- Office of the Secretary of Defense, 2007. *Annual Report to Congress: "Military Power of the People's Republic of China 2007"*. Washington: Office of the Secretary of Defense. <http://www.defense.gov/pubs/pdfs/070523-china-military-power-final.pdf> (Consultado: 01/05/2011).
- Öjendal, Joakim. 2004. Back to future? Regionalism in South-East Asia under unilateral pressure. *International Affairs*. 80 (3): 519-533.
- Olson, Mancur. 1992. *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*. México: Limusa, Grupo Noriega Editores.
- Oviedo, Daniel. 2005. *China en expansion. La política exterior desde la normalización chino-soviética hasta la adhesión a la OMC (1989-2001)*. Córdoba: Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.
- Pillsbury, Michael. 2000. *China debates the future security environment*. National Defense University Press.
- Pollack, Jonathan. 2006. The transformation of the Asian security order: Assessing China's impact. En *Power Shift: China and Asia's new dynamics*. David Shambaugh eds. University of California Press.
- Posen, Barry. 1984. *The sources of military doctrine: France, Britain, and Germany between the World Wars*. Cornell University Press.
- Ramachandran, Sudha. 2009. "China secures Myanmar energy route". *Asia Times*. 3 de abril. [http://www.atimes.com/atimes/South\\_Asia/KD03Df03.html](http://www.atimes.com/atimes/South_Asia/KD03Df03.html) (Consultado: 25/11/2011)

- Rangsimaporn, Paradorn. 2006. Russia's debate on military-technological cooperation with China: from Yeltsin to Putin. *Asia Survey* 46 (3): 477-495.
- Rathbun, Brian. 2008. A Rose by Any Other Name: Neoclassical Realism as the Logical and Necessary Extension of Structural Realism. *Security Studies* 17 (2): 294-321.
- Ripsman, Norrin. 2005. False dichotomies: Why Economics is high politics. En *Guns and Butter. The political economy of international security*. Peter Dombrowski ed. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Ripsman, Norrin. 2009. Neoclassical realism and domestic interest groups. En *Neoclassical realism, the state, and the foreign policy*. Lobell, Steven E., Norrin M. Ripsman y Jeffrey Taliaferro. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Rose, Gideon. 1998. Neoclassical realism and theories of foreign policy. *World Politics* 51 (1): 144-172.
- Samuels, Richard. 1994. *Rich nation, strong army. National security and the technological transformation of Japan*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Schmidt, Brian. 2005. Competing realist conceptions of power. *Journal of International studies* 33 (3): 523-549.
- Schweller, Randall. 1994. Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back in. *International Security* 19 (1): 72-107.
- Schweller, Randall. 1998. *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest*. New York: Columbia University Press.
- Schweller, Randall. 1999. Realism and the present great power system: Growth and positional conflict over scarce resources. En *Unipolar Politics: Realism and the state strategies after the Cold War*. Kapstein, Ethan y Mastanduno, Michael eds. New York: Columbia University Press.
- Schweller, Randall. 2003. The Progressiveness of Neoclassical Realism. En *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*. Colin Elman y Miriam Fendius Elman, eds. Cambridge, MA: MIT press.
- Schweller, Randall. 2004. Unanswered threats: A neoclassical realist theory of underbalancing. *International Security* 29 (2): 159-201.
- Schweller, Randall. 2006. *Unanswered threats. Political constraints on the balance of power*. Princeton University Press.

- Shambaugh, David. 2002. *Modernizing China's military. Progress, problems, and prospects*. University of California Press.
- Shambaugh, David. 2005. China engages Asia. Reshaping the regional order. *International Security* 29 (3): 64-99.
- Snyder, Jack. 1991. *Myths of empires. Domestic politics and international ambition*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Soto, Augusto. 2006. "China ante la crisis iraní". *Real Instituto Elcano*. <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/960/Soto%20PDf.pdf> (Consultado: 07/08/2007).
- Sringut, Micah, Schlaikjer, Stephen y Chen, David. 2011. China's program for science and technology modernization. Informe preparado para la U.S.-China Economic and Security Review Commission. [http://www.uscc.gov/researchpapers/2011/USCC\\_REPORT\\_China's\\_Program\\_forScience\\_and\\_Technology\\_Modernization.pdf](http://www.uscc.gov/researchpapers/2011/USCC_REPORT_China's_Program_forScience_and_Technology_Modernization.pdf) (Consultado: 16/03/2011).
- Sterling-Folker, Jennifer. 1997. Realist Environment, Liberal Process, and Domestic-Level Variables. *International Studies Quarterly* 41: 1-25.
- Sterling-Folker, 2009. Neoclassical realism and identity: peril despite profit across the Taiwan Strait. En *Neoclassical realism, the state, and the foreign policy*. Lobell, Steven E., Norrin M. Ripsman y Jeffrey Taliaferro. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Tai Ming Cheung. 2009. *Fortifying China. The struggle to build a modern defense economy*. Cornell University Press.
- Taliaferro, Jeffrey. 2000-01. Security under anarchy: Defensive Realism revisited. *International Security* (25) 3: 128-161.
- Taliaferro, Jeffrey. 2004. *Balancing risks. Great power intervention in the periphery*. Cornell University Press.
- Taliaferro, Jeffrey. 2009. Neoclassical realism and resource extraction: State building for future war. En *Neoclassical realism, the state, and the foreign policy*. Lobell, Steven E., Norrin M. Ripsman y Jeffrey Taliaferro. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- The Economist*. 2010. Save the date. We invite you to predict when China will overtake America, Diciembre 16. [http://www.economist.com/blogs/dailychart/2010/12/save\\_date](http://www.economist.com/blogs/dailychart/2010/12/save_date), (Consultado: 22/04/2011).
- Walt, Stephen. 1987. *The origins of alliances*. Cornell University Press.

- Walt, Stephen. 2005. *Taming American power. The global response to U.S. primacy*. New York: W.W. Norton & Company.
- Waltz, Kenneth. 1988 [1979]. *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Wohlforth, William Curti. 1993. *The elusive balance. Power and perceptions during the Cold War*. Ithaca: Cornell University Press.
- Wohlforth, William Curti. 2002. U.S. strategy in unipolar world. En *America Unrivaled. The future of balance of power*. John Ikenberry ed. Cornell University Press.
- Xiaobing, Li. 2007. *A history of the modern Chinese army*. The University Press of Kentucky.
- Zakaria, Fareed. 2000 [1998]. *De la riqueza al poder. Los orígenes del liderazgo mundial de Estados Unidos*. Barcelona: Gedisa.
- Zakaria, Fareed. 2008. *The post American World*. New York: W.W. Norton & Company.
- Zhang Yunling y Tang Shiping. 2006. China's regional strategy. En *Power Shift: China and Asia's new dynamics*. David Shambaugh, ed. University of California Press.

