

El presupuesto militar chino en su contexto

*Augusto Soto **

Tema: Los nuevos datos sobre los gastos militares de China, publicados en un trasfondo de incidentes y especulaciones sobre las hipotéticas intenciones de Pekín, deben ser contextualizados.

Resumen: Este análisis, primero, discute si el incremento de defensa de 2011 anuncia o no un aumento del poder o de la “amenaza” por parte de China. En segundo lugar, expone la actuación de Pekín en diferentes situaciones de tensión o crisis en las que directa o indirectamente se ha visto involucrado en los últimos dos años. En tercer lugar, reflexiona sobre cómo habría que seguir entendiendo la insistencia china en acabar con el embargo de armas que aún le impone Occidente.

Análisis: En el reciente Diálogo de Seguridad de Shangri-La, de inicios de junio, se han debatido una serie de candentes cuestiones sobre Asia-Pacífico y por ello íntimamente relacionadas con China. Entre los asuntos discutidos formal e informalmente y que sintetizan las preocupaciones de la comunidad de seguridad y defensa en el último año se cuentan cuáles serían nuevos *casus belli* para un Estado en una era interrelacionada de distintas asimetrías de poder y con canales de batalla difusos propios de la era virtual. E igualmente, qué significa declarar la guerra o alcanzar la paz bajo las nuevas condiciones. Son cuestiones que se suman a otras más estructurales, como los presupuestos militares, o coyunturales, como las distintas crisis bilaterales y a más bandas que se han registrado en Asia-Pacífico en el último tiempo y que, para distintos observadores, encuentran en China a un actor gravitante o preocupante.

El sentido más probable del aumento del gasto militar

Al Diálogo de Shangri-La celebrado en Singapur a inicios de junio asistió por primera vez un ministro de Defensa chino, Liang Guanglie. Representantes de 27 países revisaron los recientes desafíos a la seguridad, entre los que destacan acontecimientos con China como protagonista importante o principal. Pocas horas después de concluido el encuentro Pekín anunció la próxima puesta en servicio del primer portaaviones chino. Ese hecho ilustra el avance de la marina china, aunque también su retraso en relación a distintas potencias que cuentan con portaaviones desde hace décadas.

El anuncio ciertamente refleja el incremento de los gastos de defensa de los últimos años. Como se recuerda, Pekín anunció en marzo un significativo aumento de su presupuesto militar. Por añadidura, en mayo volvió a insistir por enésima vez ante

* Consultor y profesor en ESADE

Washington y Bruselas a favor del fin del embargo de armas que ambas capitales le impusieron en 1989 por la represión de las protestas de Tiananmen.

El incremento oficial es del 12,7% para el año 2011, alcanzando los 601.100 millones de yuanes, equivalentes a 65.500 millones de euros, o mejor dicho, ya que China las anuncia además de en yuanes en moneda norteamericana, el equivalente a 91.500 millones de dólares. Este año el porcentaje representa un aumento en relación con el ejercicio de 2010, cuando el incremento fue de sólo el 7,5%. Los números son reflejo de la recuperación económica de una crisis financiera que impactó poco a China. En segundo lugar, parecen señalar que Pekín está preparado para retomar las cifras de los años anteriores, que alcanzaron los dos dígitos. ¿Cuánto más? Es imposible saberlo hoy. En 2008 el presupuesto militar oficialmente anunciado se incrementó un 17,6% en relación con el del año anterior. Y en 2009 Pekín declaró que su gasto en defensa se incrementaba en un 14,9% en relación con el de 2008, para alcanzar los 70.000 millones de dólares.

La pregunta de mayor alcance es qué significa realmente el incremento de 2011 para el poder chino, que en pocos años se ha situado en vanguardia entre las potencias militares, sólo detrás de EEUU (aunque a mucha distancia). Era ciertamente inevitable que a través de los años, por sus dimensiones y crecimiento económico, el presupuesto militar del gigante asiático desplazara al de todas las grandes potencias europeas, incluida España y con la que China casi coincidía en cifras de gasto total en 1988.

En junio de 2011 el prestigioso SIPRI ha dado a la luz su informe anual en el que informa que en 2010 EEUU destinó 698.000 millones de dólares a defensa mientras que China ocupaba un segundo lugar con casi 119.000 millones, o sea 27.500 millones más de lo que Pekín declaró que gastaría ese año.

Sabido es que observadores de distintos países, tanto asiáticos como occidentales, creen que las cifras reales del gasto militar total chino son dos o tres veces mayores que lo anunciado oficialmente. Sin embargo, conviene recordar aquí que distintos *think tanks* igualmente estiman que varios *establishment* militares disponen de presupuestos más abultados que los que trascienden porque sus partidas se hayan repartidas o porque por imperativos propios de su seguridad o conveniencia nacional simplemente guardan en secreto. Y en primer lugar EEUU, que se cree que realiza en 2011 el 43% del gasto militar mundial, superando ampliamente al total de los presupuestos de defensa de los nueve países que le siguen. Washington tendría en verdad, según analistas muy bien informados, un gasto mucho mayor que el declarado.

Igualmente es pertinente otra consideración. Si calculamos a partir de las cifras del SIPRI el presupuesto combinado de los países occidentales de la OTAN situados en los primeros 10 puestos de su clasificación, suman casi 819.000 millones de dólares. Si a ello se agrega el presupuesto de Japón, aliado de EEUU, la cifra de esta suerte de Occidente ampliado, confirmada en distintas coaliciones financiero-militares o militares en las últimas décadas (desde 1991 en la primera guerra de Irak), entonces el presupuesto potencial teóricamente disponible para acciones conjuntas asciende a 873.000 millones (sin contar a Corea del Sur). Si para *contrapesarlo* calculamos a favor de China y consideramos el potencial combinado chino-ruso (teóricamente posible a nivel bilateral o en el contexto de la Organización de Cooperación de Shanghai), la cifra apenas sumaría cerca de 177.000 millones de dólares.

Una pregunta surgida en el seno de la UE es por qué Pekín vuelve a incrementar su gasto a cifras de dos dígitos si Europa racionaliza sus recursos e incluso el Reino Unido y Francia, cada uno en 2010 con un presupuesto ligeramente superior al japonés, a su vez casi tres veces menor al chino (siempre calculando con las cifras del SIPRI), se proponen ahorrar uniendo segmentos de sus estructuras militares. China claramente no ha hecho lo mismo porque, ya se ha dicho, no se halla en crisis económica. Además, en los círculos de poder chino continúa la memoria histórica que recuerda al país como víctima de otras potencias en el siglo XIX y parte del XX. Sería éste el mejor momento para dejar al país bien posicionado en este campo en este tramo del siglo XXI.

La actuación china en recientes desencuentros y situaciones de crisis

Últimamente, Pekín recalca en muchos foros internacionales la apertura de sus fuerzas armadas, que incluso celebran ejercicios terrestres o navales conjuntos con otras potencias. E igualmente recuerda que en los últimos 20 años ha aportado 15.000 militares a misiones de paz de la ONU y que ha firmado mecanismos de consulta y diálogo sobre seguridad y defensa con 22 países, agregado a su intercambio con ejércitos de más de 150 países.

En mayo de este año China y EEUU han anunciado en Washington que en 2012 efectuarán ejercicios navales que incluyen la antipiratería en el Golfo de Adén. Son maniobras nunca realizadas por los antiguos oponentes de la Guerra Fría que fueron EEUU y la URSS. Apuntalan aún más el complejo escenario de rivalidad y cooperación verificable en estos años.

Este anuncio deja por el momento atrás el desencuentro de 2010, cuando Obama anunció un paquete de armas para Taiwán por un valor de 6.400 millones de dólares y que incluía avanzados helicópteros Black Hawk, misiles de defensa Patriot y sistemas de comunicaciones. Pekín protestó enérgicamente, suspendió temporalmente sus lazos militares bilaterales y negó que tuviera cerca de un millar de misiles apuntando a Taiwán. Lo relevante una vez más es lo ocurrido más allá de las declaraciones. Se mantiene y mantendrá como posibilidad de fricción el tipo de armamento que Washington esté dispuesto a seguir suministrando a la isla.

Por otra parte, en relación con Taipei, *casus belli* para Pekín si éste declara la independencia, se ha confirmado en este último año la situación dual de las últimas décadas. Esto es, la tendencia de acercamiento desde 1987, que a nivel de sociedades se corresponde con la estadística revelada hace pocos meses que indica que desde esa fecha se han registrado más de 300.000 matrimonios entre personas de ambos lados del estrecho. Este dato se une a la firma por Pekín y Taipei, en junio de 2010, del Acuerdo Marco de Cooperación Económica (AMCE), que marca el mayor acercamiento entre las partes en 60 años. A ello se suma, en fin, la concesión del premio Confucio al antiguo presidente del Kuomintang, Lien Chan, un malogrado intento por tapar mediáticamente la concesión del Nobel de la paz al disidente chino, Liu Xiaobo, pero poderosísimo símbolo de acercamiento a la isla.

En el último año también destaca el grave conflicto con Tokio, que pese a escalar inusualmente a partir del apresamiento de un barco pesquero chino por Japón en aguas territoriales en disputa, incluyó un enfrentamiento verbal que alcanzó hasta la misma Asamblea General de Naciones Unidas, desde donde el primer ministro chino Wen Jiabao emplazó a su vecino. Pekín suspendió su exportación a Japón de metales

raros, varios de ellos procesados allí en productos electrónicos de alta tecnología. Pero este enfrentamiento amainó a las dos semanas, tras liberar Tokio al capitán chino.

Por otra parte y como es sabido, en diciembre de 2010 se produjo una nueva crisis en la península coreana. Pekín insistió en la contención entre las partes, recibiendo críticas por su lento papel mediador en una nueva crisis empeorada por el comportamiento de Pyongyang. Aquí Pekín actúa con una prudencia táctica ante lo que aún desconoce de la estrategia al borde del abismo del régimen de Pyongyang.

Las tensiones y crisis en las que cíclicamente se ven envueltas distintas potencias y países de Asia motivan hoy más que antes el deseo de generar una arquitectura de seguridad regional de implicancias globales, como la que resume el Diálogo de Shangri-La. Su actividad enlaza con las preocupaciones de la ASEAN, las cumbres de Asia oriental y particularmente con la reunión de ASEAN+8 del pasado octubre. Discute cómo evitar la división entre EEUU y China en relación con el Mar del Sur de China, además de entre China y Japón, y cómo contribuir a asentar la relación intercoreana, entre otros asuntos.

¿Cómo seguir entendiendo entonces la cuestión del embargo de armas a China?

Con regularidad Pekín expone su dificultad de entender la lógica de la continuación del embargo. Es conocido el déficit comercial en aumento de la UE y de EEUU con China. Y así, el fin del embargo representaría un relativo alivio para Occidente a la hora de reequilibrar el déficit de las respectivas balanzas comerciales. Si el fin del embargo ya se discutió con énfasis entre EEUU y la UE y dentro de ésta cuando ambas economías parecían mucho más fuertes, en 2004, funcionarios chinos dicen no entender que se siga manteniendo ahora, cuando desde hace tres años Occidente necesita exportar más para salir de su crisis financiera y económica. Y especialmente cuando precisamente China se ha perfilado con fuerza a inicios de este año ya no sólo como uno de los pilares del equilibrio estructural de la economía norteamericana, sino también como un importante comprador de deuda e inversor en distintos países europeos.

También funcionarios chinos señalan que la UE levantó el embargo de armas impuesto a Uzbekistán a raíz de la masacre de Andizhan, en 2005, y calificada entonces en Occidente como una especie de represión de Tiananmen. Además, Pekín es consciente de que si Occidente intenta defender los derechos humanos en el mundo (gran justificación del embargo a China), estaría aplicando el mismo criterio en Libia (donde está interviniendo declaradamente por ese motivo), pero no en Siria, también en el Mediterráneo (donde el régimen ha seguido disparando a ciudadanos desarmados en junio de este año).

Ciertamente, un fin del embargo incidiría en un mayor poder militar chino debido a las capacidades de asimilación de nuevas tecnologías y a las constantes transferencias de uso dual en curso que llegan a China. En este último caso, por ejemplo, sobre la base de tecnologías proporcionadas por Siemens, Cisco Systems o Microsoft.

Más allá de este potencial, donde sí se puede plantear un problema con el hipotético fin del embargo sería en su efecto en una carrera de armamentos en Asia que aún no ocurre realmente. Siempre hay terreno abonado en las deficientes percepciones derivadas del conflicto intercoreano, en los cíclicos enfrentamientos sino-japoneses, en el aumento presupuestario de defensa indio (que mira de reojo al chino). Y en fin, en el tipo de

relación antagonica entre la India y Pakistán, en la que incide Pekín, que acaba de anunciar en mayo la pronta entrega de 50 bombarderos JF-17 Thunder a Islamabad.

Probablemente, más allá de lo anterior muchos analistas internacionales han abusado de su percepción del Estado dictatorial pensando que con la misma perentoriedad hacia sus disidentes Pekín está dispuesto a amenazar decisivamente a sus vecinos más pequeños. Conviene mencionar que en el reciente Diálogo de Shangri-La el primer ministro de Malasia, Najib Razak, ha dicho que China ha de considerarse más como una oportunidad que como una amenaza y que para los países asiáticos la opción no es un bipolarismo traducible a optar entre aliarse con EEUU o con China. En su visión hay que decantarse por el multilateralismo para enfrentar desafíos asimétricos y no tradicionales, como el tráfico de personas, el terrorismo, el contrabando de drogas y la proliferación nuclear. Puede ser una declaración oportunista de Nazak para congraciarse con China y a la vez es una postura realista.

Por su parte Pekín aquilata que EEUU le ganó la Guerra Fría a la URSS porque ésta en parte cayó en una carrera de armamentos que le arruinó. En el caso de Asia, Washington dispone de la posibilidad de seguir fortaleciendo alianzas estratégicas y vender armamento a India, Corea del Sur, Japón, Filipinas y a otros países de la región. Así, el presupuesto militar chino, por muy notable que sea su incremento, seguirá teniendo un alcance limitado.

Con todo, China ya parece tener suficiente poder para desenvolverse de acuerdo a varias facetas de la guerra irrestricta como la planteada por los coroneles Qiao Liang y Wang Xiangsui en su libro del mismo nombre publicado en 2001. Su potencia económica y financiera ya se deja sentir en todo el mundo. En tanto, los enfrentamientos asimétricos, particularmente los que ocurren en Irak y Afganistán, revalorizan por efecto demostrativo renovadas capacidades letales de pequeñas células enfrentadas a colosos militares. China también parece disponer de un importante poder ciberespacial, aunque difícil de cuantificar. El año pasado emergió el enfrentamiento Google-Pekín y por extensión el Pekín-Washington. Y hace pocas semanas ha resurgido un pulso similar que prefiguraría un nuevo tipo de enfrentamientos entre Estados si no se hace algo por evitarlo.

Los ataques entre *hackers* chinos y vietnamitas como eco de las disputas que han reemergido y relacionadas con reclamaciones soberanas en el Mar del Sur de China, en junio de este año, confirma la importancia estratégica y aún mal definida del ciberespacio. Es un asunto más importante hoy que la discusión sobre el fin del embargo.

Conclusiones: Existen indicios de que una hipotética arquitectura hegemónica regional con eje en China y sobre la que tanto se especula le será compleja de asumir a Pekín debido a la magnitud de varias de las potencias vecinas, incluida Japón (hoy en una bajada material significativa por su gran catástrofe, pero en gran medida recuperable).

Por otra parte, si en un futuro se llegara a levantar el embargo de armas a Pekín, pese a que no incida en las intenciones de China, muy probablemente contribuirá a una percepción distinta en Nueva Delhi, Seúl, Tokio o Manila, con potencial para desencadenar en la práctica una carrera de armamentos.

En el caso del vínculo Pekín-Taipei, cuenta la poderosísima interconexión económica, además de los numerosos matrimonios entre personas de ambos lados del estrecho que

“actúan como un lubricante que facilita la comunicación entre gobiernos”, según ha constatado la agencia de noticias Xinhua.

Para las otras posibilidades de conflicto en que se vería afectada China (exceptuando el conflicto intercoreano) sigue siendo plausible la conocida “teoría de Dell” de interdependencia de cadenas manufactureras de suministro global como factores disuasorios de guerra. Sin embargo, el enfrentamiento es teóricamente posible si se considera la competencia por los recursos naturales que precisamente sustenta esa producción.

Dos escenarios que habrá que seguir atentamente son el entorno marítimo de las islas disputadas por Pekín y Tokio y las aguas del Mar del Sur de China, donde en junio se ha registrado una inusual tensión naval entre Pekín y Hanoi con eco de enfrentamiento ciberespacial. Igualmente en conexión con la relación India-Pakistán, Pekín sigue teniendo posibilidades de verse envuelta en desencuentros con Nueva Delhi.

Por último, tras el diálogo estratégico de Shangri-La que ha congregado a países asiáticos y de Asia-Pacífico, además de europeos, puede concluirse que sería conveniente una participación activa allí de países iberoamericanos. Este año destacó Chile, y es de alta estrategia en ediciones futuras continuar un protagonismo de representantes iberoamericanos. Conviene recordar que el espacio iberoamericano ha logrado un histórico nivel de interconexión y que sus intereses dependen hoy por hoy de la paz y la estabilidad en China y en el conjunto de Asia- Pacífico.

Augusto Soto
Consultor y profesor en ESADE