



La milicia marítima y las flotas pesqueras de China

Un manual para los estados mayores operacionales y líderes tácticos

Shuxian Luo

Jonathan G. Panter

Los artículos sobre las operaciones de zona gris —el uso por parte de los Estados de fuerzas y métodos no tradicionales para conseguir objetivos de seguridad sin desencadenar un conflicto armado— son inevitables en la literatura profesional militar¹. Esto es especialmente cierto en el caso de los comentarios sobre Rusia y la República Popular China (RPC)². La adopción por parte de estos Estados de las operaciones en la zona gris no es sorprendente, ya que dichas operaciones son un medio atractivo para que las potencias relativamente desfavorecidas desafíen a un rival más fuerte como Estados Unidos. Una de las fuerzas y actores más importantes de la zona gris de China es su milicia marítima. Además, las flotas de pesca en aguas profundas (DWF, por sus siglas en inglés), claramente civiles, que están afiliadas en mayor o menor medida a organismos gubernamentales chinos, han sido objeto de un creciente escrutinio internacional.

Barcos pesqueros chinos salen al mar desde Zhoushan, en la provincia china de Zhejiang. (Foto cortesía de China Foto Press)

Los buques de ambos grupos ayudan a China a reescribir las reglas de la libertad de navegación, reforzar sus reivindicaciones marítimas, asegurar recursos vitales y extender su alcance económico por todo el mundo. En los próximos años, el personal civil y militar del Departamento de Defensa de EUA en toda la fuerza conjunta se encontrará con estas fuerzas marítimas no tradicionales que participan en una variedad de operaciones en varios comandos combatientes geográficos. No reconocer el propósito, las capacidades o las limitaciones de estos buques socavaría la capacidad de las fuerzas estadounidenses para cumplir las misiones asignadas, defenderse y evitar una escalada involuntaria.

Los actores marítimos de China han atraído atención creciente tanto de los académicos como de los profesionales de defensa. Sin embargo, el contexto político proporcionado por la investigación académica puede no llegar a los profesionales que confían en artículos más cortos y descriptivos sobre las capacidades chinas³. La superación de esta brecha

puede contribuir a una evaluación más informada de las posibles intenciones de los buques chinos, ayudando a los estados mayores y los líderes militares a desarrollar reglas de enfrentamiento, procedimientos tácticos y criterios de transmisión de informes.

El artículo se divide en tres partes. Comienza con un análisis de las fuentes internas de gran estrategia china que influyen en las políticas y actividades marítimas de la RPC. La siguiente sección describe la milicia marítima y las flotas pesqueras de China, sus propósitos estratégicos y sus puntos fuertes y limitaciones. La última sección aborda los retos que estos actores plantean a las fuerzas de EUA, haciendo especial hincapié en los vínculos entre la protección de las fuerzas y la escalada involuntaria.

La gran estrategia de China: Percepciones erróneas y realidad

La «gran estrategia» es el escalón más alto de la política exterior de un Estado; es un tema unificador que vincula los diversos esfuerzos de un Estado para asegurar su propia supervivencia y bienestar en el sistema internacional. Como lo define el politólogo Richard Betts, se trata de «un plan práctico para utilizar medios militares, económicos y diplomáticos con el fin de lograr intereses nacionales (o fines políticos) a lo largo del tiempo, con el menor cos-

to posible en sangre y tesoro»⁴. La frase clave

Shuxian Luo es candidata al doctorado en Relaciones Internacionales en la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados (SAIS) de la Universidad Johns Hopkins. Su investigación examina el comportamiento de China en las crisis y los procesos de toma de decisiones, la seguridad marítima en el Indo-Pacífico y las relaciones de Estados Unidos con Asia. Es licenciada en Inglés por la Universidad de Pekín, tiene un máster en Estudios sobre China por la SAIS y otro en Ciencias Políticas por la Universidad de Columbia.

Jonathan G. Panter es candidato a doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Columbia. Su investigación examina el origen de las prácticas de mando y control naval. Anteriormente sirvió como oficial de guerra de superficie en la Armada de EUA, desplegándose dos veces en apoyo de la operación Inherent Resolve. Es licenciado en Gobierno por la Universidad de Cornell y tiene un máster en Ciencias Políticas por la Universidad de Columbia.

es «a lo largo del tiempo», porque lo que distingue la «gran estrategia» de la «estrategia» es un hilo conductor coherente entre las políticas individuales de un Estado.

Sin embargo, como observa Betts, el concepto de gran estrategia se aplica con demasiada frecuencia de forma retroactiva a decisiones que no eran más que respuestas *ad hoc* a un problema. Además, «el término “gran” evoca imágenes poco realistas de propósitos amplios y previsores, ingenio, dirección y destreza»⁵. Estas críticas captan perfectamente muchos tropos recurrentes sobre la gran estrategia china, como «escondarse y esperar», «una partida de Go» e invocaciones a *El arte de la guerra* de Sun Tzu (especialmente «derrotar al enemigo sin luchar») ⁶. El primero se refiere a la filosofía del difunto líder supremo de China (desde 1978 hasta 1989), Deng Xiaoping, de que China debe «ocultar su fuerza y esperar su momento»; el segundo sostiene que los estrategas occidentales ven el mundo como una partida de ajedrez (buscando la batalla decisiva), pero los estrategas chinos lo ven como el juego de mesa «Wei Qi» (rodear al enemigo a largo plazo); y el tercero sugiere que los estrategas chinos confían en el engaño y la demora más que sus homólogos occidentales (que, aparentemente, son ávidos lectores de *la guerra*, de Carl von Clausewitz)⁷.

Estas máximas sensacionalistas presentan el pensamiento estratégico chino como permanente, infinitamente paciente, taimado y opaco para la mente occidental. Sin lugar a dudas, contienen algo de verdad, pero la versión popular de la gran estrategia china perpetúa dos supuestos falsos (véase la tabla). El primero es que China es un actor unitario y no un Estado con muchos públicos internos (grupos de interés con distintos grados de poder). El segundo es que las prioridades de la política china son fijas a lo largo del tiempo, a pesar de que el Partido Comunista Chino (PCCh) cambia las narrativas de legitimación para sus audiencias internas. La implicación es grave: si China es incapaz de cambiar, ¿qué sentido tiene cualquier política estadounidense que no sea la contención o la confrontación?⁸.

Los planes a largo plazo de la RPC son más matizados. China tiene una gran estrategia, pero que está arraigada en su estructura de gobierno y en las narrativas de legitimidad del PCCh. Los profesionales

de defensa de EUA que lidian con las fuerzas de zona gris deben entender cómo las disputas marítimas de China afectan al cálculo interno del PCCh sobre la estabilidad de su gobierno. Saber qué audiencias nacionales y narrativas del PCCh se ven afectadas por, por ejemplo, un encuentro en el mar entre buques de guerra estadounidenses y barcos de pesca chinos ayuda con los análisis sobre los riesgos y beneficios de tales interacciones.

Tabla. Percepciones erróneas sobre la Gran Estrategia de China

Percepción errónea	Realidad	Implicaciones para EUA
China como «agente unitario»	Múltiples públicos nacionales sociales, políticos y económicos	Oportunidades perdidas para influir en el público interno chino
Las prioridades políticas chinas inflexibles	Las prioridades políticas cambian con el tiempo en respuesta a la política interna y al entorno exterior	Percepción de que la diplomacia es inútil, o de que las acciones de EUA no pueden afectar a las prioridades de China

(Tabla: Jonathon G. Panter)

Aunque sigue siendo objeto de debate si Pekín persigue un objetivo revisionista en toda regla de desplazar a Estados Unidos en la región del Indo-Pacífico y desafiar su dominio a nivel internacional, en los documentos oficiales y los discursos de los dirigentes chinos ha surgido un tema más amplio y coherente: el del «rejuvenecimiento» nacional chino, o la restauración de su pasada posición de prestigio en los asuntos mundiales⁹. En un artículo reciente, el politólogo Avery Goldstein sostiene que el rejuvenecimiento ha sido una gran estrategia constante de la RPC junto a una segunda estrategia: la supervivencia del Estado con el PCCh como único gobernante. Durante la Guerra Fría, cuando la RPC se enfrentaba a amenazas existenciales del exterior, la supervivencia dominaba el rejuvenecimiento. En la actualidad, sigue siendo el «interés vital más importante del régimen», pero la posición actual de China le deja espacio para perseguir el rejuvenecimiento¹⁰. Desde 1992, sostiene Goldstein, el rejuvenecimiento ha pasado por tres fases: «escondarse y esperar» bajo

Deng; «ascenso pacífico» (asegurar a otros países de las intenciones benignas de China) en la década de 1990; y el «sueño de China» (mayor asertividad) bajo Xi Jinping. Al asumir el poder en 2012, Xi consideró anacrónicos el «escondarse y esperar» y el «ascenso pacífico», y prefirió un «enfoque activista» en el que la República Popular China utilizaría su poder para «resistir más decididamente los desafíos a los intereses fundamentales»¹¹.

Ambas grandes estrategias —el rejuvenecimiento y la supervivencia del régimen— dependen de la protección de la soberanía y la integridad territorial de China, y del mantenimiento del desarrollo económico¹². En primer lugar, la legitimidad interna del PCCh desde su fundación se ha basado en gran medida en la capacidad demostrativa del partido para defender al país de la injerencia extranjera. Su principal competidor en

las décadas de 1930 y 1940, el Kuomintang, recibió apoyo de EUA y la URSS en la Segunda Guerra Mundial. Por lo tanto, durante la subsiguiente guerra civil china, el PCCh buscó apoyo interno afirmando que era el único bando no manchado por la influencia extranjera¹³.

Tras el triunfo del PCCh sobre el Kuomintang en 1949, su pretensión de ser el único partido que podía defender a China de las maquinaciones de las potencias extranjeras siguió siendo una parte duradera de su política exterior y de su legitimidad interna. Esto precipitó una intervención en la guerra de Corea en 1950 y una guerra con India en 1962. La preocupación por la integridad territorial y soberanía superó en ocasiones la alineación ideológica. En la década de 1960, la RPC apoyó a Vietnam del Norte para contrarrestar la presencia estadounidense y soviética en el sudeste asiático y utilizó la fuerza para hacer frente a las invasiones soviéticas a lo largo de la disputada frontera entre los dos países¹⁴. En 1974 y 1988, China se enfrentó a Vietnam para capturar



(Gráfico cortesía de Wikimedia Commons)

China

Vietnam

Philippines

Malaysia

Brunei

Taiwan

Reclamaciones sobre el mar de China Meridional

parte de las disputadas islas Paracel y Spratly, y para asegurar una posición más fuerte en el mar de China Meridional¹⁵.

Un segundo componente importante de la legitimidad del PCCh fue su programa económico de colectivización y planificación central. Sin embargo,

tras las catástrofes humanitarias y la agitación interna derivadas de la Revolución Cultural y el Gran Salto Adelante, a finales de la década de 1970, el PCCh comenzó a restar importancia al comunismo y al maoísmo. Con el reformista Deng Xiaoping y sus aliados, el PCCh hizo hincapié en el crecimiento económico como fuente de legitimidad del partido e inició una liberalización económica radical, pero no política. Pero esta apertura económica, aunque concebida como una fuente de legitimidad, también amenazó el apoyo del régimen al introducir la desigualdad socioeconómica, el cambio de valores y la corrupción¹⁶. Las protestas prodemocráticas en la Plaza Tiananmen de 1989 y la desaparición del bloque socialista a principios de la década de 1990 agravaron el problema.

En este contexto, el PCCh lanzó una campaña de propaganda para apuntalar la legitimidad del partido y desacreditar la liberalización al estilo occidental, reforzando el recuerdo del «siglo de la humillación» (1839-1949), cuando las potencias extranjeras invadieron China, impusieron la extraterritorialidad en los puertos abiertos, restringieron la regulación económica autóctona y recibieron considerables reparaciones de guerra¹⁷. Los años de atraso y sufrimiento a manos de las potencias extranjeras engendraron un persistente anhelo chino de restaurar el país como una potencia fuerte, próspera y respetada¹⁸. Al mismo tiempo, durante la época de la reforma surgieron nuevos intereses y actores parciales fuera del establecimiento tradicional de la política exterior china, lo que obligó al PCCh a hacer frente a la competencia entre los burócratas, las élites empresariales y los gobiernos locales, junto con la explosión de los medios de comunicación y los usuarios de Internet¹⁹. Muchos nuevos actores limitan la acción del Estado en cuestiones de política exterior, incluidas las relativas a la integridad territorial y la soberanía, que resuenan profundamente en los sentimientos nacionalistas chinos²⁰.

De este modo, el crecimiento económico ha reforzado las reivindicaciones originales del PCCh sobre su derecho a gobernar: la «protección» de la independencia territorial y la soberanía china. La búsqueda de recursos marinos en los tres millones de kilómetros cuadrados de «territorio nacional marítimo» que incorpora la zona económica exclusiva

y la plataforma continental china se enmarca, así, en términos tanto económicos como de soberanía²¹. En primer lugar, los recursos marinos de estas zonas contribuyen tanto a las necesidades alimentarias internas de China como a su economía de exportación. China es, por mucho, el mayor productor mundial de pescado «capturado» (no cultivado), con un 15% del total mundial, y el mayor exportador de productos capturados. De los 3.1 millones de buques pesqueros que hay en Asia, China opera 864 000 de ellos²². En segundo lugar, la creciente dependencia de China de las líneas de comunicación marítimas para el comercio de energía y otras mercancías ha aumentado la determinación de Pekín de proteger las vías fluviales estratégicas dentro y fuera de la frontera marítima de China²³.

La creciente necesidad de proteger los territorios marítimos y las aguas jurisdiccionales en los mares cercanos de China ha incentivado al Ejército Popular de Liberación (EPL) —que desde la década de 1990 se ha centrado en la preparación para un posible conflicto con Taiwán— a compartir la carga de las nuevas misiones con actores estatales no militares. En su libro blanco de defensa del año 2000, China describió por primera vez su defensa fronteriza como un «sistema conjunto militar-civil de gestión de fronteras terrestres y marítimas, dirigido por los militares y con un reparto de responsabilidades entre las autoridades militares y civiles»²⁴. Desde entonces, China se ha ido alejando progresivamente de un enfoque relativamente centrado en la Armada hacia un método de división del trabajo entre múltiples instituciones para proteger su soberanía e intereses marítimos. Desde 2005, China ha preferido emplear a la Armada del Ejército Popular de Liberación (PLAN) en roles secundarios, en cambio confiando en los organismos de aplicación de la ley marítima y la milicia marítima como respuestas de primera línea a las disputas y contingencias marítimas²⁵.

Aunque Estados Unidos no se pronuncia sobre la propiedad de los territorios marítimos en disputa, las reivindicaciones de soberanía y jurisdicción marítima de la RPC suponen un reto para los intereses de EUA en la región de varias maneras. En primer lugar, China busca el derecho a regular y restringir las actividades de los buques y aviones militares

extranjeros que operan dentro de su zona económica exclusiva, lo que está en desacuerdo con las normas sobre libertad de navegación y ha sido la principal fuente de fricción entre los buques y aviones de EUA y China en el mar de China Meridional²⁶. En segundo lugar, China intenta erosionar las relaciones de alianza de Estados Unidos, especialmente con Japón y las Filipinas, con quienes China mantiene disputas territoriales y fronterizas marítimas no resueltas²⁷. Por último, la RPC sigue ampliando sus capacidades de proyección de poder y de negación de acceso/área para cubrir una parte cada vez mayor del Pacífico occidental²⁸.

Aunque el empleo de buques pesqueros y de aplicación de la ley marítima en lugar de medios navales puede permitir a China evitar cruzar el umbral de un conflicto militar al hacer valer sus reivindicaciones marítimas, puede complicar la gestión de crisis tanto para Estados Unidos como para China en caso de un incidente marítimo. Las grandes crisis pasadas entre los dos países en la era contemporánea ilustran los peligros potenciales. Uno de los incidentes más graves ocurrió en 1999, cuando la Fuerza Aérea de EUA bombardeó accidentalmente la embajada china en Belgrado, matando a tres periodistas chinos. A pesar de la falta de pruebas de que el atentado fuera intencionado, el incidente desencadenó violentas protestas masivas antiamericanas en China²⁹. El acontecimiento pone de manifiesto la sensibilidad de cualquier incidente, equivocado o no, que provoque víctimas civiles chinas.

El incidente de la isla de Hainan en 2001, en el que un avión de caza chino colisionó con un avión de reconocimiento de EUA durante un intento de interceptación, pone de manifiesto otra fuente potencial de escalada de crisis: la distorsión de la información dentro del sistema político chino entre las autoridades locales y centrales. Según antiguos altos funcionarios civiles y militares estadounidenses, las autoridades locales de la aviación naval en Hainan podrían haber informado falsamente a los altos dirigentes chinos de que el avión estadounidense chocó intencionadamente con el caza chino (lo que era técnicamente imposible)³⁰. La gestión de crisis en un incidente en el que estén implicados barcos pesqueros chinos, ya sea si están o no registrados como milicia marítima, conlleva ambos tipos de peligro.



La milicia marítima y flotas pesqueras de China

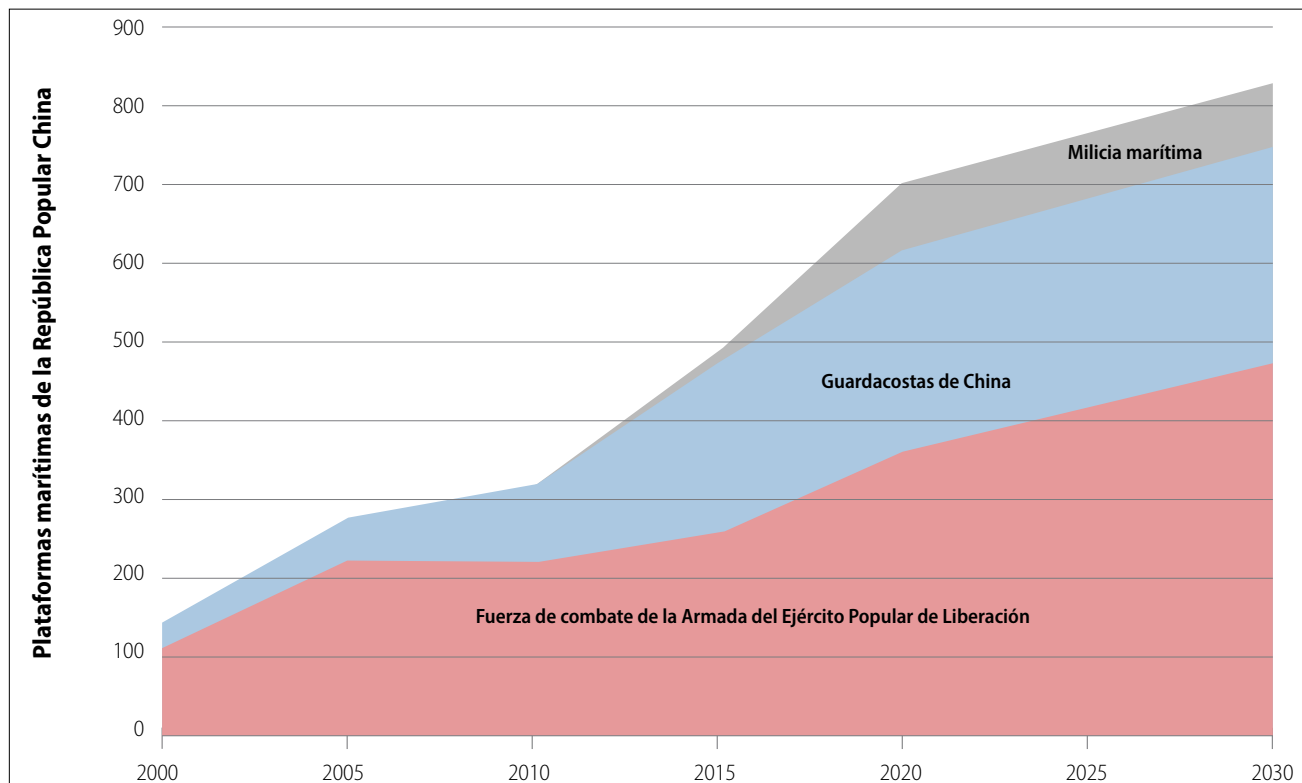
La RPC define su milicia como «una organización armada de masas compuesta por civiles que conservan sus puestos de trabajo habituales», un componente de las fuerzas armadas chinas y una «fuerza



Soldados asisten a una ceremonia de entrega de banderas el 21 de julio de 2013 durante el establecimiento oficial de la milicia marítima de la ciudad de Sansha. (Foto: Zhou Xiaogang, Agencia de Noticias Xinhua)

auxiliar y de reserva» del EPL³¹. Una vez concebida como un componente principal en el concepto de «guerra popular», la milicia en la planificación militar china contemporánea ahora tiene la tarea de ayudar al EPL «realizando funciones de seguridad y logística en la guerra»³². La milicia marítima, una

organización independiente tanto de la PLAN como del órgano de Guardacostas de China (CCG), está formada por ciudadanos que trabajan en la economía



(Figura de Advantage at Sea: Prevailing with Integrated All-Domain Naval Power, diciembre de 2020, del Servicio de Guardacostas, Cuerpo de Infantería de Marina y Armada de EUA)

Figura 1. Crecimiento de las fuerzas marítimas chinas desde el año 2000

marítima y que reciben formación del EPL y del CCG para realizar tareas que incluyen, entre otras, la patrulla fronteriza, la vigilancia y reconocimiento, el transporte marítimo, la búsqueda y rescate, y otras tareas auxiliares en apoyo de las operaciones navales en tiempo de guerra (véase la figura 1)³³.

El sistema de la Comisión de Movilización de Defensa Nacional (CMDN), compuesto por un CMDN a nivel nacional supervisado conjuntamente por el Consejo de Estado chino y la Comisión Militar Central del EPL, y por CMDN locales a nivel provincial, municipal y de condado con una estructura de mando civil-militar similar en cada nivel, ha sido tradicionalmente el encargado de gestionar la administración y movilización de la milicia. Tras la reorganización del EPL en 2016, se ha creado un Departamento de Movilización de Defensa Nacional (NDMD), subordinado a la Comisión Militar Central, para supervisar los distritos militares de nivel provincial y hacerse cargo de las responsabilidades administrativas territoriales del EPL, incluida la labor de movilización. El jefe del NDMD es

nombrado secretario general del NDMC nacional, en el que el primer ministro y el ministro de Defensa de China actúan como director y subdirector, respectivamente³⁴. Además de la línea del NDMC, el sistema de la Comisión Estatal de Defensa de Fronteras y Costas —también sometido a una dirección civil-militar— tiene sus propias estructuras de mando que van desde el nivel nacional al local, y comparte la responsabilidad de la administración de la milicia, movilización y defensa fronteriza. Hay un traslape importante entre las líneas de autoridad³⁵.

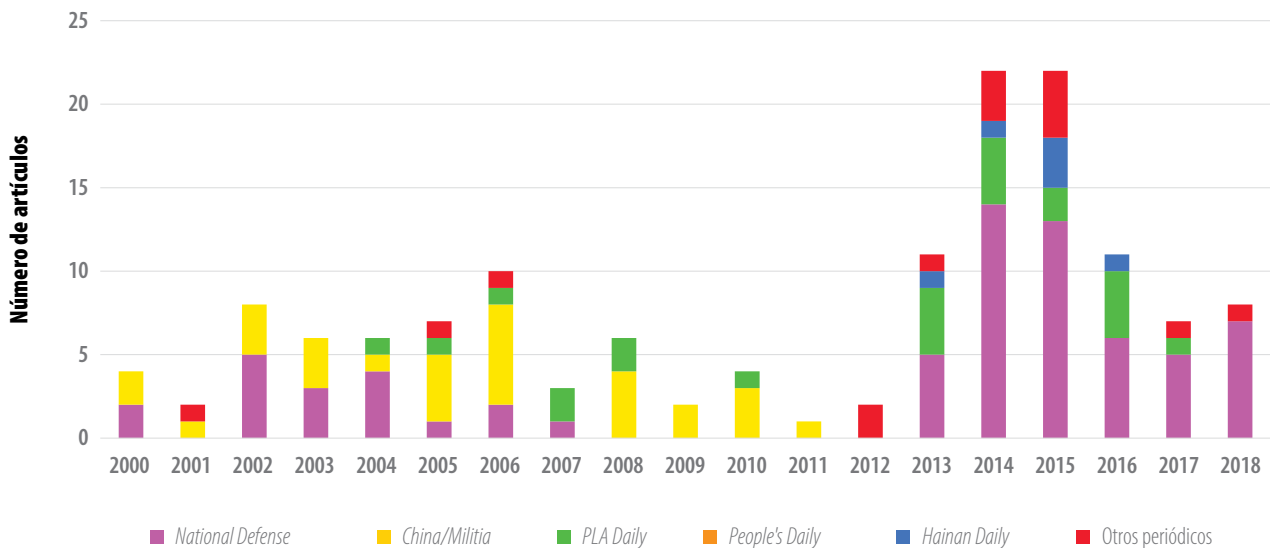
La milicia ha desempeñado un papel importante en la afirmación de las reivindicaciones marítimas chinas en el mar de China Meridional. Esto incluye incidentes coercitivos de gran repercusión, como el hostigamiento del buque *USNS Impeccable* en 2009, el enfrentamiento en el arrecife Scarborough en 2012 y la crisis sino-vietnamita de 2014³⁶. El viaje de Xi en 2013 a Hainan —la provincia insular con autoridad administrativa sobre el mar de China Meridional que ha organizado las flotas pesqueras locales en unidades activas de la milicia marítima— desencadenó

un impulso a nivel nacional (véase la figura 2) para convertir a la milicia en un auténtico tercer brazo de la estrategia de defensa de la soberanía marítima de China de «aplicación de la ley y defensa conjunta de la milicia y el EPL»³⁷. Puesto que está compuesta tanto por civiles como por soldados, según el razonamiento chino, la milicia puede desplegarse para reforzar el control del «territorio marítimo» de China, evitando al mismo tiempo las ramificaciones políticas y diplomáticas que de otro modo podrían asociarse a la participación militar³⁸.

A pesar del aumento de la propaganda, Pekín se enfrenta a varias cuestiones antes de que la milicia marítima pueda funcionar eficazmente como tercer

qué circunstancias y con qué autorización; quién está autorizado a revisar y aprobar la participación de la milicia marítima en qué tipos de operaciones de protección de los derechos marítimos; y quién es responsable de los gastos de la milicia. Debido a estas incertidumbres, algunos comandantes del EPL han instado a estandarizar aún más la estructura de mando, control y colaboración de la milicia marítima⁴¹.

Las carencias presupuestarias complican el entrenamiento, administración, despliegues y control de la milicia marítima. En 2010, solo entre el 2% y el 3% del presupuesto de defensa nacional de China se destinaba a financiar la formación y equipamiento



(Figura: Shuxian Luo)

Figura 2. Milicia marítima en los principales periódicos y revistas del Ejército Popular de Liberación desde el año 2000 (búsqueda en CNKI por temas)

brazo en colaboración con la PLAN y el CCG. En primer lugar, la gran dispersión de la milicia marítima en el mar hace que sea más difícil de controlar que las fuerzas terrestres³⁹. En segundo lugar, no está claro a través de qué integrador(es) institucionalizado(s) entre sistemas se coordinan las fuerzas de la milicia marítima con el CCG o con el sistema de mando del teatro del EPL que opera las fuerzas en servicio activo⁴⁰. Los comandantes y oficiales del EPL han discutido abiertamente los problemas de quién comanda a las fuerzas de la milicia, en

de la milicia, y la financiación adicional procedía de los gobiernos locales⁴². La financiación local ha resultado inadecuada para compensar las deficiencias en los desembolsos del gobierno central. Una directriz publicada por Hainan en 2014 establecía que los gobiernos provinciales y de condado/ciudad/prefectura serían responsables cada uno del 50% del gasto de la milicia marítima de la provincia. Para ese año, el gobierno provincial destinó 28 millones de renminbi (RMB, o yuanes chinos) a la milicia marítima, una cantidad minúscula teniendo en cuenta



Integrantes de la Armada de EUA y el Destacamento de Aplicación de la Ley del Pacífico del Servicio de Guardacostas de EUA se acercan a un buque pesquero chino en una embarcación tipo Zodiac el 29 de noviembre de 2016 durante una misión de la Iniciativa de Seguridad Marítima de Oceanía con el destructor de misiles guiados de clase Arleigh Burke USS Sampson (DDG 102) en el océano Pacífico. (Foto: Segundo maestre Bryan Jackson, Armada de EUA)

los enormes costes de reclutamiento, administración, formación y despliegue (1 RMB equivale a unos US\$ 0.15)⁴³. Según una estimación de 2014, una semana de entrenamiento para un barco pesquero de cincuenta toneladas cuesta más de 100.000 RMB para el alojamiento de la tripulación y la compensación por la pérdida de ingresos⁴⁴. Para repartir la carga



financiera, la práctica común ahora es que «quien utiliza la milicia paga la factura»⁴⁵.

Aun así, la financiación sigue siendo un obstáculo clave. En 2017, el comandante del Subdistrito Militar de Ningbo (MSD), dependiente del Subdistrito Militar de la provincia de Zhejiang, se quejó en la revista profesional del EPL Defensa

Nacional de la falta de canales formales para garantizar los fondos. Cuando la milicia marítima era asignada a una tarea, señalaba, la financiación adoptaba la forma de «el condado paga un poco, la ciudad compensa un poco y la provincia subvenciona un poco». Esto significa que «cuantas más tareas se realicen, más se paga»⁴⁶. Dadas las tensiones fiscales, las autoridades locales han presionado enérgicamente a Pekín para obtener más dinero. Las localidades también ven el flujo de recursos del gobierno central como una oportunidad para beneficiar a sus economías pesqueras locales. Hainan, por ejemplo, utilizó las subvenciones de Pekín para mejorar los barcos de pesca locales y aumentar los arrastreros de casco de acero modernizados bajo el lema «derechos de soberanía a través de la pesca»⁴⁷. En el año fiscal 2017, la provincia recibió 18.01 millones de RMB en pagos de transferencia de Pekín para dar cuenta de «los gastos de la provincia en la administración marítima»⁴⁸.

La comercialización del sector pesquero chino en la era de la reforma ha agravado los problemas organizacionales derivados de este modelo de financiación no estandarizado. Dado que los pescadores chinos están ahora impulsados por los beneficios y no son empleados de facto del Estado, el gobierno tiene menos autoridad formal y menos influencia económica sobre ellos⁴⁹. En la década de 2000, los distritos militares provinciales costeros informaron ampliamente de los problemas de seguimiento y control de los buques pesqueros de las milicias registradas⁵⁰. Según un artículo de 2015 del director del departamento político del MSD de Sansha, subordinado al Distrito Militar Provincial de Hainan, las encuestas realizadas en las localidades de Hainan mostraron que el 42% de los pescadores priorizaban los beneficios materiales sobre su participación en la milicia marítima. Algunos pescadores admitieron que dejarían la actividad de la milicia sin una compensación adecuada o justificaron su ausencia de las operaciones de protección de derechos marítimos porque la pesca era más importante⁵¹.

En una entrevista de 2018 con uno de los autores del presente artículo, fuentes con conocimiento de primera mano de la comunidad pesquera de Hainan señalaron que cada barco pesquero que participaba en la actividad de protección de los derechos marítimos recibía una compensación diaria de 500 RMB,

una suma «demasiado insignificante en comparación con los beneficios que se podrían obtener en un solo día de pesca en el mar, y aún más si se compara con los enormes beneficios de la pesca furtiva de almejas gigantes»⁵². Al parecer, estas presiones financieras dificultaron considerablemente la movilización de las milicias por parte de China durante la crisis sino-vietnamita de 2014⁵³. Algunos pescadores llegaron a manipular las políticas de las milicias marítimas para eludir los reglamentos y ocultar los intentos ilegales de pescar especies marinas en peligro o protegidas en aguas disputadas⁵⁴. En particular, estas actividades eran totalmente contrarias a la estrategia del gobierno chino; Pekín había prohibido explícitamente la pesca ilegal para evitar «causar problemas a la diplomacia china y dañar la imagen internacional de China»⁵⁵.

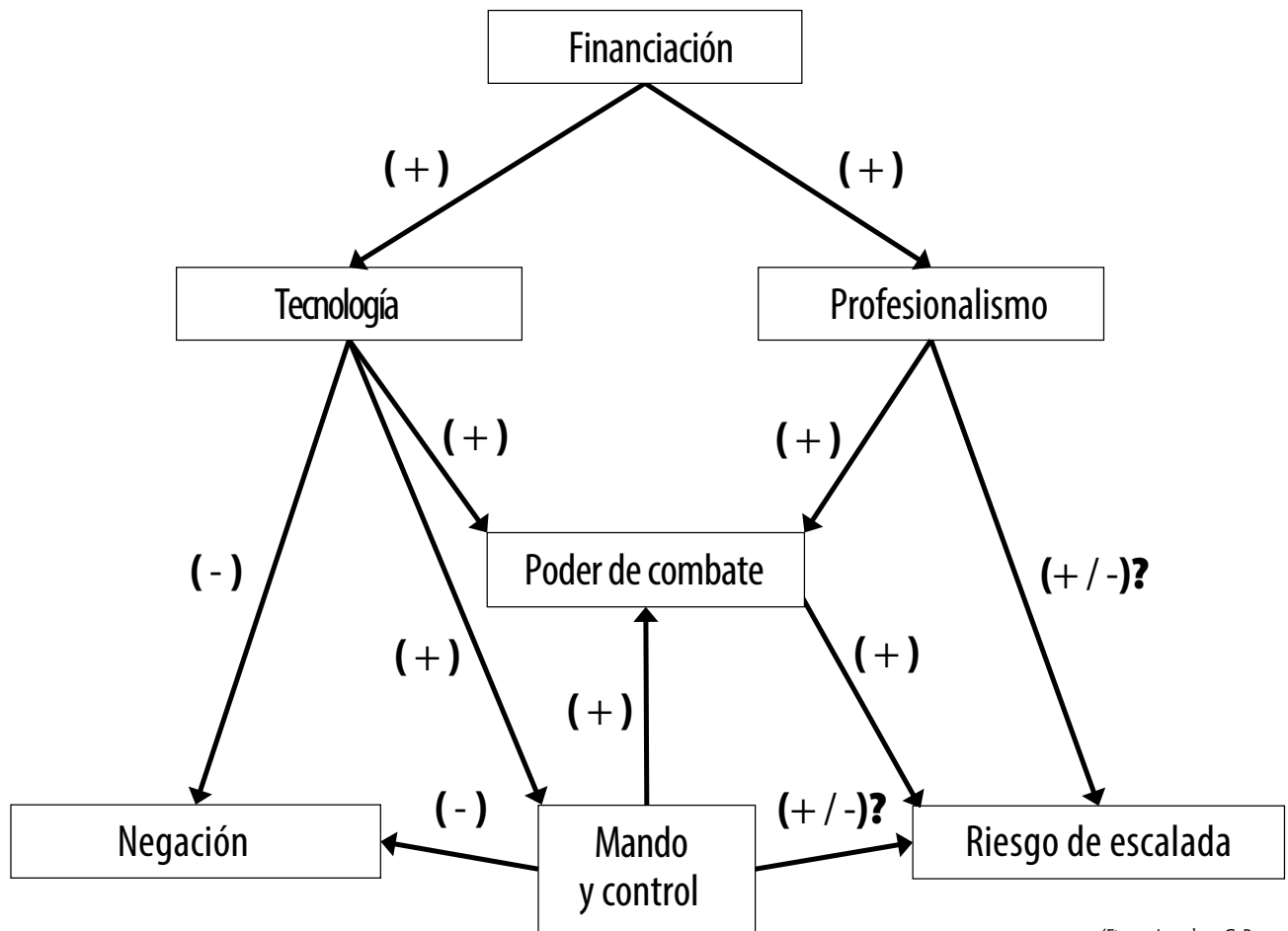
Dada la falta de claridad de los arreglos de mando y coordinación, los problemas de financiación y el escaso control ejercido sobre los pescadores chinos, es difícil evaluar hasta qué punto las autoridades chinas controlan a los pescadores que operan en el mar de China Meridional. Algunos pescadores han colaborado con el CCG y/o el EPL en operaciones de zona gris, lo que indica que la milicia marítima se aprovecha de la plausible negación que ofrece su doble identidad como personal militar y marineros civiles. Sin embargo, dadas las pruebas de fuentes fidedignas en lengua china, no es realista presentar a la milicia marítima como un cuerpo coherente con una formación profesional adecuada o que haya llevado a cabo sistemáticamente misiones de engaño en estrecha colaboración con la PLAN y el CCG. Más bien, la coordinación parece ser, como varias fuentes de China, Estados Unidos, Japón y Singapur la caracterizan de forma similar, «floja y difusa» en el mejor de los casos. Lograr un alto nivel de coordinación e interoperabilidad probablemente «llevará mucho tiempo»⁵⁶.

A los oficiales y estrategias del EPL les preocupa que la condición de la milicia marítima como «civiles y soldados a la vez» pueda conllevar más riesgos que ventajas durante los encuentros con buques extranjeros. Un académico de la Universidad de Defensa Nacional del Ejército Popular de Liberación se pregunta: «Si la milicia utiliza la fuerza en una operación de protección de los derechos marítimos,

¿debe considerarse un comportamiento de aplicación de la ley o un comportamiento militar, o un comportamiento de no guerra?»⁵⁷. El director del departamento político del MSD de Sansha advierte que la inadecuada «conciencia política» y profesionalidad de la milicia hace que sus miembros «no sean aptos para la compleja situación que rodea la lucha por los derechos e intereses en el mar de China Meridional»⁵⁸. Esto hace que sea imperativo, según él, «hacer que la milicia cumpla conscientemente con las disciplinas políticas y organizativas, que regule su comportamiento de protección de derechos y que evite provocar conflictos, escaladas o disputas diplomáticas»⁵⁹.

Más allá del mar de China Meridional, el Departamento de Defensa de EUA cree que la milicia marítima desempeñó un papel en una gran intrusión en 2016 en aguas cercanas a las islas Diaoyu/Senkaku, un grupo de islotes deshabitados en el mar de China Oriental cuya soberanía se disputan China, Japón y Taiwán⁶⁰. Sin embargo, algunos miembros de la comunidad de defensa y política exterior de Japón, al tiempo que expresaban la preocupación de que China pudiera utilizar buques pesqueros en una futura contingencia en las islas Senkaku, señalaron que la milicia marítima ha sido mucho menos visible en el mar de China Oriental que en el mar de China Meridional⁶¹. Por ejemplo, en una notable crisis internacional entre Pekín y Tokio —una colisión en 2010 entre un pesquero chino y dos buques de la Guardia Costera de Japón— las pruebas demostraron posteriormente que el responsable del accidente fue un capitán de pesca chino ebrio y no la milicia marítima china⁶².

El profundo recelo de China hacia la presencia de Estados Unidos en sus aguas interiores y el uso de China de un amplio conjunto de instrumentos coercitivos para hacer valer sus reivindicaciones en ellas contrastan con sus actividades en aguas lejanas. La agenda política de China en América Latina y África, que se enmarca en lo que Andrew Nathan y Andrew Scobell denominan «el cuarto anillo» de la seguridad china, implica seis objetivos estratégicos: energía; materias primas, mercados e inversiones; venta de armas; acceso económico de China al exterior; apoyo diplomático a la posición de China en Taiwán y Tíbet; y apoyo a China en cuestiones



(Figura: Jonathon G. Panter)

Figura 3. Capacidades de la fuerza, negación y riesgo de escalada

diplomáticas multilaterales como los derechos humanos. Las regiones incluidas en este anillo son «demasiado grandes, demasiado lejanas, demasiado complejas desde el punto de vista político y todavía demasiado dominadas por las potencias coloniales y neocoloniales tradicionales como para someterse fácilmente al dominio de una potencia asiática remota»⁶³.

En estas regiones distantes, China se ha convertido en una importante nación pesquera de aguas lejanas. Su flota pesquera es la mayor del mundo, con un total de más de 4600 buques de DWF, según un informe reciente del CSIS⁶⁴. El décimo Plan Quinquenal de China (2001-2005) introdujo la DWF como componente de la estrategia de «salida», que anima a las empresas chinas a buscar nuevos mercados, accesos a recursos e inversiones en todo el

mundo⁶⁵. Después de que China expresara en 2012 su aspiración de convertirse en una «gran potencia marítima» e introdujera la Iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda en 2013, la industria de DWF se convirtió en un componente vital de esta estrategia. El gobierno chino considera que la DWF es un medio para mejorar la seguridad alimentaria de China en el país y las conexiones en el extranjero con economías clave a lo largo de los corredores de la Iniciativa de la Franja y la Ruta⁶⁶.

Más recientemente, la participación de la flota china en actividades de pesca ilegal, no declarada y no regulada en regiones como África Occidental y América Latina ha presentado un reto para la gobernanza pesquera mundial y regional⁶⁷. Las prácticas pesqueras insostenibles de la flota han provocado tensiones con Argentina, Chile, Ecuador

y Perú⁶⁸. Sin embargo, si se interpretan las actividades de DWF chinas y los conflictos asociados desde un punto de vista militar, se corre el riesgo de crear un problema de seguridad en lugar de lo que es, en gran medida, un conflicto de intereses económicos⁶⁹. Dado que China presta cada vez más atención a las reacciones internacionales ante las actividades pesqueras ilegales de su flota DWF y ha reconocido recientemente este problema, lidiar con las actividades pesqueras ilegales, no declaradas y no reguladas en estas aguas lejanas representa un área potencial que China considera de cooperación más que de confrontación, con Estados costeros y Estados Unidos, sirviendo mejor a sus intereses globales y reparando su imagen internacional como «país pesquero responsable»⁷⁰.

Desafíos y oportunidades para las operaciones y tácticas de EUA

El punto fuerte de la milicia marítima es su capacidad de negación, la cual permite a sus buques hostigar e intimidar a las embarcaciones civiles y buques de guerra extranjeros, al tiempo que deja a la RPC espacio para reducir las tensiones negando su afiliación a estas actividades⁷¹. Mientras tanto, cuando los buques pesqueros chinos—incluso los que operan únicamente como actores económicos civiles—operan sin ser desafiados, su presencia en las zonas disputadas ayuda a consolidar las reclamaciones marítimas de la RPC. Desafiar a estos barcos es peligroso. Los Estados más débiles, conscientes de la posible afiliación gubernamental de los buques pesqueros chinos, podrían dudar en enfrentarse a ellos de una manera que pudiera provocar una respuesta de la RPC. Incluso los Estados más fuertes, como Estados Unidos o Japón, podrían vacilar antes de enfrentarse a los barcos de pesca debido al reto que supone identificar positivamente a estos barcos como afiliados al gobierno.

Al «defender» las reivindicaciones marítimas de China de la injerencia extranjera, la RPC aprovecha su milicia marítima en apoyo de las políticas que forman el núcleo de una gran estrategia de «rejuvenecimiento» y también constituyen la base de la legitimidad interna del PCC. Al mismo tiempo, como se ha sugerido anteriormente, la milicia marítima se encuentra entre las fuerzas menos financiadas, menos

organizadas y a menudo menos profesionales de las que podrían emplearse para estos fines. Los mismos factores que hacen de la milicia marítima una fuerza negable (sus tripulaciones civiles y la tecnología de doble uso) también aumentan el riesgo de accidentes y escaladas. Se trata de una mezcla tóxica: debido a la negación de la milicia marítima y a los intereses fundamentales en juego, la RPC tiene un gran incentivo para emplearla, pero cuanto más frecuentes sean sus operaciones, mayor será la probabilidad de que se produzcan interacciones con buques estadounidenses que podrían salirse de control.

El resto de esta sección se basa en las conclusiones mencionadas del presente artículo para ofrecer las propias evaluaciones de los autores sobre los puntos fuertes y las limitaciones actuales de la milicia marítima como instrumento militar, así como las proyecciones futuras.

Financiación. La financiación es inconsistente entre las unidades y los buques, y entre las provincias, que dependen de distintos canales presupuestarios y tienen diferentes incentivos para conseguir subvenciones. Incluso cuando se ha conseguido financiación en algunas localidades, las limitaciones presupuestarias en otras sugieren que la estandarización de equipamiento está muy lejos. Los presupuestos limitados también restringen las oportunidades de formación, lo que da lugar a una falta de profesionalismo en toda la fuerza. Esto aumenta el riesgo de accidentes y escaladas.

Mando y control. El mando y control estratégico, operacional y táctico son incoherentes entre las provincias y los buques individuales. El problema del mando es estructural, ya que surge de la competencia burocrática y de las múltiples líneas de autoridad. El problema de control es financiero, ya que la mercantilización ha erosionado los incentivos de las unidades individuales para participar en actividades de la milicia que les restan oportunidades de pesca. Las deficiencias de mando y control inhiben el poder de combate, pero contribuyen a la fuerza principal de la milicia: su negación.

Poder de combate. Los barcos de pesca son fuerzas intrínsecamente débiles para las operaciones militares tradicionales. Debido a su tamaño, están limitados por el estado del mar y carecen de las plantas de propulsión necesarias para maniobrar a

alta velocidad. Los aparejos y las redes en la cubierta, cuando están desplegados, también limitan su maniobrabilidad. Por último, los buques pesqueros son objetivos vulnerables para la potencia de fuego naval. Sin embargo, las «debilidades» de los buques pesqueros proporcionan algunas ventajas asimétricas.

En primer lugar, al ser baratos, los barcos de pesca siempre superarán en número a los buques de guerra. Desplegadas en gran número y utilizando tácticas de enjambre, las pequeñas embarcaciones pueden suponer una amenaza asimétrica para los buques de guerra, como ha demostrado la experiencia de la Armada de EUA con las fuerzas navales del Cuerpo de la Guardia Revolucionaria Iraní (IRGCN)⁷². Pero la milicia marítima china está formada por barcos de pesca, no por embarcaciones de asalto y de recreo de alta velocidad como las que emplea el IRGCN. Las bajas velocidades reducen la capacidad de maniobra y aumentan la duración de la exposición a la defensa en capas (aunque la negación de los buques podría reducir el riesgo de que se les dispare). En lugar de ser una amenaza cinética, los buques pesqueros chinos presentan más bien una amenaza disruptiva. Desplegados incluso en un número limitado, los barcos de pesca pueden inhibir, y hasta prohibir totalmente, la capacidad de un buque de guerra para llevar a cabo operaciones con sonar de arrastre y de vuelo (ambos esenciales para la guerra antisubmarina, una capacidad crítica dado el aumento de las fuerzas antiacceso/negación de área de China en el mar de China Meridional).

En segundo lugar, los buques pesqueros plantean un enorme problema de identificación. Al ser embarcaciones pequeñas, generan un contacto de radar mínimo incluso con tiempo despejado y mares calmados. Además, los pesqueros chinos no suelen transmitir su posición en el Sistema de Identificación Automática y solo utilizan tecnología comercial de radar y comunicaciones, lo que dificulta su identificación por sus emisiones electrónicas. El problema de la identificación se agrava en entornos congestionados como el mar de China Meridional, que está repleto de tráfico comercial.

Por estas razones, en las operaciones de combate, el papel principal de la milicia marítima probablemente sería el apoyo al reconocimiento, aunque algunos buques también han recibido entrenamiento

en la colocación de minas⁷³. Uno de los principales objetivos de modernización de las fuerzas del EPL ha sido el desarrollo de una «capacidad informatizada de reconocimiento-ataque» siguiendo el modelo del Ejército de EUA, aunque los problemas de mando y control siguen impidiendo las operaciones de las fuerzas conjuntas⁷⁴. A la hora de prestar apoyo a la PLAN de esta manera, es importante tener en cuenta que los buques de las milicias marítimas se considerarían combatientes según el derecho internacional, a pesar de su falta de tecnología militar⁷⁵.

Las capacidades básicas requeridas para que los buques de la milicia presten apoyo de reconocimiento han sido ampliamente difundidas. Antes de incorporarse a la milicia, los buques pesqueros deben instalar equipos que permitan la comunicación con el Departamento de las Fuerzas Armadas Populares, cuya finalidad es ayudar en la función de reconocimiento⁷⁶. Esto incluye terminales de comunicación satelital y radio de onda corta, que permiten las comunicaciones más allá de la línea de visión⁷⁷. Pero sin sensores avanzados y la formación necesaria para utilizarlos, los buques de la milicia se limitarán a identificar visualmente a las fuerzas opositoras. La adición de equipamiento de inteligencia electrónica supondría un cambio de juego. En ese caso, la comparación adecuada de zona gris para los buques de la milicia marítima de China podría ser los dhow [botes de vela] que recopilan inteligencia para el IRGCN, no las embarcaciones de asalto en enjambre.

Proyecciones. Dado el continuo crecimiento económico de la RPC (y el aumento de ingresos del gobierno) y la prioridad otorgada a la modernización militar, una resolución satisfactoria de los problemas de financiación de la milicia contribuiría más a los costos recurrentes, como la formación, que a los costos puntuales, como el equipamiento, gran parte del cual ya ha sido subvencionado y adquirido (véase la figura 3). Sin embargo, también sería posible la adquisición de nuevas tecnologías más allá de los equipamientos civiles de doble uso. La formación adicional fomentaría el profesionalismo en el manejo de los buques, el uso de los equipamientos y la coordinación. La tecnología y el profesionalismo mejorarían el poder de combate de las unidades individuales y de las que operan conjuntamente, pero a costa de la negación, la capacidad principal

de la milicia como fuerza de zona gris. Las maniobras sofisticadas, los aparatos avanzados visibles o las emisiones electromagnéticas pueden ayudar a las fuerzas estadounidenses y asociadas a identificar y clasificar un «buque pesquero» como patrocinado por el gobierno chino.

El aumento del poder de combate también elevaría el riesgo de incidentes de escalada. Para los comandantes de EUA que toman decisiones de protección de la fuerza, las posibilidades de que se produzcan errores de percepción podrían aumentar cuando haya armas o tecnología sofisticada en unidades con intenciones desconocidas. Por otro lado, el mayor profesionalismo de estas unidades podría atenuar el riesgo de escalada, ya que podrían ser menos propensas a cometer errores de manejo de los buques o a realizar maniobras sospechosas. Por último, aunque la mejora del mando y control reduciría la negación de los buques, su efecto sobre los riesgos de escalada es indeterminado. Los capitanes chinos individuales podrían estar más restringidos en su toma de decisiones, dejando menos espacio para el error. Sin embargo, también podrían tener menos libertad de acción para rebajar la tensión en función de las prioridades del mando superior.

Conclusión

En la última década, las perspectivas estadounidenses sobre China han cambiado. El optimismo ha dado paso al recelo, el deseo de cooperación a la rivalidad. Este cambio aparece en los artículos de ciencia política, en la política partidista y en las encuestas de opinión pública⁷⁸. Casi ningún número de una revista profesional militar puede evitar la frase «el retorno de la competencia entre grandes potencias». En un cambio relacionado, estas publicaciones dedican ahora una atención sustancial a los instrumentos de poder nacional de China que caen en la periferia de las capacidades militares tradicionales.

Este es un acontecimiento que se agradece. Como señaló E. H. Carr, el ámbito de la seguridad nunca ha estado claramente separado de otras actividades estatales⁷⁹. Pero este nuevo y más amplio enfoque también puede alimentar el alarmismo y facilitar una escalada. Los profesionales militares y de defensa deben caminar por una fina línea entre el escepticismo prudente hacia China y las sospechas desinformadas.

Este artículo ha tratado de contribuir a esos esfuerzos con una base sobre un instrumento político de la RPC que crea puentes entre los ámbitos económico, informativo y militar. Sobre la base de nuestras conclusiones, concluimos con dos amplias implicaciones para la política de EUA.

En primer lugar, en el mar de China Meridional, a la espera de que se resuelvan los problemas de financiación y organización de la milicia marítima, la mayor amenaza para las fuerzas de EUA sigue siendo la de los accidentes y las escaladas⁸⁰. La identificación precisa de los buques de la milicia marítima, idealmente más allá de la línea de visión, es una forma importante de reducir este riesgo al proporcionar a los comandantes y al personal un mayor espacio para tomar decisiones. El gran número de buques afiliados a las milicias, sus mínimas emisiones electrónicas y secciones transversales de radar, y la congestión del mar de China Meridional significan que los esfuerzos de identificación para socavar la negación de las milicias marítimas a escala requieren un enfoque audaz. Resolver el problema será casi imposible sin la ayuda de los aliados y socios regionales.

En segundo lugar, en las regiones fuera de Asia Oriental, los responsables políticos de EUA deben resistirse a interpretar la flota DWF de China como un instrumento de seguridad tradicional. Estos buques son legalmente no combatientes y, en términos prácticos, su utilidad militar es inexistente. La cuestión más importante es si los buques DWF, incluso los dedicados a actividades civiles, representan un esfuerzo por aclimatar a las fuerzas estadounidenses y asociadas a la presencia de buques chinos (afiliados al gobierno o no) en las Américas. El objetivo podría ser convertir la sobrepesca china en una parte aceptada (aunque molesta) del modelo de vida, una actividad que las naciones costeras con recursos limitados de América Latina podrían ignorar. En última instancia, el daño causado a las economías locales por las actividades pesqueras ilegales, no declaradas y no reguladas puede socavar la prosperidad regional. Si no se realiza un esfuerzo a gran escala para desarrollar la capacidad de aplicación de la ley marítima de las naciones locales, esta tendencia supondrá una amenaza mucho mayor para los ámbitos de seguridad no tradicionales —principalmente ecológicos y económicos— de la región, y para

los intereses de Estados Unidos en ella, que cualquier función militar que puedan desempeñar los buques chinos DWF. ■

Los autores agradecen a Ian Sundstrom y Anand Jantzen por sus comentarios sobre los primeros borradores del presente artículo.

Notas

1. Lyle J. Morris et al., *Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone: Response Options for Coercive Aggression Below the Threshold of Major War* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2019), 7–12, accedido 16 de noviembre de 2020, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2942.html; Alessio Patalano, «When Strategy Is 'Hybrid' and Not 'Grey': Reviewing Chinese Military and Constabulary Coercion at Sea», *Pacific Review* 31, nro. 6 (2018): 811–39. Patalano argumenta que el uso del término operaciones de «zona gris» para describir las actividades de China es engañoso porque sugiere que es poco probable que den lugar a una guerra. Sostiene que estas actividades policiales forman parte de una estrategia híbrida más amplia que, de hecho, aumenta el riesgo de conflicto armado. Donald Stoker y Craig Whiteside, «Blurred Lines: Gray-Zone Conflict and Hybrid War—Two Failures of American Strategic Thinking», *Naval War College Review* 73, nro. 1 (invierno de 2020): 13–48. Stoker y Whiteside ofrecen una perspectiva crítica sobre el término «zona gris» que sostiene que está mal definido, distorsiona la historia y aumenta el riesgo de escalada del conflicto.

2. En 2020, el término «zona gris» aparecía en casi todos los números de la revista *Proceedings* del Instituto Naval de Estados Unidos y en todos los números de *Military Review*. Véase, por ejemplo, Charles M. Kelly, «Information on the Twenty-First Century Battlefield: Proposing the Army's Seventh Warfighting Function», *Military Review* 100, nro. 1 (enero-febrero de 2020): 62–68.

3. Para una descripción concisa de la milicia marítima, véase Conor M. Kennedy y Andrew S. Erickson, *China Maritime Report No. 1: China's Third Sea Force, The People's Armed Forces Maritime Militia: Tethered to the PLA* (Newport, RI: U.S. Naval War College, China Maritime Studies Institute, 2017), accedido el 16 de noviembre de 2020, <https://digital-commons.usnwc.edu/cmsi-maritime-reports/1>. Para una guía de reconocimiento visual, véase Office of Naval Intelligence, «China People's Liberation Army Navy (PLAN), Coast Guard, and Government Maritime Forces: 2019–2020 Recognition and Identification Guide», octubre de 2019, accedido el 23 de noviembre de 2020, https://www.oni.navy.mil/Portals/12/Intel%20agencies/China_Media/2020_China_Recce_Poster_UNCLAS.jpg.

4. Richard K. Betts, «The Grandiosity of Grand Strategy», *Washington Quarterly* 42, nro. 4 (invierno de 2020): 8.

5. *Ibid.*, 7.

6. Sobre «Go», véase Henry Kissinger, *On China* (Nueva York: The Penguin Press, 2011), 2–3, 22–32; Keith Johnson, «What Kind of Game is China Playing», *Wall Street Journal* (sitio web), 11 de junio de 2011, accedido el 16 de noviembre de 2020, <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052702304259304576374013537436924>. Sobre «esconde y espera» y

el consejo de Sun Tzu sobre ganar sin luchar, véase los artículos del número de septiembre-octubre de 2020 de *Military Review*, edición en inglés.

7. Estos dos autores no son tan opuestos en este punto como sugeriría una lectura simplista. Sun Tzu sostiene que la defensa estratégica puede ganar guerras. Carl von Clausewitz sostiene que una guerra puramente defensiva es imposible, pero la defensa táctica tiene ventajas sobre el ataque. Pero ambos coinciden en la fuente de la ventaja defensiva: el defensor que espera puede reforzar su posición mientras que el atacante que maniobra gasta energía y recursos.

8. Para un ejemplo de cómo este tipo de teorización puede influir en las decisiones políticas en el más alto nivel, véase Alan Rappeport, «A China Hawk Gains Prominence as Trump Confronts Xi on Trade», *New York Times* (sitio web), 3 de noviembre de 2018, accedido el 16 de noviembre de 2020, <https://www.nytimes.com/2018/11/30/us/politics/trump-china-trade-xi-michael-pillsbury.html>.

9. Oriana Skylar Mastro, «The Stealth Superpower: How China Hid Its Global Ambitions», *Foreign Affairs* 98, nro. 1 (enero-febrero de 2019): 31–39; Michael D. Swaine, «Creating an Unstable Asia: the U.S. Free and Open Indo-Pacific Strategy», *Carnegie Endowment for International Peace*, 2 de marzo de 2018, accedido 16 de noviembre de 2020, <https://carnegieendowment.org/2018/03/02/creating-unstable-asia-u.s.-free-and-open-indo-pacific-strategy-pub-75720>. Mastro sostiene que China pretende ocupar el lugar de Estados Unidos como el principal poder político, económico y militar regional en Asia Oriental y desafiarlo a nivel internacional sin sustituirlo como «líder de un orden global». Por el contrario, Swaine cuestiona la descripción de China como un «adversario implacable» que busca desafiar a Estados Unidos a nivel regional e internacional y argumenta que tratar a China de esta manera es una profecía autocumplida.

10. Avery Goldstein, «China's Grand Strategy under Xi Jinping», *International Security* 45, nro. 1 (verano de 2020): 164–201.

11. *Ibid.*, 172–79.

12. Michael D. Swaine, «China's Assertive Behavior—Part One: On 'Core Interests'», *China Leadership Monitor*, nro. 34 (Winter 2011); Andrew Scobell et al., *China's Grand Strategy: Trends, Trajectories, and Long-Term Competition* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2020), 11–14, accedido 16 de noviembre de 2020, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2798.html.

13. John Garver, *Foreign Relations of the People's Republic of China* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1993), 25–26.

14. Thomas J. Christensen, *Worse than a Monolith: Alliance Politics and Problems of Coercive Diplomacy in Asia* (Princeton,

NJ: Princeton University Press, 2011), 184–88; M. Taylor Fravel, *Strong Borders, Secure Nation: Cooperation and Conflict in China's Territorial Disputes* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008), 201–9.

15. Fravel, *Strong Borders, Secure Nation*, 267–99.

16. Jinghan Zeng, *The Chinese Communist Party's Capacity to Rule: Ideology, Legitimacy and Party Cohesion* (Nueva York: Palgrave Macmillan, 2016), 47; véase también Jonathan D. Spence, *The Search for Modern China* (Nueva York: W. W. Norton, 1999), 624–46, 692–96.

17. Jessica Chen Weiss, *Powerful Patriots: Nationalist Protest in China's Foreign Relations* (Nueva York: Oxford University Press, 2014), 9; para una descripción más profunda del «Siglo de humillación», véase Spence, *The Search for Modern China*, capítulos 7–11.

18. Garver, *Foreign Relations of the People's Republic of China*, 4–9, 16–18; Orville Schell y John Delury, *Wealth and Power: China's Long March to the Twenty-First Century* (Nueva York: Random House, 2013).

19. Linda Jakobson y Dean Knox, «New Foreign Policy Actors in China» (documento de política, Estocolmo: SIPRI, 2010), 24–33, 43–46.

20. Suisheng Zhao, «Nationalism's Double Edge», *Wilson Quarterly* 29, nro. 4 (otoño de 2005): 76–82.

21. M. Taylor Fravel y Alexander Liebman, «Beyond the Moat: The PLAN's [People's Liberation Army Navy] Evolving Interests and Potential Influence», en *The Chinese Navy: Expanding Capabilities, Evolving Roles*, ed. Phillip C. Saunders *et al.* (Washington, DC: National Defense University Press, 2011), 57–59; Daniel M. Hartnett y Frederic Vellucci, «Toward a Maritime Security Strategy: An Analysis of Chinese Views Since the Early 1990s», en Saunders *et al.*, *The Chinese Navy: Expanding Capabilities, Evolving Roles*, 98–99.

22. *The State of World Fisheries and Aquaculture 2020: Sustainability in Action* (Roma: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2020), 10–11, 41–42, <https://doi.org/10.4060/ca9229en>. Además, a partir de la última estimación disponible en 2017, el Pacífico occidental representó el segundo mayor número de desembarques (capturas), y el crecimiento anual más rápido de los desembarques.

23. Ian Storey, «China's 'Malacca Dilemma'», *China Brief* 6, nro. 8 (12 de abril de 2006) accedido 16 de noviembre de 2020, <https://jamestown.org/program/chinas-malacca-dilemma/>; David Lai y Roy Kamphausen, introducción al *Assessing the People's Liberation Army in the Hu Jintao Era*, ed. Roy Kamphausen, David Lai y Travis Tanner (Carlisle, PA: U.S. Army War College, 2014), 2–3; Li Nan, «The Evolution of China's Naval Strategy and Capabilities: From 'Near Coast' and 'Near Seas' to 'Far Seas'», *Asian Security* 5, nro. 2 (2009): 144–69.

24. «China's National Defense in 2000» (Pekín: Information Office of the State Council of PRC, octubre de 2000), accedido 18 de noviembre de 2020, <http://www.china-un.ch/eng/bjzl/t176952.htm>. Esta afirmación fue corroborada por un informe publicado en 2013 por el Instituto Nacional de Estudios de Seguridad (NIDS) del Ministerio de Defensa de Japón, en el que se señalaba que el traspaso de las responsabilidades de aplicación de la ley marítima de la PLAN a los organismos de aplicación de la ley marítima comenzó en 2001.

25. Alexander Chieh-cheng Huang, «The PLA and Near Seas Maritime Sovereignty Disputes», en *The People's*

Liberation Army and Contingency Planning in China, ed. Andrew Scobell *et al.* (Washington, DC: National Defense University Press, 2015), 291. China tiene ahora la mayor fuerza policial marítima del mundo; para más información, véase Andrew S. Erickson, Joshua Hickey y Henry Holst, «Surging Second Sea Force: China's Maritime Law Enforcement Forces, Capabilities, and Future in the Gray Zone and Beyond», *U.S. Naval War College Review* 72, nro. 2 (primavera de 2019): 1–25.

26. Ronald O'Rourke, *Maritime Territorial and Exclusive Economic Zone (EEZ) Disputes Involving China: Issues for Congress*, Congressional Research Service (CRS) Report R42784 (Washington, DC: CRS Report (R42784), 24 de mayo de 2018), 8–12.

27. Andrew D. Taffer, «Threat and Opportunity: Chinese Wedging in the Senkaku/Diaoyu Dispute», *Asian Security* (2019).

28. Mastro, «The Stealth Superpower», 36–37; para una evaluación más detallada de las capacidades antiacceso/denegación de área (A2/AD) de China, véase Stephen Biddle e Ivan Oelrich, «Future Warfare in the West Pacific: Chinese Antiaccess/Area Denial, U.S. AirSea Battle, and Command of Commons in East Asia», *International Security* 41, nro. 1 (verano de 2016): 7–48. Biddle y Oelrich sostienen que las capacidades chinas de A2/AD están más restringidas de lo que reconocen los análisis predominantes porque las tecnologías que sustentan el éxito del A2/AD se enfrentan a límites físicos cuando se aplican a gran distancia y sobre fondos no complejos como el océano; para una evaluación de las capacidades chinas de control marítimo, véase Ryan D. Martinson, «Counter-Intervention in Chinese Naval Strategy», *Journal of Strategic Studies* (2020).

29. Kurt M. Campbell y Richard Weitz, «The Chinese Embassy Bombing: Evidence of Crisis Management?», en *Managing Sino-American Crises*, ed. Michael D. Swaine, Zhang Tuosheng y Danielle F. S. Cohen (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2006), 327.

30. Susan Shirk, *China: Fragile Superpower* (New York: Oxford University Press, 2007), 235; Dennis C. Blair y David B. Bonfili, «The April 2001 EP-3 Incident: The U.S. Point of View», en Swaine, Zhang y Cohen, *Managing Sino-American Crises*, 380–81.

31. «Zhonghua renmin gongheguo minbing gongzuo tiaoli» [Decreto de la RPC sobre el trabajo de la milicia], Central Military Commission of the People's Republic of China, diciembre de 1990, accedido 20 de noviembre de 2020, http://www.mod.gov.cn/regulatory/2016-02/12/content_4618055.htm.

32. Dennis J. Blasko, *The Chinese Army Today: Tradition and Transformation for the 21st Century*, 2ª ed. (Nueva York: Routledge, 2012), 29.

33. Bernard Cole, *The Great Wall at Sea: China's Navy in the Twenty-First Century* (Annapolis, MD: Naval Institute Press, 2010), 79.

34. Blasko, *The Chinese Army Today*, 40–41; Morgan Clemens and Michael Weber, «Rights Protection versus Warfighting: Organizing the Maritime Militia for Peace and War», en *China's Maritime Gray Zone Operations*, ed. Andrew S. Erickson y Ryan D. Martinson (Annapolis, MD: Naval Institute Press, 2019), 199–200; «Jungai hou de guofang dongyuanbu» [El Departamento de Movilización de la Defensa Nacional tras la reorganización del EPL], *China Daily* (sitio web), 25 de noviembre de 2016, accedido 18 de noviembre de 2020,

https://cn.chinadaily.com.cn/2016jungai/2016-11/25/content_27481907.htm.

35. Andrew S. Erickson y Conor M. Kennedy, «China's Maritime Militia» (Arlington, VA: CNA Corporation, 7 de marzo 2016), 10, accedido 18 de noviembre de 2020, https://www.cna.org/cna_files/pdf/chinas-maritime-militia.pdf; Kennedy y Erickson, China Maritime Report No. 1, 7n2.

36. U.S. Department of Defense, Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020: Annual Report to Congress (Washington, DC: Office of the Secretary of Defense, 21 de agosto de 2020), 71, accedido 16 de noviembre de 2020, <https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF>.

37. «Hainansheng tanmen haishang minbinglian jianshe chengji tuchu» [Hainan Tanmen ha conseguido un destacado logro en la construcción de la empresa de milicia marítima], National Defense, nro. 7 (2013).

38. He Zhixiang, «Tan haishang minbing jianshe 'si naru'» [Sobre las cuatro integraciones en la construcción de la milicia marítima], National Defense, nro. 4 (2013): 36–37.

39. Erickson y Kennedy, «China's Maritime Militia», 10.

40. Clemens y Weber, «Rights Protection versus Warfighting», 206.

41. Wang Zhiping y Wang Yongjian, «Minbing canjia haishang weiquan de jidian sikao» [Algunas reflexiones sobre la participación de las milicias en la lucha por la protección de los derechos marítimos], National Defense, nro. 6 (2013): 54–55; véase, por ejemplo, Xu Haifeng, «Shiying xinxingshi, quanmian guifan haishang minbing jianshe» [Adaptarse a la nueva situación, estandarizar completamente la construcción de la milicia marítima], National Defense, nro. 2 (2014): 65–66.

42. Blasko, The Chinese Army Today, 29.

43. Wang Cheng y Chen Daofan, «Hainansheng chutai jiaqiang haishang minbing jianshe de yijian» [Hainan anuncia una directriz para reforzar la construcción de la milicia marítima], National Defense, nro. 3 (2014).

44. Liao Gangbin, Wang Pai y Xiong Rui, «Haishang minbing fendui jianshe cunzai de wenti yu duice» [Problemas y soluciones en la construcción de unidades de la milicia marítima], National Defense, nro. 8 (2014): 14–15.

45. Xu, «Adaptarse a la nueva situación, estandarizar completamente la construcción de la milicia marítima»; Kou Zhenyun y Feng Shi, «Jiaiang haishang minbing jianshe siyao 'Siyao'» [«Cuatro deberes» para reforzar la construcción de la milicia marítima], National Defense, nro. 5 (2016): 42; Erickson y Kennedy, «China's Maritime Militia», 12.

46. Qin Jinghao, «Minbing canjia haishang weiquan douzheng xingdong wenti yanjiu» [Estudio sobre las cuestiones relativas a la participación de las milicias en las operaciones de protección de los derechos marítimos], National Defense, nro. 4 (2017): 81.

47. Audrye Wong, «More than Peripheral: How Provinces Influence China's Foreign Policy», China Quarterly 235 (septiembre de 2018): 749–51; Hongzhou Zhang y Sam Bateman, «Fishing Militia, the Securitization of Fishery and the South China Sea Dispute», Contemporary Southeast Asia 39, nro. 2 (2017): 295–99.

48. «Hainansheng 2017 nian yusuan zhixing qingkuang he 2018 nian yusuan cao'an de baogao» [Informe sobre la

implementación del presupuesto de la provincia de Hainan para el año fiscal 2017 y el proyecto de presupuesto para el año fiscal 2018], Department of Finance, Hainan Province, 26 de enero de 2018, accedido 20 de noviembre de 2020, http://mof.hainan.gov.cn/czt/zwxx/czyjs/201803/t20180301_2562925.html.

49. Bruce Swanson, Eighth Voyage of the Dragon: A History of China's Quest for Seapower (Annapolis, MD: Naval Institute Press, 1982), 216–21.

50. Dong Shiwu, Liu Xiantuan y Wang Quanwen, «Zhujiu haishang houben jinlv – haishang minbing jianshe xilie diaocha zhi er (xunlian pian)» [Construir fuerzas marítimas de reserva Fuertes—investigación sobre la construcción de la milicia marítima II (el episodio del entrenamiento)], China Militia, nro. 9 (2003): 34; Zhang Qihong, «Jiaqiang haishang minbing jianshe ying bawo de zhuyao huanjie» [Las principales dimensiones que deben controlarse al reforzar la construcción de la milicia marítima], National Defense, nro. 10 (2003): 30–31; Zhang Jian Deng Wei y Zhao Jicheng, «40 sou yubian yuechuan bei mai-diao zhihou» [Tras la venta de 40 buques pesqueros prerregistrados], China Militia, nro. 10 (2006): 26–27.

51. Yang Jianbo, «Jintie nanhai quanyi douzheng shiji, zuohao haishang minbing zhengzhi gongzuo» [Basarse en la realidad de la lucha por los derechos e intereses en el mar de China Meridional y mejorar la labor política de la milicia marítima], Journal of Political Work, nro. 3 (2015): 44–45.

52. Entrevista del autor, Singapur, agosto de 2018.

53. *Ibid.*

54. Wong, «More than Peripheral», 751; entrevista del autor, Pekín, julio de 2017; entrevista del autor, Singapur, agosto de 2018.

55. Xia Zhangying, Nansha qundao yuyeshi [Una historia de la pesca en las islas Nansha] (Pekín: Haiyang chubanshe, 2011), 209–13.

56. Entrevista del autor, Haikou, julio de 2017; entrevista del autor, Washington, DC, junio de 2018; entrevista del autor, Tokio, agosto de 2018; entrevista del autor, Singapur, agosto de 2018.

57. Yang Sehngli y Geng Yueting, «Dui jiaqiang di qiangdu haishang weiquan guofang dongyuan de zhanlue sikao» [Reflexiones estratégicas sobre el fortalecimiento de la movilización de defensa nacional para la actividad de protección de los derechos marítimos de baja intensidad], National Defense, nro. 1 (2017): 30.

58. Yang, «Basarse en la realidad de la lucha por los derechos e intereses en el mar de China Meridional».

59. *Ibid.*

60. U.S. Department of Defense, Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020, 71.

61. Entrevistas del autor, Tokio, agosto de 2018; Katsuya Yamamoto, «The East China Sea: Future Trends, Scenarios, and Responses», en Erickson y Martinson, China's Maritime Gray Zone Operations, 325.

62. Michael Green *et al.*, Countering Coercion in Maritime Asia: The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence (Washington, DC: Center for Strategic & International Studies, 2017), 72.

63. Andrew J. Nathan y Andrew Scobell, China's Search for Security (Nueva York: Columbia University Press, 2012), 171–72.

64. Whitley Saumweber y Ty Loft, «Distant-Water Fishing along China's Maritime Silk Road», Stephenson Ocean Security Project, 31 de julio de 2020, accedido 17 de noviembre de 2020, <https://ocean.csis.org/commentary/distant-water-fishing-along-china-s-maritime-silk-road/>. En 2017, China se fijó el objetivo de limitar el número de buques de pesca en aguas profundas a tres mil para 2020, lo que podría no materializarse ya que los gobiernos centrales y provinciales siguen proporcionando importantes subvenciones para actualizar y modernizar los barcos; Sally Yozell y Amanda Shaver, *Shining a Light: The Need for Transparency across Distant Water Fishing* (Washington, DC: Stimson Center, 1 de noviembre de 2019), 24, accedido 17 de noviembre de 2020, <https://www.stimson.org/wp-content/files/file-attachments/Stimson%20Distant%20Water%20Fishing%20Report.pdf>. Según el Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI), en un informe de investigación basado en las firmas del sistema de identificación automática (AIS) de los buques no registrados y en la contabilización de los buques de origen chino registrados en ultramar, «la flota de buques DWF de China es entre 5 y 8 veces mayor que las estimaciones anteriores». Identificamos un total de 16 966 buques chinos DWF. Estos incluyen 12 490 buques observados fuera de las aguas chinas reconocidas internacionalmente entre 2017 y 2018; véase Miren Gutiérrez *et al.*, *China's Distant-Water Fishing Fleet: Scale, Impact, and Governance* (Londres: Overseas Development Institute, junio de 2020), accedido 17 de noviembre de 2020, https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/chinesedistantwaterfishing_web_1.pdf.
65. Tabitha Grace Mallory, «China, Global Governance, and the Making of a Distant Water Fishing Nation» (tesis doctoral, Johns Hopkins University, 2013), 183.
66. «'Shisanwu' quanguo yuanyang yuye fazhan guihua» [Planificación del desarrollo industrial de la DWF durante el decimotercer plan quinquenal], Ministry of Agriculture and Rural Affairs of the PRC, 21 de diciembre de 2017, accedido 20 de noviembre de 2020, http://www.moa.gov.cn/gk/ghjh_1/201712/t20171227_6128624.htm; Yozell and Shaver, *Shining a Light*, 23.
67. Mallory, «China, Global Governance, and the Making of a Distant Water Fishing Nation», 192–93, 259–62, 298–99.
68. Natalia A. Ramos Miranda, «Chile Keeps Eye on Chinese Fishing Fleet along South American Coast», Reuters, 8 de octubre de 2020, accedido 17 de noviembre de 2020, <https://www.reuters.com/article/us-chile-fishing-china/chile-keeps-eye-on-chinese-fishing-fleet-along-south-american-coast-idUSKBN26T3IL>; Lisa Mckinnon Munde, «The Great Fishing Competition», *War on the Rocks*, 27 de agosto de 2020, accedido 17 de noviembre de 2020, <https://warontherocks.com/2020/08/the-great-fishing-competition/>; Ankit Panda, «Argentina Coast Guard Sinks Chinese Fishing Boat», *The Diplomat* (sitio web), 16 de marzo de 2016, accedido 17 de noviembre de 2020, <https://thediplomat.com/2016/03/argentina-coast-guard-sinks-chinese-fishing-boat/>.
69. Munde, «The Great Fishing Competition».
70. Tabitha Mallory, «Fishing for Sustainability: China's New Metered Approach to Global Fishing», *Policy Forum*, 19 de diciembre de 2017, accedido 17 de noviembre de 2020, <https://www.policyforum.net/fishing-for-sustainability/>; «Nongye nongcu bu banggongting guanyu jinyibu jiaqiang yuanyang yuye anquan guanli de tongzhi» [Aviso del Ministerio de Agricultura y Asuntos Rurales sobre el refuerzo de la normativa de seguridad en la pesca en aguas lejanas], Ministry of Agriculture and Rural Affairs of the PRC, 21 de marzo de 2019, accedido 20 de noviembre de 2020, http://www.moa.gov.cn/gk/tzgg_1/fw/201903/t20190321_6177052.htm.
71. Kennedy y Erickson, *China Maritime Report* Nro. 1, 4.
72. Fariborz Haghsheenas, *Iran's Asymmetric Naval Warfare*, Policy Focus 87 (Washington, DC: Washington Institute for Near East Policy, 2008), accedido 17 de noviembre de 2020, <https://www.washingtoninstitute.org/uploads/Documents/pubs/Policy-Focus87.pdf>.
73. Andrew S. Erickson, William S. Murray y Lyle J. Goldstein, *Chinese Mine Warfare: A PLA Navy «Assassin's Mace» Capability* (Newport, RI: China Maritime Studies Institute, U.S. Naval War College, June 2009), accedido 17 de noviembre de 2020, <https://digital-commons.usnwc.edu/cmsi-red-books/7/>.
74. Scobell *et al.*, *China's Grand Strategy*, 86–90.
75. James Kraska y Michael Monti, «The Law of Naval Warfare and China's Maritime Militia», *International Law Studies* 91 (2015): 450–67; para una versión abreviada, véase James Kraska, «China's Maritime Militia Vessels May Be Military Objectives During Armed Conflict», *The Diplomat* (sitio web), 7 de julio de 2020, accedido 17 de noviembre de 2020, <https://thediplomat.com/2020/07/chinas-maritime-militia-vessels-may-be-military-objectives-during-armed-conflict/>.
76. Kennedy y Erickson, *China Maritime Report* Nro. 1, 9–10.
77. Mark A. Stokes, «China's Maritime Militia and Reconnaissance-Strike Operations», en Erickson y Martinson, *China's Maritime Gray Zone Operations*, 230.
78. David Shambaugh, «U.S.-China Rivalry in Southeast Asia: Power Shift or Competitive Coexistence? », *International Security* 42, nro. 4 (primavera de 2018): 85–127; Peter Beinart, «Democrats Are Allowing Trump to Frame the Debate on China», *The Atlantic* (sitio web), 26 de julio de 2020, accedido 17 de noviembre de 2020, <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/07/democrats-are-allowing-trump-frame-debate-china/614614/>; Colum Lynch, «Biden Camp Tries to Walk Fine Line on China», *Foreign Policy* (sitio web), 11 de junio de 2020, accedido 17 de noviembre de 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/06/11/biden-presidential-election-china-trump-asian-americans/>; Kat Devlin, Laura Silver y Christine Huang, «U.S. Views of China Increasingly Negative Amid Coronavirus Outbreak», *Pew Research Center*, 21 de abril de 2020, accedido 17 de noviembre de 2020, <https://www.pewresearch.org/global/2020/04/21/u-s-views-of-china-increasingly-negative-amid-coronavirus-outbreak/>; Dina Smeltz y Craig Kafura, «Do Republicans and Democrats Want a Cold War with China», *The Chicago Council on Global Affairs*, 13 de octubre de 2020, accedido 17 de noviembre de 2020, <https://www.thechicagocouncil.org/publication/lcc/do-republicans-and-democrats-want-cold-war-china>.
79. E. H. Carr, *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*, ed. Michael Cox (Londres: Palgrave MacMillan, 2016), 105–10.
80. U.S. Department of Defense, «U.S. Department of Defense Hosts First Crisis Communications Working Group With the People's Republic of China People's Liberation Army», comunicado de prensa, 29 de octubre de 2020, accedido 17 de noviembre de 2020, <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2398907/us-department-of-defense-hosts-first-crisis-communications-working-group-with-t/>. En un cambio positivo, los profesionales de defensa de Estados Unidos y China establecieron un «Grupo de Trabajo de Comunicaciones de Crisis» en octubre de 2020.

Military Review

Revista Profesional del Ejército de EUA
Edición Hispanoamericana



ARMY UNIVERSITY PRESS

Search Army University Press

HOME

PUBLISH WITH US

SPECIAL TOPICS

BOOKS

JOURNALS

EDUCATIONAL SERVICES

ABOUT

Military Review

Revista Profesional del Ejército de EUA
Edición Hispanoamericana



¿SABÍA QUE...?

Puede consultar todas las ediciones de *Military Review* en español, inglés y portugués en nuestra

página web:

<https://www.armyupress.army.mil/>

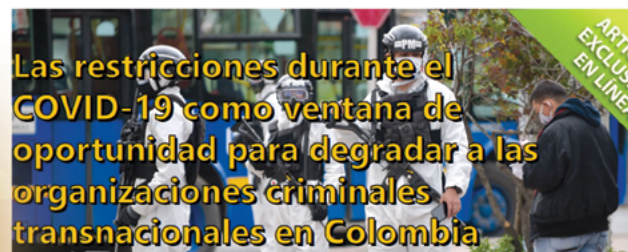
Aquí podrá encontrar:

- Sus artículos favoritos en formato PDF
- La guía para escritores
- Libros y documentos de investigación y análisis
- Staff Rides
- Recursos para la enseñanza de la historia militar
- Reseñas de libros
- Artículos que solo son publicados en línea



Apoyo de fuego en el tiempo y espacio Lecciones del Centro Conjunto de Integración Aire-Tierra de la División Ivy

ARTÍCULO EXCLUSIVO EN LÍNEA



Las restricciones durante el COVID-19 como ventana de oportunidad para degradar a las organizaciones criminales transnacionales en Colombia

ARTÍCULO EXCLUSIVO EN LÍNEA



Batalla por Hong Kong Observaciones sobre la narrativa y la acción en la



Cambiar la cultura organizacional: El principal desafío de la transformación militar