

Kennan's containment to contain China

Abstract:

The Long Telegram and Article X, by diplomat George F. Kennan, were the seeds of the successful US policy of containment of the Soviet Union during the Cold War.

In the face of the current rapid rise of China, which is trying to dispute the global leadership of the United States, the feasibility of adopting the containment policy to curb the hegemonic development of the Asian country has been considered.

This article, starting from the comparison of the essential characteristics of the Soviet model and of the current Chinese regime, aims to determine whether the application of containment on China is feasible, in the terms in which Kennan proposed it.

Keywords:

United States, Soviet Union, hegemony, global leadership, expansionism.

Cómo citar este documento:

ARCOS SÁNCHEZ, Alberto Francisco. *La contención de Kennan para contener a China.*

Documento de Opinión IEEE 98/2022.

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO98_2022_ALBARC_China.pdf

y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Introducción

El diplomático estadounidense George F. Kennan (1945-2005), gracias a su doctrina de contención, es considerado por muchos como el auténtico artífice del éxito de los Estados Unidos en la Guerra Fría. Su agudo análisis de la Unión Soviética y sus propuestas para abordar el problema de la rivalidad entre las dos potencias, ligada al expansionismo soviético, se demostraron acertados. En palabras del secretario de Estado de los Estados Unidos Henry A. Kissinger: «Kennan came as close to authoring the diplomatic doctrine of this era as any Diplomat in our history»¹.

Es por todo esto que Kennan ha pasado a ocupar en el ideario popular el lugar de gran gurú de la estrategia de la política exterior y su doctrina es considerada la panacea capaz de solucionar cualquier problema de competición hegemónica.

Es habitual encontrar artículos divulgativos que hablan de contener al gigante asiático aplicando la contención de Kennan, pero lo cierto es que cada problema requiere de su propia solución. Proyectar el éxito de los postulados de Kennan sobre la competición hegemónica actual no es factible si no se realiza antes un profundo análisis estratégico del problema y se adoptan medidas adaptadas al actor considerado.

En este artículo se constata la imposibilidad de aplicar sobre China la contención en los términos en que Kennan la formuló para la Unión Soviética, dadas las diferencias entre el modelo soviético de la posguerra —Segunda Guerra Mundial— y el de la China actual.

La doctrina de contención

Cuando el Departamento de Estado preguntó a la embajada estadounidense en Moscú por qué la URSS rechazaba unirse al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional, el encargado de negocios, George Kennan, respondió con el «Telegrama largo»². En un extenso teletipo de más de 5300 palabras el diplomático expuso su análisis de la naturaleza de la mentalidad soviética, su estimación de la forma de maniobrar de la

¹ GADDIS, John L. *Strategies of containment: A critical appraisal of American national security policy during the Cold War*. Oxford University Press, Nueva York, 2005.

² KENNAN, George F. «Telegrama n.º 511, de 22 de febrero de 1946, de la embajada de Estados Unidos en Moscú, del encargado de negocios en la embajada, George F. Kennan, al secretario de Estado, James F. Byrnes, conocido como “Telegrama largo”». Disponible en: <https://catalog.archives.gov/id/2642322> [consulta: 15/1/2022].

URSS como actor internacional y su propuesta de respuesta estadounidense al expansionismo soviético. Este informe, de febrero de 1946, tuvo ya una amplia repercusión al llegar hasta altas esferas del Gobierno. Pero la cosa no quedó ahí.

En julio de 1947, bajo el pseudónimo X, Kennan publicó su artículo «The Sources of Soviet Conduct» en la revista *Foreign Affairs*³, donde abundaba en su análisis introduciendo la contención como solución a la competición geoestratégica entre los dos bloques. El diplomático, que en ese momento ocupaba un nuevo puesto del Departamento de Estado, fue identificado rápidamente como autor del artículo, lo que hizo pensar al público que su contenido formaba parte de la postura oficial del Gobierno.

El profundo impacto de estos dos documentos marcaría la política exterior de los Estados Unidos hacia la Unión Soviética hasta el final de la Guerra Fría —con las particularidades que cada administración presidencial introdujo—.

Para dar respuesta a la pregunta de en qué consiste exactamente la contención, hay que acudir a su formulación original.

A diferencia del uso común del término, bajo el que se considera «contención» casi cualquier política o medida limitante, tal y como Kennan la planteó tiene las siguientes características esenciales, extraídas del «Telegrama largo» y del «Artículo X»:

- Es una política a largo plazo, constante y paciente pero firme y vigilante para limitar las tendencias expansivas del oponente.
- Requiere de un análisis estratégico previo profundo.
- Consiste en aplicar hábilmente una fuerza contraria e inalterable en cada punto o serie de puntos geográficos o políticos en constante cambio según evoluciona la posición del rival y a través de los cuales este muestra signos de su deseo de invadir los intereses de un mundo pacífico y estable, sin que se le pueda atraer o disuadir para que no lo haga.
- Deja una salida honrosa al adversario, sin comprometer su prestigio.

³ KENNAN, George F. «The Sources of Soviet Conduct», *Foreign Affairs*, vol. 25, n.º 4. 1947, pp. 566-583. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/1947-07-01/sources-soviet-conduct> [consulta: 10/1/2022].

- Considera a la otra parte como un rival que persigue la desintegración de las otras potencias.
- Está alejada del histrionismo y anclada en la serenidad en la relación con el oponente.
- Combate la propaganda con un programa inteligente y constructivo.
- Fomenta la capacidad de resiliencia de la sociedad propia y le proporciona formación en la naturaleza de la realidad del rival.
- Aúna esfuerzos mediante la atracción o *soft-power*⁴, ofreciendo seguridad y una imagen positiva del mundo que se alcanzará y proyectando resolución, dinamismo ideológico y responsabilidad en el papel de liderazgo moral y político que corresponde asumir como potencia global.
- Persigue transmitir cohesión, vigor y firmeza para conseguir la disuasión.
- Tiene confianza en los métodos y en la concepción social propia.
- Propicia la fractura o disolución del adversario, no solo mediante la actuación propia sino especialmente por sus debilidades.

Las diferencias entre la URSS y China

Esta respuesta diseñada para la Unión Soviética solo podría ser directamente aplicable sobre la China actual si las características esenciales de ambas fueran iguales, pero como se verá a continuación no es el caso.

A partir del estudio de los documentos de Kennan para definir los rasgos fundamentales de la URSS de la posguerra y de fuentes documentales y bibliográficas para identificar los del modelo chino, se ha elaborado la siguiente tabla de doble entrada, que presenta el resultado del análisis para la confrontación. A continuación se comentará cada característica.

⁴ NYE, Joseph S. «Soft Power», *Foreign Policy*, n.º 80. 1990, pp. 153-171. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1148580> [consulta: 15/1/2022].

Característica esencial		Intensidad		
		Alta	Media	Baja
Necesidad de legitimación interna		URSS	China →	
Expansionismo	Ideológico	URSS		China
	Económico	China		URSS
	Tecnológico	China		URSS
	Militar			URSS China
Interdependencia		China		URSS
Modelo económico abierto			← China	URSS
Totalitarismo		URSS	← China	
Imposibilidad de coexistencia		URSS		China
Premura			← China	URSS

Figura 1. Tabla de comparación y tendencia de las características esenciales de la URSS de la posguerra y de la China actual

Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, el régimen soviético tenía una alta necesidad de legitimación interna, debida a la elevada desafección de su población respecto a los ideales del poder y a los grandes sacrificios que se le exigían. En China esta necesidad está en descenso por el refuerzo de la posición del Partido Comunista Chino —existe un creciente nacionalismo—⁵ según su diplomacia aumenta en asertividad⁶ con la conocida como «diplomacia del lobo guerrero».

La URSS presentaba un alto nivel de expansionismo ideológico, al ser el mensaje de la superioridad moral sobre el capitalismo la clave de la legitimación del poder soviético

⁵ WESTAD, Odd A. «The Sources of Chinese Conduct: Are Washington and Beijing Fighting a New Cold War?», *Foreign Affairs*, vol. 98, n.º 5. 2019, pp. 86-95. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-08-12/sources-chinese-conduct> [consulta: 10/3/2022].
 PARDO DE SANTAYANA, José. «¿Y China qué? ¿habrá un “telegrama largo” para la UE?» (Documento de Análisis, n.º 14). IEEE, 2021. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA14_2021_JOSPAR_Telegrama.pdf [consulta: 11/1/2022].

⁶ RÍOS, Xulio. «La “biplomacia” de Xi Jinping» (Documento de Análisis). Observatorio de la Política China, 2 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://politica-china.org/areas/politica-exterior/la-biplomacia-de-xi-jinping-2> [consulta: 2/4/2022].

ante su fatigada población. No ocurre así en China, donde el expansionismo es financiero y tecnológico⁷, al depender la legitimidad de su Gobierno de que se alcance el crecimiento económico necesario para mantener la sostenibilidad del Estado⁸, sin que se pretenda exportar la ideología china a otros países⁹.

Para facilitar su expansionismo comercial, China ha establecido acuerdos de libre comercio con numerosos países. La orientación de estos acuerdos está especialmente enfocada a la consolidación de la hegemonía regional en Asia¹⁰.

Grandes cantidades de dinero van dirigidas al desarrollo de recursos energéticos y minerales en África, Latinoamérica, Medio Oriente y Asia¹¹. La conocida como «diplomacia de la deuda», a través de grandes créditos, persigue controlar los activos, principalmente de los pequeños Estados, para usarlos en beneficio propio¹².

El avance tecnológico es otro rasgo definitorio del crecimiento chino. De «fábrica del mundo» China ha pasado a ser un gigante tecnológico, liderando o pujando por estar a la cabeza en áreas como la inteligencia artificial, la computación cuántica, la robótica, la tecnología espacial, el armamento hipersónico, la fabricación de microchips o la

⁷ KANIA, Elsa B. «Technology and Innovation in China's Strategy and Global Influence», en MCDONALD, Scott D. y BURGOYNE, Michael C. (eds.), *China's Global Influence: Perspectives and Recommendations*. Daniel K. Inouye Asia-Pacific Center for Security Studies, Honolulu, 2019, pp. 228-248. Disponible en: <https://apcss.org/wp-content/uploads/2019/10/CHINA-GLOBAL-INFLUENCE-revised-final.pdf> [consulta: 5/3/2022].

⁸ DELAGE CARRETERO, Fernando. *La República Popular China y la reconfiguración del orden asiático (1997-2005)* (tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2013. Disponible en: <https://eprints.ucm.es/id/eprint/24641/1/T35175.pdf> [consulta: 1/4/2022].

⁹ GLOBAL TIMES. «China never interferes, exports ideology, development model: official». 26 de agosto de 2021. Disponible en: <https://www.globaltimes.cn/page/202108/1232523.shtml> [consulta: 8/4/2022].

CGTN. «Xi: China will not "export" Chinese model». 1 de diciembre de 2017. Disponible en: <https://news.cgtn.com/news/7751444e7a637a6333566d54/index.html> [consulta: 8/4/2022].

¹⁰ BECK, Ana L., MULLER, Mayara T. y SEABRA, Fernando. «The Controversy of Lateralisms: A Comparison between FTAs of China and the United States», *Colombia Internacional*, n.º 107. 2021, pp. 29-49. Disponible en: <https://doi.org/10.7440/colombiaint107.2021.02> [consulta: 19/4/2022].

¹¹ WOLF, Charles, WANG, Xiao y WARNER, Eric. *China's Foreign Aid and Government-Sponsored Investment Activities*. RAND Corporation, 2013. Disponible en: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR118.html [consulta: 5/4/2022].

HURLEY, John, MORRIS, Scott y PORTELANCE, Gailyn. «Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective» (Documento de Política). Center for Global Development, 2018 (corregido en 2021). Disponible en: <https://www.cgdev.org/sites/default/files/examining-debt-implications-belt-and-road-initiative-policy-perspective.pdf>. [consulta: 29/1/2022].

¹² BERMÚDEZ, Ángel. «La "diplomacia de la deuda": cómo China desafía a Australia expandiendo su influencia en el Pacífico Sur». BBC, 2021. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-56330195> [consulta: 4/4/2022].

tecnología 5G¹³. Planes estratégicos como Made in China 2025, New Generation Artificial Intelligence Development Plan for 2030 o China's Space Program: A 2021 Perspective dan muestra del impulso que desde el Partido se quiere dar a la investigación.

Ninguno de los dos regímenes desarrolla un expansionismo militar: el uso de la violencia en el exterior queda relegado a un segundo plano pese a la gran entidad de sus Fuerzas Armadas y de su desarrollo tecnológico militar¹⁴.

La Unión Soviética tenía una baja interdependencia con su rival, al potenciar, entre otras medidas, la autarquía económica y las relaciones comerciales solo con países de su órbita ideológica para ser independiente del capitalismo. No sucede así en China por el alto grado de imbricación de su economía con los mercados, lo que la hace vulnerable a los vaivenes que se pudieran producir entre sus socios comerciales.

El modelo económico de la URSS era cerrado, teniendo en cuenta el aislamiento económico y financiero que mantenía respecto al bloque occidental. En el caso de China, su modelo económico es cada vez más abierto y existe un decidido impulso a la apertura de los mercados¹⁵, pese al control del Partido sobre los bancos y las empresas con

¹³ BINNENDIJK, Hans *et al.* *The China plan: A transatlantic blueprint for strategic competition*. Scowcroft Center for Strategy and Security, Atlantic Council, 2021. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2021/03/The-China-Plan-A-Transatlantic-Blueprint.pdf> [consulta: 15/2/2022].

¹⁴ CALDUCH CERVERA, Rafael. «Las relaciones internacionales en la obra de los dirigentes soviéticos: una reflexión teórica», *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 2, n.º 3. 1981, pp. 543-597. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2496666.pdf> [consulta: 30/3/2022].

KENNAN, George F. *Memoirs*, 1925-1950. Little, Brown, Boston, 1967.

OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE. *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020* (informe al Congreso de los Estados Unidos). Disponible en: <https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF> [consulta: 12/2/2022].

The Military Balance, n.º 122. Routledge, Londres, 2022. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/04597222.2022.2022939> [consulta: 15/3/2022].

¹⁵ ANDRÉS GUTIÉRREZ, Pablo (2020). «Estrategia de la contención: Estados Unidos y China» (Documento de Opinión, n.º 73). IEEE, 2020. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEE073_2020PABAND_EEUU-China.pdf [consulta: 10/11/2021].

PARDO DE SANTAYANA, José (2019). «Tambores de guerra económico-tecnológica» (Documento de Análisis, n.º 11). IEEE, 2019. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA11_2019JOSPAR-tambores.pdf [consulta: 7/2/2021].

participación estatal¹⁶ —que constituyen aproximadamente la cuarta parte de la economía china y se pliegan a los intereses del Estado—¹⁷.

El modelo soviético era totalitario por la brutal represión e imposición del Estado policial y por la falta de estructuras que hicieran de contrapeso al poder soviético. En el caso chino se produce una tendencia al ascenso del totalitarismo por el aumento del control y del poder ostentado por el Partido y su presidente.

El sistema soviético no concebía la posibilidad de que capitalismo y socialismo pudieran convivir, dada la belicosidad que atribuía al sistema capitalista. China es tolerante con otras formas de poder mientras no se produzcan injerencias¹⁸.

Por último, la visión soviética era que el paso del tiempo solo podía conducir a la pervivencia de su modelo y a la desintegración del capitalismo por sus conflictos internos —alimentados convenientemente—. Para China la premura en alcanzar una posición hegemónica aumenta: si bien sus planes y estrategias son a largo plazo y sus resultados de gran calado pero lenta visibilidad, China percibe el riesgo de que la ventana de oportunidad histórica para crecer e incluso adelantar a los Estados Unidos en su liderazgo global pueda cerrarse —por la actuación de otros Estados y poderes económicos o por causas internas, como los problemas que pueden surgir fruto de su baja natalidad—¹⁹.

¹⁶ MULVAD, Andreas M. «Xiism as a hegemonic project in the making: Sino-communist ideology and the political economy of China's rise», *Review of International Studies*, vol. 45, n.º 3. 2019, pp. 449-470. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0260210518000530> [consulta: 29/1/2022].

LIN, Karen J. *et al.* «State-Owned Enterprises in China: A Review of 40 Years of Research and Practice», *China Journal of Accounting Research*, vol. 13, n.º 1. 2020, pp. 31-51. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.cjar.2019.12.001> [consulta: 8/2/2022].

¹⁷ BORST, Nicholas. «Has China Given up on State-Owned Enterprise Reform?», *The Interpreter*. 2021. Disponible en: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/has-china-given-state-owned-enterprise-reform> [consulta: 5/3/2022].

¹⁸ OFICINA DE COMUNICACIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA. *China: Democracy that Works* (libro blanco). 4 de diciembre de 2021. Disponible en: http://english.scio.gov.cn/whitepapers/2021-12/04/content_77908921.htm [consulta: 14/4/2022].

¹⁹ VIDAL LIY, Macarena. «La llegada de segundos hijos en China no frena el envejecimiento», *El País*. 30 de octubre de 2016. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/10/29/actualidad/1477756409_636619.html [consulta: 29/3/2022].

VIDAL LIY, Macarena. «Así quiere China dominar el mundo», *El País*. 4 de marzo de 2018. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/03/02/actualidad/1519993755_786257.html [consulta: 29/3/2022].

La aplicabilidad de la contención sobre China

Como se puede ver en la comparación anterior, aun existiendo similitudes entre los dos modelos, hay importantes diferencias en sus características decisivas que impiden la aplicación directa de la contención de Kennan sobre China.

El tiempo parece jugar a favor de China, que escala puestos en la economía global y tiene prisa por alcanzar sus objetivos y situación final deseada, ante el riesgo de perder la oportunidad.

Asimismo, la robustez y la capacidad de reponerse y adaptarse del pueblo chino y de su poder político están en aumento. Por este motivo la adopción de una estrategia paciente y vigilante, esperando la fractura o desintegración del oponente por sus propias debilidades —como señala la contención—, no parece la mejor opción.

China no persigue la desintegración de los otros poderes, por lo que, dado que la coexistencia pacífica en competición es factible, no parece razonable que la política desarrollada se oriente a la fragmentación del modelo chino.

En el libre mercado y con el alto nivel tecnológico alcanzado, sería impracticable una política hacia China que pretendiese contrarrestar de forma constante e inalterable o disuadir toda maniobra expansiva económica o de exportación de sus desarrollos tecnológicos.

El objetivo de la contención de limitar las tendencias expansivas de China podría ser la base general sobre la que formular una nueva política diseñada y particularizada en función de las características esenciales del actor —no sin motivo insistía Kennan en la importancia de abordar previamente un análisis estratégico profundo—.

Las acciones de información para contrarrestar la propaganda de un competidor que debilite el centro de gravedad o vaya contra los intereses propios deberían enmarcarse en un programa inteligente y constructivo, por lo que este aspecto de la contención sí sería aplicable.

La adopción de un enfoque en el diseño de la política que permita al rival acceder a las demandas o intereses propios —ya sea por negociación, coerción u otra vía—, sin que por ello se vea comprometido su prestigio, también podría ser válido para el caso chino.

El fomento de la resiliencia de la sociedad propia y su formación sobre la realidad del rival podrían ser útiles, pero en este caso no existe una preocupación vital en la ciudadanía, que actualmente no percibe a China como una amenaza que afecte a su seguridad. En línea con lo anterior, una posible alternativa a esa medida de la contención podría ser la formación de la sociedad para que sea consciente de la competición en curso por la hegemonía.

La política diseñada para limitar el expansionismo del gigante asiático debería ser serena y alejada de histrionismos, dado que lo contrario demostraría debilidad.

La actuación de forma coordinada con países amigos y aliados permitió potenciar el mensaje de cohesión, vigor y firmeza ante una potencial amenaza soviética, lo que también sería válido frente a China.

Conclusiones

Pese a las referencias recurrentes a la contención de George F. Kennan como respuesta para hacer frente al vertiginoso ascenso chino —por el éxito cosechado con la Unión Soviética—, esta formulación no constituye una solución universal ante cualquier reto en la competición por la hegemonía mundial.

Dadas las diferencias entre la Unión Soviética de la posguerra —Segunda Guerra Mundial— y la China actual en algunas de sus características esenciales, se constata que no es posible aplicar sobre esta última la contención tal y como Kennan la planteó.

El diseño de una política que limite la expansión económica y tecnológica china podría estar inspirado en el espíritu de la contención de Kennan e incluso tomar algunos de sus elementos, pero para alcanzar el éxito debería partir de un análisis estratégico profundo que permita tomar medidas específicas adaptadas a su modelo de ascenso.

*Alberto Francisco Arcos Sánchez**

Capitán de corbeta de la Armada

Máster en Paz, Seguridad y Defensa (IUGM-UNED)

Máster en Política de Defensa y Seguridad Internacional (UCM)