



Hacia una reconsideración de la teoría de la transición de poder: la insatisfacción por amenaza y el ascenso de China.

Castro, Guzmán
Universidad ORT Uruguay

Abril de 2010

Abstract

El ascenso de China se ha impuesto como uno de los grandes debates de las relaciones internacionales. Como era de esperar, distintos enfoques teóricos han sido utilizados para mejorar la comprensión del fenómeno y sus consecuencias para el sistema internacional. Entre ellos, la teoría de la transición de poder ha cobrado relevancia como uno de los más discutidos. El presente trabajo expone las inconsistencias teóricas del programa de la transición y elabora una serie de herramientas que permiten complementarlo. Finalmente, se discuten las limitaciones del modelo para entender el ascenso de China y se proponen algunas alternativas analíticas.

Palabras clave: poder, teoría de las relaciones internacionales, China

Resumen

El ascenso de China se ha impuesto como uno de los grandes debates de las relaciones internacionales. Como era de esperar, distintos enfoques teóricos han sido utilizados para mejorar la comprensión del fenómeno y sus consecuencias para el sistema internacional. Entre ellos, la teoría de la transición de poder ha cobrado relevancia como uno de los más discutidos. El presente trabajo expone las inconsistencias teóricas del programa de la transición y elabora una serie de herramientas que permiten complementarlo. Finalmente, se discuten las limitaciones del modelo para entender el ascenso de China y se proponen algunas alternativas analíticas.

Índice

La Teoría de la Transición de Poder	4
Inconsistencias Teóricas y Problemas Empíricos.....	5
Dinámica Entre Dominante y Contendiente	8
<i>El contendiente, el status quo y la guerra</i>	8
<i>El dominante y la guerra</i>	15
La Insatisfacción por Amenaza	19
<i>El dominante y la insatisfacción por amenaza</i>	20
<i>El contendiente y la insatisfacción por amenaza</i>	23
El Ascenso de China y la Teoría de la Transición de Poder.....	25
<i>Insatisfacción por amenaza y el ascenso chino</i>	31
Conclusión.....	38
Bibliografía.....	41

La Teoría de la Transición de Poder

Un importante sector de las teorías de las relaciones internacionales comparte la premisa del *equilibrio de poder*.¹ Es decir, afirman que la acumulación excesiva de poder en un polo suele desestabilizar el sistema. Alternativamente, una línea de razonamiento sostiene que la acumulación de poder es un factor de estabilidad. De este último punto de partida nace la *teoría de la transición de poder*.²

Según la teoría de la transición de poder, y en contraposición al equilibrio de poder, la paridad de atributos entre dos o más estados no es la condición que predice la estabilidad. Más aún, el equilibrio es peligroso: “*power parity is dangerous because a 50-50 chance of victory may be sufficient incentive for risk acceptant national leaders to plunge their nations into war.*”³ El escenario internacional suele caracterizarse por la existencia de un actor hegemónico que establece un orden con ciertas normas. Dicho orden provee estabilidad al sistema internacional. Sin embargo, el mismo es mutable y puede ser interrumpido por la misma causa que llevó, precedentemente, a su establecimiento por parte del estado dominante: *las diferentes tasas de crecimiento entre estados*.⁴

Las tasas de crecimiento actúan sobre la capacidad relativa de poder entre los estados posibilitando el surgimiento de actores *contendientes*. Cuando un estado contendiente, a través de un rápido crecimiento económico impulsado por la industrialización,⁵ obtiene paridad de poder con el hegemónico, y a su vez, el orden creado por el dominante no le es favorable, el sistema se encuentra en lo que Gilpin denomina *desequilibrio sistémico*.⁶ La nueva distribución de poder

¹ Ver DOYLE, Michael, *Ways of War and Peace*, W. W. Norton, New York, 1997, Cap. 5; GULICK, Edward, *Europe's Classical Balance of Power*, W.W. Norton, 1967.

² Sobre la teoría de la transición de poder véase: ORGANSKI, A.F.K. y KUGLER, Jacek *The War Ledger*, University of Chicago Press, Chicago, 1980; KUGLER, Jacek, LEMKE, Douglas, *Parity and War: Evaluations and Extensions of the War Ledger*, University of Michigan Press, Michigan, 1996; TAMMEN, Ronald, et al., *Power Transitions: Strategies for the 21st Century*, Chatham House, New York, 2000.

³ DE SOYSA, Indra, ONEAL, John R., PARK, Yong-Hee, “Testing Power-Transition Theory Using Alternative Measures of National Capabilities,” *The Journal of Conflict Resolution* 41 (Aug. 1997), p. 511.

⁴ Cabe señalar que el enfoque será puesto en el estado dominante y su contendiente. Ciertos estudios han ampliado la teoría de la transición de poder a las relaciones interestatales en general pero a efectos del presente trabajo no resulta útil entrar en ese tipo de análisis. Véase LEMKE, Douglas y WERNER, Suzzane, “Power Parity, Commitment to Change, and War,” *International Studies Quarterly* 40 (1996) pp. 235-260.

⁵ Se considera que la teoría es válida a partir de la Revolución Industrial.

⁶ GILPIN, Robert, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1981.

internacional no coincide con el orden establecido por el hegemón y el contendiente tiene ahora suficiente poder para intentar modificar las normas del status quo si no le son favorables.

En la formulación de la transición de poder la guerra se hace plausible cuando el contendiente está *insatisfecho* con el *status quo*: “*a rising state is dissatisfied if the prospective rules of the system that it would like to impose are different ‘enough’ from those already established by the current dominant country.*” Un estado insatisfecho podría intentar modificar el orden establecido por el dominante, incluso a través de la fuerza. Si contrariamente, un estado que ha incrementado significativamente su poder -hasta llegar a una paridad con el dominante- se encuentra satisfecho con el status quo, la transición podría sucederse pacíficamente: “*A rising state is considered satisfied if its favored rules are similar enough to those of the dominant country that the costs of war are not worth the marginal adjustment to the status quo.*”⁷

La teoría queda sustentada en dos variables. La primera es la transición en las capacidades relativas de poder entre el estado dominante y el contendiente, lo que Lemke llama *oportunidad*.⁸ La segunda es el grado de insatisfacción del contendiente hacia el status quo. Ambas deben estar presentes para que estalle una guerra sistémica. En otras palabras, se necesita un estado poderoso e insatisfecho para generar un conflicto.

Inconsistencias Teóricas y Problemas Empíricos

La transición en las capacidades de poder u *oportunidad* no puede considerarse un área gris. El Producto Nacional Bruto (PNB) resulta aceptable a la hora de señalar estados dominantes, contendientes y ubicar los momentos en que existe una transición en la distribución de poder. Siendo una variable esencialmente cuantitativa, existe una cuantiosa producción estadística que permite verificar empíricamente esta sección de la teoría.⁹

La satisfacción del contendiente hacia el status quo es el factor más controvertido. No obstante, su relevancia es total. La insatisfacción es un pilar *sine*

⁷ LEMKE y WERNER, op cit., p. 239.

⁸ Según Lemke y Werner: “*The opportunity to initiate war...depends upon the distribution of power. Power parity provides a dissatisfied state the opportunity to act upon its desire to alter the rules of the system and ensures that the satisfied state will take the challenge seriously.*” Ibidem., p. 236.

⁹ ORGANSKI y KUGLER, op cit., HOWELING, Henk, y SICCAMA, Jan, “Power Transitions as a Cause of War,” *Journal of Conflict Resolution* 32 (March 1988), pp. 87-102, KIM, Woosang, “Power, Alliance, and Major Wars, 1816-1975,” *Journal of Conflict Resolution* 33 (1989) pp. 255-273.

qua non de la teoría. No basta que un estado equipare a otro en poder; el contendiente debe tener intenciones revisionistas hacia el status quo. Si existen las dos variables el modelo predice el surgimiento de un conflicto sistémico. Según Lemke & Werner: “*A dissatisfied challenger presented with the opportunity to wage war with a reasonable chance of winning would do so.*”¹⁰ Extrañamente, la insatisfacción no ha recibido la atención adecuada, lo cual abre una brecha de inconsistencia en la teoría.¹¹

En primer lugar, y de manera necesariamente precedente al análisis de la insatisfacción, se debe definir qué se entiende por status quo. La relación entre el orden, el estado dominante y el contendiente es esencial. El dominante va a resultar favorecido por el status quo; los beneficios se desprenden de su condición de creador y, cuando menos, *primus inter pares* en dicho orden. Como afirma Organski: “*a hegemon always benefits disproportionately from any enterprises involving less powerful states, be they friend or foes.*”¹² Dos aclaraciones surgen de lo anterior. La primera deriva automáticamente de la cita de Organski: si el hegemon se va a beneficiar *siempre* desproporcionadamente, se debe aceptar que el contendiente va a resultar *siempre* perjudicado en mayor o menor grado. Recuérdese que el estado contendiente se siente insatisfecho si las reglas que éste querría imponer –que mejor sirven a sus objetivos- son suficientemente diferentes de las que le imputa el status quo. *Ergo*, si el ascendente se verá perjudicado necesariamente es difícil afirmar que existe la posibilidad que se sienta satisfecho. El resultado implícito de esta lógica sería que todos los ascendentes estarían insatisfechos y las transiciones serían todas conflictivas, disminuyendo la exactitud empírica del programa de investigación.

¹⁰ LEMKE y WERNER, op cit., p. 239.

¹¹ Existen algunos intentos de refinar el concepto. Werner y Kugler han planteado el tema creando un indicador de los desarrollos armamentistas en los contendientes. Cuando el contendiente presenta un desarrollo más fuerte que el dominante se podría afirmar que está insatisfecho y comprometido a cambiar el orden: “*...an extraordinary military buildup in which the challenger is enlarging its arsenal at a faster rate than the dominant country indicates that the challenger is committed to changing the relevant status quo.*” El estudio de los portafolios de alianzas; los análisis comparativos de estructuras domésticas; entre otros, han sido propuestas alternativas. Sin embargo, ninguno de los anteriores resulta exhaustivo. A su vez, todos suponen intentos de *medir* la insatisfacción sin ir a la naturaleza del problema; no parece redituable desarrollar una metodología para identificar los grados de insatisfacción estatales si se mantienen importantes inconsistencias en su concepción más elemental.

¹² Citado en ONEAL, John R., DE SOYSA, Indra, PARK, Yong-hee,” But Power and Wealth are Satisfying: A Reply to Lemke and Reed,” *The Journal of Conflict Resolution* 42 (Aug. 1998), p. 517.

A su vez, existe una evidente falta de claridad sobre cuáles son los beneficios que genera el status quo: “*The basic problem is that power transition theory does not identify what benefits the international system provides to states and over which they might fight.*”¹³ Si no se definen cuáles son estos beneficios, ¿cómo saber si el poder ascendente estará insatisfecho o no? Más aún: ¿cómo saber siquiera si son una variable a considerar? Oneal propone que los beneficios aparezcan en el ámbito del poder y la riqueza de un país.¹⁴ Pero aquí surge otra grieta intelectual. Si efectivamente los beneficios se vuelcan sobre la riqueza y el poder, ¿por qué un estado que está creciendo indefectiblemente a tasas más altas que el dominante, es decir, aumentando exitosamente su poder, debería sentirse insatisfecho? Esta crítica no ha sido refutada convincentemente.¹⁵

Por otra parte, la monocausalidad de la guerra como resultado de la insatisfacción del contendiente puede ser calificada de reduccionista. Reduccionismo que deriva en dos situaciones comprometedoras. La primera de ellas es que el agresor, según la teoría, tiende a ser el contendiente. La insatisfacción sólo puede venir del estado ascendente – el dominante está siempre satisfecho ya que es él quien impone el orden-, *ergo*, el conflicto depende exclusivamente de las intenciones del contendiente. Se entiende al hegemónico como una variable dependiente que solamente puede reaccionar una vez que el otro hizo estallar el conflicto. Este supuesto teórico no parece muy acertado; dejar fuera al estado más poderoso del sistema y quién administra el status quo equivale a tapar el sol con la mano.¹⁶ Como se verá más adelante, esta situación de “espera pasiva” a la insatisfacción o no del contendiente es errónea. Adicionalmente, existe un problema con la condición exclusivamente *endógena* de las causas que generan la insatisfacción. Asumir que la insatisfacción con el status quo resulta únicamente de los perjuicios que le genera el orden al contendiente es arriesgado. Estos

¹³ Ibidem., p. 518.

¹⁴ “*If wealth and Power, as measured by gross national product, are not these benefits, what are they?*” Ibidem., p. 518.

¹⁵ Lemke ha argumentado que la insatisfacción reside en que el estado contendiente podría haber crecido a tasas más altas de no ser por el status quo. Pero como han rebatido exitosamente Oneal et al., esto sería muy difícil de comprobar. Este punto es desarrollado en profundidad más adelante. Ver ONEAL, et al., op cit. y LEMKE, Douglas y REED, William, “Power is Not Satisfaction: A Comment on de Soysa, Oneal and Park,” *Journal of Conflict Resolution* 42 (Aug. 1998) pp. 511-516.

¹⁶ Según Levy & Di Ciccio: “*Another limitation of these analyses...is that they focus only on the behaviour of the challenger and ignore the declining dominant power. This is theoretically problematic.*” DICICCIO, Jonathan M., LEVY, Jack S., “Power Shifts and Problem Shifts: The Evolution of the Power Transition Research Program,” *The Journal of Conflict Resolution* 43 (Dec. 1999) p. 694.

proviene únicamente de prerrogativas internas, sin tener en cuenta la inevitable interacción del contendiente con el dominante. A modo de ejemplo, se podría argumentar que de haber sido otro el estado dominante durante el ascenso del Tercer Reich –uno que no hubiese perseguido una política de apaciguamiento- la percepción, y consecuente acción del Tercer Reich hacia el status quo podría haber sido diferente. O si durante el ascenso de Estados Unidos, el dominante no hubiese sido Gran Bretaña, ¿habría sido idéntico el carácter de la transición?¹⁷

Habiendo expuesto algunas claves problemáticas, a continuación se profundizan las críticas desde una perspectiva teórica e histórica.

Dinámica Entre Dominante y Contendiente

Dos preguntas particulares pero interconectadas motivan la reformulación de la teoría: ¿cuál es la relación entre el contendiente, su postura hacia el status quo y el inicio de las guerras sistémicas? ¿Juega el dominante algún rol en la posibilidad de conflicto durante la transición de poder?

Como se mencionó anteriormente, la teoría asume que un conflicto a gran escala sucederá si durante la transición de poder el estado contendiente está insatisfecho con el status quo. En otras palabras, la existencia o no de conflicto queda en manos del contendiente y sus intenciones hacia el orden que ha creado el dominante.

La insatisfacción del contendiente, entendida como núcleo de la teoría, es el primer punto que se habrá de problematizar. Para ello se recurre al estudio de algunos casos históricos en que efectivamente hubo una transición de poder, para luego pasar a una discusión puramente teórica.

El contendiente, el status quo y la guerra

Lo que se busca evaluar en la variable de satisfacción del contendiente es si éste es en efecto un estado status quo o anti-status quo. Delimitando dicha idea – fenómeno poco común en los estudios de la transición de poder- se puede decir

¹⁷ Algunos autores no incluyen la diada Estados Unidos-Gran Bretaña como una transición de poder, arguyendo que Estados Unidos no estaba sustantivamente involucrado en la política internacional previo a la Segunda Guerra Mundial. Esta postura no es convincente; más todavía si se tiene en cuenta que en 1898 peleó con España por Cuba y Filipinas; que en 1900 participó con los estados europeos enfrentando la Rebelión de los Boxers y más relevante, que fue una pieza fundamental en la Primera Guerra Mundial. Por ende, se acepta aquí que sí hubo una transición a fines del siglo XIX/principios del XX.

que: “a country's status-quo orientation is to be judged by it's support of or opposition to the dominant power”¹⁸ y a las reglas que ha impuesto.

Bajo dichos términos, la transición entre Estados Unidos y Gran Bretaña, por la satisfacción estadounidense hacia el status-quo, estaba llamada a ser pacífica. Por otro lado, la transición paralela a ambas guerras mundiales entre Alemania y Gran Bretaña reflejaría el caso contrario, un contendiente insatisfecho y, consecuentemente, dos guerras sistémicas.

El caso más citado de una transición pacífica es el ya mencionado entre Estados Unidos y Gran Bretaña. Se ha impuesto como un lugar común en la literatura histórica y política la idea de la “relación especial anglo-norteamericana.” No obstante, esta representación corre el riesgo de caer en un pensamiento circular, entendiendo la historia de una relación entre dos naciones en los términos en que se la concibe en el presente, sin apreciar el proceso real por el que llegó a ser tal.

Pocos se atreverían a dudar hoy en día de la existencia de esa “relación especial”, pero ¿existía ya en el siglo XIX, tiempos en que Estados Unidos se acercaba a Gran Bretaña en términos de poder, ese vínculo? Según un historiador del período: “*The United States remained an enemy of Britain's calculations...until 1895-96. Until after the Venezuelan affair any increase in the territory and strength of the United States was regarded as a direct threat to the British possessions and the British power and influence in the western hemisphere.*”¹⁹ Argumentaciones precipitadas sobre el aparente carácter armónico en la diada anglo-norteamericana dejan de lado claros conflictos de interés. Entre ellos: la Guerra de 1812; la disputa de Oregon en 1845-46, la consideración británica de entrar del lado de la Confederación en la guerra civil estadounidense, el conflicto venezolano, entre otros.

Por otro lado, ¿cuán favorable al status quo era Estados Unidos? Si se aplica un concepto territorial (como podría ser el caso para explicar la insatisfacción del Tercer Reich en Europa Central) se debe aceptar que Estados Unidos fue un país activamente comprometido con la expansión de sus fronteras –i.e. contrario al

¹⁸ CHAN, Steve, *China, the U.S., and the Power Transition Theory: A Critique*, Routledge, New York, 2008, p. 26.

¹⁹ BOURNE, Kenneth, *Britain and the Balance of Power in North America: 1815-1908*, Berkeley, University of California Press, 1967, citado en *Ibidem*, p. 27.

status quo.²⁰ Este era el Estados Unidos que veía el mundo. Robert Kagan señala: *"This (isolationism) was not the way others viewed Americans in the seventeenth, eighteenth, and nineteenth centuries, however. Peoples and nations on the North American continent, in the Western Hemisphere, and in Europe considered Americans dangerous...First and foremost was their aggressive and seemingly insatiable desire for territory and dominant influence. In the late 1820s a Mexican commission concluded that Americans were a most 'ambitious people always ready to encroach upon their neighbor's...The Indian tribes...took the same view...But so did the Spaniards, the French, the Russians, and the British, each of whom in their turn were pushed off lands and out waterways...The ambitious Americans were 'an enemy to be feared.'"*²¹

La Doctrina Monroe; el Destino Manifiesto; el intento de "abrir" Japón en 1853 –colocando los buques de guerra en el puerto nipón-; la política de "open door" en China; la adquisición de las Filipinas, la guerra contra España por Cuba, entre otros, son ejemplos de la activa, y para nada conservadora, participación norteamericana en el siglo XIX y principios del XX. Entonces bien, la supuesta satisfacción estadounidense con el *status-quo*, que habría provocado una transición pacífica, no parece ser un argumento sólido.

La explicación corriente desde la teoría de la transición asume que la Primera Guerra Mundial fue el resultado de una transición de poder entre un contendiente insatisfecho (Alemania) y un dominante por definición satisfecho (Gran Bretaña). En su condición de insatisfecha, Alemania habría buscado cambiar el orden instaurado por Gran Bretaña a través del enfrentamiento bélico.

Como en el caso anterior, ¿concuera esta visión *ex post* con la realidad histórica? La política exterior de Bismarck, después de 1871, no puede considerarse anti-status quo. Todo lo contrario, era quizás la más status quo del continente. El clivaje que la enfrentaría a Gran Bretaña estaría en la *Weltpolitik* de Guillermo II. Sin embargo, esta imagen no es totalmente veraz. Según un prominente historiador diplomático, tres consideraciones movían la nueva política exterior alemana:

²⁰ Como señala Copeland: *"from 1898 to 1913, the U.S. gained seven times more colonial territory than imperial Germany."* Citado en *Ibidem*, p. 28, nota al pie 13.

²¹ KAGAN, Robert, *Dangerous Nation: Americas Place in the World from its Earliest Days to the Dawn of the twentieth Century*, Knopf, New York, 2006, pp. 3-4.

*"...first, they wanted to make their policy as 'simple and transparent' as possible...second, they wanted to reassure Austria that their alliance with it was their top priority; finally, they considered the Reinsurance Treaty (con Rusia) an obstacle to their preferred course of forging an alliance with Great Britain."*²²

Dos tendencias deben ser remarcadas. La primera es una idea fija que influiría la política exterior alemana durante gran parte del período que va hasta la primera guerra mundial: la concreción de una alianza germano-británica. La segunda gira en torno a la elección del enemigo del estado wilhelmiano: la Rusia zarista (esta segunda idea será desarrollada en la siguiente sección).

El deseo de establecer una alianza con Gran Bretaña ocupó gran parte de la conducta exterior alemana.²³ Incluso, aunque paradójica e inocentemente, sus acciones más agresivas, como la modernización de la flota naval a manos del Almirante von Tirpitz.²⁴ Dos años antes del inicio de la guerra los alemanes mantenían, todavía, la esperanza de encarrilar la relación con Gran Bretaña. Si bien ya con la sensación de que la concreción de una alianza era cada vez más lejana, pero aún con la intención de frenar un posible espiral de hostilidad. Según Kissinger: *"As late as 1912...the Kaiser...insisted that England pledge neutrality 'should war be forced upon Germany' which sounded to London like a demand that Great Britain stand on the sidelines if Germany decided to launch a pre-emptive war against Russia or France."*²⁵

Podría tomarse como medida complementaria para identificar la satisfacción del contendiente con el status quo la participación en Organizaciones Internacionales –que se supone reflejan las reglas del mismo. El record germano no es excepcionalmente malo. Hasta 1910 era similar al de Gran Bretaña. Quizás más ilustrativo aún, la participación alemana era mayor a la estadounidense.²⁶

No hay en esta historia un estado contendiente hostil hacia el dominante por su insatisfacción con el status quo. Las dificultades de señalar a Alemania como insatisfecha o a Estados Unidos como un contendiente satisfecho debilitan

²² La idea era presionar a Gran Bretaña para que valoraran la amistad de la, en aumento, poderosa Alemania. KISSINGER, Henry, *Diplomacy*, Simon and Schuster, New York, 1994, p. 179.

²³ Un estado no puede estar insatisfecho con el status quo y a la vez querer buscar una alianza con el dominante. Para generar la guerra el contendiente insatisfecho debería colisionar directamente con el dominante.

²⁴ Ver KISSINGER, op cit., pp. 186-6.

²⁵ *Ibidem.*, p. 188.

²⁶ Ver CHAN, op cit., p. 33, Tabla 3.1.

sensiblemente el poder de explicación de la variable de insatisfacción como causa de una guerra sistémica.

* * * * *

Las críticas pueden articularse, a su vez, desde un enfoque teórico, complementario al histórico/empírico recién realizado.

En el esquema de la transición el ascendente es un estado encaminado hacia la cima de la pirámide de poder internacional, con el potencial de superar al hegemónico. *Ceteris paribus*, si dejara transcurrir el tiempo debería llegar a dominar el sistema. Una guerra sistémica necesariamente lo haría incurrir en altísimos costos que empeorarían su posición y chances de superar al dominante.²⁷ Como expone Chan: “*why should the latecomer (contendiente) not simply wait for history to unfold so that eventually it will end up as the top dog without having to fight for this status?*”²⁸ Esta es una crítica válida y no ha podido ser contrarrestada eficazmente.

Dos son las perspectivas que toma Chan para contrarrestar la lógica de la transición de poder: la teoría racional y *prospect theory*. Según la teoría racional las guerras son una herramienta ineficiente de política exterior. Por lo tanto, *grosso modo*, la guerra entre dominante y contendiente no surge de un contendiente insatisfecho con el status quo –todo lo contrario, éste va a querer tomarse todo el tiempo que pueda para acumular poder, algo que una guerra sistémica de seguro retardaría. Errores y accidentes -que suelen ser la regla en estos períodos- ocasionarían la guerra a gran escala. Por otro lado, *prospect theory* dice que la gente no decide en términos de maximizar sus utilidades, sino teniendo en cuenta y siendo aversos al riesgo de pérdida. *Ergo*, un ascendente estaría más interesado en mantener sus ganancias que en aumentar sus utilidades. Según ambas teorías el contendiente no iniciaría una guerra sino que trataría de consolidar las ganancias recientes.

Lemke y Reed -desde las trincheras de la transición- argumentan que la crítica no es válida porque en realidad la teoría nunca asume que el aumento de poder *per se* genere satisfacción. Es posible que un estado poderoso, que esté

²⁷ “*It seems that a rational challenger would want to postpone such a confrontation in the hope that it will become stronger over time. It may even be able to achieve hegemony without having to incur the costs of waging a war if the erstwhile leader accepts its inevitable decline.*” *Ibidem.*, p. 5.

²⁸ *Ibidem.*, p. 42.

umentando sus capacidades a mayores tasas que el dominante, esté insatisfecho. Según Organski el contendiente actúa en un status-quo ya establecido. Un determinado orden, impuesto por el dominante, podría disminuir la velocidad a la que crece y el volumen de poder acumulado. Situación modificable en un status-quo alternativo. Por lo tanto, el ascendente sería poderoso (con capacidad de transición y creciendo a tasas más altas que el dominante) y a la vez insatisfecho y en búsqueda de una transformación del orden.

Lemke y Reed dan un ejemplo muy gráfico:

*"Imagine a situation in which a faculty member is enjoying increases in her salary that are actually larger than the increases in the salary of the chair of her department. This far-sighted faculty member realizes that the inevitable consequence of her increasing wealth is that eventually she will be more affluent than her chair. If her raises are the result of positive recommendations from her chair to the dean, then we would expect her to be satisfied. But if, instead, her raises have resulted from fighting and struggling...then we would expect her to be an opponent of her chair...(i.e.) a rich but unhappy faculty member. The same applies with power transition theory."*²⁹

Resumiendo: el contendiente puede estar insatisfecho porque el dominante ha intentado obstaculizar su ascenso. Existe una importante inconsistencia teórica en la respuesta de Lemke y Reed. La lógica de la teoría se resiente al proponer que la satisfacción depende del *tipo* (velocidad y volumen) de crecimiento del contendiente y su relación con las características del status quo. Según Organski y Kugler: *"The trajectory that leads nations to collide (tasas de crecimiento del contendiente) with one another are not easily manipulable...the fundamental evolution of power distributions is set and cannot be manipulated."*³⁰ Para Lemke et al. *"The dynamics of national power growth cannot be changed dramatically by international interventions"*³¹ y *"The United States...can only affect the economic growth of China (as a contender) at the margins."*³² Esta es la base de una de las tesis más sólidas de la teoría: el factor fénix.³³ Argumentar que la insatisfacción es

²⁹ LEMKE y REED, op cit., p. 513.

³⁰ ORGANSKI y KUGLER, op cit., p. 24.

³¹ TAMMEN, et al., op cit., p. 17.

³² Ibidem. p. 158.

³³ Según Organski y Kugler: *"After an initial heavy dip, the losers (in a war) accelerated their recovery and, roughly fifteen to eighteen years after the guns stopped, were back up to levels they would have*

el resultado de las *injerencias y restricciones* del dominante y su status quo va en contra de la parsimonia general de la teoría, la cual asume que las tasas de crecimiento son producto de dinámicas internas y poco maleables.

Por último, y volviendo a un asunto tratado en la sección anterior, del análisis de Lemke y Reed se desprende que la relación esencial no es contendiente-status quo, sino contendiente-dominante. La teoría no ha profundizado este punto que es central en el presente análisis.

En los ejemplos históricos de las potencias ascendentes y su relación con el status quo inmediatamente se vislumbró la dificultad de aplicación que tiene la lógica de la insatisfacción. Un análisis del ascenso de Estados Unidos, la nación contendiente satisfecha *par excellance*, no parece convencer sobre la armonía entre status quo y contendiente y su relación con la transición pacífica. Por otro lado, es difícil clasificar a la Alemania wilhelmiana como convencidamente insatisfecha con el status quo, sobre todo si se entiende como una oposición, con voluntad de conflicto, hacia el dominante.

En el caso de las discusiones teóricas sobre la insatisfacción y su nexos causal con la guerra, la teoría de la transición de poder tiene problemas para resistir las críticas. Por ejemplo, los incentivos que puede tener un estado en ascenso para comprometerse a una guerra sistémica –con obvias consecuencias para su desarrollo- cuando puede intentar sortear el período de transición sin un conflicto total son difíciles de comprobar.

La insatisfacción entendida como un output de la percepción del contendiente hacia el status quo y como causa *sine qua non* de la guerra es problemática. Más que un buen indicador de qué países contendientes generarían una guerra con el dominante parece ser una parsimoniosa forma de cerrar la lógica de la teoría. Por esto, y por razones que se profundizan a continuación, es necesario volver a la díada contendiente-dominante como núcleo de investigación en el surgimiento de la guerra entre las grandes potencias. Sin eliminar el rol del contendiente, pero renovando y repensando el del dominante.

attained had no war occurred. In some cases they even surpassed the winners. It is this incredible recovery that we have called the Phoenix factor...the losers don not recover because winners help them...External variables seem to be of minimal importance on a long-range basis so far as the power of a country is concerned. What matters is the way the system functions...” ORGANSKI y KUGLER, op cit., p. 213.

El dominante y la guerra

Sería válido argumentar que la reconsideración del rol del dominante es, en primera instancia, un impulso del sentido común. La guerra es un fenómeno que debe contar, por lo menos, con dos partes. No tener en consideración al mayor poder del sistema, quien tiene más discrecionalidad en su política exterior, no parece una decisión certera. Según Levy & DiCicco: *“since the outbreak of war is a question of strategic interaction between two or more states, any analysis of the timing and initiation of war must focus not only on the challenger but also the dominant power and the strategic interaction between the two.”*³⁴

La hipótesis es que el dominante tiene un rol esencial en el inicio de las guerras sistémicas. Consecuentemente, se lo reintroduce en el análisis para entender cómo y por qué actúa de determinada manera en los períodos de transición de poder.

Aunque la teoría de la transición de poder parece no notarlo, el estado dominante debe estar atento al ascenso de otros poderes que podrían constituir un foco de amenaza. Más aún teniendo en cuenta que las transiciones son períodos siempre tensos en el sistema. Si el dominante se ve ante una transición de poder que puede no serle beneficiosa, ¿por qué no habría de iniciar una guerra preventiva mientras mantiene la superioridad en términos de poder? En este sentido, ¿qué es lo que va a tomar en cuenta el dominante en los períodos de transición y cómo actuará?

Permítase volver a uno de los ejemplos históricos que ha venido iluminando el trabajo. Contrariamente a lo que supone la teoría de la transición, las acciones de política exterior alemanas en los años previos a la Primera Guerra Mundial parecen estar enfocadas hacia la amenaza rusa, no hacia Gran Bretaña.³⁵ Como señala Copeland: *“both conflicts were rooted in a common cause: the German fear of the rise of Russia, a state with three times Germany’s population and forty times its land mass.”*³⁶ Rusia era el ascendente que ponía en peligro el poder que había acumulado Alemania hasta el momento.³⁷

³⁴ DICICCIO y LEVY, op cit., p. 695.

³⁵ Es indiscutible la influencia de las ideas de Dale Copeland en los argumentos que siguen.

³⁶ Citado en CHAN, op cit., nota al pie 8.

³⁷ Kennedy comenta al respecto: *“The vast growth in its population impressed all those who immediately translated that element into real military strength. Its army of over 1,300,000 in 1914 was far larger than any other, and backed by about 5,000,000 reserves-figures which made the younger Moltke*

De una guerra por la insatisfacción del contendiente –confiado en su fuerza e interesado en modificar el orden- se pasa al concepto de guerra preventiva. El conflicto deja de ser el resultado de un contendiente atacando al dominante que lo oprime, para ser el de un estado más poderoso que agrede a quien viene debajo de él y tendría –en un futuro cercano- la posibilidad de amenazarlo. Es decir, mejor actuar ahora que esperar y perder progresivamente la ventaja.³⁸ Como afirma Paul Kennedy: “*Fear of national eclipse...was often a more powerful motive for action than aggressive confidence about the future.*”³⁹

Copeland va demasiado quizás lejos con sus afirmaciones: “*they (Germany) systematically sought to draw Russia into the war and then to preclude any possibility of Russia escaping the trap by capitulating to Austrian demands*”⁴⁰ Sin embargo, no es arriesgado suponer que la dinámica ruso-germana (miedo alemán al ascenso ruso) fue la variable de peso en el contexto en que estalla la guerra. Lo que supondría un corrimiento de la díada Gran Bretaña-Alemania a Alemania-Rusia como explicación de las causas de la Primera Guerra Mundial.

Reconsiderérese el caso del dominante a principios del siglo XX, Gran Bretaña. Se podría argumentar que es Gran Bretaña quien hace una elección estratégica negándose a una alianza germano-británica, que Alemania había buscado. Más importante aún, aliándose explícitamente con Francia y Rusia.⁴¹ El nexo causal de la confrontación dominante-contendiente (Gran Bretaña-Alemania) no sería la

sweat...Russia's military expenditures, too, were extremely high and...may well have exceeded even Germany's total...Russia, in the view of many observers, was the 'coming' power.” Aunque Kennedy acepta que las capacidades económicas de Rusia no eran tan impresionantes en la realidad, el efecto de estos números sobre las percepciones de los tomadores de decisión alemanes debe haber sido enorme. KENNEDY, Paul M., “The First World War and the International Power System”, *International Security*, (1984), p. 16.

³⁸ “*Railway construction was proceeding at enormous speed-threatening within another few years to undermined the calculations upon which the Schlieffen Plan was based,*” *Ibidem*, p. 16. Michael Howard, una autoridad en el tema, afirma que: “*It would not be too anachronistic to suggest that the shadow of Russia's future status as a superpower was already rendering out of date all calculations based on the traditional concept of a European balance. If war was to come at all –and few people in the imperial government doubted it would- then it was self-evidently better to have it now while there was still a fair chance of victory.*” HOWARD, Michael, *Empires, Nations and War*, Spellmount Classics, Gloucestershire, 2007, p. 109.

³⁹ *Ibidem*, p. 26.

⁴⁰ Citado en CHAN, op cit., p. 53, nota al pie 12.

⁴¹ Según Kissinger “*...Great Britain...lose interest in Germany as a strategic partner; indeed, in the course of time, it would come to regard Germany as a geopolitical threat...In 1903, Great Britain initiated a systematic effort to settle outstanding colonial issues with France, culminating in the so-called Entente Cordiale of 1904...Almost immediately afterward, Great Britain began to explore a similar arrangement with Russia.*” KISSINGER, op cit., pp. 188-9.

explícita agresión del contendiente insatisfecho, sino una mecánica en la dída donde el dominante tiene tanta, o más responsabilidad que el contendiente.

Un fenómeno no considerado en la teoría de la transición es la posibilidad que el estado dominante se vea inmerso en un contexto en el que aparezcan más de un ascendente, *ergo*, más de una posible amenaza. Teniendo en cuenta que dichos contendientes deben poseer capacidades no muy inferiores de las del dominante (i.e. capacidad para una transición) sería ilusorio pensar que el dominante podría enfrentarse a todos a la vez. Este era el caso de Gran Bretaña a fines del siglo XIX y principios del XX.

Alemania era uno de los contendientes. Estados Unidos, por cierto, otro.⁴² El *quid* de la cuestión para Gran Bretaña era, como señala Chan: “*how does it decide which to confront, accomodate, or even join forces with?*”⁴³ De la interpretación alternativa de las causas de la Primera Guerra Mundial delineadas antes se desprende la respuesta. Gran Bretaña habría hecho una elección estratégica de acomodarse y apaciguar el ascenso estadounidense y de aliarse explícitamente con algunos poderes europeos; mientras que Alemania se cristalizaba como la amenaza y el contendiente a enfrentar. Lo cierto es que la estructura de beligerancia se había consolidado con anticipación a la guerra; una fecha tentativa es 1907 con la firma del acuerdo ruso-británico.⁴⁴

Resulta ilustrativo que los conflictos de interés entre Gran Bretaña y Estados Unidos fueron resueltos pacíficamente, pero con resultados netamente positivos para Estados Unidos. Según Chan: “*the U.S. and the U.K. were involved not only in disputes over Venezuela’s border but also in other contentious issues such as the demarcation of the Alaskan territory form northwest Canada and the construction of the Panamá Canal. Theses acrimonies, however, were all eventually settled in favor of the U.S., with the U.K. making unilateral concessions without any expectation of U.S. reciprocity.*”⁴⁵ Si como sostienen algunos teóricos de la transición de poder, Estados Unidos no puede ser considerado contendiente, ¿por

⁴² Aunque con menos poder, se podría afirmar que Japón y Rusia deben haber estado en las consideraciones estratégicas británicas.

⁴³ CHAN, op cit., p. 27.

⁴⁴ La firma de los acuerdos con Francia (1904) y el ya citado con Rusia son más relevantes de lo que aparecen a primera vista si se tiene en cuenta la política de “espléndido aislacionismo” e intervención limitada a casos de extrema necesidad (expansión napoleónica, por ejemplo) que había practicado hasta el momento Gran Bretaña.

⁴⁵ CHAN, op cit., p. 30

qué habría el estado más poderoso del sistema ceder de esta manera ante él? Por otro lado, si se considera a Estados Unidos un ascendente satisfecho con el status quo y con una “afinidad especial” con respecto a Gran Bretaña ¿por qué habría de ser Gran Bretaña la única en hacer concesiones? La idea de un dominante haciendo un cálculo estratégico, en el que elige apaciguar a un ascendente -con el que no tenía la seguridad total de una transición pacífica- y por el otro lado concentrarse en la amenaza de otro contendiente responde esas cuestiones de manera satisfactoria.

Ahora bien, no debe entenderse por esta caracterización del dominante que fue Gran Bretaña quien inició una guerra preventiva en contra de Alemania.⁴⁶ El estallido de la guerra, de manera comprometedora para la teoría de la transición, surge de terceras partes que poco tenían que ver con la dominación del sistema internacional. Lo que sí se puede afirmar es que de darse un conflicto, Gran Bretaña había elegido de qué lado quería estar, asegurando así que dominante y contendiente colisionaran.

Por otra parte, el caso de Alemania, atacando como poder continental dominante⁴⁷ a una Rusia ascendente no debe ser tomado como la norma de las guerras entre grandes poderes. No obstante, debe ser aceptado que un dominante que entiende que una transición con un ascendente sería perjudicial para sus intereses podría recurrir a una guerra preventiva, o en el mejor de los casos, propiciar una dinámica de hostilidad en la relación. En este sentido la visión expuesta en el presente trabajo es menos determinista que la de la teoría de la transición de poder. Los períodos de transición son épocas inherentemente tensas. Muchas son las dinámicas a estudiar; por ende, quedarse únicamente con la variable de insatisfacción del contendiente supone siempre un análisis incompleto.

Hasta el momento se ha trabajado críticamente la línea argumentativa de la teoría de la transición de poder. De manera no contrapuesta, pero sí más compleja, se vio que el conflicto entre grandes potencias no es reducible a un contendiente insatisfecho con el status quo. A continuación se pretende teorizar cuáles podrían ser algunas de las razones para que la relación en la década contendiente-dominante

⁴⁶ Todo tipo de caracterizaciones de inicio inmediato del conflicto no son el objetivo del presente trabajo, que por el contrario busca encontrar patrones de conducta macro y contextos donde la guerra entre grandes potencias se hace plausible.

⁴⁷ Se considera que con antelación a ambas guerras mundiales Alemania había superado en poder a Gran Bretaña. TAMMEN, et al. op cit., p. 52, gráfica 2.3.

termine en una guerra sistémica. Esto no supone un modelo exhaustivo o final, sino un intento complementar los estudios de las transición de poder, implementando algunos dispositivos alternativos que sirvan para profundizar el entendimiento de un fenómeno tan relevante, como sin duda lo es la guerra entre los estados más poderosos del sistema.

La Insatisfacción por Amenaza

Volver al estudio de la época dominante-contendiente es el remedio que propone el presente trabajo ante las inconsistencias de la teoría de la transición de poder. En este sentido, se reintroduce al dominante y re-piensa al contendiente en torno al concepto de *insatisfacción por amenaza*. Concepto que se estructura como una herramienta de trabajo más abarcadora y que permite una mayor libertad a la hora de analizar la relación entre dominante y contendiente. Alejándose intelectualmente de un cierto determinismo implícito que conlleva la teoría de la transición de poder.⁴⁸

Las fuentes de la amenaza surgen de tres variables: a) proximidad geográfica; b) capacidades ofensivas e c) intenciones ofensivas.⁴⁹ La amenaza aumenta paralelamente al incremento de las variables. Es decir, a mayor proximidad geográfica, cuanto mayor sean las capacidades ofensivas y cuanto más importante sea la percepción de intenciones ofensivas, mayor será la posibilidad de que un estado se torne insatisfecho por amenaza. En un período tenso de por sí, la insatisfacción por amenaza puede deteriorar la relación, incluso hasta el punto de una guerra sistémica.

Vale recordar que la insatisfacción por amenaza debe entenderse en un marco de transición de poder; la transición sigue siendo una variable *sine qua non*.

⁴⁸ Encontrar al culpable de la causa inmediata de la guerra no es sencillo; teóricamente resulta una tarea problemática y no necesariamente redituable. Lo que sí se puede modelar son contextos y situaciones en que los conflictos se vuelven más probables. La conclusión a extraer aquí no es quién produce el conflicto sino qué coyuntura e interacción lo explican mejor. Waltz expone el argumento magistralmente: “*That state A wants certain things that it can get only by war does not explain war. Such a desire may or may not lead to war. My wanting of a million dollars does not lead me to rob a bank, but if it were easier to rob banks, such desires would lead to much more bank robbing.*” Las razones inmediatas de la guerra son innumerables, y por cierto relevantes. Pero si no se entiende el contexto que permite que desemboquen en un conflicto, no sirve de mucho identificarlas. WALTZ, Kenneth, *Man the State and War*, Columbia University Press, New York, 2001, p. 231.

⁴⁹ Las variables son tomadas de WALT, Stephen M., “Alliance Formation and the Balance of World Power.” *International Security* 9 (Spring 1985), 3-43. Walt presenta cuatro variables: las tres expuestas aquí, más la capacidad de poder. Esta última no puede ser utilizada ya que se asume que ambos estados estarían en paridad de poder. Vale remarcar que las variables, si bien tomadas de Walt, serán utilizadas con libertad y sin limitarse al análisis de dicho autor.

El dominante entiende cabalmente los peligros del ascenso del contendiente una vez que éste tiene una capacidad real de efectivizar una transición. Mientras que el contendiente sin paridad no puede hacer nada al respecto. La insatisfacción por amenaza cobra relevancia solamente en paridad de poder.

El dominante y la insatisfacción por amenaza

La relación entre el estado hegemónico y el status quo es, en la literatura de la teoría de la transición, siempre armónica, de satisfacción. El ha creado el orden a su antojo, coordinando las normas con sus objetivos nacionales. Del anterior razonamiento Organski deduce que el único capaz de romper el status quo –con la posibilidad de conflicto- es el estado ascendente. Pero, ¿es acertado limitar al dominante a un rol secundario, esencialmente de reacción? Como se comprobó anteriormente, no lo es. La teoría ha dejado de lado que el ascenso del contendiente representa, en sí mismo, un peligro para el dominante. Es así que no se puede descartar una guerra preventiva, u otro tipo de acciones para mantener el status quo.

El estado dominante tiene dos formas de reaccionar ante una transición que promete removerlo de la cima del orden: puede adoptar una percepción de amenaza ante el ascendente o una percepción benigna (aunque sea por conveniencia estratégica como en el caso Gran Bretaña-Estados Unidos).⁵⁰

La amenaza, como se señaló antes, depende de tres variables:

A mayor cercanía geográfica, mayor es la percepción de amenaza. Esta es una noción clásica en el estudio de la política internacional y puede ser aplicada más allá de contendiente y dominante.⁵¹ Un documento del Foreign Office señalaba: *"If the British press pays more attention to the increase of Germany's naval power than to a similar movement in Brazil...this is no doubt due to the proximity of the German coasts and the remoteness of Brazil."*⁵² La cercanía geográfica facilita la tensión en la relación entre dos estados debido a que, naturalmente, los choques de intereses deberían ser más comunes.

⁵⁰ Estas dos conductas deben ser entendidas como tendencias simplificadoras e ideales en el sentido weberiano.

⁵¹ Ya en el siglo IV Kautilya reconocía que dos reinos pegados geográficamente iban a ser enemigos y que un reino pegado a mi enemigo, pero alejado de mí, debía ser mi amigo. En este sentido, la República Popular China se vio inmersa en un conflicto de seguridad con la URSS, no porque ésta última fuese más poderosa que Estados Unidos, sino porque, entre otras cosas, compartían más de 3.000 kilómetros de frontera.

⁵² WALT, op cit., p. 10.

Un ascendente con capacidad militar ofensiva⁵³ y capacidad efectiva de aplicar su poder en territorio del dominante será más amenazante que uno que no tenga dichos atributos. En el período previo a la Primera Guerra Mundial, Gran Bretaña debía tener en cuenta que Alemania poseía una flota de considerable poder. El extenso desarrollo naval del Almirante von Tirpitz había hecho plausible que Alemania fuese capaz de amenazar la hegemonía británica en los mares. El “espléndido aislacionismo” no servía de nada si los germanos podían aplicar su poder naval sobre la isla. Esta situación debilitaba la seguridad británica y era una causa directa de insatisfacción por amenaza. El mejor ejemplo para comprobar dicho patrón es el retraimiento de la Royal Navy a aguas cercanas a su territorio a fines del siglo XIX: *“there is no doubt that by 1903 or so British planners and the public were beginning to develop at least a suspicion about Germany’s great naval expansion, which also necessitated a redeployment of the Royal Navy...Maritime predominance in the western hemisphere and Far East would be impossible to maintain in the future...if there was a need to concentrate against a newer challenger much nearer home.”*⁵⁴

Un estado que aparece especialmente agresivo tenderá a ser más amenazante.⁵⁵ Si el dominante entiende que sea cuál sea su política, un contendiente va a mantener intenciones ofensivas y expansionistas, la opción de apaciguar pierde atractivo. La percepción de las intenciones cumple un rol esencial en la decisión estratégica del contendiente en cuanto a quién será la amenaza a contener (y quién podría ser el contendiente a apaciguar). El caso de Gran Bretaña y el Tercer Reich resulta interesante. Este último estaba geográficamente cerca del dominante. A su vez, las capacidades ofensivas se encontraron a partir de 1933 en

⁵³ La diferenciación entre capacidades ofensivas y defensivas no está libre de problemas. Sin embargo, en algunos casos puede ser una tipología útil. Por ejemplo, una fortificación inmóvil en la frontera tiene un carácter indiscutiblemente defensivo. Mientras que un portaaviones es claramente un arma ofensiva. Ver JERVIS, Robert, “Cooperation Under the Security Dilemma.” *World Politics* 30, (January 1978), pp. 167-214.

⁵⁴ KENNEDY Paul, *The Rise and Fall of British Naval Mastery*, Penguin Books, London, 2001, p. 214.

⁵⁵ El Memorando Crowe de 1907 ilustra la importancia de las intenciones ofensivas: *“It cannot for a moment be questioned that the mere existence and healthy activity of a powerful Germany is an undoubted blessing for all....So long, then, as Germany competes for an intellectual and moral leadership of the world in reliance on its own natural advantages and energies England cannot but admire... So long as Germany’s action does not overstep the lines of legitimate protection of existing rights it can always count upon sympathy and good will... It would be of real advantage if the determination not to bar Germany’s legitimate and peaceful expansion were made as patent and pronounced as authoritatively as possible, provided that care was taken at the same time to make it quite clear that this benevolent attitude will give way to determined opposition at the first sign of British or allied interests being adversely affected.”* Citado en: WALT, op cit., p. 12.

vertiginoso desarrollo –nótese que son las dos primeras causas de amenaza. Aún así, eran pocos los que entendían que Alemania se dirigía nuevamente a una confrontación;⁵⁶ en términos de la transición, que buscaba modificar el status quo. El momento en que se define concretamente a Alemania como una amenaza es cuando las intenciones ofensivas quedan expuestas irrefutablemente una vez invadida Polonia. Alemania ya no podía ser apaciguada. Las tres variables –más la existencia de paridad de poder- se hacen presentes y el conflicto inicia.

La transición entre Gran Bretaña y Estados Unidos ilustra el argumento a la inversa. Las tres variables eran de limitada importancia para Gran Bretaña. La distancia geográfica era sustantiva. El poderío ofensivo norteamericano era muy limitado, sin posibilidad de amenazar el suelo británico. Por último, la amenaza que podía surgir de las intenciones ofensivas estadounidenses no era acuciante. Como se señaló anteriormente, la relación anglo-estadounidense no fue armónica durante el siglo XIX. Sin embargo, el Canal de Panamá era menos relevante que la seguridad en el Mar del Norte. Hay una retroalimentación de las variables. La percepción de las intenciones está necesariamente relacionada con la distancia geográfica y la capacidad coercitiva del contrincante. No se necesitaba armonía entre los intereses de Estados Unidos y Gran Bretaña para una transición pacífica, mientras la amenaza directa que presentaban esos conflictos fuese menor. Por otra parte, la evaluación paralela o relativa de amenazas (Estados Unidos vs. Alemania) es en extremo relevante en la conducta del contendiente.

Se obtiene así un modelo en que la percepción de amenaza del dominante debe ser tomada en cuenta. Un dominante insatisfecho por amenaza puede entender, haciendo un cálculo costo-beneficio, que le conviene atacar o contener al ascendente antes que la transición tenga lugar y su poder pase a ser relativamente menor. Pero tan relevante es el patrón de interacción que produce. Acciones que toma un dominante insatisfecho por amenaza pueden generar conductas equitativas en el contendiente. Es decir, la insatisfacción por amenaza tiene una mecánica de reciprocidad.⁵⁷ Por ejemplo, la concreción de la Triple Entente, que se puede decir surgía de la percepción de amenaza de los tres países ante Alemania,

⁵⁶ Winston Spencer Churchill es una de las excepciones. Ya en 1933 vociferaba, a quien quisiera escucharlo, que “*Alemania se estaba armando rápidamente, y nadie iba a detenerla.*” Citado en: GILBERT, Martin, *Churchill*, Emecé, Buenos Aires, 1995, p. 300.

⁵⁷ Este patrón en forma de círculo vicioso es lo que Jervis ha llamado “*the Spiral Model*”. Volveremos sobre sus consecuencias en el sistema más adelante.

tuvo a su vez la consecuencia de separar claramente los bandos alienando aún más al Reich. La insatisfacción por amenaza incrementa el dilema de seguridad y sus nefastas consecuencias.⁵⁸

El contendiente y la insatisfacción por amenaza

No hay razón para que la insatisfacción por amenaza no sea utilizada en el contendiente. Aún si las normas del orden no le son significativamente perjudiciales un estado ascendente podría estar insatisfecho por amenaza y así instaurar un contexto hostil en la relación con el dominante. Por otro lado, un contendiente que no siga estrictamente las reglas del status quo podría, por la falta de amenaza, sufrir una transición pacífica.⁵⁹

Las tres variables que definen la amenaza en el caso del dominante se mantienen inalterables para el ascendente. A mayor cercanía geográfica, mayor la amenaza; las capacidades ofensivas tienden a aumentar el sentimiento de amenaza; y una percepción de las intenciones del ascendente como ofensivas – especialmente si entiende que el hegemónico puede intervenir para truncar la transición de poder- tiende a incrementar la amenaza.⁶⁰

El dominante está atento al ascenso del contendiente. Si entendiéndose que la mejor decisión estratégica es enfrentar o disuadir al contendiente antes que se realice la transición de poder y quede en desventaja relativa, podría desarrollar una política que aparezca amenazante ante el ascendente –i.e. desarrollo armamentista, concertación de alianzas, enfriamiento de las relaciones diplomáticas, entre otras. En este modelo las percepciones pasan a tener un rol esencial. La alianza anglo-francesa en los albores del siglo XX puede haber sido una demostración de la intención franco-británica de hacer frente al ascenso alemán, aumentando así la sensación de amenaza para Alemania y la tensión entre ambos.⁶¹ El dominante ya no es una variable de reacción, puede tomar diferentes conductas y éstas, a su vez, afectan la percepción del contendiente.

⁵⁸ Ver JERVIS, op cit.

⁵⁹ El ejemplo es Estados Unidos.

⁶⁰ Desde las proposiciones de la teoría de la transición resulta difícil imaginar un dominante con intenciones ofensivas *per se*. Ha creado el status quo, está satisfecho. Si se introducen algunas variables exógenas –como se viene realizando- la conducta del dominante se complejiza.

⁶¹ Este sentimiento de inseguridad alemán ha sido considerado en la literatura. Según Jervis: “*some scholars have argued that German expansionism before World War I was rooted in a desire to cope with the insecurity produced by being surrounded by powerful neighbors.*” En: JERVIS, Robert, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton University Press, New Jersey, 1976, p. 63.

La nula conflictividad en la transición de poder entre Gran Bretaña y Estados Unidos refleja la inexistencia de una insatisfacción por amenaza estadounidense. Un amplio océano diluía la amenaza por cercanía geográfica. Las capacidades ofensivas británicas no eran significativas con respecto a Estados Unidos; limitadas básicamente por el factor geográfico y por amenazas más cercanas a Gran Bretaña. Aunque la flota inglesa fuese la más poderosa del mundo, un ataque exitoso en territorio norteamericano era complicado en términos militares. Como señala Paul Kennedy: “*Even during the Venezuelan confrontation of 1895, when the United States possessed only three first-class battleships, it proved impossible to strengthen the British squadrons in American waters...*”⁶² Por último, las intenciones británicas no aparecían amenazantes. Estados Unidos pudo consolidar su hegemonía en la región, expandiéndose ampliamente, sin que Gran Bretaña amenazara este proceso. El ascendente, por otro lado, no es indiferente a la evaluación de amenazas que realiza el dominante. Estados Unidos sabía que los problemas británicos estaban en Europa y por ende ellos quedaban en un tranquilizador segundo plano.

La evaluación de las intenciones ofensivas es crucial. Las mismas están estrechamente ligadas a la percepción de un estado hegemónico que puede utilizar la fuerza para mantener su hegemonía, limitando la capacidad de crecimiento y expansión del ascendente. Si a esto se suma que gracias a la paridad de poder el ascendente posee ahora la *oportunidad* para impedir dichos perjuicios, la posibilidad de un conflicto aumenta significativamente.⁶³

En síntesis, el estado contendiente puede pasar de la satisfacción con el orden establecido por el hegemón a una insatisfacción por amenaza si alguno -o más de uno- de los tres factores anteriores influyen sustantivamente en su política exterior. De concretarse, la insatisfacción por amenaza sería un incentivo poderoso para el estallido de una guerra o en el mejor de los casos para el aumento de la hostilidad en la diada.

⁶² KENNEDY, Paul, *The Rise and Fall of British Naval Mastery*, p. 211.

⁶³ Al igual que en el análisis clásico, se necesita un estado con capacidad para la transición e insatisfecho por amenaza para que el conflicto estalle. La oportunidad es una condición *sine qua non*. La paridad de poder hace que el análisis costo-beneficio del contendiente pueda arrojar que vale la pena ir a una guerra para “solucionar” el problema de la amenaza.

El Ascenso de China y la Teoría de la Transición de Poder

De mantener el ritmo de crecimiento,⁶⁴ China tiene la capacidad para ser el contendiente del actual dominante y creador del status quo, Estados Unidos.⁶⁵ Este sería el próximo caso que ponga a prueba la teoría de la transición de poder; razón que lo ha llevado al centro de los análisis de los estudiosos del modelo.

En un sistema en que China es el poder ascendente y Estados Unidos el hegemónico, ¿cuáles son los aspectos a tener en cuenta? En primer lugar hay que analizar si China tiene la capacidad de generar una transición de poder. Posteriormente, habría que definir cuál es su postura frente al status quo. Con esto bastaría para realizar un análisis *à la* Organski. Si la transición de poder se materializa y el ascendente está insatisfecho, la posibilidad de un conflicto se amplifica dramáticamente. Si China se muestra satisfecha con el orden, la transición debería darse en forma pacífica. A su vez, de no llegar a tener el poder necesario para una transición no peligraría la hegemonía estadounidense y la estabilidad primaria.

Con respecto a la capacidad en términos de poder, la hipótesis es que China va a continuar su crecimiento, llevando a una paridad y transición de poder en el futuro próximo.⁶⁶ El camino hacia la cima de la pirámide jerárquica internacional estaría trazado. John Ikenberry lo resume sugerentemente:

China is well on its way to becoming a formidable global power. The size of its economy has quadrupled since the launch of market reforms in the late 1970s and, by some estimates, will double again over the next decade. It has become one of the world's major manufacturing centers and consumes roughly a third of the global supply of iron, steel, and coal. It has accumulated massive foreign reserves, worth more than \$1 trillion at the end of 2006. China's military spending has increased at an inflation-adjusted rate of over 18 percent a year, and its diplomacy has extended its reach not just in Asia but also in Africa, Latin America and the Middle East. Indeed, whereas the Soviet Union rivaled the United States as a military competitor

⁶⁴ Hace aproximadamente quince años que China crece al 10% anual.

⁶⁵ Organski no dudaba que éste sería el escenario: “*The question is not whether China will become the most powerful nation on earth, but rather how long it will take her to achieve this status...*”, citado en TAMMEN et al., op cit, p. 153.

⁶⁶ Según Goldman & Sachs el producto chino va a superar al estadounidense para el 2020. En SAMUELSON, Robert, “The Real China Threat” *The Washington Post*, {online} Disponible en: <http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2008/08/19/AR2008081902256.html>.

*only, China is emerging as both a military and an economic rival – heralding a profound shift in the distribution of global power.*⁶⁷

La economía debería ser la primera variable de poder en que China sobrepase a Estados Unidos.⁶⁸ Posteriormente se consolidaría una transición completa. La primera variable de la teoría estaría dada: un estado ascendente sufrirá una transición de poder con el hegemon.⁶⁹

Identificar el grado de satisfacción chino hacia el status quo es una tarea de mayor complejidad que afirmar su capacidad para una transición. Como se señaló anteriormente, status quo e insatisfacción son conceptos elusivos, dinámicos y cambiantes. Las consecuencias de la presente indefinición acerca de la satisfacción china –que no puede ir más allá de conjeturas- suponen que el análisis de mayor validez, desde la teoría de la transición, sea de carácter normativo. En este sentido, algunos analistas han trabajado en base a una serie de escenarios, sus consecuencias y maneras encauzar la transición por canales pacíficos.⁷⁰

Uno de ellos plantea la necesidad de construir la satisfacción china en base a la noción de *realignment* (realineamiento). *Grosso modo*, el realineamiento sería: *“...a policy designed to accomplish a fundamental and far-reaching objective – the*

⁶⁷ IKENBERRY, John, “The Rise of China and the Future of the West.” *Foreign Affairs*, (Ene/Feb 2008) p. 2.

⁶⁸ Este es un patrón histórico. Como señala Paul Kennedy: “...there is a noticeable ‘lag time’ between the trajectory of a state’s relative economic strength and the trajectory of its military/territorial influence.” KENNEDY, Paul, *The Rise and Fall of The Great Powers*, Vintage Books, New York, 1989, p. xxiii.

⁶⁹ No obstante, este escenario aún se vislumbra distante. La unipolaridad estadounidense está lejos de finalizar. Esta es una apreciación relevante. En la espera de la transición muchos fenómenos pueden acaecer que la aceleren, la ralenticen o la impidan.

⁷⁰ Vale aclarar que explícita o implícitamente, los analistas adeptos a la escuela de la transición suelen entender a China como un jugador insatisfecho. Lemke asume que China tiene capacidad para una transición y que además estaría insatisfecha con el status quo, augurando una alta posibilidad de conflicto. Pero la formulación de Lemke está sustentada sobre argumentos débiles. La razón de la insatisfacción sería: “*The PRC is labeled dissatisfied with the status quo because it is neither democratic nor market oriented.*” El argumento de la economía de mercado no es sólido. Los vínculos con la economía internacional son profundos y la utilización de herramientas de la economía internacional de mercado son extensivos. La conducta China en medio de la crisis asiática de 1997, en la que superpuso su prestigio por sobre los intereses inmediatos –en este caso la devaluación de la moneda- le ganó el respeto de todas las economías de mercado posicionándola como país responsable. Menos se sostiene el punto económico cuando es el propio Lemke, en otra publicación, quien señala que: “*The portion of the economy liberated of government control, although generating only 10 percent of GDP in 1999, is the engine of the growth that is responsible for China’s extraordinary economic performance and it will be the major factor propelling it into the next rung on the ladder of international power*” (TAMMEN, et al., op cit., p.157). Lemke acierta al afirmar que el régimen en Beijing no es una democracia. Pero aún así, ¿cuál es la relación entre tipo de régimen y satisfacción? Es posible argumentar que un estado democrático puede estar más fácilmente satisfecho; pero afirmar que uno no democrático siempre estará insatisfecho es arriesgado. Las implicancias del tipo de régimen en la insatisfacción del contendiente deberían ser estudiadas con mayor énfasis, aún así, la tesis de Lemke no es convincente. LEMKE, Douglas, “The Continuation of History: Power Transition Theory and the End of The Cold War.” *Journal of Peace Research* 34 (Feb. 1997), p. 34.

realignment and harmonization of the ruling coalitions in both countries."⁷¹ La idea por detrás es que el crecimiento económico, indefectiblemente atado a la iniciativa privada, debería propulsar una nueva clase de emprendedores que tenga una presión cada vez mayor sobre la toma de decisiones gubernamental en China. Según los autores: "*The expansion of the private sector will spur the growth and strength of business leaders with broader interests than those of the political-military authorities who have run China since the communist take over. The expectation is that these new business elite will have a heavy stake in orderly and predictable relations with their counterparts in other nations and that consequently they will apply their influence in national debates and decisions.*"⁷² Aún siendo esto verdad, los autores pierden claramente el rumbo argumentativo. No es posible confirmar que va a existir un cambio en la dinámica de toma de decisiones en el PCC. Tomando como ejemplo las reformas de 1978, si bien afirmativamente expandieron el abanico de posibilidades para el emprendimiento privado, la toma de decisiones no fue descentralizada y nada haría suponer que la profundización de la liberalización llevaría, *per se*, a un resultado distinto.⁷³

Por otra parte, el argumento conlleva es una visión miope y reduccionista de China. La puja intelectual post-reforma se ha vuelto en extremo compleja. Un ejemplo de esto es la fuerte voz neoconservadora, estatista y nacionalista que surge en el período posterior al segundo empuje de liberalización (post-1992). Corriente que, cuando menos, difiere de la postura liberal que identifican los autores. Las ideas nucleares giran en torno a la necesidad de un Estado fuerte, una sociedad cohesionada, y un vía China, en contraposición a la vía Occidental.⁷⁴ Si efectivamente se produce una apertura a las presiones sociales, el escenario político no se transforma automáticamente en una hegemonía de las posiciones liberales sino en una lucha entre diferentes grupos por imponer visiones disímiles.⁷⁵

⁷¹ TAMMEN, et al., op. cit., p. 158.

⁷² *Ibidem*, p. 160.

⁷³ Ver FEWSMITH, Joseph, *China Since Tiananmen: The Politics of Transition*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.

⁷⁴ Vía occidental asociada a argumentos como el de Francis Fukuyama en su archi-discutido *Fin de la Historia*. Ver *ibidem*, pp. 101-131.

⁷⁵ Para una preocupante versión de las consecuencias de las transiciones democráticas en la política internacional, véase: MANSFIELD, Edward y SNYDER, Jack, "Democratization and the Danger of War," *International Security* 20 (1995), pp. 5-38.

Esto no es más que una suerte de enfoque interdependentista. Parece un tanto extraño que se utilice dicho argumento desde la teoría de la transición. Si la interdependencia tiene la capacidad de transformar a China en un estado satisfecho, cómo se explica que en la Primera Guerra Mundial –la prueba *par excellence* de la teoría en base a la insatisfacción alemana-: “*Germany and Britain, each other’s secondbest customers, fought a long and bloody war.*”⁷⁶

A su vez, Estados Unidos tiene un importante rol para jugar en la década –variable esencial en un enfoque interdependentista- pero en última instancia, como señala el reconocido sinólogo, David M. Lampton: “*How the outside world responds to China’s rise in the short and medium term will importantly influence how China’s power is exercised in the long term, notwithstanding the fact that the most important determinant of China’s future international behavior will be its people and the domestic system they create.*”⁷⁷

El segundo argumento de carácter normativo gira en torno al control de los *flashpoints* territoriales.⁷⁸ El más relevante es, obviamente, Taiwán. Se trata de no dejar que un conflicto particular torne al contendiente insatisfecho. Si bien es un tema a tener bien presente –y que se discutirá más adelante- los *flashpoints* no entran parsimoniosamente en el análisis de la transición. La teoría se sustenta en procesos internos y en la relación entre contendiente y status quo, no en micro-problemas de seguridad que incluyan a terceros.

La tercer y última idea propone una reestructuración de la distribución de poder. Aquí se asume de plano un escenario con una China insatisfecha.⁷⁹ Según esta visión, de ser ése el escenario, a Estados Unidos no le quedaría más opción que buscar mantener la supremacía de poder, y así, la estabilidad. La metodología para

⁷⁶ WALTZ, Stephen, “Structural Realism After the Cold War,” *International Security* 25(2000), pp. 5-41.

⁷⁷ LAMPTON, David M., “China’s Rise in Asia Need Not Be at America’s Expense”, en SHAMBAUGH, David, ed., *Power Shift: China and Asia’s New Dynamics*, University of California Press, California, 2005, p. 308.

⁷⁸ Según Tammén et al., “*If relations between China and the United States are plagued by political and security quarrels and particularly by disputes over territory, U.S. business will not risk investment in China. This will...deny the benefits of interlocking business communities exercising restraint within each political system.*” En TAMMÉN, et al., op cit., p. 167. Es clara la relación con la dinámica de interdependencia. Si los temas de seguridad dominan la agenda, los efectos positivos de la interdependencia difícilmente primen y por ende se corre un alto riesgo de potenciar la insatisfacción china.

⁷⁹ “...how should the United States respond to the worst-case scenario where: (a) China does not respond to efforts encouraging its full and open participation in the current international system; (b) China’s growth rate threatens to overtake the United States in power; and (c) China, for whatever reasons, remains a dissatisfied challenger?” TAMMÉN, et al., op cit., p. 175.

lograr esto no es inesperada: *“The United States...is the leader of a great international coalition. Augmentation of this Alliance offers the United States a potent device to head off the Chinese challenge.”*⁸⁰ Siguiendo esta línea argumentativa, los aliados a consolidar son: Europa, Rusia, India y otra serie de países atraídos por una estrategia de *“catch all”* en base a acuerdos económicos bilaterales y multilaterales. Esta propuesta tiene varios problemas. En primer lugar la razón por la que las medianas potencias deberían aliarse a Estados Unidos en contra de China es difusa. De estar China insatisfecha, el gran perdedor sería Estados Unidos, no Europa ni Rusia. En segundo lugar hay una inconsistencia de tiempo. Cómo darse cuenta en qué momento dejar las iniciativas de *engagement* – interdependencia- para pasar a una gran coalición anti China.

Del análisis anterior se desprende la dificultad y poca utilidad de la aplicación de la teoría de la transición clásica al ascenso de China. Ante esta situación, los analistas se han abocado a estudios normativos en base a la teoría. Este último impulso, como se demostró antes, tampoco es muy prometedor.

* * * * *

El ascenso de China se presenta como un fenómeno más complejo y menos determinista de lo que parecen entender los analistas de la transición de poder. A continuación se analizan una serie de características básicas del mismo, para luego pasar a la problematización desde el enfoque de la insatisfacción por amenaza.

En el ámbito económico-comercial el desempeño chino a partir de las reformas iniciadas por Deng Xiaoping a finales de la década de 1970 ha sido espectacular. No obstante, no es posible disociar este crecimiento del orden actual. El libre comercio, la apertura de mercados y normas relativamente claras en el sistema económico internacional han permitido el meteórico progreso chino. Según Ikenberry: *“the Western order is built around rules and norms of nondiscrimination and market openness, creating conditions for rising states to advance their expanding economic and political goals within it...In the Western system, the barriers to economic participation are low, and the potential benefits are high. China has already discovered the massive economic returns that are possible by operating within this open market system.”*⁸¹ Los objetivos económicos de la China

⁸⁰ Ibidem., p. 175.

⁸¹ IKENBERRY, op cit., p. 3.

post Deng Xiaoping parecen haber sido conseguidos con creces siguiendo las reglas de juego del status quo y no es realista imaginar un desempeño similar fuera del mismo. Considerar a la China de hoy -pujante y expandida económica y comercialmente por todo el orbe- insatisfecha en este ámbito es no entender al gigante oriental. Bajo este orden ha podido avanzar de manera impensada para una nación que poco antes estaba sumergida en la irracionalidad ideológica del *Salto Adelante*, la colectivización, la *Campaña de las Cien Flores* y la *Revolución Cultural*. No es posible entender la coyuntura china si no se comprende la relevancia de su incorporación al sistema internacional. A partir de la década del ochenta los chinos no *se fijan en el color del gato, mientras cace ratones* –como dijo Deng. Aunque sería más acertado afirmar que el color del gato elegido no ha hecho más que satisfacer sus objetivos.⁸²

China puede hacerse escuchar en el actual orden. La red de instituciones internacionales permite la consecución de diversos objetivos a través de la negociación. Como miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; participando activamente en la OMC; y como parte activa del entramado institucional asiático, China ha demostrado una capacidad llamativa para operar en el marco multilateral –esencialmente a partir de la década del noventa.⁸³ No se debe confundir este argumento con un liberalismo institucionalista a la manera de Ikenberry o Keohane aplicado *in totum*. Una China revisionista difícilmente sería contenida por las instituciones internacionales. Aún así, la posibilidad de encauzar algunas metas por vías políticas y de negociación –mecanismo que no existía en transiciones como la de la Alemania Wilhelmina- es una interesante herramienta para disminuir la tensión en una posible transición de poder.

Por último, se debe hacer mención al proceso de expansión diplomática con miras, esencialmente, a la búsqueda de recursos naturales y nuevos mercados que permitan mantener el ritmo de la economía. El status quo ha sido en extremo beneficioso en este aspecto. El sustancial incremento de la relación comercial y diplomática con África, América Latina y gran parte de los países exportadores de recursos energéticos se ha llevado a cabo sin presiones externas. El orden actual

⁸² Vale la pena agregar que uno de los pilares de la legitimidad del régimen de Beijing es el crecimiento económico. Si se saliese del camino del crecimiento, la relación entre la sociedad civil y el gobierno comunista se vería afectada hasta niveles difíciles de imaginar hoy en día.

⁸³ GOLDSTEIN, *Rising to the Challenge: China's Grand Strategy and International Security*, Stanford University Press, Stanford, California, 2005, pp. 124-5.

permite que China se expanda en busca de sus intereses de manera natural y sin grandes contratiempos. Especialmente en su propia región. Cien años antes, la expansión alemana era vista con malos ojos por el status quo, además de ser cuasi-impracticable. Situación que un reconocido académico denominó “*born encircled*”.⁸⁴ En aquel orden primaba la estructura colonial, cada centímetro que una potencia se expandía, era un centímetro perdido por otra. El orden actual está estructurado de manera muy distinta. Consecuentemente, la expansión china ha tomado un carácter, y recibido una reacción, por cierto muy disímil.

Más que presentarse como un contendiente revisionista, la Republica Popular China estaría enfocada en ciertos objetivos que el orden puede proveerle o dejar que ella los busque sin entrometerse peligrosamente. Ahora bien, como se remarcó anteriormente, el ascenso chino es un fenómeno complejo y estos factores que presentarían una suerte de satisfacción china con el orden son sólo una cara de la moneda.

Insatisfacción por amenaza y el ascenso chino

“Cuando China despierte, el mundo temblará”

Napoleón Bonaparte

Si Napoleón tenía razón y el mundo –léase Estados Unidos- tiembla –está insatisfecho por amenaza- ante el inminente ascenso de China, siguiendo el modelo de insatisfacción por amenaza, el futuro puede tornarse poco promisorio. La otra arista del enfoque se podría integrar con una pequeña deformación de la sentencia del corso: *“Cuando China despierte, ¿China temblará?”*

Desde la perspectiva de la insatisfacción por amenaza el conflicto puede devenir de un estado contendiente o dominante –o ambos- insatisfecho por amenaza. La satisfacción que Beijing parece mostrar con respecto al orden puede pasar a un segundo plano si la percepción que tiene sobre el estado dominante se volviera amenazante hasta un punto intolerable. A su vez, no habría que descartar una transformación radical de la paz esperada si el estado dominante percibiera sus intereses severamente amenazados por la transición.

Las causas de la insatisfacción por amenaza emanan de las tres variables señaladas supra: cercanía geográfica, capacidades ofensivas e intenciones ofensivas. Las dos primeras corresponden a datos corroborables empíricamente.

⁸⁴ Cita de Calleo en KENNEDY, *Rise and Fall of the Great Powers...*, p. 213.

Las intenciones requieren un estudio más pormenorizado. No sólo tienen la relevancia de ser el factor cualitativo sino que deben ser analizadas de manera *ad hoc*, relacionándolas con los intereses específicos de cada estado en cuestión.

Más allá de los avances tecnológicos la geografía no ha dejado de ser una cuestión de primera relevancia. La distancia, o en palabras de Mearsheimer: “*the stopping power of water*”,⁸⁵ que separa a Estados Unidos de China es, sin lugar a dudas, una variable pacificadora. Según Robert Ross, Asia Oriental presenta una estructura bipolar, con China como el poder continental dominante⁸⁶ y Estados Unidos –sin perjuicio de seguir siendo el polo más poderoso a nivel mundial- como la potencia marítima. Establecidas estas dos áreas de influencia la región permanecería estable mientras los polos no trataran de romper el equilibrio.⁸⁷ Los intereses de los estados suponen, según el autor, que ése es el escenario más probable.⁸⁸ La geopolítica –distancia y estructura bipolar- no aparece como un factor que incentive la insatisfacción por amenaza. El contraste de la relación sino-estadounidense con la transición entre Gran Bretaña y Alemania es interesante. Más que una transición a nivel global, la que sufrieron Gran Bretaña y Alemania a principios del siglo XX fue una transición regional. Necesariamente más acuciante que la transición entre, por ejemplo, Estados Unidos y el Reino Unido que sí era a nivel global. Parecería ser que hay una diferencia cualitativa entre transiciones en distintos sistemas (regionales vs. globales).⁸⁹

No hay dudas sobre la potencialidad de amenaza norteamericana en cuanto a capacidad ofensiva. Con el ejército más poderoso del mundo –por lejos- y la viabilidad de aplicar su poder en cualquier rincón del globo, la importancia de esta

⁸⁵ MEARSHEIMER, John J., *The Tragedy of Great Power Politics*, Norton, New York, p. 114.

⁸⁶ Ross niega el concepto del “ascenso de China.” Para el autor: “*China is not a rising power but an established regional power.*” ROSS, Robert, “The Geography of Peace: East Asia in the Twenty First Century”, en BROWN, Michael, et al., eds., *The Rise of China*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2000, p. 169.

⁸⁷ Como señala Ross: “*Twenty-first-century U.S.-China bipolarity should be relatively stable and peaceful, in part because geography reinforces bipolar tendencies toward stable balancing and great power management of regional order.*” Ibidem, p. 183.

⁸⁸ Sin erosionar el argumento sustantivamente, los intereses chinos en potencial marítimo son dignos de ser seguidos de cerca. Para el más reciente hecho de incremento en poder naval de Beijing véase: PILLING, David, “China Flexes New Economic Muscle at Sea”, *Financial Times*, disponible en la web: <http://www.ft.com/cms/s/0/c467c848-2f63-11de-a8f6-00144feabdc0.html>. Sin embargo, Ross sostiene que: “*by 2025 China could at best develop a ‘luxury fleet’ similar to that developed by the Soviet Union in the latter stage of the Cold War.*” Flota que poco podría hacer frente al imponente poderío naval estadounidense. Ibidem, p. 192.

⁸⁹ Jack Levy expone esta idea de manera convincente. LEVY, Jack S., “Power Transition Theory and the Rise of China,” en ROSS, Robert S., y FENG, Zhu, *China’s Ascent: Power, Security, and the Future of International Politics*, Cornell University Press, Ithaca, 2008, pp. 11-33.

variable, como factor de permanente preocupación, es total para China. La visión estratégica del Ejército de Liberación del Pueblo (ELP; nombre con el que se conoce al ejército chino, sin dudas un actor central en la política china) ilustra el punto anterior.⁹⁰ En su escenario de seguridad Estados Unidos se mantiene como la amenaza más relevante.⁹¹

Las capacidades ofensivas son un factor dinámico y relativo. Hoy en día China no representa una amenaza militar para Estados Unidos. Pero si su crecimiento se mantiene, sería difícil que el desarrollo armamentista no creciera paralelamente. Incluso, como afirma Ikenberry, ya lo está haciendo: “*China’s military spending has increased at an inflation-adjusted rate of over 18 percent a year.*”⁹² La modernización y ampliación del ELP se tornó significativa a partir de los 1990’s, impulsada, entre otras variables, por la demostración del poderío militar estadounidense en la Guerra del Golfo de 1991 y a finales de la misma década, por el accionar bélico en la ex Yugoslavia.⁹³ Los generales chinos entendieron que tanto la estrategia como el material bélico deberían sufrir homéricas reformas para acompañar el status que en otros ámbitos iba consiguiendo el país. En términos relativos, el poderío militar estadounidense sigue siendo sensiblemente superior. No obstante, la modernización del ELP supone que Estados Unidos no tendría la capacidad de dominar a China fácilmente en conflictos limitados y convencionales.⁹⁴ Este tema promete ser una fuente de preocupación para Estados Unidos.⁹⁵

Los factores que pueden afectar la última variable, las intenciones ofensivas, son diversos y difíciles de describir en un espacio tan acotado. Sin embargo, y empezando por el análisis desde la posición china, es tentador buscar algunas

⁹⁰ Sobre el ELP véase: SHAMBAUGH, David, *Modernizing China’s Military: Progress, Problems, and Prospects*. University of California Press, Berkeley, 2002.

⁹¹ Sobre las amenazas centrales para el ELP véase el excelente artículo: SHAMBAUGH, David, “China’s Military Views the World: Ambivalent Security”, en BROWN, et al. eds., op cit., pp. 105-132.

⁹² IKENBERRY, op cit., p. 2.

⁹³ Existe un acalorado debate en torno a las cifras “oficiales” y a las “reales” en términos de gasto militar. Según Goldstein: “*Figures on China’s military spending ranged from the low official report of about \$8 billion to foreign estimates well in excess of \$50 billion.*” GOLDSTEIN, op cit., p. 54, nota al pie 16.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 68.

⁹⁵ La importancia del poder relativo se incrementa en estudios que lo relacionan con las intenciones ofensivas. Como señala Robert Sutter: “*...continued anti-U.S. tendencies in Chinese policy...are currently held in check by circumstances, especially the predominance of U.S. power and influence in Asia...China’s strategy in Asia is contingent and U.S. power and policies play a large role in determining Chinese policy.*” SUTTER, Robert, “China’s Regional Strategy and Why It May Not Be Good for America”, en SHAMBAUGH, ed. op cit, p. 292.

hipótesis en el ámbito de acciones específicas norteamericanas para limitar o impedir el ascenso chino.

En primer lugar, la amenaza podría surgir del ámbito económico. Si Estados Unidos dejara de respetar las normas del orden con respecto a China; tratara de excluirla del sistema o de disminuir los beneficios que esta última obtiene del status quo, la amenaza sería explícita. Ikenberry discute conceptos cercanos a esta idea: *"It is also to make sure that the order does not fragment into an array of bilateral and 'minilateral' arrangements, causing the United States to find itself tied to only a few key states in various regions. Under such a scenario, China would have an opportunity to build its own set of bilateral and 'minilateral' pacts. As a result the world would be broken into competing U.S. and Chinese spheres."*⁹⁶ Si la actual inserción y desarrollo chino dentro del sistema peligrase, y a su vez este peligro se viera vinculado con iniciativas estadounidenses, la sensación de amenaza incrementaría sustancialmente.⁹⁷

Por otro lado, la disminución en la eficiencia de los organismos multilaterales como foro político efectivo para la búsqueda de intereses nacionales puede ser un factor de amenaza. Más aún si deriva en un mayor unilateralismo estadounidense. Si los canales multilaterales dejan de dar réditos tangibles, pero además demuestran ser nulos a la hora de restringir el poder norteamericano, China se va a sentir más insegura y amenazada. La respuesta más probable es que Beijing comience a actuar de forma incrementalmente unilateral, asertiva y agresiva en la búsqueda de sus intereses. Como señala una autoridad en el tema:

"The Chinese defense White paper in 2000 went further still in describing China's increasingly troubled view of the international and regional security situation, especially with respect to the United States. The document noted that factors for instability in the world have "markedly increased" and that the world is "far from peaceful." Hegemonism and power politics were signaled out more pointedly: "Certain big powers are pursuing 'neo-interventionism'...and neo-economic colonialism...and some countries have purposely undermined the authority

⁹⁶ IKENBERRY, op cit., p. 5.

⁹⁷ Como era de esperar, coaliciones anti-China ya se han formado en el escenario político estadounidense; azuzadas, básicamente, por el éxito económico chino. Como argumentan Tammen, et al. *"The United States should assist in the expansion of the Chinese private sector and encourage the development of a powerful Chinese business class...This will not be easy to do...support for increasing the economic power of China is a controversial policy that faces powerful American domestic opposition."* TAMMEN, et al., op cit. p. 158.

of the United Nations...The United States was attacked as a 'certain country' that continues to develop and introduce national and theater missile defense (TMD); seeks to enlarge military blocks, strengthen military alliances, and increase its military superiority; tries to strengthen its military presence in East Asia; and is the 'root cause' for the tension across the Taiwan Strait."⁹⁸

Los últimos *white papers* aparecen un tanto menos negativos. No obstante, muchas tendencias que informan el *paper* del 2000 son muy profundas – incrementadas por eventos como la invasión a Irak en el 2003- como para desaparecer a corto plazo. Más relevante aún que el devenir de los canales institucionales es la conducta estadounidense en el mundo y las percepciones chinas de la misma.

La diplomacia y política de alianzas en Asia es un tema sensible en la definición del ascenso chino. Los beneficios del involucramiento estadounidense en la región se han transformado en una idea extendida en la comunidad de analistas y académicos. Esencialmente en relación a la disminución de dilemas de seguridad, carreras armamentistas y posibilidad de estallido de conflictos –siendo el caso paradigmático: Taiwán.⁹⁹ No obstante, esta estrategia debería tener límites bien establecidos. A medida que China vaya aumentando su poder e influencia en la región, sus intereses irán incrementándose. Si China se enfrenta un escenario de cercamiento hostil –o si así lo percibiera- por una coalición liderada por Estados Unidos, su sensación de insatisfacción por amenaza aumentaría y con ella las chances de un conflicto. Un realista tendría muy presente la estrategia de ligarse con vecinos menos poderosos que China para establecer un balance de poder en la región. Fue ésta la razón por la que Henry Kissinger “jugó la carta China” a comienzos de los setenta en relación a la URSS. El establecimiento de alianzas asiáticas, dejando por fuera a Beijing, crearía una percepción de amenaza significativa en el contendiente.¹⁰⁰ La relación con Japón; la alianza estratégica con India;¹⁰¹ la estricta garantía de seguridad a Taiwán, entre otras, son prueba de la relevancia que este tema puede llegar a tener –o incluso ya estar teniendo- desde

⁹⁸ GILL, Bates, “China’s Evolving Regional Security Strategy,” en SHAMBAUGH, David, ed., op cit. p. 247.

⁹⁹ Para el caso específico de la alianza con Japón, véase: CHRISTENSEN, Thomas J., “China, the U.S.-Japan Alliance, and the Security Dilemma in East Asia”, en BROWN, et al. ed., op cit, pp. 135-166.

¹⁰⁰ Más aún si éstas toman un carácter militar.

¹⁰¹ La relación con India tiene a la energía nuclear como argumento medular, lo que la hace aún más preocupante frente a Beijing.

la visión china. Resumiendo: el éxito del involucramiento estadounidense en la región depende de un frágil equilibrio entre no ser tan asertivo como para amenazar los intereses chinos y tener la relevancia para minimizar la peligrosidad de los *flashpoints* y problemas de seguridad en la región.¹⁰²

Como se señaló antes, plantearse el accionar del dominante es esencial para el estudio de los períodos de transición de poder. Kim y Morrow reafirman lo anterior: “*We do not ask the question of why dominant states do not crash nascent challengers far in advance of their rise to power. The literature, to our knowledge, has never adressed this question.*” La capacidad del dominante para iniciar la guerra, o más probablemente, un contexto propicio para el conflicto, no puede ser dejada de lado.¹⁰³

La manera en que Estados Unidos entienda las intenciones chinas podría inclinar la balanza hacia una insatisfacción por amenaza de parte del dominante. Substancialmente peligroso sería que Estados Unidos percibiera una China que pretende modificar el orden de forma que lo desfavorezca una vez ocurrida la transición. La incertidumbre con respecto al escenario posterior a la transición de poder es la causa estructural que permite la amenaza; sustentada, a su vez, en las tres variables causales. Esta idea se puede rastrear en varias escuelas de política internacional, incluso aquellas alejadas de la *Realpolitik*. Por ejemplo, Ikenberry, autor con un enfoque resueltamente liberal, comenta: “*U.S. dominance will eventually end. U.S. grand strategy, accordingly, should be driven by one key question: What kind of international order would the United States like to see in place when it is less powerful?*”¹⁰⁴ Para Ikenberry, aún creyendo en la satisfacción china hacia el status quo –como se pudo ver en las citas utilizadas *supra*–, la incertidumbre sobre el orden futuro es un elemento primordial. Un realista como Mearsheimer partiría del mismo punto, aunque sus recomendaciones serían,

¹⁰² Evitar el estallido de los *flashpoints* no es un tema menor. Recuérdese que la Primera Guerra Mundial comenzó por un evento periférico y que poco tenía que ver con una transición de poder en el sistema internacional: el asesinato del Archiduque Francisco Fernando.

¹⁰³ Autores como Copeland van un poco más allá: “*it is the dominant and declining state that initiates war.*” Se esté o no de acuerdo, el estudio de Copeland desafía el saber convencional, demostrando la relevancia del dominante en la interacción que puede derivar en una guerra. COPELAND, Dale C., “Neorealism and the myth of bipolar stability: Toward a new dynamic realist Theory of war,” *Security Studies* 5, p. 54.

¹⁰⁴ IKENBERRY, op cit., p. 6.

cuando menos, muy distintas.¹⁰⁵ Para el dominante el factor más relevante en la incubación de una insatisfacción por amenaza sería el miedo a un status quo post-transición severamente perjudicial para sus intereses. Mientras la incertidumbre siga siendo uno de los pilares de la política entre estados el dominante va a tener algo que decir, y este algo puede, por cierto, modificar el tipo de transición que tenga lugar.

En el caso estadounidense, la percepción de las intenciones chinas aparece aún muy borrosa. A fines de los noventa el *China Flashpoint* era una hipótesis de conflicto de moda. Sin embargo, con el ataque del 11 de Septiembre el terrorismo islámico opacó a China, quitándole protagonismo militar-estratégico. A su vez, la consistente retórica desde Beijing sobre su “*peaceful rise*” ha tenido, en mayor o menor grado, algún impacto y es un elemento pacificador.¹⁰⁶ A medida que China se acerque a la paridad de poder la percepción de amenaza desde Washington podría incrementar significativamente, impulsada por numerosas variables. El *quid* de la cuestión estará en el tipo y el volumen de demandas que China lleve adelante en relación al dominante.

Aunque en el caso sino-estadounidense es poco probable, no se puede descartar un ataque preventivo del estado hegemónico generado por una insatisfacción por amenaza.¹⁰⁷ Aún si el estado dominante no llegara a “tirar la primera piedra,” de estar amenazado, seguramente tomaría medidas para paliar esa situación. Jack Levy sostiene que existen dos caminos hacia una guerra por el temor a las intenciones del oponente. El primero es un ataque militar directo y preventivo. El segundo sería un camino indirecto en donde el estado amenazado toma una serie de decisiones para paliar la amenaza, dando pie a un espiral de

¹⁰⁵ Para Mearsheimer, de mantenerse el ascenso chino, la tensión, y posiblemente el conflicto, serían casi inevitables. Véase MEARSHEIMER, op cit., pp. 360-402, y MEARSHEIMER & BRZEZINSKI, “Clash of the Titans”, *Foreign Policy*, {online} Disponible en: http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=2740.

¹⁰⁶ Vale señalar que la influencia real del *peaceful rise* en la política exterior de Beijing no es clara y no tiene porqué tomarse como completamente veraz. La advertencia de Mearsheimer debe estar presente en algún rincón del Salón Oval: “*a state bent on agresión is likely to emphasize its peaceful goals while exaggerating its military weakness, so that the potential victim does not build up its own arms and thus leaves itself vulnerable to attack.*” MEARSHEIMER, op cit., p. 38.

¹⁰⁷ La disuasión nuclear es una de las razones –no aceptada por los teóricos de la transición- que inhiben un ataque preventivo. La decisión de ir a una guerra debe pasar antes por un mínimo análisis de costo-beneficio. Los enormes riesgos de involucrarse en una guerra que puede llevar a una escalada nuclear es un factor disuasivo a tener en cuenta. LEVY, *Power Transition Theory and the Rise of China...op cit.*, pp. 25-26.

hostilidad que puede terminar en la guerra.¹⁰⁸ Estas medidas serían similares a las razones que se expusieron *supra* como causales de una insatisfacción por amenaza china –alianzas de seguridad en Asia; competencia económica exacerbada y fuera de las normas de orden; accionar fuera de los canales multilaterales- pudiendo generar una situación de características cíclicas o lo que Jervis llama “*Spiral Model*”. Según el mismo autor: “*The desire for security may also lead states to weaken potential rivals, a move that can create the menace it was designed to ward off. For example, because French statesmen feared what they thought to be the inevitable German attempt to regain the position she lost in World War I, they concluded that Germany had to be kept weak. The effect of such an unyielding policy, however, was to make the Germans less willing to accept their new position and therefore to decrease France’s long run security.*”¹⁰⁹ Una actitud similar de Estados Unidos –impulsada por un sentimiento de amenaza- hacia China podría disparar una insatisfacción por amenaza en el ascendente, inexistente hasta el momento –o reforzarla si ya estaba presente. Ambos estados insatisfechos por amenaza establecerían un escenario estructural inmejorable para la tensión y la conflictividad.¹¹⁰

Conclusión

La teoría de la transición de poder se presenta como un buen punto de partida para analizar el ascenso de China. Su foco en los grandes poderes; las dinámicas y transiciones en la jerarquía internacional y las causas de la guerra sistémica tienta al analista a utilizarla en su intento de comprender el futuro del sistema internacional. Sin embargo, como se ha cuestionado durante el trabajo, los problemas internos de la transición (inconsistencias teóricas y problemas empíricos) sumado a la particularidad del ascenso chino –un contexto sumamente distinto al europeo de principios del siglo XX- dificultan su utilidad.

Partiendo de las dificultades del programa de la transición se plantearon una serie de herramientas alternativas enfocadas, *grosso modo*, a la reincorporación del dominante en los análisis y a un pasaje de la relación

¹⁰⁸ LEVY, Jack S., “Misperception and the Causes of War: Theoretical Linkages and Analytical Problems.” *World Politics* 36, pp. 76-99.

¹⁰⁹ JERVIS, op cit., p. 66.

¹¹⁰ Retomando a Waltz, si la estructura es propicia para el conflicto, cualquier accidente puede causar la guerra. Como concluía Rousseau: “*That among particularities accidents occur is not accidental but a necessary.*” WALTZ, op cit., 2001, p. 182.

contendiente-status quo hacia la díada contendiente-dominante como núcleo analítico. De aquí surge el concepto de insatisfacción por amenaza, noción que permite tratamientos más holísticos y menos deterministas que la teoría de la transición de poder. Para finalizar el trabajo se señalan a continuación algunos apuntes normativos tentativos.

A partir de 1938 el concepto de *apaciguamiento* se ha transformado en un anatema en la literatura de la política internacional. No es acertado generalizar esta idea. El *apaciguamiento* es una estrategia de política internacional neutral, sin un resultado predeterminado, y que no se puede separar de la interacción entre los estados –en este caso la díada contendiente-dominante.¹¹¹ Si las demandas chinas son limitadas una política de *apaciguamiento* y *engagement* a su ascenso debería ser la estrategia de Estados Unidos. En el caso de que China se presente revisionista y las demandas al dominante y su orden sean irreconciliables las estrategias no podrían variar mucho del intento de *engagement*. Como señala Shambaugh: “*The potential costs of not...(trying an engagement)...are too high.*”¹¹²

China por su parte debe evitar crear una insatisfacción por amenaza en Estados Unidos a la manera de una profecía auto cumplida, transformando, con la ayuda de sus propias políticas, a Estados Unidos en un contendiente amenazante. China parece entender esto y su retórica de “*peaceful rise*” se puede ubicar como una estrategia para no inducir una insatisfacción por amenaza en el dominante. Según Jervis: “*Reciprocation is invited and is likely to be forthcoming because the initiative not only reduces the state’s capability to harm other but also provides evidence of its friendly intentions.*”¹¹³ El “*Spiral Model*” se podría aplicar a la inversa, colaborando en la construcción de un ascenso pacífico.

El ascenso de China promete ser el fenómeno más relevante de la política internacional en los años venideros. Las esperanzas de una transición pacífica están solidamente fundamentadas. Pero las amenazas y los peligros -y sus

¹¹¹ La magnitud y consecuencias del *apaciguamiento* de los años treinta ha manchado para siempre el nombre de esta política. Pero en concreto, su éxito -o no- depende de las intenciones de quien es *apaciguado*. Como señala Powell: “*Had German demands been limited, appeasement might very well have averted an unnecessary war. As it turned out, those ambitions were not limited, and Britain and France declared war on Germany.*” POWELL, Robert. *Uncertainty, Shifting Power, and Appeasement. American Political Science Review* 90, p. 746.

¹¹² SHAMBAUGH, “*Containment or Engagement of China?: Calculating Beijing’s Responses,*” en BROWN, et al., *op cit.*, p. 236.

¹¹³ JERVIS, *op cit.*, p. 82.

inmensos costos- son una sombra que seguirá atada al proceso de cambio en el sistema. El horizonte no aparece desesperadamente negativo –el optimismo debe ser mantenido e incentivado. No obstante, de manera un tanto decepcionante, vale aclarar que más allá de alguna tentativa normativa las políticas y la voluntad no son nunca suficientes. Factores exógenos a la racionalidad estatal podrían llevar al sistema a un conflicto hegemónico en el proceso de transición. De todos modos, intentar limitar estos “accidentes” es una tarea suficientemente relevante como para ser llevada adelante con entusiasmo.

Bibliografía

BOURNE, Kenneth, *Britain and the Balance of Power in North America: 1815-1908*, Berkeley, University of California Press, 1967.

BROWN, Michael, et al., eds., *The Rise of China*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2000.

CHAN, Steve, *China, the U.S., and the Power Transition Theory: A Critique*, Routledge, New York, 2008.

DOYLE, Michael, *Ways of War and Peace*, W. W. Norton, New York, 1997.

FEWSMITH, Joseph, *China Since Tiananmen: The Politics of Transition*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.

GILBERT, Martin, *Churchill*, Emecé, Buenos Aires, 1995.

GILPIN, Robert, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1981.

GOLDSTEIN, *Rising to the Challenge: China's Grand Strategy and International Security*, Stanford University Press, Stanford, California, 2005.

GULICK, Edward, *Europe's Classical Balance of Power*, W.W. Norton, 1967.

HOWARD, Michael, *Empires, Nations and War*, Spellmount Classics, Gloucestershire, 2007.

JERVIS, Robert, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton University Press, New Jersey, 1976.

KAGAN, Robert, *Dangerous Nation: Americas Place in the World from its Earliest Days to the Dawn of the twentieth Century*, Knopf, New York, 2006.

KENNEDY, Paul, *The Rise and Fall of The Great Powers*, Vintage Books, New York, 1989.

KENNEDY, Paul, *The Rise and Fall of British Naval Mastery*, Penguin Books, London, 2001.

KISSINGER, Henry, *Diplomacy*, Simon and Schuster, New York, 1994.

KUGLER, Jacek, LEMKE, Douglas, *Parity and War: Evaluations and Extensions of the War Ledger*, University of Michigan Press, Michigan, 1996.

MEARSHEIMER, John J., *The Tragedy of Great Power Politics*, Norton, New York, 2001.

ORGANSKI, A.F.K. y KUGLER, Jacek *The War Ledger*, University of Chicago Press, Chicago, 1980.

ROSS, Robert S., y FENG, Zhu, *China's Ascent: Power, Security, and the Future of International Politics*, Cornell University Press, Ithaca, 2008.

SHAMBAUGH, David, *Modernizing China's Military: Progress, Problems, and Prospects*. University of California Press, Berkeley, 2002.

SHAMBAUGH, David, ed., *Power Shift: China and Asia's New Dynamics*, University of California Press, California, 2005.

TAMMEN, Ronald, et al., *Power Transitions: Strategies for the 21st Century*, Chatham House, New York, 2000.

WALTZ, Kenneth, *Man the State and War*, Columbia University Press, New York, 2001.