

# Las potencias en ascenso y el equilibrio del poder en el siglo XXI\*

*T. V. Paul*

## Introducción

Conforme avanza la segunda década del siglo XXI, la política internacional se adentra en un proceso de transformación importante; el deterioro de la economía estadounidense y el simultáneo ascenso de China y otros países, entre ellos India y Brasil, como nuevas sedes de poder económico han sacudido el sistema internacional de la Posguerra Fría, dominado por Estados Unidos. Desde 2009 y hasta el momento, los países en ascenso han conseguido eludir la crisis financiera y han surgido como economías más fuertes. Si las proyecciones sobre sus tasas de crecimiento se mantienen, podrían convertirse en economías de primer orden, e incluso en importantes actores políticos en el sistema internacional emergente. Rusia, cuyo poder disminuyó considerablemente al final de la Guerra Fría, también ha probado tener cierta capacidad para reafirmarse, debido en buena medida a las ganancias generadas por el incremento en los precios de los hidrocarburos y a la activa diplomacia encabezada por Vladimir Putin y su sucesor, Dmitry

---

\* Traducción de Rafael Segovia. Celorio Morayta, Servicios Especializados de Idiomas.

Medvédev. Sin embargo, llama la atención la ausencia de políticas claras de equilibrio de poder por parte de estos países, lo cual difiere de sus políticas en épocas anteriores. Cabe entonces preguntarse: ¿permanecen simplemente cruzados de brazos frente a los cambios en el sistema internacional? ¿Cuáles son las estrategias que las potencias en ascenso y Estados Unidos, como poder hegemónico, han adoptado en la política mundial contemporánea? ¿Podrán estas políticas crear las condiciones idóneas para una paz duradera en el sistema internacional emergente?

Desde mi punto de vista, en un esfuerzo de adaptación al cambio de circunstancias, las potencias emergentes y Estados Unidos han modificado cuidadosamente sus estrategias de seguridad en la nueva era. Buscan alcanzar un equilibrio limitado, esto es, un “equilibrio suave del poder” (*soft balancing*) y establecer compromisos diplomáticos, como parte de una estrategia más general que los asegure a todos contra posibles enfrentamientos directos entre sí (*hedging strategy*). Intentan, de esta manera, afrontar el problema de la transición de poder sin recurrir realmente a una política de “equilibrio duro” (*hard balancing*), que implicaría una escalada armamentista y la conformación de alianzas. Estos cambios en las grandes estrategias de las potencias emergentes son en cierta manera algo único, aunque buena parte se asocian con la incertidumbre que genera la naturaleza singular de la transición del poder en el sistema internacional contemporáneo. Esta transición está en curso y resulta difícil, no sólo para los estudiosos, sino también para los responsables de la política, predecir los contornos del sistema internacional emergente, o qué tan fácil será que las nuevas potencias y las ya existentes encuentren un acomodo viable. Hasta este momento, el proceso de acomodamiento de las potencias emergentes ha tenido cierto éxito, al menos en el ámbito institucional, ejemplo de ello es el G20.

Entre las causas del comportamiento, hasta cierto punto benigno y precavido de las potencias emergentes y el poder hegemónico, se encuentran las siguientes:

—La incertidumbre con respecto a las capacidades e intenciones de las potencias emergentes.

—La globalización económica y una interdependencia más profunda entre ellas.

—La disponibilidad de foros institucionales en los que pueden resolverse las disputas que surgen periódicamente entre ellas.

—La relativa pérdida de importancia del territorio como fuente de riqueza y de poder.

—El surgimiento de actores no estatales como amenazas para todos los Estados.

—La situación actual de la tecnología militar, que favorece la defensa y la disuasión más que las políticas ofensivas.

—Las normas del nacionalismo y los principios de no intervención e integridad territorial, que ponen freno a una potencia que intente volverse expansionista.

El primer factor que se analizará es la *incertidumbre en cuanto a las capacidades* de los diferentes actores que aparecen como líderes en el sistema internacional. Aunque Estados Unidos sigue siendo la potencia mundial dominante, en especial en el terreno militar, su poder económico, tras el breve *boom* posterior a la Guerra Fría generado, en gran medida, por la revolución tecnológica de la información, ha ido en declive. Hoy en día otros países ganan espacios rápidamente. La crisis financiera de 2009 trastornó de manera considerable el modelo de capitalismo estadounidense. El producto interno bruto de China y de India ha crecido a un ritmo de ocho a nueve puntos porcentuales anualmente. Aunque China pueda tardarse al menos una década en alcanzar las dimensiones de la economía de Estados Unidos con la tasa de crecimiento actual, el hecho es que la pro-

longada crisis financiera ha desafiado a la invencible economía estadounidense. No obstante, las potencias emergentes no perciben la necesidad ni se sienten aún con la capacidad para desafiar a Estados Unidos frontalmente, debido a la incertidumbre que tienen sobre sus propias capacidades.

El segundo factor, la *intensificación de la globalización económica*, ha permitido que los países sean más interdependientes que en cualquier otro momento de la historia. A medida que las principales economías se vinculan más entre sí, también se hacen patentes las limitaciones de las sanciones coercitivas y de los recursos militares para resolver disputas. Esta fuente de restricciones se explica mediante la teoría liberal, de acuerdo con la cual mientras mayor sea la interdependencia económica de los países, menores serán las probabilidades de una guerra entre ellos.

El tercer factor, la *disponibilidad de foros institucionales* en los que se puedan dirimir disputas, alude a que hoy se cuenta con más organismos y foros de concertación que sugieren nuevas formas de entendimiento entre los Estados y disposición a resolver desacuerdos, presentar sus posiciones o establecer bases de cooperación y de regulación. En lugar de optar por la confrontación directa se observa con mayor frecuencia que los países recurren a foros institucionales, regionales o internacionales, como una manera indirecta de equilibrio del poder, en el entendido de que las instituciones representan una limitación al poder y al comportamiento indeseado de los Estados.

El cuarto factor, la *relativa pérdida de importancia del territorio* como fuente de generación de riqueza, ha reducido los incentivos para una expansión territorial mediante el uso de la fuerza. En tanto el territorio es importante por motivos emocionales o nacionalistas, su consideración como fuente de generación de riqueza ha disminuido en la mayor parte del planeta. Aunque controlar los minerales clave, el petróleo y el gas puede

ser una fuente de riqueza, los países pueden enriquecerse todavía más mediante estrategias nacionales que dediquen mayores recursos al desarrollo humano y a las políticas orientadas a la exportación. Los países del este de Asia han demostrado que el modelo de un Estado comercial sirve para elevar los niveles de vida de millones de personas en un plazo más corto.<sup>1</sup> La adquisición de nuevos territorios por motivos mercantilistas ha perdido, por lo tanto, gran parte de su sentido. Los países se muestran cada vez más reacios a involucrarse en una guerra para adquirir nuevos territorios, tal como lo hicieron las potencias coloniales europeas hasta mediados del siglo XX. Hoy en día, el control de los territorios ajenos es indirecto y sutil.

El quinto factor, *el surgimiento de actores no estatales* como los talibanes y Al-Qaeda en tanto enemigos comunes de los Estados-nación, especialmente de los principales protagonistas, los ha motivado a cooperar al menos en el terreno de la seguridad. Debido al carácter impredecible de esta amenaza y al potencial de una violencia indiscriminada en contra de ciudadanos inocentes, los Estados dominantes tienen mayores incentivos para coordinar sus acciones frente a una amenaza común, como lo hicieron en el pasado con la piratería.

El sexto factor, *la tecnología militar*, actualmente favorece la defensa y la disuasión, y no la ofensiva. La revolución nuclear detonó este proceso, pero han surgido numerosas tecnologías de defensa que hacen que la agresión tenga un alto precio. En el pasado, las coaliciones para alcanzar el equilibrio del poder se crearon porque los Estados temían por su seguridad, por su propia existencia; en la actualidad, las tecnologías

---

<sup>1</sup> En cuanto a esta lógica, véase Richard Rosecrance, *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*, Nueva York, Basic Books, 1986.

disuasivas y defensivas hacen muy difícil que un Estado pierda su soberanía y deje de existir como consecuencia de la expansión de otro.

Finalmente, *los cambios normativos* asociados con el nacionalismo, la soberanía y la no intervención limitan de manera considerable el expansionismo militar. Después de la Segunda Guerra Mundial, el nacionalismo se ha convertido en una fuerza muy poderosa, con lo cual queda prácticamente garantizado que la ocupación de un territorio ajeno generaría altos niveles de violencia y gran oposición por parte de otros Estados. La aceptación internacional cada vez mayor de la norma de la integridad territorial, es decir, que las fronteras no pueden alterarse mediante el uso de la fuerza, lo mismo que el reconocimiento del estatus de Estado a las antiguas colonias, constituyen cambios cruciales, resultado de la descolonización.<sup>2</sup> En algunos casos la norma de la integridad territorial se ha violado, como sucedió en la antigua Yugoslavia, pero, en la política mundial contemporánea, todo cambio forzado de fronteras, sin el consentimiento de las poblaciones, es inadmisibile.

Como resultado de estas poderosas fuerzas, ni siquiera los Estados más débiles se preocupan demasiado por su existencia y, por consiguiente, no hay razón para formar coaliciones en busca de un equilibrio tradicional del poder. El equilibrio del poder se predica, a final de cuentas, a partir de la noción de que un poder superior necesita ser equilibrado porque, de otra manera, con el tiempo, los poderosos se tornarán agresivos y usurparán a los menos poderosos. Estos argumentos de que ya no habrá más guerras para redistribuir el poder o incluso políticas de equilibrio duro del poder han generado debates entre los estudiosos que pertenecen a diversas corrientes de pensamiento.

---

<sup>2</sup> Véase Mark W. Zacker, "The Territorial Integrity Norm: International Boundaries and the Use of Force", en *International Organization*, vol. 55, núm. 2, primavera de 2001, pp. 215-250.

## El debate sobre el equilibrio del poder

En épocas pasadas, ante el surgimiento de potencias emergentes, las potencias existentes respondían formando coaliciones en su contra, con el propósito de conservar el *statu quo* y asegurar el equilibrio del poder. La ausencia de un comportamiento equilibrado semejante ha traído consigo un cuestionamiento general del concepto, así como de la clásica estrategia de equilibrio, por parte de muchos estudiosos. Quienes no son partidarios del enfoque del realismo político han argumentado que la teoría del equilibrio del poder se ha vuelto irrelevante frente a fuerzas sociales cada vez más importantes,<sup>3</sup> mientras que sus defensores, en particular los realistas, replican que la dinámica del equilibrio del poder opera en la política del mundo contemporáneo de distintas formas. Ciertos realistas predicen que, en cuanto cambien las capacidades relativas, volverá a darse, como siempre, una búsqueda del equilibrio del poder.<sup>4</sup>

Cabe aclarar que el equilibrio del poder es un concepto controvertido; por lo tanto, lo mejor que podemos hacer es aceptar sus significados más comunes, según los cuales una “política de equilibrio” se considera como una estrategia de Estado o

---

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, Richard Ned Lebow, “The Long Peace, the End of the Cold War and the Failure of Realism”, en *International Organization*, vol. 48, núm. 2, primavera de 1994, pp. 249-277; John A. Vasquez, “The Realist Paradigm and Degenerative *versus* Progressive Research Programs: An Appraisal of Neotraditional Research in Waltz’s Balancing Proposition”, en *American Political Science Review*, vol. 91, núm. 4, diciembre de 1997, pp. 899-912; Steve Chan, “An Odd Thing Happened on the Way to Balancing: East Asian States’ Reactions to China’s Rise”, en *International Studies Review*, vol. 12, núm. 3, septiembre de 2010, pp. 387-412.

<sup>4</sup> Kenneth N. Waltz, “Structural Realism after the Cold War”, en *International Security*, vol. 25, núm.1 verano de 2000, pp. 5-41; Colin Gray, “Clausewitz Rules, ok? The Future is the Past-with GPS”, en *Review of International Studies*, vol. 25, núm. 5, diciembre de 1999, p. 169; John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, Nueva York, W. W. Norton Press, 2001.

un comportamiento de política exterior, mientras que los “equilibrios de poder” se refieren a un resultado sistémico o subsistémico, esto es, a una distribución equilibrada del poder entre los actores importantes. El propósito de las políticas de equilibrio es evitar que un poder emergente o un poder dominante asuma la hegemonía y, si la política es exitosa, se dice que hay un equilibrio del poder.<sup>5</sup>

En mi introducción al libro *Balance of Power: Theory and Practice in the 21<sup>st</sup> Century*, expuse dos conceptos clave: *equilibrio suave* (*soft balancing*) y *equilibrio duro* (*hard balancing*) para describir las formas en las que puede operar el equilibrio del poder.<sup>6</sup> Aun cuando los críticos han expresado su preocupación por la ampliación de un concepto considerado tradicionalmente como de seguridad militar, sostengo que mientras el objetivo último de las políticas de equilibrio sea reducir o igualar el poder de un Estado dominante o de un actor amenazante, los medios que adoptan los Estados —que no sean ni la escalada armamentista ni la conformación de alianzas— deberían estar incluidos en nuestro análisis para lograr una mejor comprensión de las estrategias de equilibrio en la era actual. La política tradicional de equilibrio mediante la conformación de alianzas y la competencia armamentista es fundamental, pero sólo se refiere a una de las formas, aunque sea la más importante, de equilibrar el poder.

---

<sup>5</sup> Una distinción útil entre “política de equilibrio” (*balancing*) y “equilibrios del poder” (*balances of power*), se encuentra en Colin Elman, “Introduction: Appraising Balance of Power Theory”, en J. A. Vasquez y Colin Elman (eds.), *Realism and the Balancing of Power: A New Debate*, Upper Saddle River, N. J., Prentice Hall, 2003, pp. 8-9.

<sup>6</sup> T. V. Paul, “Introduction: The Enduring Axioms of Balance of Power Theory and Their Contemporary Relevance”, en T. V. Paul, James J. Wirtz y Michel Fortmann (eds.), *Balance of Power: Theory and Practice in the 21<sup>st</sup> Century*, Stanford, Stanford University Press, 2004.

El *equilibrio duro* es, de este modo, una estrategia entre Estados que tienen una relación de intensa rivalidad. Los Estados en esta situación adoptan estrategias tales como reforzar y aumentar progresivamente sus capacidades militares, crear y mantener alianzas y contraalianzas formales, para igualar sus capacidades militares con las de sus principales oponentes. La tradicional concepción realista y neorrealista del equilibrio del poder se refiere principalmente al equilibrio duro.

El *equilibrio suave* se refiere a una búsqueda tácita de equilibrio en la que no se recurre a las alianzas formales. Por lo general, los Estados crean *ententes* o llegan a acuerdos limitados en materia de seguridad, con el objetivo de presentar un contrapeso al Estado poderoso, al poder emergente o potencialmente amenazante. El *equilibrio suave* con frecuencia se basa en una escalada armamentista limitada, en acuerdos o en ejercicios cooperativos en el marco de las instituciones, tanto regionales como internacionales, que pueden transformarse en estrategias explícitas de equilibrio duro, siempre y cuando la competencia por la seguridad se vuelva más intensa y el Estado poderoso se convierta en un actor amenazante. Yo defino esta política de equilibrio suave como aquella que se propone restringir el poder de otro Estado a través de las instituciones internacionales, de un realineamiento limitado, de una diplomacia concertada y de sanciones económicas, al mismo tiempo que resta legitimidad a sus acciones agresivas a la vista del mundo y por lo tanto dificulta el logro de sus metas.

Las realidades del orden internacional contemporáneo son las que evocan la necesidad de ampliar el concepto de equilibrio. En mi opinión, el sistema internacional puede no estar mostrando las políticas de equilibrio duro de años anteriores, pero hay diversos intentos de equilibrio suave en diversos grados. La casi unipolaridad del sistema hace que sea muy oneroso para los actores más débiles constituir coaliciones en busca de

un equilibrio de fuerzas, tales como las alianzas militares, o iniciar una intensa carrera armamentista para contrarrestar el poderío de un actor hegemónico como Estados Unidos, y está claro que cualquier reacción adversa del poder hegemónico alteraría su seguridad económica y militar en forma considerable. En estas circunstancias, el siguiente paso lógico consiste en intentar un equilibrio suave del poder, de bajo costo, que no incite a una intensa sanción por parte de la única superpotencia. A nivel regional, es posible observar ciertas políticas de equilibrio duro, especialmente en regiones sujetas a fuertes conflictos, a rivalidades y a conflictos prolongados; sin embargo, prácticamente en todas partes es posible observar políticas de equilibrio suave. ¿Será posible que sea la rigidez en la manera en que se concibe el equilibrio de poder la razón por la que los analistas no consiguen observar los esfuerzos por equilibrar el poder tanto a nivel sistémico como a nivel regional y subsistémico? En el cambiante orden internacional, ¿están los Estados siguiendo una mezcla de recomendaciones realistas y liberales para equilibrar sus poderes mutuos y obtener seguridad?

Desde la publicación de *Balance of Power* y de un artículo sobre el equilibrio suave en la revista *International Security* (2005), se suscitó un importante debate entre estudiosos sobre el valor de ampliar el concepto de equilibrio del poder. Algunos académicos sostenían que el equilibrio suave es una interpretación errónea y lo comparaban con la simple acción diplomática o los desacuerdos diplomáticos comunes en la interacción entre países.<sup>7</sup>

Estas críticas están fuera de lugar por las siguientes razones: en primer lugar, ambas formas de equilibrio de poder

---

<sup>7</sup> Stephen G. Brooks y William Wohlforth, "Hard Times for Soft Balancing", en *International Security*, vol. 30, núm. 1, verano de 2005, pp. 72-108; Keir A. Lieber y Gerard Alexander, "Waiting for Balancing: Why the World is not Pushing Back", en *International Security*, vol. 30, núm. 1, verano de 2005, pp. 109-139.

—duro y suave— tienen por finalidad limitar el poder de un Estado ascendente o amenazante, y en segundo, los críticos ven el equilibrio de poder como un resultado y no como una estrategia. A fin de obtener una distribución equilibrada del poder, los Estados necesitan crear un equilibrio del poder entre Estados o coaliciones.

El equilibrio duro busca crear una situación semejante, aunque en política internacional rara vez es posible construir un equilibrio perfecto. Sí es posible, en cambio, un equilibrio relativo en el que las potencias se sientan constreñidas ante la posibilidad de emprender acciones militares ofensivas, puesto que las disuade la expectativa del fracaso. Cuando el equilibrio del poder opera así, estamos ante un escenario clásico de disuasión por intimidación. El equilibrio suave no pretende producir un equilibrio del poder como éste, en el que se contraponen las fuerzas relativas. Su objetivo es simplemente constreñir al poderoso y hacer que sus políticas resulten menos amenazantes. Así, el equilibrio suave se refiere más a una estrategia que a un resultado en el que el poder se encuentre equilibrado.

Las simples presiones diplomáticas no pueden compararse con el equilibrio suave. Esta diplomacia debe ser coordinada, en gran medida, vía una institución internacional como la ONU, y la oposición de la coalición debe ser sostenida y continua hasta que el poder agresivo modifique su comportamiento. La diferencia más importante consiste en crear un equilibrio contra una amenaza concreta, pero si se trata de una entente limitada en contra de un poder en ascenso, estas actividades no deberían ser intermitentes, sino continuas, mediante la coordinación, las alianzas y el fortalecimiento militar, la escalada armamentista, al igual que los ejercicios militares, todo ello con el fin de frenar al Estado que pretende seguir una política expansionista o agresiva. El esfuerzo radica en constreñir su ejercicio del poder de manera agresiva.

El equilibrio suave también incluye encuentros directos con el Estado involucrado. El mejor ejemplo de equilibrio suave fue el esfuerzo que Francia, Alemania, Rusia y China realizaron para impedir la invasión norteamericana a Iraq, en 2003. Los críticos olvidan que no se trató de un esfuerzo de un día; estos opositores a Estados Unidos coordinaron sus acciones en múltiples lugares, entre los que se encontraban la ONU, la OTAN y el África francófona, y mediante la diplomacia bilateral y multilateral. Al negarse a sancionar la invasión en la ONU, quitaron legitimidad internacional a la acción estadounidense.<sup>8</sup> Esta oposición continúa ejerciéndose hasta el día de hoy y bien puede ser una de las razones por las que la administración Obama cambió su curso en Iraq. Durante su campaña electoral, Barack Obama prometió el retiro de tropas para restaurar la legitimidad y la credibilidad de Estados Unidos en el mundo, especialmente entre sus aliados europeos. El pueblo norteamericano concordó con esta postura al favorecer a los demócratas en las elecciones de 2008 para que restauraran la reputación de su país, empañada tras la invasión a Iraq.

## **El comportamiento estatal en la Posguerra Fría**

A principios del siglo XXI, ¿se comportan las potencias emergentes de manera puramente dicotómica, tal como sostienen realistas y liberales, o muestran patrones mixtos de comportamiento? A nivel sistémico, Estados Unidos sigue siendo la principal potencia mundial, especialmente en el ámbito militar. No ha surgido ningún Estado, que de manera individual o en coalición, pueda desafiar la hegemonía de Washington. De hecho,

---

<sup>8</sup> Sobre este tema, véase T. V. Paul, "Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy", en *International Security*, vol. 30, núm. 1, 2005, pp. 46-71.

desde el final de la Guerra Fría, casi todos sus rivales potenciales, en particular Rusia y China, se han mantenido de una u otra forma en una relación no beligerante, además de que Estados Unidos y sus aliados liberales han intentado involucrar e integrar a sus posibles rivales en un orden capitalista liberal, a través de mecanismos institucionales. El equilibrio duro a nivel sistémico es, en el mejor de los casos, sólo una preocupación subyacente entre los funcionarios de gobierno. No obstante, en ocasiones, las potencias principales manifiestan, ciertamente, un comportamiento de equilibrio del poder.

Encontramos múltiples ejemplos de patrones mixtos de comportamiento, es decir, de equilibrio y de cooperación: los esfuerzos estadounidenses para equilibrar a China con ayuda de India y de Rusia; los esfuerzos de la OTAN por contener a Rusia mediante la expansión de la alianza hacia el Este, al mismo tiempo que se procura una interacción económica y una asociación por la paz con los vecinos del Este, incluida la misma Rusia; los intentos de Francia, Rusia y Alemania por evitar que Estados Unidos interviniera militarmente en Iraq en 2002-2003, por mencionar sólo algunos. También, Estados Unidos está construyendo vínculos económicos con China y Rusia con la esperanza de fomentar las relaciones de cooperación. En el nivel subsistémico, el comportamiento de equilibrio parece predominar en regiones de alto conflicto, mientras que en las zonas de bajo conflicto no se observan conductas en el comportamiento de búsqueda de equilibrio duro. Así pues, excluyendo las regiones altamente conflictivas de Medio Oriente, del sur de Asia y la península de Corea, los Estados parecen estar siguiendo estrategias de seguridad duales, tanto realistas como liberales.

La cuestión importante es si un patrón de conducta como éste es permanente o si el comportamiento tradicional de equilibrio del poder resurgirá como respuesta a la posición de creciente poder de Estados Unidos o de China. No queda claro que

la teoría del equilibrio del poder pueda predecir el momento aproximado para el regreso de la política de equilibrio del poder.

## **Estrategias de las potencias emergentes**

Con el objeto de examinar sus concepciones sobre el equilibrio del poder, esta parte del artículo se centra en tres países: China, India y Rusia; finalmente, se refiere a la respuesta de Estados Unidos a estos países.

### *China*

Se considera que la estrategia china es de “ascenso pacífico”. El fundamento esencial de esta estrategia es no alterar el orden internacional con demasiado ímpetu, sino emplear instrumentos económicos para alcanzar el estatus de potencia mundial. La intensificación del comercio con las principales potencias y los poderes regionales, particularmente con los países occidentales, ha sido el componente principal de esta estrategia. Los estudiosos y la elite política de China declaran que su país no tiene intención alguna de desafiar el orden internacional, pero que le gustaría surgir como un mercado de primer orden para el mundo, y que lo haría recurriendo a los mismos instrumentos capitalistas del comercio y la inversión.<sup>9</sup> Ahora bien, a fin de evitar críticas a sus ambiciones hegemónicas, los funcionarios chinos llaman a esta estrategia “desarrollo pacífico”. Otros han alegado que “la reacción de China ante el predominio de Estados Unidos implica una combinación de acuerdos, competencia y resistencia de baja intensidad”. Esto se explica porque

---

<sup>9</sup> Zheng Bijian, “China’s ‘Peaceful Rise’ to Great Power Status”, en *Foreign Affairs*, vol. 84, núm. 5, septiembre-octubre de 2005, pp. 18-24.

a pesar de ser una potencia emergente, China “es aún sustancialmente más débil que Estados Unidos”.<sup>10</sup> Para otro analista:

China parece haber elegido el camino prudente de evitar antagonizar innecesariamente con Estados Unidos a la vez que establece una red de relaciones con otros Estados y con organismos internacionales que podrían servir para brindarle una palanca de influencia cuando resulte necesario —por ejemplo, en el caso de un conflicto bilateral a propósito de Taiwán, o de intentos de coerción o contención de China por parte de Estados Unidos.<sup>11</sup>

Sin embargo, China parece buscar un equilibrio duro con Asia Meridional, en donde, en un esfuerzo por equilibrar el poder de India, ha ampliado su vieja relación estratégica con Pakistán.

Frente al ascenso de China, los países afectados están emprendiendo una estrategia de aseguramiento (*hedging strategy*) mediante la negociación y el equilibrio suave. Esto se debe a lo siguiente: a) la posición y el comportamiento militar de la potencia emergente son preocupantes, pero no representan aún una amenaza seria a la existencia soberana de otras grandes potencias; b) la potencia en ascenso es una fuente importante de bienes públicos en el ámbito económico y no puede ser reemplazada fácilmente; c) las potencias de segundo orden no tienen ni la voluntad política ni los recursos militares para emprender una estrategia de equilibrio duro claramente contenciosa, y d) la potencia en ascenso no puede tomar represalias fácilmente, ya que los esfuerzos de los demás por crear contrapesos a su pode-

---

<sup>10</sup> Denny Roy, “China’s Reaction to American Predominance”, en *Survival*, vol. 45, núm. 3, otoño de 2003, pp. 57-78.

<sup>11</sup> Rosemary Foot, “Chinese Strategies in a US-Hegemonic Global Order: Accommodating and Hedging”, en *International Affairs*, vol. 82, núm. 1, enero de 2006, p. 93.

río no son abiertos ni directamente amenazantes, puesto que no se apoyan en medios militares.

Este tipo de respuesta al ascenso de China se explica también por el hecho de que ese país ha adoptado dos de los elementos esenciales de la paz liberal, a saber, la interdependencia económica y las instituciones internacionales, pero ha rechazado el tercero, la democracia. El déficit de democracia en China genera una gran incertidumbre para sus vecinos asiáticos y para Estados Unidos, porque sus intenciones no son fáciles de sopesar. Aunque las interacciones en curso son favorables, los Estados tienen que asumir que podrían no seguir siendo así en un futuro, cuando este país adquiriera mayores capacidades económicas y militares. Si China proclama hoy ser una nación amante de la paz y tener una “estrategia de ascenso pacífico”, los otros países no tienen más remedio que darlo por hecho, ya que tienen poco contacto directo con los centros de decisión chinos, particularmente las fuerzas armadas (el Ejército de Liberación del Pueblo). Los Estados asiáticos, no obstante sus viejas rivalidades con China, han respondido con un conjunto de variadas estrategias en esta etapa incierta del ascenso de este país: *aseguramiento (hedging)*, *involucramiento* y *equilibrio suave*. En muchos aspectos éstas son estrategias que dependen de medios no coercitivos y buscan ganar tiempo antes de que se presente una confrontación directa.<sup>12</sup>

La *estrategia de aseguramiento* es una política que busca adquirir una póliza de riesgo con el fin de observar si en un futuro la potencia emergente adoptará un comportamiento agresivo o requerirá un franco equilibrio duro. “Asegurar las apues-

---

<sup>12</sup> Respecto a estas estrategias, véase T. V. Paul, “China’s Rise: Engagement, Hedging, Soft Balancing and the Alliance System in East Asia”, ponencia presentada en el seminario “The Rise of China and Alliance in East Asia: Implications for Diplomatic Truce”, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional Chengchi, Taipei, 9 y 10 de diciembre de 2010.

tas” (*hedging your bets*) implica que el futuro es impredecible, y que asumir una actitud de “observar y esperar”, aun cuando se aprovechen las oportunidades que se presenten, mantendrá más opciones abiertas. Se puede buscar esta estrategia al tiempo que se *interactúa* y se buscan compromisos con la potencia en ascenso en foros bilaterales y multilaterales. Los países de Asia han iniciado también estrategias de *equilibrio suave* hacia China, en respuesta a su ascenso meteórico, en especial por medio de recursos institucionales como el Foro Regional de la ASEAN (ARF, por sus siglas en inglés). Las estrategias de equilibrio suave incluyen la conformación de coaliciones diplomáticas limitadas o *ententes* con la amenaza implícita de convertirlas en una alianza si China rebasa sus objetivos declarados en relación con los países de la región.

### *India*

La segunda potencia emergente de Asia tiene una estrategia parecida a la de China. No obstante, ha decidido mejorar sus relaciones con Estados Unidos, lo que equivale a una combinación de estrategias de equilibrio suave y de aseguramiento. Al mismo tiempo, el planteamiento político de India es el de la interacción creciente y el compromiso. La liberalización económica en India, a partir de 1991, ha tenido por resultado una era de crecimiento económico sin precedentes, lo que ha incrementado la confianza de este país y su capacidad de establecer compromisos en los foros internacionales.<sup>13</sup> El diálogo estratégico con Washington tras las pruebas nucleares de 1998, la decisión de Estados Unidos de aceptarla como un Estado nuclear

---

<sup>13</sup> David Malone y Rohan Mukherjee, “Polity, Security and Foreign Policy in Contemporary India”, en T. V. Paul (ed.), *South Asia’s Weak States. Understanding the Regional Security Predicament*, Stanford, Stanford University Press, 2010, pp. 147-169.

*de facto*, así como su participación en el G20, han brindado a India importantes oportunidades para adquirir un mayor estatus. Además de interactuar y dialogar con todas las principales potencias, India ha iniciado una “política hacia el Este”. Ha estado compitiendo con China por los recursos petroleros y naturales en África, Asia Central y América Latina. Su relación con China ha tenido altibajos y la competencia por la supremacía naval en el Océano Índico y el Pacífico puede intensificarse si los planes de expansión de las dos armadas continúan. Mientras tanto, Estados Unidos considera a India como una potencia emergente y muestra un gran interés por hacer amistad con ella, en un esfuerzo por implicarse en una estrategia de equilibrio suave con relación a China. Así pues, India se acomoda en la estrategia de aseguramiento de Estados Unidos y despliega su propia estrategia hacia China, que también es, en muchos sentidos, de aseguramiento.

### *Rusia*

Tras una inicial estrategia oportunista (*bandwagoning*),<sup>14</sup> Rusia mostró una actitud asertiva durante la mayor parte de la administración de George W. Bush. Sin embargo, esto cambió después de que el presidente Obama asumiera el poder y buscara “replantear” las relaciones con este país. En este contexto, Rusia optó por una estrategia de equilibrio suave, en asociación con China, durante el conflicto de Kosovo en 1999, durante la guerra de Iraq en 2003 y ahora mantiene una *entente* limitada con ese país para varios asuntos. Esto no ha llevado, sin embar-

---

<sup>14</sup> (N. del E.). *Bandwagoning* se refiere a la estrategia de un país relativamente débil que, en vez de buscar contrapesos, se “sube al tren” de los países más poderosos con la esperanza de obtener más beneficios y mayor protección. El término fue acuñado por Quincy Wright en *A Study of War* (1942) y popularizado por Kenneth Waltz en su libro *Theory of International Politics* (1979).

go, a formalizar una coalición que busque cambiar el equilibrio del poder.<sup>15</sup>

Rusia participa también activamente en el grupo BRIC, en el G20 y otros foros internacionales. Los recursos militares que le quedan, armas nucleares y convencionales, resultan de cierta utilidad para cualquier configuración que busque equilibrios del poder en la política mundial, pero es poco probable que reclame su estatus de superpotencia en el corto plazo, además de que sus tendencias demográficas y económicas no le deparan un futuro muy prometedor. No obstante, es probable que permanezca como una potencia importante, de segundo orden, que podrá ofrecer contrapesos en cualquier configuración del sistema internacional en los años venideros.

### *La respuesta de Estados Unidos*

Como potencia líder del sistema internacional, los responsables de la política y un gran número de estudiosos asumieron, inicialmente, que la preponderancia de Estados Unidos duraría largo tiempo; otros advirtieron sobre el carácter efímero de ese momento unipolar. En cierto sentido, el segundo grupo tiene muchos elementos en que apoyarse, aunque en términos militares, Estados Unidos sigue siendo la potencia dominante. En términos económicos, su posición relativa se ha visto afectada por el ascenso meteórico de China y por la posibilidad de que India avance rápidamente en las próximas décadas.

El segundo reto importante ha sido la participación de Estados Unidos en dos guerras recientes, en Iraq y Afganistán. Estas intervenciones militares y la prolongada “lucha contra el terrorismo” han contribuido a crear un gran déficit

---

<sup>15</sup> Richard Weitz, “Why Russia and China Have Not Formed an Anti-American Alliance,” en *Naval War College Review*, vol. 56, núm. 4, otoño de 2003, pp. 39-57.

presupuestario y un desacuerdo interno sobre cómo manejarlo, que afectarán negativamente la economía durante varios años. Sin embargo, incluso con tasas de crecimiento modestas, la economía estadounidense seguiría ocupando el primer lugar por al menos dos décadas. En el ámbito militar, la superioridad estadounidense tiene aún un papel muy prominente en el este de Asia y en el Golfo Pérsico. Son éstas las razones de que otros países, incluyendo China, hayan formulado estrategias disím-bolas para hacer frente a Estados Unidos.

La estrategia de Washington hacia China ha incluido el aseguramiento, el involucramiento y el equilibrio suave. Estados Unidos también ha reforzado sus alianzas con Japón y con Corea del Sur, al tiempo que busca alineamientos limitados con países de la ASEAN, como Viet Nam. Sin embargo, la acción más significativa ha sido el mejoramiento de sus relaciones con India, con la que mantuvo una “relación distante” durante más de cinco décadas. La respuesta inicial de Estados Unidos a la explosión nuclear india fue de sanciones punitivas, pero pronto eso se transformó en una estrategia de acercamiento y más tarde de alineamiento limitado. La visita del presidente William Clinton a India en el año 2000 marcó el inicio de una era de sólidas relaciones que se estrecharon dramáticamente con la decisión del presidente Bush de aceptar a India como una potencia nuclear *de facto*.<sup>16</sup> La administración Obama ha continuado con esta política y la visita del presidente a Nueva Delhi en noviembre de 2010 se consideró un éxito. Las relaciones económicas y estratégicas entre los dos Estados se han ampliado en forma espectacular y el equilibrio del poder es un interés subyacente en ambos países; los dos están reforzando sus vínculos anticipando la necesidad de equilibrar el poderío

---

<sup>16</sup> Véase T. V. Paul y Mahesh Shankar, “Why the US-India Nuclear Accord Is a Good Deal”, en *Survival*, vol. 49, núm. 4, invierno de 2007, pp. 111-122.

de una China en ascenso que amenazara con volverse beligerante o demasiado poderosa.

### **El surgimiento de patrones de comportamiento de gran potencia**

Por ahora, el equilibrio del poder de tipo militar parece estar destinado a permanecer en segundo plano, como una estrategia que las potencias emergentes y las potencias establecidas pueden utilizar en respuesta a un cambio rápido en el sistema internacional. La estrategia de aseguramiento (*hedging strategy*) es la opción más viable mientras no haya claridad en el sistema internacional respecto a las intenciones y las capacidades de las potencias en ascenso y de las potencias en declive.

Los poderes emergentes están empleando medios básicamente institucionales para ejercer influencia en la política internacional. Su acierto al ampliar el G8 a G20 en 2010, sus fuertes posiciones en la OMC y en las negociaciones sobre cambio climático y su mayor activismo en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco Mundial para cambiar las cuotas de diversos países muestran que se valen de mecanismos institucionales para alterar una distribución del poder que ha favorecido a un pequeño grupo de potencias occidentales lideradas por Estados Unidos. Su próxima meta serán las reformas al Consejo de Seguridad de la ONU, en el que India, Brasil, Sudáfrica y Alemania, como miembros no permanentes durante 2011, además de Japón, trabajan en favor de la ampliación de la membresía permanente en el Consejo de Seguridad, con el ánimo de que refleje el poder económico y las capacidades de las potencias emergentes. Estas opciones de tipo institucional reducen en muchos aspectos las posibilidades de una búsqueda activa de equilibrio duro del poder en los próximos años, puesto que las

potencias emergentes pueden incrementar su estatus y su poder mediante las instituciones internacionales y la aceptación simbólica, sin necesidad de recurrir a alianzas militares. Sin embargo, los conflictos entre ellas, como el de China e India o el de China y Japón, sugieren que las políticas clásicas de equilibrio del poder pueden volver, aunque un franco realineamiento es poco probable en el corto plazo, a pesar de que los países asiáticos afectados por el ascenso de China han buscado la presencia estadounidense como fuerza pacificadora.