

Retraer, o no retraer, ¿esa es la cuestión?

Comentario en base al artículo [“Graceful Decline?: The Surprising Success of Great Power Retrenchment”](#) de Paul MacDonald y Joseph Parent en *International Security*, Vol. 35, No. 4, 2011, pp. 7-44.

**Por el Prof. Guzmán Castro*

El descenso relativo (1) -o más prudentemente, las *percepciones* de un descenso- de una potencia en el sistema internacional suele generar, más tarde o más temprano, un debate en torno a las decisiones estratégicas que deberían adoptarse en respuesta a tal declive. Debate que, en buena medida, es el producto de una angustia generada por la perspectiva de una primacía que no va a tardar en desvanecerse y la proliferación de amenazas en un mundo regido por el ascenso de otro(s). (2) Hace unos años que esta discusión se ha instalado en Estados Unidos. (3)

Por cierto en torno a la estrategia estadounidense ante el [ascenso de China](#); pero también frente al ascenso de otras potencias que estarían cambiando la estructura de poder en el sistema.

No debería sorprender que la conducta de las potencias en descenso sea objeto de estudio privilegiado en la disciplina (tan temprano como en el siglo XVIII, Edward Gibbon escribe su *magnum opus*, y uno de los clásicos en la cuestión, *The History of the Decline and Fall of the Roman Empire*). La razón de tal relevancia académica es sencilla de comprender: históricamente las transformaciones en la cima del sistema internacional han instalado períodos de alta inestabilidad; períodos comúnmente asociados a colosales guerras sistémicas.

Grosso modo, dos escenarios vinculados al declive de las grandes potencias han sido identificados por historiadores y teóricos de las relaciones internacionales:

1. Las potencias en descenso relativo suelen recurrir a la *guerra preventiva* como herramienta para hacer frente a las amenazas de un estado(s) en ascenso. Aquí el conflicto está tan atado a los cambios de poder que es difícil entrever otro final para las transiciones que vendrán.
2. La reestructuración negociada del orden internacional en base a las nuevas realidades de poder es un escenario no sólo viable, sino también probable. (4) El uso de la fuerza dejaría -según los adeptos a esta corriente- de ser una herramienta válida o eficiente para las potencias en descenso.

La pertinencia del debate entre estas escuelas pesa fuertemente sobre la relación bilateral entre Estados Unidos y China. No habiendo -ni teniendo espacio en esta ocasión- mucho que agregar en términos de la visión que

cada corriente tendría sobre una transición de poder sino-estadounidense (altamente pesimista la primera; mucho más optimista la segunda).

Paul MacDonald y Joseph Parent, profesores en Williams College y la Universidad de Miami respectivamente, han publicado un original artículo en torno a este debate en el último número de [*International Security*](#). Yendo al epicentro del trabajo, los autores ponen en pie un modelo teórico y una interpretación histórica donde el retraimiento (*retrenchment*) (5) sería el patrón de conducta de las potencias en declive. Es decir, una tesis a tono con las interpretaciones optimistas sobre los cambios en la estructura de poder internacional (punto “B” anterior).

El blanco a desacreditar en el trabajo es una de las tesis más expandidas en el estudio de los cambios de poder: la idea que las potencias en descenso no suelen esperar apaciblemente su caída en el sistema; sino que por el contrario, suelen reaccionar activa y ofensivamente para disipar los problemas de un mundo en el que su posición se ve amenazada *in crescendo* (punto “A”) más arriba).

La supuesta relevancia normativa para la política internacional contemporánea es transparente. No sólo Estados Unidos *puede y debe* hacer una elección *racional y eficiente* por el retraimiento, sino que, teoría e historia de por medio, ésta es la conducta esperable vis-à-vis China.

Para respaldar sus hipótesis los autores elaboran un estudio estadístico de dieciocho casos de estados en descenso relativo desde 1870 hasta el presente; más dos casos de estudio cualitativo. El resultado es el siguiente: “Based on the empirical record, we find that the great powers retrenched in no less than eleven an no more that fifteen of the eighteen cases, a range of 61-83 percent” (p. 9). Por otra parte: “...our analysis suggests that great powers facing acute decline are less likely to initiate or escalate militarized interstate disputes. Faced with diminishing resources, great powers moderate their foreign policy ambitions and offer concessions in areas of lesser strategic value” (p. 10).

Mejor dejar en claro el espíritu general de este comentario desde ya. La poca comprensión de las dinámicas centrales del cambio en la política de grandes poderes que refleja el trabajo de Parent y MacDonald desemboca en un endeble modelo teórico, impidiendo así cualquier contribución medianamente sustantiva al debate. Todo lo que parecía novedoso a primera vista se va cayendo a medida que el lector se adentra en la lógica del trabajo. A transitar esa trayectoria crítica es que nos disponemos aquí.

Más allá de los problemas en el diseño metodológico –por ejemplo, una incompleta cuantificación de los descensos relativos centrada únicamente en torno a la caída en el PBI de un estado en relación al PBI total de los estados centrales en el sistema y, como se desarrollará más adelante, una selección de casos discutible- la crítica más provechosa debe apuntar a

cuestiones de base; aquellas que hacen a la naturaleza de los cambios de poder y sus consecuencias sobre el sistema.

Hay que partir de un punto elemental. Tanto las estrategias de retraimiento como las de guerra preventiva están en el abanico de opciones de las potencias en descenso. No existe un record histórico que avale un modelo determinista de los patrones de reacción del declive. Quizás “la más verdadera” de las causas de la Guerra del Peloponeso fuese el crecimiento del poderío ateniense y el miedo de Esparta, como Tucídides marcó a fuego. Pero este ejemplo de transición conflictiva debe contraponerse a casos como el de Gran Bretaña recibiendo pacíficamente el ascenso estadounidense. *Ergo*, la primera lección de los cambios de poder es que cualquier tipo de determinismo histórico –tanto optimista como pesimista- parte del error y está destinado a mantenerse en este campo.

El artículo está atiborrado de áreas grises -por falta de un eufemismo más acertado. La primera, y relacionada al título de esta crítica, se posa sobre concepto de “retraimiento.” El problema está en tratar de encontrar una clasificación claramente diferenciada entre una estrategia de retraimiento homogénea e universal y una de expansión de la actividad internacional – ligada a una conducta ofensiva o agresiva. La realidad suele ser bastante más compleja. Retraer puede querer decir “recortar gastos (monetarios, militares y/o de capital político) en alguna parte del globo o en el ámbito doméstico para realinear fuerzas pensando en una amenaza más acuciante.” Esto fue precisamente lo que hizo Gran Bretaña a principios del siglo XX. Como señala Paul Kennedy: “...these reductions in Britain’s overseas commitments had an inherent logic of their own, 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.” (6) Gran Bretaña sí hizo un retraimiento en algunas zonas del globo – especialmente en las Américas. No obstante, el fin último era expandir sus capacidades de poder frente a la amenaza más apremiante: la Alemania de Guillermo II.

Conceptualmente, y por sí solo, el retraimiento no tiene mucho que decir sobre los patrones de paz y guerra que suelen acompañar a los cambios en la estructura de poder internacional. Por ejemplo, poco importa que Estados Unidos, como respuesta al ascenso chino, decida poner en marcha una política de *retrenchmenten* Medio Oriente, si el fin último de esa conducta es concentrar sus fuerzas sobre Asia. En este caso la idea de un retraimiento queda nula como herramienta de análisis para la relación bilateral más relevante, ya que la conclusión sería la puesta en marcha de una expansión del poder estadounidense en Asia, con China como foco de atención. La pregunta que, imprudentemente, queda fuera del trabajo es: ¿Qué tipo de retraimiento y para qué? (7)

El trabajo tiene una base conceptual interesante. El análisis de las potencias en declive se encauza por medio de un enfoque realista-estructural que busca complementar, no sólo las discusiones de los

cambios de poder, sino la propia escuela neorrealista.

No obstante, el desarrollo del trabajo termina resultando poco productivo. Los autores cometen el error de arrojarse al armado de un modelo teórico que intenta explicar la conducta de las potencias en descenso de manera ciegamente unilateral –y quizás excesivamente racionalista. Es decir, un análisis que, atado a un liviano uso del neorrealismo, toma en cuenta únicamente las prerrogativas de la potencia en descenso. Según Parent y MacDonald: “States often curtail their commitments and mellow their ambitions as they fall in the ranks of great powers...They do this for the same reason that they tend to seize opportunities to expand: international incentives are strong inducements. In the high-stakes world of great power politics, states can seldom afford to fool themselves or pamper parochial interests when relative power is perilously slipping away.”

Un estructuralismo tan encorsetado no puede avanzar mucho en el estudio dinámico y vertical de los cambios de poder. Desde el momento en que se acepta que no todos los descensos relativos son iguales, por la simple razón de que no todos los ascensos relativos son iguales, la idea de sacar patrones de conducta analizando solamente a la potencia en declive queda obsoleta. Y aquí está el *quidde* la cuestión, que los autores parecen saltarse olímpicamente: a la hora de tomar decisiones estratégicas, *sí importa quién es el otro*. No es por capricho que se habla de *descenso relativo* –y no *absoluto*. Y este concepto de relativo, que MacDonald y Parent o no entienden o evaden conscientemente, significa que al estado *A* le sucede algo *porque* al estado *B* le sucede algo. Variables como la cercanía geográfica, la capacidad de utilizar la fuerza, la existencia de identidades comunes entre los estados (por ejemplo, si ambos son democracias), las percepciones sobre las amenazas que presenta el otro (o las amenazas que tengan en común), y, quizás más relevante, la postura hacia el status quo, son todas centrales para la formulación de la política exterior de un estado en declive. Para ilustrar el punto: ¿Estuvo Gran Bretaña en iguales condiciones de adoptar una política de retraimiento ante el ascenso de Estados Unidos que ante el ascenso de la Alemania de Guillermo II o la de Adolf Hitler?

Perder al “otro” es un paso en falso que deja al análisis renco. Lamentablemente, el artículo va a perder también la otra pierna y los dos brazos.

Para explicar sus hipótesis los autores elaboran un modelo teórico que ubican dentro de la familia neorrealista. Más específicamente, una formulación teórica que sería un derivado directo del trabajo de Kenneth N. Waltz. En uno de los comentarios que resume su modelo, señalan: “...in the competitive arena of world politics, inert or improvident great powers receive negative feedback until they are disabused of their delusions or replaced at the top rungs by more sensible states. Great powers that do not react with agility and alacrity to a lower position are unlikely to last in the unforgiving game of power politics. Rivals will be quick to detect and exploit incompetence” (p. 19).

Los vínculos intelectuales que van del neorrealismo al modelo presentado en el artículo, y luego a sus prescripciones políticas son, cuando menos, frágiles. La idea de un retraimiento *racional y eficiente* como estrategia inducida por la estructura es complicada de sustentar. Los autores olvidan uno de los conceptos centrales en la comprensión neorrealista de la política internacional: las ganancias son *relativas*. Según Waltz: “Un estado se preocupa por una posible división de ganancias que puede favorecer más a otros que a sí mismo. Esa es la primera manera en que la estructura de la política internacional limita la cooperación entre los estados.” (7)

Sin embargo, los autores asumen que: “To avoid insolvency, states adopt retrenching policies as a way to gain breathing room, regroup, and retard if not reverse their decline” (p. 19). El error está en asumir que los estados van a adoptar una política de retraimiento sin pensar en los costos que esto les puede generar en sus interacciones con otras potencias.

A su vez, se desconoce que en el núcleo mismo del neorrealismo está la búsqueda de la seguridad como objetivo primario e ineluctable. Desde el realismo estructural à la Waltz, que es donde Parent y MacDonald asumen estar parados, una potencia nunca podría formular su estrategia en respuesta al declive en términos de eficiencia económica –que es como ellos entienden los ascensos y descensos en el sistema. (8) Esto no quiere decir que la economía no sea una variable a tener en cuenta. Lo que sí quiere decir es que no va a ser la única, y seguramente tampoco la más relevante. Es por esta subordinación de objetivos que, por ejemplo, tiene sentido que Gran Bretaña a principios del siglo XX (*i.e.* una potencia en descenso relativo) se embarcase en una carrera armamentista con Alemania, aún cuando la más “eficiente” –à la Parent y MacDonald- de las opciones hubiese sido evitar entrar en tal dinámica. Trágicamente, la mayoría de las veces la opción más *eficiente* está vedada en la política de grandes poderes.

El siguiente punto problemático está íntimamente relacionado con el anterior. En el artículo se puede leer que: “If declining states mismatch their foreign policy means and ends for a significant length of time, they will hemorrhage resources and be contemptible competitors in the game of great power politics. To avoid this fate, states are apt to align ends and means and decline gracefully” (p. 22). Lo cierto, sin embargo, es que los estados no suelen comportarse de esta manera.

Si las potencias en declive fuesen capaces de advertir -a corto plazo- cuando están ingresando en un gap entre medios y fines, un fenómeno tan común en la política internacional como es la sobre-extensión (*overextension, i.e.* la expansión de los fines de política exterior más allá de las capacidades estatales para llevarla a cabo) desaparece. En términos prácticos, grandes sucesos en la historia de las relaciones internacionales -entre ellos: Felipe IV enterrando al imperio español en los Países Bajos en el siglo XVII; Napoleón estirando su imperio europeo hasta el punto de quiebre; Hitler y su desastrosa operación Barbarossa; Estados Unidos

en Vietnam; la URSS en Afganistán; y Estados Unidos hoy en día en Irak y Afganistán (?) - quedan en una obscuridad absoluta para la disciplina.

Pero llévese, con espíritu provocador, el argumento un poco más allá para ver como se torna totalmente inconsistente e insostenible. De ser acertado el modelo, la guerra entre grandes potencias se termina, o al menos se reduce significativamente como fenómeno internacional. Como señala Geoffrey Blainey en su magistral *The Causes of War*, las guerras suelen ser el producto de un desacuerdo entre estados sobre sus capacidades de poder relativas. Blainey trae acertadamente a colación al sociólogo Georg Simmel quien argumentaba en 1904 que la manera más efectiva de prevenir una guerra es a través del conocimiento exacto del poder relativo entre dos naciones o alianzas. El problema, siguiendo a Simmel, es que tal conocimiento “es la mayoría de las veces solamente alcanzable llevando la contradicción al campo de las armas.” (9)

Entonces, si MacDonald y Parent están en lo cierto, y los estados son capaces de hacer una correcta medición del poder nacional relativo –algo bastante difícil de aceptar, teniendo en cuenta que las apreciaciones las suelen hacer estadistas con naturales limitaciones humanas- y acomodar en un período corto de tiempo su nuevo poder con sus objetivos de política exterior, las guerras entre grandes poderes deberían ser un fenómeno bastante escaso, ya que el entendimiento de cuándo conviene negociar y cuándo pelear sería cristalino. Un curso básico de historia europea demuestra lo falaz del argumento.

La selección de los casos de estudio se presenta como otra área problemática. Según los autores: “...it is important to distinguish retrenchment from related concepts. First, retrenchment is not synonymous with hegemonic change...we argue that retrenchment is a policy option available to any great power facing acute relative decline, whether or not it is the dominant hegemon...only one of our eighteen cases of acute relative decline since 1870, for example, involves a hegemon. Categorizing relative decline into static categories of ‘hegemonic’ and ‘nonhegemonic’ obscures important differences within these categories.”(12) El lector notará que el inconveniente al que se hace alusión es: ¿A quiénes se debería meter en la bolsa de los estudios del cambio en la política de grandes poderes?

Los dos casos de análisis cualitativo en el trabajo son: Francia en 1924 y Gran Bretaña en 1946 –difícilmente estados en el tope de la jerarquía internacional para ese entonces. Mientras que los 18 casos estadísticos están repletos de poderes medios –Alemania Occidental en 1967, Gran Bretaña en 1956, entre otros. En términos de los objetivos que se plantea el artículo, la elección de tal línea metodológica es difícil de sustentar. Por un lado, toda la literatura con la que dialoga y discute el trabajo (Gilpin, Copeland, Friedberg, Organski, entre otros) está centrada en el análisis de las dinámicas entre estados hegemónicos y sus contendientes. Más problemático aún, la razón de ser del trabajo es en buena medida entender y dar recomendaciones normativas sobre de la relación sino-estadounidense, un díada hegemón-contendiente por excelencia.

La relevancia de este agujero teórico es total. Para cerrarlo los autores deberían poder argumentar exitosamente que el aparente declive de Estados Unidos hoy en día –o en un futuro medianamente próximo-, de Gran Bretaña a comienzos del siglo XX, del imperio de Felipe II, o de la Esparta de la Guerra del Peloponeso, son teóricamente compatibles con Francia en 1924, Gran Bretaña en 1956, o, más ridículo aún, Alemania Occidental en 1967. Tarea condenada al fracaso por el simple hecho de que estos actores no juegan en las mismas ligas, ni juegan el mismo juego.

Esto es así por diversas razones. El hegemón es quien organiza un status quo determinado y, consecuentemente, es él quien se ve más amenazado ante una posible modificación del mismo. A su vez, los estados hegemónicos no tienen a quién pasarle la cuanta (*buckpassing*); es decir, no tienen en quien apoyarse ante las amenazas del (los) ascendentes(s). Sin embargo, las potencias medias sí tienen en quien recaer. El ejemplo de Europa desde fines de la Segunda Guerra Mundial es ilustrativo.

Podría decirse que durante los cambios verticales en el sistema la anarquía y el principio de auto-ayuda son más acuciantes para el estado hegemónico. Si este agujero existe, toda pretensión de los autores de haber identificado patrones universales de conducta de las potencias en declive se derrumba. Más aún, el estudio se queda sin nada para decir sobre el gran asunto de la alta política internacional en las próximas décadas: el posible cambio de poder entre Estados Unidos y China.

Hay que compartir con los autores el inconformismo que genera la falta de casos empíricos en el estudio de las transiciones de poder en las altas esferas de la política internacional. Sin embargo, la expansión del ámbito de análisis hacia muestras que escapan a la naturaleza de los actores que nos importan no parece ser un paso hacia adelante.

“Graceful Decline?...” parte del encomiable impulso de renovar las discusiones teóricas sobre el descenso relativo. El resultado, no obstante, es un efímero soplo de aire fresco que rápidamente comienza a ahogar.

Comprimiendo descaradamente una línea de trabajo por cierto voluminosa, el camino más provechoso es el de la búsqueda de las variables que han puesto en marcha transiciones de poder pacíficas por un lado, y conflictivas por el otro. Un buen ejemplo es el la profundización de los estudios que intentan explicar porqué ciertos estados en proceso de transición crean imágenes benignas, status quo o agresivas entre sí. El abuso a la paciencia del lector, que de haber llegado hasta aquí ya ha tenido que soportar varias páginas de lectura, obliga a postergar esta exploración alternativa para un futuro próximo.

(1) Entendido como la pérdida de poder de un estado en relación al poder del resto de los estados centrales en el sistema internacional.

(2) Ver: Friedberg, Aaron, *The Weary Titan: Britain and the Experience of Relative Decline 1895-1905*, Princeton University Press, New Jersey 1988.

(3) Vale aclarar que durante la década de los ochenta la idea del declive estadounidense ya había aparecido. Es por esto que se remarcó, en la primera línea de este trabajo, el concepto

de *percepciones* del declive. Ver: Kennedy, Paul, *The Rise and Fall of Great Powers*, Penguin Books, London, 2001.

- (4) Por ejemplo, Gran Bretaña haciéndole “lugar” a Estados Unidos a finales del siglo XIX y principios del XX.
- (5) Entendido como: “a policy of retracting grand strategic commitments in response to a decline in relative power.”
- (6) Kennedy, Paul, *The Rise and Fall of British Naval Mastery*, Penguin, Londres, 1976, p. 214.
- (7) Los autores mencionan la posibilidad del retraimiento como un cambio de foco de asuntos periféricos a asuntos centrales (*core issues*). Pero tan fugaz como aparece, este asunto de primera relevancia se vuelve a perder en el análisis.
- (8) Waltz, Kenneth N., *Teoría de la Política Internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales, Buenos Aires, 1988, p. 157.
- (9) Según Waltz: “En un sistema de auto-ayuda, la consideración de la seguridad subordina los beneficios económicos al interés político.” *Ibidem*, p. 158.
- (10) Blainey, Geoffrey, *The Causes of War*, The Free Press, New York, p. 118 (traducción de G.C.).

**Profesor Depto. Estudios Internacionales. FACS - Universidad ORT
Uruguay.
MA en Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella
E-mail: gcastro@sas.upenn.edu*