

La economía política internacional y sus implicaciones para el análisis de las cuestiones energéticas



ANGEL DE LA VEGA NAVARRO*

In memoriam Susan Strange (1923-1998)

Los científicos sociales, especialmente en política y en economía, se aferran a conceptos obsoletos y a teorías inapropiadas. Esas teorías pertenecen a un mundo más estable y ordenado aquel en el que vivimos. Era un mundo en el que las fronteras territoriales de los estados realmente significaban algo. Pero fue barrido por el más rápido ritmo de cambio que la sociedad humana ha experimentado jamás
(Susan Strange, 1996: p. 3).

Susan Strange murió el pasado 25 de octubre. En una Facultad de Economía abierta a las nuevas corrientes de pensamiento y a la investigación en fronteras comunes con otras disciplinas, su desaparición no puede pasar inadvertida.

Entre los economistas, mencionar a esta autora puede resultar tan extraño como su nombre. Alguna razón hay en ello: desarrolló su trabajo sobre todo en el ámbito de las ciencias políticas y de los estudios internacionales. Fue, por ejemplo, presidenta de la International Studies Association (1995-1996) y publicó en revistas como *Review of International Political Economy*. Pero en años recientes su audiencia se amplió, como consta no sólo en sus publicaciones, sino en el interés que su obra despertó entre los estudiosos de los nuevos fenómenos y procesos de la economía actual. Hasta su muerte fue profesora de economía política internacional en la Universidad de Warwick, Inglaterra, y estuvo asociada a la London School of Economics and Political Science.



Si la teoría convencional de las relaciones económicas internacionales dejaba fuera de su campo de estudio al poder, al conflicto, a las relaciones de fuerza; el análisis tradicional de las relaciones internacionales desdeñaba el análisis de los procesos y transformaciones económicas para concentrarse, precisamente, en las cuestiones relativas al poder y a los conflictos de intereses entre los estados. Esa situación la calificó Susan Strange de “negligencia mutua” en 1970¹ y empezó a trabajar desde entonces en un enfoque que interrelacionara la economía, la ciencia



política y la historia. En los años siguientes ese enfoque se fue consolidando bajo el nombre de *Economía Política Internacional*.

Recordar a un autor tiene sentido, independientemente de las razones personales que existan,² por el interés que puede tener su obra para continuar el análisis de temas y cuestiones que se plantean actualmente, ya sea de manera global o en sectores específicos. Así pues, como un modesto homenaje a Susan Strange, se presentarán algunos aspectos e implicaciones de su obra en torno a los dos siguientes puntos :

1. sus aportaciones en el campo de la “economía política internacional”;
2. la prolongación de sus trabajos en la perspectiva de un análisis renovado de las cuestiones energéticas internacionales.

LAS APORTACIONES DE SUSAN STRANGE A LA “ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL”

La “economía política internacional” (EPI) empezó a desarrollarse desde los años setenta como reacción a la incapacidad de la teoría convencional de las relaciones internacionales para analizar de manera adecuada las nuevas relaciones económicas que emergían en esa década y que aparecieron con mayor claridad en las siguientes.

Un interés particular recibió desde un principio la importancia creciente de actores no estatales y, como consecuencia de ello, los cambios en lo que podían controlar los estados nacionales tanto dentro de sus fronteras como fuera

de ellas. Precisamente una de las hipótesis en torno a las cuales Susan Strange empezó a trabajar muy temprano fue que “las fronteras territoriales de los estados ya no coinciden con la extensión o los límites de la autoridad política sobre la economía y la sociedad”, como lo recordó ella misma en unos de sus más recientes libros.³

El análisis de las relaciones internacionales entendidas solamente como relaciones *entre estados* cuyas acciones se llevan a cabo en términos de poder, ha sido revisado en profundidad por la EPI. Nuevas dinámicas y estrategias propiamente económicas, así como nuevos actores, estructuran la economía global y complementan o desafían la acción de los estados. El término político ya no se puede aplicar sólo a las políticas estatales, sino también a las actividades y políticas de actores no estatales en el sistema mundial cuyo poder es preciso analizar en profundidad. Esas autoridades diferentes al Estado, en particular las empresas privadas en las finanzas, la industria y el comercio han contribuido más a la integración de los mercados mundiales que las acciones gubernamentales, y son ahora más poderosas que los estados a quienes supuestamente pertenece la autoridad política sobre la sociedad y la economía. En ese sentido, sin dejar de estar de acuerdo con el contenido de uno de sus libros más importantes (*States and Markets*), Susan Strange hubiera preferido recientemente otro título para él: *Markets and Authorities*, como lo manifestó en sus últimos años.⁴

A lo anterior se agrega, en la perspectiva de S. Strange, que el poder estatal mismo, cuyo eje en la escena internacional era la preparación, la conducción o la prevención de las confrontaciones bélicas, se orienta

cada vez más hacia la estructuración del juego económico mundial, y a apoyarse en éste para sacar el máximo de beneficios. En esa perspectiva las confrontaciones de las soberanías estatales ya no pueden ser reducidas a relaciones de dominación-dependencia sino que también interactúan con los procesos económicos que dan forma a la economía global, de manera particular los ligados a la competencia económica.

Del poder “relacional” se pasó así al poder “estructural”, es decir la capacidad, desigualmente repartida, de los estados y de importantes actores transnacionales, de influir la estructuración de la economía mundial y, en consecuencia, los resultados de la competencia internacional. Con ello un nuevo tema se impuso en el análisis: *el papel y peso relativo de los estados y de los mercados en la gouvernance de la economía mundial*. Para Susan Strange, la dirección hacia la cual se ha dirigido la balanza en el sistema mundial es clara:

El principal resultado de este poder estructural ha sido un *cambio en el balance de poder de los estados a los mercados*. Estados Unidos, usando su poder estructural para encerrar a las economías europeas, latinoamericanas y ahora asiáticas y africanas dentro de una economía mundial abierta de mercado, ciertamente ha intentado obtener beneficios y nuevas oportunidades para los negocios americanos. Lo que sus hacedores de políticas no se propusieron (...) fue *el aumento de poder que ello daría a los mercados sobre los gobiernos, incluyendo el suyo propio*.⁵



Indudablemente, durante los años ochenta y la primera mitad de los noventa, políticas explícitas modificaron en favor de los mercados el *mix between authority and market*. Sin embargo, en un párrafo que resume bastante bien el pensamiento de Susan Strange, las transformaciones en la naturaleza y en el comportamiento del Estado están estrechamente vinculados con la declinación de su autoridad (con la notable excepción de Estados Unidos):

Cuando digo que (...) la naturaleza de los estados y su comportamiento ha cambiado, quiero decir que la política industrial y la política comercial se están convirtiendo en cosas más importantes que la defensa y la política extranjera. El cambio estructural obliga a los estados a buscar más bien aliados comerciales que aliados militares (...). La (...) conclusión que la paz y la guerra ya no constituyen la problemática central [de los estudios internacionales] plantea la cuestión: “¿si ya no es ésta, entonces cuál o cuáles son las cuestiones importantes?”. Si la guerra entre estados está de salida, ésta es, incidentalmente, una muy buena razón para la declinación de la autoridad del Estado. El Estado fue alguna vez el guardián de la seguridad nacional; su derecho a la lealtad y a la obediencia, su autoridad para coleccionar impuestos descansaban fundamentalmente en ese papel. Si éste desaparece, y si es insuficientemente remplazado por su papel relacionado con el bienestar, como guardián contra la inseguridad económica (...) no es de sorprender que su autoridad decline.⁶

Resumido de esa manera el enfoque de la EPI, tomando en cuenta sobre todo las contribuciones de Susan Strange, presenta a la vez tanto elementos de vinculación entre el análisis económico y político de las relaciones internacionales como elementos de ruptura con esquemas tradicionales de análisis e incluso con conceptos comúnmente utilizados.

Precisamente uno de los aspectos más saludables del trabajo de S. Strange fue la desmitificación de lo que ella llamaba “eufemismos semánticos”, tales como “globalización”, “interdependencia”, “global *gouvernance*”. También es cierto que sus vínculos con el periodismo la llevaron a producir términos que caminaron con buena fortuna en diferentes círculos, sin que se mencione muchas veces su autoría. Un ejemplo de esto último es el título del libro que publicó en 1986, *Casino Capitalism*, en el cual analizó la separación entre la economía monetaria y la economía real, así como el predominio que habían alcanzado las operaciones financieras y especulativas. A partir de ese trabajo una de sus preocupaciones constantes fue precisamente la ausencia de regulación de los mercados financieros internacionales que ella consideraba una carencia grave de la globalización del capitalismo. El título de su último libro, *Mad Money*, publicado este mismo 1998, tiene esas mismas características y también refleja preocupaciones similares.

Se esté o no de acuerdo con los análisis de la EPI y con los de S. Strange en particular, el pensamiento crítico no puede ignorar los problemas planteados, incluso cuando son provocadores y quizá sobre todo por ello mismo. El pensamiento de esta autora permite discutir algunos de los



problemas que se plantean hoy en día en la economía mundial:

- la nueva situación que algunos llaman “paz por el mercado” a escala planetaria, es decir la adopción generalizada de los mercados como mecanismos de coordinación, de manera complementaria e incluso por encima de los estados. En adelante las grandes empresas serían un elemento de primera importancia en el establecimiento de esa “paz por el mercado”, lo cual implica un cambio radical del análisis tradicional sobre el poder político, sobre el papel del Estado, etcétera.
- la garantía de esa “paz por el mercado” a escala planetaria, ya sea por una potencia hegemónica capaz de conformar las estructuras de la economía mundial a sus intereses o por alguna forma de gobierno mundial.
- el papel de Estados Unidos que han desempeñado en los últimos años la función de superpotencia dominante. En adelante está garantizaría la paz y la seguridad al conjunto del planeta; el recurso de la fuerza se convertiría en algo imposible: Sadam Hussein habría sido el último. Al quedarse solo, Estados Unidos utilizaría su poderío para mantener el orden, un orden útil para sus intereses, obviamente, pero también benéfico para todos los que aceptarían participar en él.

Los puntos anteriores no son puramente hipotéticos. No está de más recordar que en varios países del llamado Tercer Mundo se pasó, en especial hacia fines de los años ochenta, de una actitud en donde la globalización era vista como una amenaza de explotación a otra en la que -sobre todo después de la crisis de la deuda, de la caída de los precios del petróleo en medio de esa década, del derrumbe de los países socialistas, etc.- empezó a considerarse que el único medio al alcance de los estados para promover sus intereses económicos era su integración al movimiento de la globalización.

En cuanto a la declinación del Estado, desde otras perspectivas, incluso marxistas o neomarxistas, la extensión de la dominación del mercado, de las empresas y de los capitales transnacionales, debería traer consigo la desaparición de los estados. Éstos ya no serían capaces de controlar nada: los flujos instantáneos de capital, de información, etc.; no existiría ya ningún contrapoder: los mercados decidirían a dónde va la riqueza y ésta no dependería más de la posibilidad de conquista militar de territorios o de recursos, sino de la habilidad para situarse y sacar provecho de los mercados transnacionalizados.

Ahora bien, en relación con esas tendencias, no es posible ignorar que la extensión de una regulación generalizada por los mercados se ha hecho en contra de la voluntad de numerosos estados e incluso de organizaciones internacionales que impulsan una concepción más administrada de la regulación internacional. La posición de Estados Unidos en numerosas ocasiones ha sido precisamente la de retirar a los estados y a los organismos internacionales el máximo de prerrogativas reguladoras y de favorecer la acción de los mercados. Frente a esa evolución son muy útiles los planteamientos que S. Strange, hace tanto sobre la acción de la superpotencia dominante como sobre la ausencia de responsabilidad democrática de los mercados.

LA PROLONGACIÓN DE LOS TRABAJOS DE SUSAN STRANGE EN LA PERSPECTIVA DE UN ANÁLISIS RENOVADO DE LAS CUESTIONES ENERGÉTICAS INTERNACIONALES

En este siglo, la energía ha constituido una realidad y un objeto de estudio con características e implicaciones internacionales. Un indicador de ello es que el aprovisionamiento energético mundial da lugar a intercambios que representan más de la quinta parte del comercio internacional.

El estudio de las cuestiones energéticas comporta, en consecuencia, una necesaria dimensión internacional en varios de sus temas. Esa dimensión ha aparecido revestida tradicionalmente de implicaciones políticas y geopolíticas, más allá de constituir un campo de meras transacciones económicas. Por ello, en varios aspectos del análisis energético, aparecen explícitamente temas como el de las relaciones de fuerza y, sobre todo, el tema del poder en los mercados y en las industrias energéticas, en particular en la industria petrolera internacional que siempre ha tenido peculiaridades. Susan Strange registró algunas de ellas: “Los gobiernos, las compañías, los mercados: éstos son los tres jugadores principales en el juego del negocio petrolero. (...) en el petróleo la autoridad más importante ha sido a menudo no el Estado, representado por el gobierno nacional, sino la compañía petrolera o un grupo de compañías petroleras que efectivamente administraban el mercado”.⁷ Hoy en día, se afirma, las compañías multinacionales ocupan de nuevo el centro de la escena energética mundial.

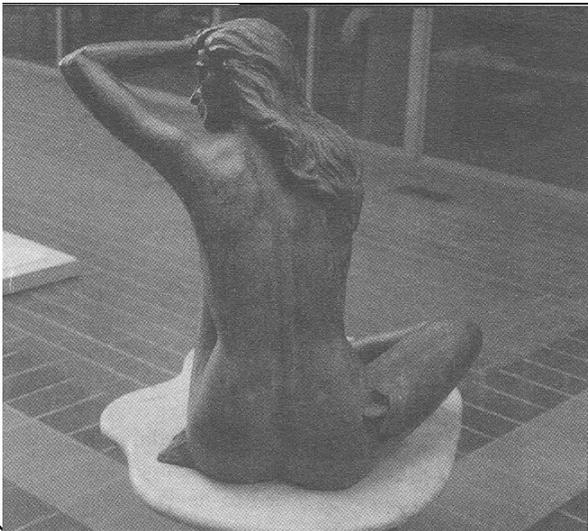
Algunos de los temas que se presentan en la escena energética internacional y que requieren un análisis renovado son los siguientes:

–el estudio de las tendencias y perspectivas de los mercados energéticos internacionales que tome en cuenta las transformaciones profundas de las regulaciones políticas y económicas presentes en esos mercados, particularmente en el petrolero;

–el estudio de las estrategias y las actividades de las firmas multinacionales que actúan en el sector energético, en especial las compañías petroleras. La industria petrolera está situada en un contexto internacional en el que se confrontan intereses de estados, de compañías, pero en donde también se difunden conocimientos y se realizan cambios tecnológicos;

–En este punto, un tema de interés particular hoy en día es el de las relaciones entre las compañías petroleras y los países exportadores dotados de importantes reservas. A ese respecto, una cuestión que sigue vigente, pero en la cual se presentan evoluciones y nuevas interrogantes es la de la soberanía ligada a las transformaciones en la naturaleza y a las modalidades de ejercicio del poder en la industria petrolera. La posesión de importantes reservas tiende a ser relativizada en la actualidad frente al acceso a las fuentes de financiamiento y de tecnología. El tema de la “apertura petrolera” a los capitales extranjeros, concretamente a las compañías petroleras internacionales, se ha impuesto en la mayor parte de los países productores y exportadores de hidrocarburos. De éstos se espera un abandono progresivo de la “ideología de la soberanía” y una inserción plena en las nuevas reglas del juego petrolero transnacional;

–el análisis de las políticas y estrategias energéticas de los estados en un contexto de mercados globalizados y de redefinición de los equilibrios mundiales. En la actualidad el estudio de las nuevas condiciones de la seguridad energética que tome en cuenta las interacciones entre los factores económicos y políticos del aprovisionamiento energético en un contexto de globalización de los mercados toma particular relevancia;



Susan Strange no abordó en profundidad el estudio de las cuestiones energéticas. Las cuatro estructuras básicas del sistema mundial o economía política global que ella construyó las cuales constituyen las fuentes del poder estructural son: el control sobre la seguridad, la producción, el crédito, y el control sobre el conocimiento, las creencias y las ideas.⁸ Para ella, temas como el comercio o la energía son estructuras secundarias determinadas por las cuatro estructuras básicas de la seguridad, la producción, del financiamiento y del conocimiento. Es posible, sin embargo, inspirarse en su obra para un análisis específico de las cuestiones energéticas.⁹

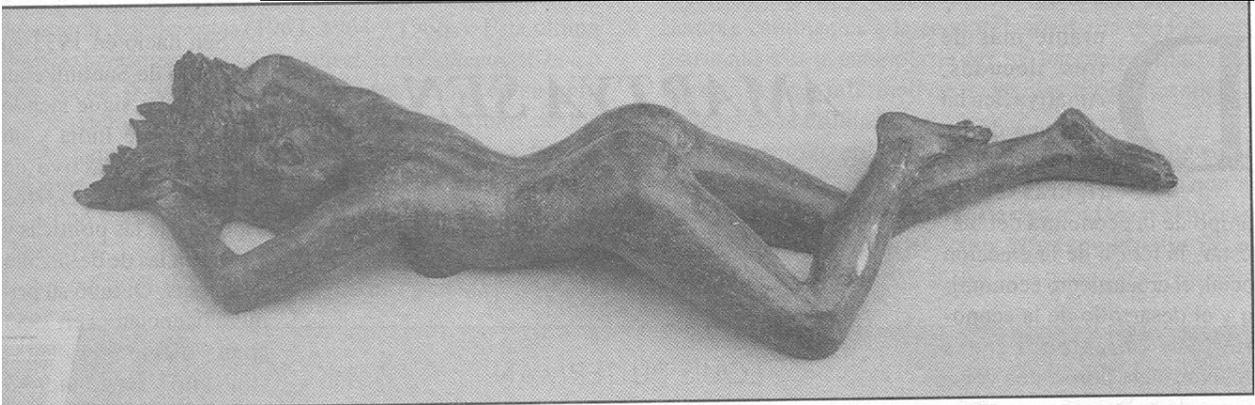
–*el estudio de las evoluciones estructurales del mercado petrolero.*¹⁰ Dos grandes tendencias subyacen a esas evoluciones: la sustitución de las formas administradas de regulación por mecanismos de coordinación (afirmación de los mecanismos de mercado en la formación de los precios del petróleo y en general del papel del mercado como modo de regulación dominante en la escena petrolera) y la modificación de las relaciones entre las soberanías nacionales y la industria petrolera internacional. Esas tendencias son interpretadas como dimensiones sectoriales de una nueva estructuración de la economía global impulsada por el poder “estructural” de Estados Unidos. Estaría emergiendo así, en esa perspectiva, una nueva “configuración petrolera transnacional” que tiene por objetivo mantener un mercado estable, sin conflictos y tensiones.

–*el estudio de la seguridad energética* en el cual se percibe también un cambio en las perspectivas de análisis. Ese cambio va de una situación en donde el Estado debería asumir plenamente la responsabilidad de la seguridad energética—considerada como un objetivo fundamental de las políticas públicas— a otra en la que pasa a ser una consecuencia de mercados energéticos que funcionan con incitaciones adecuadas para los actores privados o públicos. En ese contexto nuevas cuestiones relativas a los mercados energéticos han pasado a ocupar un lugar prioritario: grado de competencia, formas de organización, dispositivos institucionales y regulatorios, etc. Está claro que esos mercados se han visto afectados por el movimiento generalizado de liberalización y apertura en el plano internacional, al cual no es ajena la acción de la potencia hegemónica como se puede ver en el mercado petrolero.

Consideraciones finales

Con el propósito de sacar provecho, para denunciarlas o emanciparse de ellas, es fundamental entender las nuevas modalidades de la dominación económica que se expresan en la economía mundial. A esa tarea contribuye de manera significativa la obra de Susan Strange.

En una estructuración de la economía mundial en la que han cambiado la naturaleza y las formas de ejercicio del poder, parecen imponerse los mercados, particularmente los financieros. La balanza Estado-mercados se inclina, según S. Strange en favor de



los segundos y este hecho constituye una modificación fundamental que tiene implicaciones serias para la estabilidad de la economía mundial y para la democracia.

Determinados estados e incluso organizaciones internacionales buscan ahora márgenes de acción, por ejemplo, para definir las reglas en donde se inscribe el funcionamiento de esos mercados. En la escena internacional, sin embargo, unos estados tienen más poder que otros —ya sea de tipo relacional o estructural— y pueden imponer reglas que hagan funcionar esos mercados en su propio beneficio. Es éste seguramente el papel de la potencia hegemónica, Estados Unidos, en la economía mundial. Susan Strange consideraba que el poder estructural de esta superpotencia sobre el sistema mundial no ha disminuido. Queda por ver, no obstante, la evolución de este hecho en los próximos años, en relación con las salidas a la crisis asiática y a las nuevas correlaciones que se presenten con otras zonas que han incrementado su poderío económico, y que buscan una mayor autonomía para tener mayor fuerza en la economía mundial. Es éste, seguramente, el caso de Europa.

PUBLICACIONES DE SUSAN STRANGE (BIBLIOGRAFÍA SOMERA)

“International economics and international relations: A case of mutual neglect”, *International Affairs*, vol. 46, núm. 2, abril, de 1970, pp. 304-315.

Casino Capitalism, Blackwell, Oxford, 1986

States and Markets: An Introduction to International Political Economy, Pinter Publishers. 2a. edición: 1994, 1988.

“Political economy and international relations”, in K. Booth y S. Smith (Eds.), *International Relations Theory Today*, Polity Press, Cambridge, 1995a, 367 p.

“The defective state”, *Daedalus*, vol. 124, primavera de 1995b.

The Retreat of the state. The Diffusion of Power in the World Economy, Cambridge University Press, 1996, 218 p.

“Territory, state, authority and economy”, in *The New Realism*, Robert Cox (ed.), St Martins Press, 1997, pp. 3-19.

Mad Money, Manchester University Press, Manchester, 1998.

Referencias

*Profesor de la Facultad de Economía División de Estudios de Posgrado de la UNAM.

1 Cfr. Susan Strange (1970). Las referencias a las publicaciones citadas en el texto se encuentran completas en la bibliografía somera que se encuentra al final de este artículo. Las traducciones de las citas han sido realizadas por el autor de este trabajo (AVN).

2 El que esto escribe tuvo el honor de conocer a Susan Strange en el Seminario Internacional sobre “Globalización y equilibrios del mercado petrolero: las aportaciones de los nuevos instrumentos de análisis” que organizó en Francia el Institut d’Economie et Politique de l’Energie (IEPE-CNRS) en octubre de 1996. Los trabajos presentados en ese seminario, incluido un artículo del autor de este trabajo, aparecieron publicados en la *Revue de l’Energie*, núm. 484, París, enero de 1997.

3 Susan Strange (1996).

4 *Ibid.*, p. x.

5 *Ibid.*, p. 29. Los subrayados son del autor de este trabajo (AVN).

6 Susan Strange (1995b).

7 Susan Strange (1988), p. 194.

8 *Ibid.*, capítulo 2. Sin embargo, el título del capítulo 9 de este libro es: Energía, “el quinto factor”.

9 En el Institut d’Economie et Politique l’Energie (IEPE-CNRS) de Grenoble se desarrollan trabajos en el campo de la Economía Política Internacional del Petróleo bajo la dirección del Profesor M. Chatelus y la participación de D. Finon, P. Noël, S. Boussena, B. Bourgeois, entre otros. Los trabajos de P. Noël han sido particularmente importantes en ese Instituto para renovar el estudio de las cuestiones energéticas internacionales con base en los enfoques e instrumentos conceptuales de la economía política internacional. Las discusiones e intercambios con este investigador, así como sus trabajos, han sido de gran utilidad para que quien esto escribe se interesara en la obra de Susan Strange.

10 Cfr. Pierre Noël, “Puissance structurelle et dynamique de l’économie politique mondiale: la scène pétrolière depuis 1980”, IEPE-CNRS, 1997. Una versión previa de ese trabajo se encuentra en: “La scène pétrolière en transition. Une perspective d’économie politique internationale sur les changements structurels, 1980-1995”, *Revue de l’Energie*, núm. 484, París, enero de 1997.