

---

## SUSAN STRANGE: REFERENTE INDISPENSABLE DE LA *INTERNATIONAL POLITICAL ECONOMY*

<https://doi.org/10.46661/rec.12798>

---

Enrique Palazuelos

epalazue@ccee.ucm.es

Ciertos rasgos presentes desde los primeros trabajos de su trayectoria profesional contribuyen a explicar cómo fue la formación del pensamiento de Susan Strange sobre las relaciones internacionales y cuál fue la metodología que utilizó para elaborar su propuesta de *Internacional Political Economy* como disciplina académica.

Recién licenciada en Economía por la London School of Economics, en 1943, con 20 años, comenzó a trabajar como periodista en *The Economist* y después lo hizo para *The Observer* como corresponsal en la Casa Blanca y más tarde en Naciones Unidas. Desde Londres, Washington y Nueva York, siguió de cerca la creación de NN.UU., Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, GATT, OTAN y demás organismos y entidades del entramado organizativo internacional que se creó durante la posguerra.

Desde aquellos inicios profesionales asentó su convicción de que cualquier pretensión teórica sobre las relaciones internacionales debía estar anclada en una buena comprensión de los hechos reales. Desde su observatorio privilegiado en Estados Unidos pudo apreciar el carácter cambiante de esas relaciones, así como el entrelazamiento de los hechos económicos y políticos, y el dominio que ejercían las autoridades de EE.UU. sobre los gobernantes de los demás países y sobre los dirigentes de las organizaciones internacionales.

Seguidamente, ingresó como docente en el University College London, donde se mantuvo hasta mediados de los años sesenta, publicando sus principales trabajos en la revista *World Affairs*. A continuación, hasta la mitad de los años setenta, trabajó como investigadora en el Royal Institute of International Affairs (conocido como Chatham House).

### PRIMEROS ESCRITOS DE MADUREZ

Durante aquellas décadas fue madurando su rotunda disidencia con respecto a los enfoques que prevalecían en los estudios de *International Relations* (IR) y la incipiente *International Political Economy* (IPE). De un lado, la mayoría de esos estudios solo se ocupaban de analizar las relaciones entre estados, en particular la dialéctica guerra-paz como fuente de estabilidad-conflicto internacional, ignorando así la importancia de los actores no-

estatales y de otros tipos de relaciones y conflictos. De otro lado, los estudios que se ocupaban de las relaciones económicas lo hacían desde una visión irreal que se basaba en la teoría neoclásica que, a su juicio, era una abstracción construida con elegancia formal, pero sin capacidad para explicar el funcionamiento real de las economías.

Entre los numerosos artículos que publicó en *International Affairs*, la revista de Chatham House, hay que destacar en primerísimo lugar el célebre "*International Economics and International Relations: A Case of Mutual Neglect*" (Strange, 1970), publicado en 1970, señalado casi por unanimidad como una de las aportaciones seminales de la IPE como disciplina académica. La negligencia recíproca se refería al desconocimiento de la política por parte de los economistas y al desconocimiento de la economía por parte de los especialistas en relaciones internacionales. Señalaba entonces tres graves errores que condenaban a la irrelevancia tanto a la IR como a la IPE: ignorar la importancia de las relaciones de poder en la economía, persistir en la ilusión de que la economía y la política no estaban relacionadas, y mantener al Estado como exclusiva unidad de análisis.

Así mismo publicó dos libros en los que incorporaba varias ideas embrionarias cuyo posterior desarrollo cristalizó en importantes contribuciones. *Sterling and British Policy: A Political Study of an International Currency in Decline* (Strange, 1971) presentaba una lúcida interpretación del impacto de la política monetaria británica sobre el debilitamiento de la industria, enfatizando el vínculo existente entre las decisiones monetarias, la estructura financiera y la estructura productiva. Por su parte, *International Monetary Relations* (Strange, 1976a), libro colectivo coordinado por Strange, examinaba el proceso seguido por el sistema monetario internacional desde los acuerdos de Bretton Woods hasta la parálisis causada por las decisiones de las autoridades de Estados Unidos en el intervalo de 1971-73. Reiterando su crítica a la incompreensión de los economistas convencionales sobre las relaciones de poder y el funcionamiento de la economía política, proponía una explicación consistente sobre la vinculación de la moneda y de las tasas de cambio con la creación del crédito y la expansión de las finanzas internacionales.

Esa especialización en el análisis de las relaciones monetarias y financieras tendría una influencia decisiva en la fundamentación de su enfoque sobre una IPE alternativa a la convencional y en sus trabajos posteriores sobre la alocada deriva financiera de la economía mundial<sup>1</sup>. Aquel esbozo de propuesta alternativa se vio reforzado desde 1974 con la creación de la British International Studies Association, de la que Strange fue cofundadora, y, dentro de la asociación, del International Political Economy Group (IPEG), que ella lideró, constituyendo uno de los principales pilares de lo que se denominó la "Escuela británica" de IPE.

Es así que, después de una larga andadura intelectual y profesional, en 1978, ya con 55 años, Susan Strange obtuvo el pleno reconocimiento académico británico con su nombramiento para la cátedra Montague Burton en la London School of Economics (LSE). Un cargo que solo ocupó durante una década, ya que en 1988 tuvo que jubilarse por imperativo legal. Sin embargo, resultó un período de espléndida fertilidad en el que terminó de elaborar sus mayores contribuciones a la IPE.

## UN CAMINO DISIDENTE

El trabajo académico que realizó en la LSE estuvo orientado a la consecución de dos objetivos principales. En el plano docente, logró que la IPE fuera incorporada como disciplina de estudio dentro de la licenciatura y que los estudiantes de doctorado tuvieran una formación sobre los fundamentos que diferenciaban su enfoque disidente con respecto a las versiones convencionales de la IPE, que estaban férreamente condicionadas por los académicos estadounidenses. En el plano del análisis teórico, el desarrollo de los fundamentos alternativos alcanzó su mayor hito con la publicación de *States and Markets* en 1988. Un trabajo que estuvo jalonado por varios trabajos previos en los que se fueron abriendo paso las piezas analíticas de su enfoque basado en el carácter estructural del poder en la economía política (o sistema económico y político) internacional. En ese sentido, cabe destacar cuatro publicaciones relevantes que contaron con la participación de otros colegas del IPEG.

<sup>1</sup> Otros dos artículos publicados en 1976, en el mismo número de *International Affairs* 52(3), (Strange 1976b, 1976c), destacaban el creciente poder de las empresas transnacionales, convertidas en un importante jugador en las relaciones internacionales.

Con Roger Tooze editó *The International Politics of Surplus Capacity: Competition for Market Shares in the World Recession* (Strange y Tooze, 1981). Una obra colectiva en la que colaboraron distintos autores cuyo nexo era el rechazo a que el estudio de las relaciones internacionales siguiera sustentado en la idea de que el Estado eran la unidad de análisis exclusiva y que las relaciones económicas se sustentaran en las relaciones entre gobiernos, plasmándose en "regímenes" o reglas de consenso en el comercio, las monedas, etc. Las contribuciones recogidas en el libro estudiaban la situación creada en los años setenta, cuando la crisis de diversos sectores industriales había generado un "excedente de capacidad" y provocaba conflictos de intereses que conducían a prácticas basadas en el proteccionismo, devaluaciones cambiarias y demás asuntos que desestabilizaban el entorno internacional<sup>2</sup>.

La aportación de Strange y Tooze (1981) se ceñía a tres elementos importantes. Primero, la necesidad de disponer de una visión estructural en la que el poder se ejercía a través de cuatro estructuras principales e interrelacionadas, que eran las que concernían a la seguridad, la producción y el comercio, la moneda y la provisión de bienes públicos. Segundo, el reconocimiento de que el Estado era la última autoridad en la medida en que ostentaba el monopolio de la violencia legítima y, por tanto, dominaba la estructura de seguridad, pero dicha estructura solo era decisiva en determinados momentos críticos, por lo que habitualmente en las relaciones internacionales intervenían también otras autoridades y otras estructuras. Tercero, la existencia de excedente de capacidad era un fenómeno económico que escapaba al ámbito nacional y cuyas implicaciones tenían relevancia política a escala internacional, ya que generaba conflictos entre economías, empresas y gobiernos, de las que se derivaban mejoras o pérdidas de poder. Un fenómeno para el que resultaban inaplicables la teoría económica neoclásica y la teoría de los regímenes internacionales.

El artículo "*Cave! Hic Dragons: A Critique of Regime Analysis*"<sup>3</sup> (Strange, 1982), se centraba en criticar esa segunda teoría. Strange negaba cualquier interés al concepto de regímenes, rechazando su visión estado-céntrica y criticando su aplicación al análisis del sistema económico y político internacional. En su lugar, proponía dar un giro al tipo de preguntas que debía plantear la IPE para comprender los resultados de las interacciones que se establecían entre las autoridades y los mercados. Avanzaba también un apunte crítico contra la tesis de que el deterioro de la hegemonía (estabilizadora) de EE.UU. era la causa de la inestabilidad internacional que reinaba desde los años setenta. Como se expone más adelante, el rechazo contundente de esa tesis fue un objetivo preferente de varios trabajos posteriores.

En "*Values and Risk in the Study of the IPE*" (Strange, 1983), abordaba otro de los elementos claves de su enfoque estructural. Planteaba que las personas y los colectivos sociales aspiraban a lograr cuatro valores básicos: riqueza, seguridad, justicia y libertad. La garantía de esos valores se dilucidaba en cada estructura de poder, de manera que la interacción de esas estructuras producía cambios en la jerarquía entre dichos valores. Por tanto, los jugadores que ejercían poder e interactuaban en las estructuras eran los que provocaban los resultados que ordenaban esa jerarquía axiológica.

El siguiente paso se produjo con la publicación de otro libro colectivo editado por Strange, *Paths to International Political Economy*<sup>4</sup> (Strange, 1984a) dedicado a exponer la posición del IPEG sobre el contenido central de la IPE. Esa posición emergía desde la crítica a la teoría de la hegemonía de EE.UU., según la cual la pérdida o decadencia de esa hegemonía explicaba el desorden de la economía internacional. Strange examinaba los cambios monetarios y financieros, la evolución de la balanza de pagos de EE.UU. y las decisiones tomadas y no tomadas por las autoridades de ese país con relación a la proyección internacional de sus bancos y empresas. A continuación, reiteraba la existencia de cuatro estructuras centrales en la economía política internacional, que ahora concretaba en la producción, la seguridad, las finanzas y el conocimiento. Por último, concluía que la hegemonía de EE.UU. había cambiado con el tiempo, pero el poder que ejercía en cada estructura permitía deducir que, en lugar de reducirse, la hegemonía se había fortalecido.

<sup>2</sup> En Strange (1976d) ya había abordado esa problemática.

<sup>3</sup> Al año siguiente fue incluido en el libro editado por Stephen Krasner (1983), uno de los principales creadores de esa teoría.

<sup>4</sup> Strange fue también autora y coautora de sendos capítulos: Strange (1984b) y Calleo y Strange (1984).

El último peldaño en la escalera hacia *States and Markets* (Strange, 1988)<sup>5</sup> quedó bien asentado en *The persistent myth of lost hegemony* (Strange, 1987), donde insistía en la crítica a la tesis de la pérdida de hegemonía de EE.UU. Según Strange, se trataba de un mito arraigado en la IPE bajo la influencia de intereses académico-políticos estadounidenses y reforzado con la aplicación de otras teorías (bienes públicos, juegos) que inducían a considerar que la falta de cooperación internacional se derivaba de las condiciones de poder disperso, sin la hegemonía y, por tanto, sin responsabilidad por parte de EE.UU.

Strange explicaba cómo, tras los cambios habidos en las últimas décadas, los estados competían por cuotas de mercado para fortalecer sus economías y sus condiciones de seguridad. Pero, en lugar de que las relaciones entre gobiernos fijasen las reglas, había surgido un nuevo tipo de juego en el que el poder sobre las cuatro estructuras era el que decidía los resultados a escala global. En dicho juego, las decisiones económicas y políticas de las autoridades de EE.UU. habían estado sometidas a un conflicto que se había decantado a favor del unilateralismo (impuesto por los intereses de corto plazo de sus empresas, sus bancos y sus órganos militares) en detrimento de los intereses de largo plazo que habrían favorecido las posiciones cooperativas a nivel internacional. Por consiguiente, la inestabilidad reinante en la economía mundial se derivaba de la utilización "destruktiva" del poder estructural que ejercía EE.UU. y, por ello, lograr la estabilidad y la cooperación dependían fundamentalmente de los poderes de dicho país y no de las instituciones ni de los mecanismos establecidos a nivel internacional.

En defensa de esa tesis, Strange se detenía a concretar en qué consistía el poder estructural de los jugadores estadounidenses para elegir y moldear las cuatro estructuras señaladas, en las que operan los demás estados, instituciones políticas, empresas y profesionales. Apuntaba así lo que después plasmó en *States and Markets*: se trataba de cuatro estructuras distintas e interrelacionadas, a modo de cuatro lados que sustentaban una pirámide.

## ANÁLISIS DEL PODER EN LA ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL

El subtítulo con el que apareció la primera edición de *States and Markets. An introduction to International Political Economy* (Strange, 1988), ponía de manifiesto que el propósito principal del texto era sintetizar los fundamentos de su propuesta académica de IPE. En el inicio se apresuraba a decir que no era un libro de texto y años después lo definió como un anti-manual, pero lo cierto es que esa obra se dedicaba a exponer de manera detallada el contenido sustancial de su enfoque alternativo. Un contenido que se puede sintetizar en ocho piezas analíticas.

Primera: existen cuatro valores básicos en los que se fundamentan las aspiraciones humanas, la riqueza, la seguridad, la justicia y la libertad, siendo los estados<sup>6</sup> y los mercados los que jerarquizan, según las relaciones de poder, el orden de prioridad de tales valores.

Segunda: hay que distinguir dos tipos de poder<sup>7</sup>. El poder relacional, que es el que habitualmente se considera, consiste en disponer de capacidades físicas y materiales con las que influir en otros para obligarles a que hagan lo que por sí mismos no harían. El poder estructural es la capacidad de moldear y determinar las estructuras de la economía política internacional, estableciendo los marcos y las reglas por las que se rigen los jugadores que participan en la economía.

Este poder estructural resulta menos evidente, más difuso, menos mensurable, pero más determinante en las relaciones entre los jugadores (estados, otras instituciones políticas, empresas, profesionales) que disponen de poder a escala internacional en cada una de las estructuras. La interrelación de éstas delimita el abanico de opciones que tiene cada jugador, mientras que la resultante final es la que configura la combinación jerárquica entre los cuatro valores básicos.

<sup>5</sup> Otro paso previo de gran relevancia fue *Casino Capitalism* (Strange, 1986) pero, dado que su temática era más concreta, centrada en las relaciones monetarias y financieras, se examina en otro apartado más adelante.

<sup>6</sup> Casi una década después, en *The retreat of the State* (Strange, 1996), reconocerá que casi todo el planteamiento expuesto en *States and Markets* seguía adoleciendo de una visión estado-céntrica y confundía los conceptos de Estado y Autoridad, hasta el punto de que el título del libro debería haber sido "Autoridad y mercados".

<sup>7</sup> Véase más adelante la lectura seleccionada, que corresponde al capítulo 2 de la obra.

Tercera: Las cuatro estructuras principales, distintas e interactivas, que operan como columnas (o lados de una pirámide) que sostienen la economía política internacional, son:

- La estructura de seguridad está asociada a la protección. Los estados disponen del monopolio de la violencia legal, pero entre ellos existen fuertes diferencias en cuanto a los recursos (militares y otros) con los que garantizar su supervivencia e influir en los demás jugadores. Caben, por ello, distintas geometrías en sus relaciones y en el modo de condicionar las relaciones que se establecen a través de los mercados.
- La estructura de producción concierne a la determinación de lo que se produce, quién lo hace y para quién se destina, incluyendo los métodos y los términos con los que se desarrolla la producción. Es una estructura sometida a continuos cambios relativos a la generación y distribución de la riqueza, y por tanto a las relaciones entre los jugadores.
- La estructura financiera se refiere al funcionamiento del crédito, asociado con la creación de dinero y el valor de las monedas, así como a otros aspectos relativos a la circulación monetaria y los sistemas de pago. Asuntos también sometidos a cambios que afectan a las relaciones entre los distintos jugadores implicados tanto en la actuación del Estado como en el funcionamiento de los mercados.
- La estructura de conocimiento comprende la generación y transmisión de creencias, conocimientos y demás ideas compartidas en la sociedad. Destacan sobre todo los mecanismos de información y comunicación en los que intervienen empresarios, científicos, técnicos, periodistas y otros profesionales que ejercen el control del lenguaje y de los canales no verbales por los que se difunden y se asientan las ideas dominantes.

Cuarta: Existen otras estructuras secundarias que se subordinan al poder ejercido en las cuatro principales. Entre ellas, destacan las estructuras de transporte, comercio, energía y bienestar o ayuda internacional; si bien, según los períodos, pueden ser otras de índole sectorial las que asuman mayor relevancia y, por consiguiente, las que presenten unos u otros jugadores destacados.

Quinta: la IPE debe centrarse en identificar quienes ejercen el poder y en qué estructuras lo sustentan. Se entiende así que: el poder estructural es mucho más relevante que el poder relacional; el análisis de las relaciones de poder no permite separar la política y la economía; y que la política no corresponde solo al Estado ni la economía solo a los mercados, sino que los jugadores centrales que operan en el sistema internacional lo hacen tanto desde la autoridad del Estado como desde los mercados.

Sexta: varios hechos importantes apuntan a un desplazamiento del poder estructural, menguando el que se ejerce a través del Estado y fortaleciendo el que se desarrolla desde los mercados. Tesis que, como se expone más adelante, respaldó años después en dos libros elaborados después de su jubilación en la London School of Economics.

Séptima: cabe formular una representación gráfica de las relaciones de poder a partir de un esquema de coordenadas en cuyo eje horizontal están las cuatro estructuras principales y en el eje vertical se colocan la autoridad (estados y otras instituciones) y los mercados. De ese modo, en la parte inferior, a modo de balance, quedan los resultados cruzados entre jugadores y estructuras. Esta representación permite responder a la pregunta "Cui bono?", esto es, a quién beneficia la conformación de cada estructura y el vector resultante de la interacción de las cuatro.

Octava: el examen de cada estructura principal proporciona los rasgos que caracterizan a los jugadores que detentan más poder, lo que permite valorar la relación de dominio que ejercen la autoridad y los mercados de Estados Unidos. Se constata así el dominio absoluto de su fuerza militar en la estructura de seguridad y la ostensible primacía de las compañías transnacionales (sobre todo, estadounidenses) en la estructura productiva. El dominio de los gobernantes y de los bancos estadounidenses para imponer o para impedir las normas que rigen la estructura financiera. El dominio de los jugadores norteamericanos que controlan la estructura de conocimiento, sobre todo la tecnología y los medios de comunicación. En suma, un poder estructural con el que EE.UU., a través de sus instituciones políticas y de sus empresas, ejerce la hegemonía en la economía política internacional.

## AFINANDO LOS RASGOS DE LOS JUGADORES DOMINANTES

*Rival states, rival firms* (Strange, 1991) fue el resultado de una investigación realizada por Susan Strange en colaboración con John Stopford durante su estancia como catedrática de IPE en el European University Institute de Florencia. Se trataba de un estudio empírico sobre 50 corporaciones transnacionales y 100 proyectos de inversión en países en desarrollo, con especial referencia a Brasil, Kenia y Malasia, con el propósito de explicar las causas y las formas por las que se había intensificado la competencia entre las empresas, entre los estados y entre las empresas y los estados.

El cambio tecnológico producido en las últimas décadas era considerado como el factor decisivo que había generado nuevas formas de competencia basadas en los vínculos establecidos entre el comercio y las inversiones directas, y con ello se habían establecido nuevas relaciones entre las empresas transnacionales y los gobiernos de los países receptores de sus inversiones. De un lado, los gobiernos podían tomar iniciativas que mejorasen la posición de sus economías, si bien se constataban notables diferencias en los márgenes de maniobra de que disponían las autoridades de esos países para negociar con las grandes empresas que dominaban los principales sectores. De otro lado, las grandes compañías seguían acrecentando su poder, pero también entre ellas se apreciaban diferencias ostensibles en cuanto a su capacidad negociadora con otras empresas y con los gobiernos.

La dinámica de la competencia hacía que los estados tuviesen que ejercer roles económicos y que las empresas ejerciesen roles políticos en el escenario internacional. Se creaba así una nueva diplomacia triangular en la que los estados negociaban entre ellos y con las compañías transnacionales, del mismo modo que éstas negociaban entre sí alianzas corporativas y con los estados. La matriz que representaba esa diplomacia triangular ofrecía notables variantes según países y sectores económicos, de modo que se multiplicaban las opciones y se complejizaban las gestiones entre los jugadores. En consecuencia, se diversificaban las posibles resultantes de esas interacciones en términos de ganancias y pérdidas de poder; si bien eran las compañías transnacionales las que seguían fortaleciendo sus posiciones, sobre todo en los sectores tecnológicamente más avanzados.

Los casos con los que ejemplificaban las novedades surgidas en los años ochenta proporcionaba un buen número de hallazgos analíticos. Algunos de los cuales parecían intuir lo que sucedería en las décadas posteriores a la publicación del libro, sobre todo con respecto a las transformaciones tecnológicas, la formación de cadenas globales de producción y el superior dominio de las finanzas en la economía mundial.

*The retreat of the state* (Strange, 1996) se publicó cuando Strange ejercía como profesora emérita en la Universidad de Warwick, donde se mantuvo hasta su fallecimiento en 1998. El objetivo del libro era explicar por qué y cómo los poderes de los estados seguían disminuyendo en el interior de sus territorios, salvo en Estados Unidos. Esa tesis la hacía extensiva a los gobiernos de Asia del Este, pronosticando que sus condiciones excepcionales (de protagonismo estatal) tenderían a desaparecer. Un vaticinio sin duda demasiado arriesgado si nos atenemos a los hechos que se produjeron en adelante y que hoy podemos conocer bien un cuarto de siglo después.

Con mayor rotundidad que en el libro anterior, argumentaba el *trade-off* de poder entre la creciente primacía de los mercados y la merma de los estados, los cuales se iban retirando de la propiedad en muchos sectores, lo que minimizaba su capacidad para decidir qué, cómo y dónde se desarrollaba la producción. La estructura productiva reflejaba un carácter cada vez más internacional, debido principalmente a los cambios tecnológicos y al poder de los mercados, convirtiendo a las grandes compañías transnacionales (expandidas mediante filiales y acuerdos *joint venture*) en actores políticos merced a sus relaciones con la sociedad, con los gobiernos y con otras empresas. Llegaban a ser más determinantes que muchos gobiernos en sus respectivos territorios nacionales en asuntos como las condiciones de la producción, las relaciones laborales y la recaudación (elusión) de impuestos.

Para ganar en precisión conceptual, Strange rechazaba el uso de términos que consideraba confusos como los de globalización, interdependencia (que ocultaba la desigualdad de la dependencia entre las partes), empresas multinacionales (que lo eran por sus operaciones, pero no por sus raíces) y gobernanza global (que sugería la existencia de algún tipo de autoridad mundial).

Igualmente, intentó precisar cuáles eran las mayores limitaciones de los estados, tomando como referencia una discutible lista de lo que suponía que eran las diez funciones más importantes que tenían a su cargo. Años



después, en un escrito póstumo que comentamos más adelante, afinaría más a la hora de concretar cuáles eran las incapacidades de los estados para ejercer como autoridad dominante.

También era interesante, a la vez que discutible, el esfuerzo que realizaba por aportar pruebas empíricas con las que distinguir el ejercicio de poder estructural o relacional a escala internacional. Lo intentaba en seis tipos de actividades, heterogéneas entre sí: las telecomunicaciones, las mafias, los seguros, las consultorías, los cárteles empresariales y los organismos internacionales.

Por último, tras insistir en que las variaciones de las relaciones de poder estaban mediatizadas por la tecnología, los mercados y la política (no limitada a lo que hacen los estados, ni los políticos), propuso una nueva formulación de la matriz de vínculos que había avanzado en *States and markets*. Ahora en el eje horizontal se representa la transferencia de poder desde los estados a los mercados y en el eje vertical la jerarquía entre los estados (de más fuertes a más débiles). De tal esquema se derivaba la inexistencia de cualquier gobernanza mundial y de cualquier régimen internacional, así como la escasa relevancia de las organizaciones económicas internacionales, incluyendo con algún matiz a la Unión Europea.

## **CRECIENTE IMPORTANCIA DE LAS FINANZAS: DEL CASINO AL DINERO LOCO**

Desde sus primeros trabajos como periodista y luego como investigadora, Susan Strange centró una gran parte de sus esfuerzos en el análisis de la estructura financiera, que más tarde consideró como una de las cuatro estructuras principales de la economía política internacional. Esa especialización monetario-financiera la volcó en *Casino Capitalism* (Strange, 1986), publicado dos años antes de que apareciera *States and Markets*, y la culminó doce años más tarde en *Mad Money* (Strange, 1998a).

*Casino Capitalism* puso de manifiesto un profundo conocimiento de los hechos que habían ido modificando la estructura financiera, además de la aguda perspicacia de la autora para identificar los nuevos rasgos que adquiría esa estructura. Las raíces más lejanas de los cambios se remontaban a ciertas decisiones y omisiones adoptadas en los años cincuenta y sesenta, mientras que las causas más determinantes concernían a decisiones y no-decisiones sobrevenidas desde la quiebra del sistema monetario de Bretton Woods.

Entre los orígenes remotos señalaba tres hitos fundamentales. La renuncia de Europa Occidental a dotarse de un sistema propio de defensa, lo que supuso una dependencia absoluta con respecto a EE.UU., no solo en materia de seguridad sino también en asuntos monetarios y de otra índole. La decisión de las autoridades británicas de reabrir el mercado de materias primas de Londres, sin que la libra fuese una moneda de referencia internacional, lo que creó las condiciones para que se activase un mercado financiero (en eurodólares) abierto a los bancos y operadores exteriores, sobre todo estadounidenses. El rechazo a que Naciones Unidas crease un fondo especial para el desarrollo, lo que sentenció cómo sería el funcionamiento del crédito (público y privado) y los mecanismos de gestión de las deudas a escala internacional.

Las causas más determinantes llegaron a partir de las posiciones tomadas por las autoridades de EE.UU., tanto hacia el exterior como en el interior de su territorio. En el plano exterior, tras la decisión de poner fin a la convertibilidad dólar-oro en 1971, los dirigentes estadounidenses impidieron el establecimiento de algún tipo de acuerdo que garantizase la permanencia de tasas de cambio fijas, o al menos de algún mecanismo que regulase el comportamiento relativo de las monedas. A la vez, su tajante negativa a negociar con la OPEP (llegando incluso a aplicar medidas unilaterales contra esos países petroleros que violaban las normas del GATT) favoreció la generalización de las fuertes perturbaciones comerciales que siguieron a las sucesivas alzas del precio del petróleo. Así mismo, negaron la posibilidad de que hubiera algún prestamista de última instancia que actuase como autoridad efectiva ante las amenazas de impagos y quiebras que sobrevendrían.

En el plano interno, las autoridades estadounidenses se mostraron indiferentes, cuando no permisivas, con las actuaciones de sus bancos en Londres, despreocupándose de las repercusiones que los mercados de eurodivisas y eurocréditos en dólares tendrían sobre otros mercados y otros países. Lo mismo sucedió con las operaciones de sus empresas y bancos en los paraísos fiscales, realizadas al margen de cualquier control. Al mismo tiempo, la autoridad del Estado se veía obstaculizada por la maraña de organismos que tenían competencias en los asuntos

monetarios y financieros. Peor todavía fue cuando la Reserva Federal aplicó una política monetarista a ultranza que ocasionó una superlativa convulsión internacional en los tipos de interés y, poco después, la Administración Reagan generalizó las medidas desreguladoras de las actividades financieras.

La suma de decisiones tomadas e impedidas por las autoridades, las empresas y los bancos de EE.UU. condujo a un cambio radical en el funcionamiento de la estructura financiera internacional:

- Las tasas de cambio se entregaron a los mercados, sin establecer mecanismos de respaldo y manteniendo de hecho al dólar como referencia mundial, por lo que EE.UU. era el único país que quedaba liberado de la obligación de preocuparse por sus reservas en divisas.
- Las transacciones en divisas se multiplicaron cuantiosamente, en su mayor parte al margen de los movimientos reales (comercio e inversiones directas) de pago.
- Las compañías transnacionales elevaron su carácter multinacional mediante la realización de operaciones en distintas monedas y con distintas fuentes de financiación.
- La continua inestabilidad de las tasas de cambio y de los tipos de interés propició el auge de unos mercados de futuro que se justificaban por la necesidad de protegerse ante la volatilidad, pero que favorecían el desarrollo de actividades especulativas, acentuando la inestabilidad internacional.
- La permeabilidad entre los mercados monetarios y de activos financieros alumbró el surgimiento de una multitud de operadores privados, de operativas con las que actuar y de formas de movilizar ingentes cantidades de capital.
- Las nuevas tecnologías, principalmente a través de la informática y la electrónica, hicieron viable la conjunción de esa variedad de jugadores, operativas e instrumentos, así como la mayor velocidad y la descomunal magnitud de las transacciones en divisas y en activos financieros.

Las nuevas reglas provocaron tres resultados principales en la estructura financiera. Primero, los mercados acrecentaron su poder económico y político en detrimento del poder de los estados. Segundo, la excepción a esta debilidad estaba en Estados Unidos, cuyas autoridades seguían disponiendo de poder para bloquear determinadas medidas que no les interesaban, para favorecer otras que sí eran de su interés, para paliar los efectos negativos que podían comportarles las nuevas reglas y para marcar la agenda monetaria y financiera internacional. Tercero, la estructura financiera adquirió una importancia creciente en el conjunto de la economía internacional, confirmando que la gestión del dinero es una cuestión altamente política.

El análisis venía a ratificar el título del libro: el funcionamiento financiero era similar al de un casino, con distintos juegos (divisas, bonos, acciones ...), modalidades (futuros, opciones, swaps) y jugadores. Sin embargo, a diferencia de un casino, donde solo juega quien quiere, la estructura financiera involucraba a otros actores que no deseaban apostar y, por extensión, al conjunto de los ciudadanos que sufrían las consecuencias derivadas del estallido de los juegos especulativos. Otra diferencia significativa era que en ese casino financiero los grandes jugadores podían influir para su beneficio en el resultado del juego y sus decisiones contribuían a intensificar la incertidumbre, la inestabilidad y la vulnerabilidad de las economías, las empresas, los gobiernos y otras instituciones. Un casino, por tanto, con importantes efectos políticos internos e internacionales.

Teniendo en cuenta que aquel libro se publicó en 1986 resulta evidente la meridiana agudeza analítica de Strange, cuando apenas estaban saliendo a la superficie algunos de los rasgos financieros que décadas después alcanzaron dimensiones estratosféricas y consecuencias dramáticas. La clarividencia del análisis se revelaba también en la insistencia con la que advertía de la existencia de "áreas de ignorancia", es decir, de aspectos poco o nada conocidos, en el funcionamiento de los mercados financieros, para los que reclamaba mejorar la información estadística y las herramientas de conocimiento en correspondencia con la sofisticación que acarrearba la aplicación financiera de las nuevas tecnologías. Un reclamo que hoy en día mantiene plena vigencia.

El último libro, *Mad money. When Markets outgrow Government* (Strange, 1998a), vio la luz unas semanas antes de su muerte. En él realizaba una revisión actualizada de las tesis propuestas en la obra anterior, considerando



que durante los doce años transcurridos el casino se había vuelto loco. El método de análisis era similar: primero examinaba los hechos más relevantes y sus protagonistas para después especificar los cambios habidos y deducir cuáles eran las resultantes en términos de relaciones de poder en la estructura financiera

Los hechos concernían al *crash* bursátil de 1987, la difuminación del objetivo de establecer normas de solvencia para los bancos por parte del Comité de Basilea (devenidas en simples recomendaciones), la extensión de los negocios financieros a los países de Europa del Este y las crisis cambiarias de México-94 y Asia Oriental-97. El telón de fondo lo seguía proporcionando el desarrollo de innovaciones tecnológicas aplicadas en el sistema financiero, tales como el uso de los ordenadores, los chips para tarjetas, los sistemas de comunicación y el tratamiento de la información.

Entre los cambios de mayor alcance, destacaba tres. La merma de la función de intermediación por parte de los bancos ante la emergencia de nuevos actores, lo que les inducía a desplazarse hacia otras áreas de negocio financiero. La aparición de los gobiernos y bancos asiáticos, sobre todo de Japón y China, como jugadores internacionales merced a que su creciente tenencia de activos en dólares. La importancia adquirida por la delincuencia transnacional, convertida en otro jugador financiero destacado y reforzada con la incorporación de las mafias del este de Europa.

No obstante, el rasgo más sobresaliente era el no-cambio que representaba la profundización de las tendencias desreguladoras. Así lo ponía de manifiesto el repaso de los mercados nacionales más relevantes (EE.UU., Japón, Reino Unido, Francia, Alemania) y de la limitada capacidad de acción de quienes presuntamente eran los guardianes internacionales (Banco de Pagos Internacionales y FMI). En consecuencia, el casino loco era el escenario resultante de unos mercados dominados por jugadores privados cuyo comportamiento errático, impredecible e irracional escapaba al control de los estados y de las autoridades internacionales.

Siendo así, el margen para la cooperación internacional era mínimo. Las sucesivas crisis de las bolsas y de las deudas de ciertos países en los años ochenta y noventa revelaban la carencia de normas eficaces para actuar contra la codicia de unos y el miedo de otros, lo que propiciaba la propagación de los efectos negativos. Las peores consecuencias se apreciaban en las repercusiones sufridas por las poblaciones de los países endeudados, la impunidad con la que movían dinero las organizaciones criminales –dedicadas al tráfico de drogas, armas, material nuclear, inmigración ilegal y otras– y la proliferación de paraísos fiscales en los que se ocultaban tanto el dinero criminal como el que escapaba a la recaudación fiscal, como el que se apropiaban ilícitamente ciertos gobernantes.

Los resultados en términos de relaciones de poder eran:

- El acrecentamiento de la influencia de los mercados financieros sobre las demás actividades económicas y la mayor merma del control ejercido por los gobiernos.
- La mayor fortaleza de las grandes compañías que, utilizando la inventiva financiera, realizaban fusiones y adquisiciones de alcance global.
- La creciente contaminación moral que se derivaba del uso indebido que ciertos jugadores hacían de su acceso a información y a vínculos privilegiado.
- El ensanchamiento de las brechas de poder y de riqueza entre quienes operan en los negocios financieros y los demás, entre los grandes y los pequeños negocios, entre los países ricos y pobres, y entre los poderosos dirigentes empresariales a escala transnacional y los demás grupos sociales.

Para concluir, es oportuno mencionar cuatro asertos que se planteaban en el libro. El primero era la afirmación de que la frustración nacida de esas desigualdades alimentaba el nacionalismo y la xenofobia en el interior de los países y obstaculizaba la acción civil colectiva en el exterior. Un certero pronóstico que, con tristeza, es de suma actualidad en nuestros días. El segundo era la alusión a cómo los bancos se identificaban con su estado nacional cuando necesitaban ayuda, pero le ignoraban cuando había beneficios a la vista. ¿Se necesitan pruebas de ello después de las experiencias que arrojó la crisis financiera de 2008? El tercer aserto concernía a cómo las autoridades de EE.UU. tomaban sus decisiones pensando principalmente en los intereses y los efectos internos,

a pesar de que los jugadores y sus movimientos eran cada vez más internacionales. Finalmente, el libro concluía con una frase para la que hoy en día es difícil añadir algún matiz: quizá el dinero se tiene que volver todavía mucho más loco y nocivo antes de que la experiencia cambie las preferencias y las políticas.

## LA TEORÍA POSIBLE EN LA *INTERNATIONAL POLITICAL ECONOMY*

Desde sus primeros trabajos de investigación, Strange fue introduciendo alusiones, a veces tácitas y a veces explícitas, al rechazo que le suscitaba la pretensión de elaborar una "gran teoría" sobre las relaciones internacionales o sobre la economía política internacional, al modo en que presentaban sus propuestas los académicos estadounidenses y sus seguidores europeos. La crítica más detallada quedó expuesta en *States and Markets*, acompañada de una formulación propositiva de lo que, a su juicio, significaba la elaboración teórica en esas disciplinas y, por extensión, en las ciencias sociales<sup>8</sup>.

Rechazaba con firmeza "la gran teoría que no es teoría", refiriéndose a las propuestas que asentaban sus fundamentos en la teoría económica neoclásica. Desde sus primeros trabajos Strange constató que el funcionamiento de las relaciones económicas internacionales era radicalmente contrario al que suponía aquella construcción ortodoxa tan brillante como inútil para comprender los hechos reales. Criticaba también que, en el otro extremo, el estudio de las relaciones económicas se limitase a describir los rasgos aparentes, a proponer nuevas taxonomías, a importar de manera simplista ideas de otras disciplinas, o a que la profusa utilización de técnicas cuantitativas que no aportasen un mejor conocimiento de los hechos.

A su juicio, la teoría debía explicar los aspectos de la economía política internacional que no resultaban evidentes y, sin embargo, fueran relevantes para explicar su funcionamiento. La IPE sería una disciplina científica en la medida en que se ajustase a los principios de racionalidad e imparcialidad para avanzar en la formulación sistemática de proposiciones explicativas. Ese era el objetivo de su propuesta de IPE basada en el ejercicio de poder estructural, que acompañaba de tres requisitos sustantivos. El análisis debía ser interdisciplinar, debía considerar el carácter cambiante de las relaciones económicas y debía ignorar la obligación de ser predictivo, dadas las limitaciones que presentan las ciencias sociales para realizar pronósticos de futuro.

En *The retreat of the state* y en otros escritos posteriores insistió en el carácter inseparable del trabajo teórico y empírico, en la apuesta multidisciplinar y en la necesidad de reconocer la existencia de aspectos que eran difíciles de analizar y, por tanto, escapaban a un buen conocimiento. El carácter autocontenido de la teoría neoclásica lo asemejó a un ejercicio de "hidroponía intelectual", es decir, como si fuera una planta sin tierra regada en el aire.

En *What Theory? The Theory in Mad Money* (Strange, 1998b), escrito que quedó inconcluso a su muerte, se propuso responder a las críticas de quienes tildaban de empírico y meramente descriptivo el contenido del libro, y por extensión del conjunto de su obra. Tras volver a destacar cuáles eran las principales tesis del libro sobre los cambios en la estructura financiera de poder, insistía en señalar algunas áreas de ignorancia en las que las limitaciones del análisis impedían formular grandes teorías –en realidad, malas teorías– como las que proponían las versiones convencionales de IPE. Tomando una idea de Paul Feyerabend, el muy heterodoxo filósofo de la ciencia, planteaba que una buena teoría es aquella que favorece la formulación de buenas preguntas y proporciona herramientas para indagar en ellas.

Un planteamiento epistemológico que, quizá por su amplitud y su cierta informalidad, pudiera parecer endeble. Prejuicio éste que caracteriza a quienes solo consideran como teóricos los trabajos sostenidos por modelos cuantitativos, más allá de que los postulados, las hipótesis e incluso las técnicas empleadas puedan estar en abierta contradicción con los hechos y, por tanto, que sus conclusiones sean incapaces de explicar la realidad. Sin embargo, el fuerte contenido empírico que siempre incorporan los trabajos de Strange, en absoluto cabe considerarlo como un demérito, ni agota la riqueza intelectual de sus análisis, ni oculta la existencia de un método con el que fue construyendo sus tesis.

La teoría posible defendida por Susan Strange apostaba por elaborar un marco de análisis que aportara las herramientas sustantivas con las que interpretar la economía política internacional como un proceso real y

<sup>8</sup> Véase en la lectura seleccionada, el epígrafe "Límites de la ciencia social" dentro del capítulo 2 del libro al que corresponde la lectura.

dinámico. Un marco y un método que ella argumentaba con firmeza y convicción, pero también con humildad intelectual. Calificaba su trabajo como una señal que no apuntaba hacia un camino transitado, sino hacia un bosque desconocido, de manera que el desafío consistía en desentrañar las características complejas y dinámicas de la economía política internacional.

Puestos a sugerir algún reparo a su planteamiento teórico, se puede apuntar que ese marco analítico adolecía de cierta falta de sistematización de los rasgos que caracterizaban a las estructuras de poder y a las relaciones que se establecían entre esas estructuras, así como una cierta inconcreción conceptual, sobre todo en lo referente a la estructura de conocimiento. Una mayor sistematización y precisión debería redundar en beneficio de las herramientas de análisis, dotándolas de mayor homogeneidad para profundizar en el estudio de las estructuras (principales y secundarias) de poder y para favorecer la comparación entre períodos históricos.

## **LUMINOSA CODA FINAL DE UNA PENSADORA DE REFERENCIA**

Al año siguiente de su muerte vio la luz *The Westfailure System* (Strange, 1999), un último artículo que dejaba patente la potencia intelectual de su pensamiento y las virtudes interpretativas de su visión de la economía política internacional. El mayor interés de ese trabajo no residía en el excelente repaso histórico que realizaba sobre el sistema westfaliano instaurado a mediados del siglo XVII, basado en la autoridad política exclusiva de los estados y en el reconocimiento mutuo de la soberanía de cada uno de ellos. Tampoco estaba en la acertada explicación de los cambios que fueron erosionando la dialéctica por la que, de un lado, la producción y el comercio necesitaban la seguridad que aportaba el Estado y, de otro lado, el Estado necesitaba el crecimiento económico y las funciones del sistema financiero.

El mayor tino de aquel trabajo póstumo se encontraba en la explicación de los tres fracasos que impedían a los estados satisfacer las condiciones de seguridad a largo plazo de sus territorios, esto es, la pérdida de poder sobre las finanzas, el medio ambiente y la desigualdad social. Cerraba así la tesis central sobre la retirada del Estado, señalando cómo, en la última década del siglo XX, los estados no eran capaces de afrontar esas tres limitaciones fundamentales.

Las autoridades nacionales y los organismos como el FMI y el BPI no controlaban la gestión política del crédito y de las monedas, que estaban a merced de los mercados internacionales. Lo mismo sucedía con el limitado alcance y el escaso grado de cumplimiento de los acuerdos gubernamentales adoptados en las cumbres de Río y Kyoto sobre los grandes problemas ambientales. Y otro tanto ocurría con la pérdida de capacidad para afrontar las brechas de desigualdad entre países y las políticas sociales hacia los grupos sociales más débiles en sus respectivos territorios.

Tres fracasos que, a la vista de esa incapacidad estatal, solo podían ser afrontarlos mediante la resistencia ciudadana al poder de las compañías transnacionales, a la consolidación de una clase capitalista internacional que se estaba formando y a la ideología del consumismo.

Un análisis que parece escrito más de un cuarto de siglo después de cuando vio la luz, de la mano de una autora que probaba así la potencia intelectual de su pensamiento y la fecundidad de sus recursos teóricos. Una autora que legó una vasta obra, provista de un buen número de hallazgos teóricos y de múltiples explicaciones certeras sobre hechos importantes de la economía mundial. Una autora innovadora, irreverente e incluso provocadora frente a la jerarquía académica y a las doctrinas dominantes. Una autora que, a pesar de las objeciones que puedan hacerse a sus trabajos, debe ser considerada como un referente académico indispensable para el análisis de la economía política internacional.

## BIBLIOGRAFÍA

- Calleo, D. y Strange, Susan. 1984. "Money and World Politics", en: Strange, Susan. ed), (1984): *Paths to International Political Economy*. London: Allen & Unwin, pp. 91-125.
- Krasner, S. ed). 1983. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Strange, Susan. 1970. "International Economics and International Relations: A Case de Mutual Neglect", *International Affairs*, 46(2), pp. 304-315.
- Strange, Susan. 1971. *Sterling and British Policy: A Political Study of an International Currency in Decline*. Oxford: Oxford University Press.
- Strange, Susan. 1976a (ed.). *International Monetary Relations*. vol. 2 de *International Economic Relations of the Western World, 1959-71*. Oxford: Oxford University Press.
- Strange, Susan. 1976b. "The Study of Transnational Relations", *International Affairs* 52(3) pp. 333-345.
- Strange, Susan. 1976c. "Who Runs World Shipping?" *International Affairs* 52(3) pp. 346-367.
- Strange, Susan. 1976d. "The Management of Surplus Capacity or How Does Theory Up to Protectionism 1970s Style?". *International Organization*, 33(3), pp. 303-334.
- Strange, Susan. 1982. "Cave! Hic Dragons: A Critique of Regime Analysis". *International Organization*, 36(2), pp. 479-496.
- Strange, Susan. 1983. "Values and Risk in the Study of the IPE", en: R. Barry Jones (ed.), *Perspectives on Political Economy*. London: Bloomsbury Pinter Publishers, pp. 209-230.
- Strange, Susan. 1984a (ed). *Paths to International Political Economy*. London: Allen & Unwin.
- Strange, Susan. 1984b. "What about International Relations?" en: Strange, Susan. ed), (1984. *Paths to International Political Economy*, pp. 183-197
- Strange, Susan. 1986. *Casino Capitalism*. Oxford: Basil Blackwell.
- Strange, Susan. 1987. "The persistent myth of lost hegemony", *International Organization*, 41(4) pp. 551-574.
- Strange, Susan. 1988. *States and Markets. An introduction to International Political Economy*. London: Pinter Publishers.
- Strange, Susan. 1991. *Rival states, rival firms*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strange, Susan. 1996. *The retreat of the State*. Cambridge: Cambridge University Press. Hay traducción al castellano en Icaria-Intermon Oxfam, Barcelona, 2001).
- Strange, Susan. 1998a. *Mad money. When Markets outgrow Government*. Manchester: Manchester University Press. Hay traducción al castellano en Paidós, Barcelona, 1999).
- Strange, Susan. 1998b. "What Theory? The Theory in Mad Money". *Working Paper*, 18/98, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, University of Warwick. Hay traducción al castellano en la *Revista de Relaciones Internacionales*, 21, 2012).
- Strange, Susan. y R. Tooze. 1981. *The International Politics of Surplus Capacity: Competition for Market Shares in the World Recession*. London: Allen and Unwin.