
EL PODER EN LA ECONOMÍA MUNDIAL* <https://doi.org/10.46661/rec.12799>

Susan Strange

Es imposible estudiar la economía política, y especialmente la economía política internacional, sin prestar mucha atención al papel del poder en la vida económica. Cada sistema de economía política —la economía política de Estados Unidos comparada con la de la Unión Soviética, la economía política de los estados de Europa Occidental en el siglo XVIII comparada con la economía política altamente integrada del mundo actual— difiere, como he intentado explicar, en la prioridad relativa que otorga a cada uno de los cuatro valores básicos de la sociedad. Cada uno refleja una mezcla diferente en el peso proporcional que se le da a la riqueza, el orden, la justicia y la libertad. Lo que decide la naturaleza de esta mezcla es, fundamentalmente, una cuestión de poder.

Es el poder el que determina la relación entre la autoridad y el mercado. Los mercados no pueden desempeñar un papel dominante en el funcionamiento de una economía política a menos que se lo permitan quienes detentan el poder y poseen la autoridad. La diferencia entre una economía de libre empresa basada en el mercado y una economía dirigida y controlada por el estado radica no solo en la cantidad de libertad que la autoridad concede a los operadores del mercado, sino también en el contexto dentro del cual funciona el mercado. Y el contexto también refleja una cierta distribución de poder. El que sea un contexto seguro o inseguro, estable o inestable, en auge o en depresión, refleja una serie de decisiones tomadas por aquellos con autoridad. Por lo tanto, no solo importa el poder directo de la autoridad sobre los mercados, sino también el efecto indirecto de la autoridad en el contexto o las condiciones circundantes dentro de las cuales funciona el mercado.

En el estudio de la economía política, por lo tanto, no basta con preguntar dónde reside la autoridad —quién tiene el poder. Es importante preguntar por qué lo tienen— cuál es la fuente del poder¹. ¿Es el control de la fuerza coercitiva? ¿Es la posesión de una gran riqueza? ¿Es la autoridad moral, el poder derivado de la proclamación de ideas potentes que tienen gran atractivo, que se aceptan como válidas y que otorgan legitimidad a quienes las proclaman, ya sean políticos, líderes religiosos o filósofos? En muchas economías políticas, quienes ejercen la autoridad, quienes deciden cómo de grande será el papel que se le dará a los mercados y las reglas bajo las cuales

* Este texto se corresponde con el capítulo 2 del libro *States and Markets. An introduction to International Political Economy*. London: Pinter Publishers, 1988, pp. 23-42. Traducción realizada con inteligencia artificial, con posterior revisión de Óscar Carpintero.

¹ Un estudio esclarecedor que saca a relucir esta faceta de los escritos de Smith es Adam Smith's Sociological Economics de David Reisman, London, Croom Helm, 1976.



operan, derivarán su poder de las tres fuentes: de la fuerza, de la riqueza y de las ideas. En otras, diferentes grupos obtendrán distintos tipos de poder de diferentes fuentes. Tendrán bases de poder bastante distintas y actuarán sobre la economía política al mismo tiempo, pero posiblemente en direcciones opuestas.

La cuestión es simplemente que es imposible llegar al resultado final, el objetivo último del estudio y análisis en la economía política internacional, sin dar respuestas explícitas o implícitas a estas preguntas fundamentales sobre cómo se ha utilizado el poder para dar forma a la economía política, y a la manera en que esta distribuye costes y beneficios, riesgos y oportunidades entre los grupos sociales, empresas y organizaciones dentro del sistema. Muchos autores de economía política evitarán hacer explícitas sus respuestas, ya sea porque no se dan cuenta de cuán importante es para sus conclusiones, y especialmente para sus recomendaciones de políticas, o porque asumen que los lectores comparten sus supuestos implícitos sobre quién tiene el poder, por qué, y cómo se utiliza. Pero si, como yo, se está intentando escribir sobre economía política de una manera que sea útil para personas que tienen preferencias valorativas muy diferentes y que no necesariamente están de acuerdo sobre qué tipos de poder son realmente importantes y decisivos, entonces es particularmente crucial intentar clarificar los supuestos sobre el poder que subyacen a una visión particular, como la mía, de la naturaleza de la economía política internacional, y cómo funciona. Eso es lo que intentaré hacer en este capítulo. Trataré de trazar una especie de mapa esquemático del paisaje tal como yo lo veo, explicando en el proceso por qué he prestado especial atención en el resto del libro a lo que considero las características más destacadas del campo de estudio, tanto las de primer orden (como en la Parte II, Capítulos 3, 4, 5 y 6), como las de un orden secundario, aunque aún importante (como en la Parte III, Capítulos 7, 8, 9, 10 y 11). No importa si el lector está tratando solo de entender por qué la economía política internacional da como resultado el particular "quién obtiene qué", la mezcla particular de valores básicos que podemos observar a nuestro alrededor, o si está buscando soluciones y descripciones de políticas para cambiar el sistema. Ambos deben comenzar con un examen del poder.

PODER ESTRUCTURAL Y PODER RELACIONAL

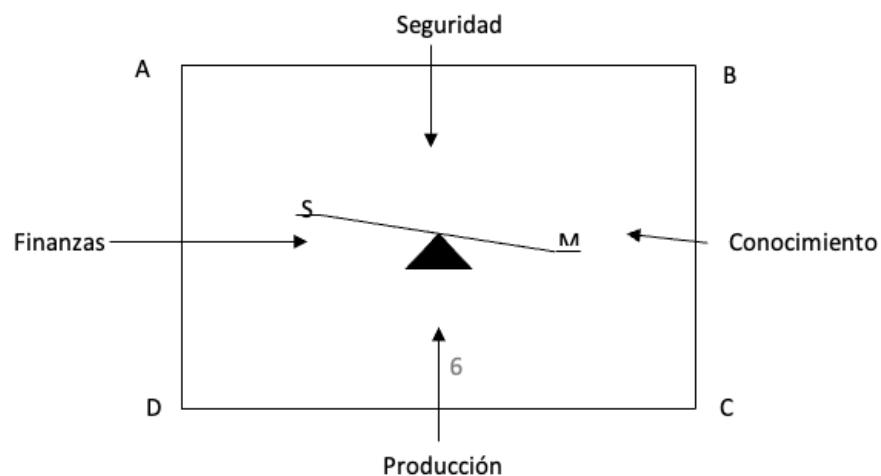
El argumento de este libro es que hay dos tipos de poder ejercidos en una economía política: el poder estructural y el poder relacional, pero que en los juegos competitivos que se desarrollan actualmente en el sistema mundial entre estados y entre empresas económicas, el poder estructural es el que cada vez cuenta mucho más que el poder relacional. El poder relacional, tal como lo describen convencionalmente los autores realistas de los libros de texto sobre relaciones internacionales, es el poder de A para conseguir que B haga algo que no haría de otro modo. En 1940, el poder relacional alemán hizo que Suecia permitiera el paso de tropas alemanas por su territorio "neutral". El poder relacional de EE. UU. sobre Panamá dictó los términos del Canal de Panamá. El poder estructural, por otro lado, es el poder de dar forma y determinar las estructuras de la economía política global dentro de las cuales tienen que operar otros estados, sus instituciones políticas, sus empresas económicas y (no menos importante) sus científicos y otros profesionales. Este poder estructural, tal como lo explicaré, significa algo más que el poder de establecer la agenda de discusión o de diseñar (en el lenguaje académico estadounidense) los regímenes internacionales de reglas y costumbres que se supone que rigen las relaciones económicas internacionales. Este es un aspecto del poder estructural, pero no la totalidad. El poder estructural de EE. UU. sobre la forma en que se comercializa el trigo o el maíz (maíz para los británicos) permite a compradores y vendedores protegerse haciendo transacciones de "futuros"; incluso la Unión Soviética, cuando compra grano, acepta esta forma de hacer las cosas. Lloyd's de Londres es una autoridad en el mercado internacional de seguros; permite que los pequeños aseguradores o suscriptores "vendan" grandes riesgos a grandes operadores de reaseguro, centralizando así el sistema en aquellos países y con aquellos operadores lo suficientemente grandes como para aceptar y gestionar los grandes riesgos. Cualquiera que necesite un seguro tiene que aceptar esta forma de hacer las cosas. El poder estructural, en resumen, confiere el poder de decidir cómo se deben hacer las cosas, el poder de dar forma a los marcos dentro de los cuales los estados se relacionan entre sí, se relacionan con las personas o se relacionan con las empresas corporativas. El poder relativo de cada parte en una relación es mayor o menor, si una de las partes también está determinando la estructura circundante de la relación.

Me parece que esta es una distinción mucho más útil para la comprensión y el análisis del poder en la economía política que la distinción entre poder económico y poder político. Podemos decir que alguien tiene poder económico si tiene mucho dinero para gastar: tiene poder adquisitivo. También puede tener poder económico si tiene algo que vender que otras personas desean mucho. Tal poder económico será aún mayor si son los únicos capaces de venderlo, si, en resumen, tienen un poder de monopolio u oligopolio. También pueden tener poder económico si pueden proporcionar las finanzas o el capital de inversión para permitir que otros produzcan o vendan un servicio. Los bancos, al controlar el crédito, tienen poder económico. Igualmente, podemos decir que las personas tienen poder político si controlan la maquinaria del estado o cualquier otra institución y pueden usarla para obligar a otros a la obediencia o conformidad con sus deseos y preferencias. Sin embargo, el problema con esta distinción es que cuando se trata de situaciones particulares -especialmente en la economía política internacional- es muy difícil trazar una clara distinción entre el poder político y el económico (como mostrarán algunos ejemplos posteriores). Es imposible tener poder político sin el poder de comprar, de dirigir la producción, o de movilizar capital. Y es imposible tener poder económico sin la sanción de la autoridad política, sin la seguridad legal y física que solo puede ser proporcionada por la autoridad política. Quienes tienen mayor poder económico ya no son —o solo muy raramente— individuos únicos. Son corporaciones o empresas estatales que han establecido sus propias jerarquías de autoridad y cadenas de mando en las que se toman decisiones que son esencialmente políticas más que económicas. Hago lo que dice el presidente de la compañía o el director general, no porque vaya a ganar económicamente, sino porque él tiene la autoridad para darme órdenes, a mí, un gerente intermedio o un trabajador de planta. No me corresponde cuestionar por qué, tal como si él fuera el general y yo un soldado raso.

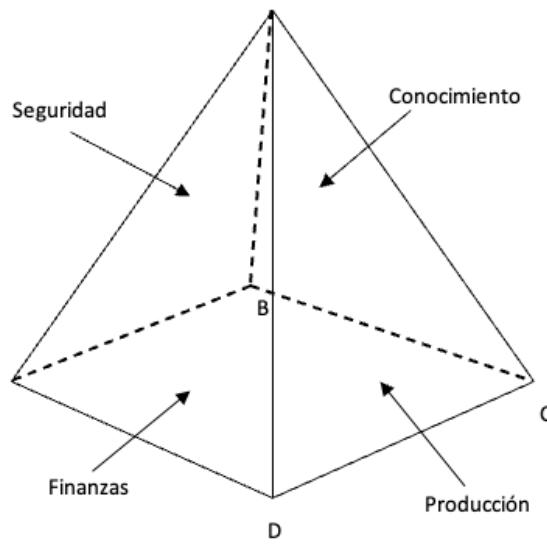
La siguiente parte del argumento es que el poder estructural no se encuentra en una única estructura, sino en cuatro estructuras separadas, distinguibles pero relacionadas. Esta visión difiere de la visión marxista o neo-marxista del poder estructural que pone gran énfasis en solo una de mis cuatro estructuras: la estructura de producción. Difiere de la interpretación de Robert Cox sobre el poder estructural, que también otorga una importancia primordial a la estructura de producción (Cox, 1987). Cox ve la producción como la base del poder social y político en la sociedad. Por lo tanto, el Estado es la materialización en términos políticos de la autoridad de la clase o clases que controlan la estructura de producción. Sin embargo, los Estados viven en un orden mundial anárquico. La imagen, o modelo, en esa interpretación es un *club sándwich* o un *pastel de capas*, donde la producción es la capa inferior y el orden mundial la capa superior, con el Estado en el medio de ambas, respondiendo al cambio tanto en el orden mundial como en la estructura de producción en la que se basa. Mi imagen es más bien la de una pirámide triangular de cuatro caras o tetraedro (es decir, una figura compuesta por cuatro planos o caras triangulares). Cada una toca a las otras tres y se mantiene en su lugar gracias a ellas. Cada faceta representa una de las cuatro estructuras a través de las cuales se ejerce el poder en las relaciones particulares. Si el modelo pudiera ser de vidrio o plástico transparente, se podrían representar relaciones particulares desarrollándose, como en un escenario, dentro de las cuatro paredes de la pirámide de cuatro lados. Ninguna faceta es siempre o necesariamente más importante que las otras tres. Cada una es sostenida, unida y mantenida por las otras tres.

Estas cuatro estructuras que interactúan no son exclusivas del sistema mundial, o de la economía política global, como quizás prefieras llamarla. Las fuentes de poder estructural superior son las mismas tanto en grupos humanos muy pequeños, como una familia o una comunidad de aldea remota, como en el mundo en general. Las cuatro fuentes, que se corresponden con los cuatro lados de la pirámide transparente, son: el control sobre la seguridad; el control sobre la producción; el control sobre el crédito; y el control sobre el conocimiento, las creencias y las ideas.

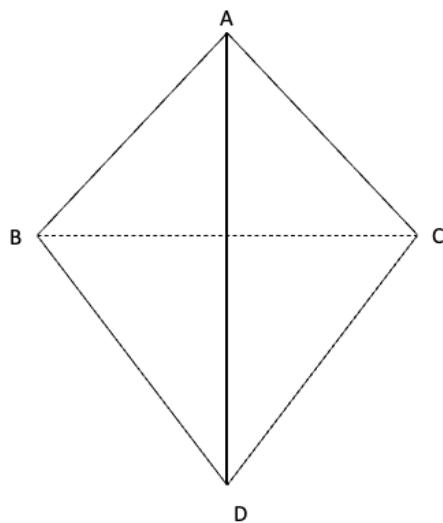
Así, el poder estructural reside en aquellos en posición de ejercer el control sobre (es decir, amenazar o preservar) la seguridad de las personas, especialmente frente a la violencia. También reside en aquellos capaces de decidir y controlar la manera o modo de producción de bienes y servicios para la supervivencia. En tercer lugar, reside —al menos en todas las economías avanzadas, ya sean capitalistas de Estado, capitalistas privadas o una mezcla de ambas— en aquellos capaces de controlar el suministro y la distribución del crédito. Dicho control del crédito es importante porque, a través de él, el poder adquisitivo puede adquirirse sin necesidad de trabajar para conseguirlo o de comerciar para obtenerlo, pero se adquiere, en última instancia, sobre la base de reputación por parte del prestatario y confianza por parte del prestamista.



O, en tres dimensiones:



Pero dado que cada estructura afecta a las otras tres, aunque ninguna domine necesariamente:



ACD representa la estructura de la producción; ABO la estructura de seguridad; ABC la estructura de las finanzas; and BCD la estructura del conocimiento.

Gráfico 2.1 Cuatro estructuras subyacentes a la relación Estado-mercado

En cuarto y último lugar, el poder estructural también puede ser ejercido por aquellos que poseen conocimiento, quienes pueden limitar total o parcialmente o decidir los términos de acceso a él. Este poder estructural en particular no encaja fácilmente en el modelo de "pastel por capas" (*layer-cake*) o "sándwich club" (*club-sandwich*) porque puede recaer muy fácilmente, en parte, más allá del alcance y ámbito del Estado o de cualquier otra autoridad 'política'. Sin embargo, su importancia en la economía política, aunque no es fácil de definir o describir, no debe subestimarse.

La esencia, o conclusión, de este enfoque sobre la cuestión del poder en la economía política internacional me parece que pone en serias dudas un supuesto importante de gran parte de la literatura contemporánea sobre economía política internacional, especialmente en Estados Unidos. El supuesto es que Estados Unidos ha perdido el poder hegemónico en el sistema y que esta es la razón por la cual, en términos sencillos, la economía mundial se encuentra en tal estado de inestabilidad, incertidumbre e incluso desorden que los pronósticos económicos no son fiables, si no imposibles; es por esto que existe un pesimismo tan generalizado e incluso desesperación sobre las perspectivas de resolver los problemas contemporáneos de las relaciones económicas internacionales. Pero, para mí, utilizando este modelo o marco analítico, la conclusión parece inevitable: el gobierno de Estados Unidos, y las corporaciones que de hecho dependen de él, *no* han perdido el poder estructural en y sobre el sistema. Puede que hayan cambiado de opinión sobre cómo usarlo, pero no lo han perdido. Tampoco es probable que lo hagan en un futuro previsible, al considerar las cuatro estructuras de poder en conjunto. No todos los lectores estarán de acuerdo con esta conclusión mía. Pero incluso si no lo están, yo seguiría sosteniendo que su evaluación del poder en la economía política internacional será más realista si adoptan un enfoque estructural como el esbozado anteriormente y desarrollado más adelante en el libro, o uno similar, que, si se quedan con las nociones convencionales de poder relacional, y menos aún si, como los economistas teóricos, intentan ignorar el poder por completo.

El resto de este libro es un intento de explorar y desarrollar cada uno de estos aspectos o fuentes de poder estructural en la economía política mundial. Es esencialmente un intento de romper totalmente con el enfoque de la política de las relaciones económicas internacionales, que encuentro sesgado y restrictivo. Trata de desarrollar un enfoque alternativo basado en las cuatro fuentes fundamentales de poder estructural. Una vez que se entienden, se puede demostrar que ciertos temas de discusión en la economía política internacional, como el comercio, la ayuda, la energía o los sistemas de transporte internacional, son en realidad estructuras secundarias. No son como son por accidente, sino que están moldeadas por las cuatro estructuras básicas de seguridad, producción, finanzas y conocimiento. Si quisiera escribir un texto largo y exhaustivo, habría añadido una sección adicional que tratara sobre algunos de los diferentes sectores de la economía internacional, por ejemplo: cereales, pescado, madera, minerales, coches, armas, ordenadores, textiles, juguetes, películas, publicidad, seguros o servicios de bancos de datos. Pero dado que el propósito principal del libro no es, como la mayoría de los textos, instruir a los lectores sobre lo que creo que deberían saber sobre economía política internacional, sino demostrar con ejemplos el tipo de preguntas que creo que deberían abordar al estudiarla, no consideré que una serie exhaustiva de estudios sectoriales fuera necesaria o (si se quería mantener el libro con una extensión manejable) deseable.

CUATRO FUENTES DEL PODER ESTRUCTURAL

Antes de proceder a ilustrar con ejemplos esta noción de poder estructural de cuatro caras, podría ser útil desarrollar un poco las cuatro fuentes recién enumeradas de las que se deriva. No son más que una declaración de sentido común. Pero el sentido común a menudo ha sido oscurecido por la abstrusa discusión académica sobre la naturaleza del "Estado" o por definiciones de "poder" tan abstractas, o tan estrechamente basadas en la experiencia de un lugar, una sociedad o un período de la experiencia humana, que parece necesaria una nueva exposición de lo que es bastante obvio. (Los lectores que confíen en su propio sentido común pueden saltarse fácilmente los próximos párrafos).

En primer lugar, mientras persista la posibilidad de conflicto violento que amenace la seguridad personal, aquel que ofrece protección contra esa amenaza puede ejercer poder en otros asuntos no relacionados con la seguridad, como la distribución de alimentos o la administración de justicia. Cuanto mayor sea la amenaza percibida a la

seguridad, más alto será el precio que se pagará voluntariamente y mayor será el riesgo aceptado de que la misma fuerza de defensa que ofrece protección suponga en sí misma otra clase de amenaza para aquellos a quienes dice proteger. Dentro de los Estados, han sido aquellos que se han sentido más inseguros, que se han percibido a sí mismos como Estados "revolucionarios" que desafían el orden establecido y la ideología predominante de su tiempo o región, los que han estado más dispuestos a pagar los costos y aceptar los riesgos del gobierno militar y de fuerzas de "seguridad del Estado", como la policía secreta.

Quién decide qué se debe producir, por quién, por qué medios y con qué combinación de tierra, trabajo, capital y tecnología, y cómo debe ser recompensado cada uno, es una pregunta tan fundamental en la economía política como quién decide los medios de defensa contra la inseguridad. Como han demostrado Cox y una gran cantidad de escritores radicales y de izquierda, el modo de producción es la base del poder de clase sobre otras clases. La clase en posición de decidir o cambiar el modo de producción puede usar su poder estructural sobre la producción para consolidar y defender su poder social y político, estableciendo constituciones, creando instituciones políticas y sentando procesos y precedentes legales y administrativos que hacen que sea difícil para otros desafiarlos o alterarlos.

Ahora que una proporción cada vez mayor de bienes y servicios producidos en todo el mundo se produce en respuesta, de una forma u otra, a la economía mundial y no a las necesidades, gustos o demandas locales, el poder estructural sobre la producción se ha convertido en la base de cambios sociales y políticos que traspasan las fronteras nacionales. Los antiguos límites territoriales del Estado solían separar, mucho más de lo que lo hacen ahora, no solo la cultura y la lengua nacional de las de sus vecinos, sino también las estructuras sociales y la economía nacional. Ahora, los límites territoriales del poder estatal se mantienen, pero las otras fronteras se están desmoronando, de modo que el poder estructural sobre la producción orientado a un mercado mundial se convierte en una influencia cultural, lingüística e ideológica creciente.

La tercera pata, o faceta, del poder estructural es, ciertamente, algo más peculiar de las economías industrializadas avanzadas, ya sean socialistas o capitalistas, que de las comunidades pequeñas o las economías menos desarrolladas. Pero las finanzas —el control del crédito— es la faceta que quizás ha aumentado en importancia más rápidamente que cualquier otra en el último cuarto de siglo y ha llegado a ser de importancia decisiva en las relaciones económicas internacionales y en la competencia de las empresas corporativas. A veces parece que sus complejas manifestaciones son demasiado técnicas y arcanas para ser comprendidas fácilmente incluso por aquellos que se dedican profesionalmente a la banca y las finanzas. Sin embargo, su poder para determinar resultados —en seguridad, en producción y en investigación— es enorme. Es la faceta del poder estructural menos comprendida por los marxistas y radicales que han escrito de manera más convincente sobre el poder estructural sobre la producción. Muchos de ellos todavía mantienen la noción anticuada de que antes de invertir hay que acumular capital apilando las ganancias de este año sobre las del año pasado, que el capitalismo depende de alguna manera de la acumulación de capital. Lo que no entienden es que lo que se invierte en una economía avanzada no es dinero, sino crédito, y que el crédito puede ser creado. No tiene que ser acumulado. Por lo tanto, quienquiera que pueda ganarse la confianza de otros en su capacidad para crear crédito controlará una economía capitalista, o incluso una socialista. Las necesidades financieras de la industria e incluso de la agricultura han llegado a ser tan grandes en una era de alta tecnología que no se habría producido el crecimiento económico que el mundo ha visto en las últimas cuatro o cinco décadas si hubiéramos tenido que esperar a que se acumularan las ganancias. *Solo* pudieron financiarse mediante la creación de crédito.

En cuarto y último lugar, el conocimiento es poder, y quien sea capaz de desarrollar o adquirir y negar el acceso de otros a un tipo de conocimiento estimado y buscado por otros; y quien pueda controlar los canales por los que se comunica a quienes se les da acceso, ejercerá un tipo de poder estructural muy especial. En épocas pasadas, los sacerdotes y los sabios a menudo han ejercido tal dominio sobre reyes y generales. Es un poder estructural más difícil de mantener bajo control, más sutil y más escurridizo. Por esa razón, los sacerdicios de todas las religiones han protegido su poder incluso con más celo que las castas militares y los rangos de la nobleza. Mantener a los laicos fuera y en la ignorancia ha sido un medio necesario para preservar el poder estructural sobre ellos. Hoy en día, el conocimiento más buscado para la adquisición de poder relacional y para reforzar otros tipos de poder

estructural (es decir, en asuntos de seguridad, producción y finanzas) es la tecnología. Las tecnologías avanzadas de nuevos materiales, nuevos productos, nuevos sistemas para modificar plantas y animales, nuevos sistemas para recopilar, almacenar y recuperar información; todos estos abren puertas tanto al poder estructural como al poder relacional.

Lo que es común a los cuatro tipos de poder estructural es que el poseedor es capaz de cambiar el rango de opciones abiertas a otros, sin aparentemente presionarlos directamente para que tomen una decisión o elijan una opción en lugar de otra. Tal poder es menos "visible". El rango de opciones abiertas a los demás se ampliará dándoles oportunidades que de otro modo no habrían tenido. Y puede verse restringido imponiéndoles costos o riesgos mayores de los que habrían enfrentado de otro modo, lo que hace que sea menos fácil tomar algunas decisiones mientras que hace más fácil tomar otras. Cuando mamá o papá dicen: "Si eres un buen chico y estudias mucho, te regalaremos una bicicleta por tu cumpleaños", el chico sigue siendo libre de elegir entre estudiar mucho o salir a jugar con sus amigos. Pero la elección se inclina más a favor de estudiar por el poder estructural de los padres sobre el presupuesto familiar. Para tomar otro ejemplo de la economía política internacional, las grandes compañías petroleras tenían el poder de buscar petróleo y venderlo. Los Estados petroleros en las décadas de 1950 y 1960 podían ofrecerles concesiones. Pero las regalías que las compañías podían ofrecer a cambio de la producción les daban poder estructural sobre los gobiernos. Los gobiernos podían optar por renunciar a los ingresos adicionales. Pero eran tan grandes en relación con cualquier otra fuente posible de ingresos que el rango de elección, la ponderación de las opciones, se modificó sustancialmente por el poder estructural sobre la producción y comercialización del petróleo. Solo cuando los Estados productores de petróleo obtuvieron acceso a conocimiento sobre el negocio petrolero, y cuando habían utilizado las regalías de las compañías para consolidar su poder financiero, pudieron ofrecer un desafío parcial al poder estructural de las compañías sobre la producción. Hasta entonces, como indicaron los ejemplos de Irán en 1951 e Indonesia más tarde, el coste de expulsar a las compañías era, para la mayoría, inaceptablemente alto.

Otro punto a destacar sobre mi imagen de la pirámide de cuatro caras es que es significativo que cada faceta toque a las otras tres. Cada una interactúa con las otras. También debe representarse equilibrándose sobre una de sus puntas, en lugar de apoyarse en una única base. Hay un sentido en el que cada faceta —seguridad, producción, finanzas y conocimiento-más-creencias— es fundamental para las otras. Pero representar a las otras apoyándose permanentemente en una más que en las otras sugiere que una es dominante. Esto no es necesariamente ni siempre así.

Por ejemplo, la escuela de pensamiento realista en las relaciones internacionales ha sostenido que, en última instancia, el poder militar y la capacidad de usar la fuerza coercitiva para obligar al cumplimiento de otros siempre deben prevalecer. *En última instancia*, esto es innegablemente cierto. Pero en el mundo real, no todas las relaciones están sometidas a tal presión. No todas las decisiones se llevan a tales extremos. Hay muchos momentos y lugares donde se toman decisiones en las que la fuerza coercitiva, aunque juega un papel en las elecciones hechas, no juega el papel completo y no es la única fuente significativa de poder.

ALGUNOS EJEMPLOS

Permítanme sugerir algunas ilustraciones de la forma en que el poder estructural puede derivarse simultáneamente de más de una fuente, de más de una cara de la pirámide mencionada. En 1948, Estados Unidos acababa de demostrar en Europa su superioridad en fuerza convencional sobre cualquier otra potencia europea, excepto la Unión Soviética. Y en Hiroshima y Nagasaki había demostrado que su poder *no convencional* era superior al de la Unión Soviética y a todos los demás a través de su monopolio (temporal) de armas atómicas de destrucción masiva. Pero este tipo de poder estratégico no fue suficiente por sí solo para hacer que la rueda de la vida económica volviera a girar en Europa Occidental. Sin el poder productivo para suministrar alimentos y bienes de capital para la reconstrucción de la industria europea, y sin el poder financiero para ofrecer créditos en dólares universalmente aceptables, Estados Unidos no podría haber ejercido el poder que ejerció sobre los receptores del Plan Marshall. El poder estructural estadounidense tampoco se basó solo en el dominio de la estructura de seguridad, la estructura de producción y la estructura financiera. Su autoridad se vio reforzada

por la creencia fuera de Estados Unidos de que este país tenía la firme intención de usar su poder para crear un mundo de posguerra mejor para otros, además de para su propia gente. Roosevelt había proclamado las Cuatro Libertades como los objetivos de guerra de Estados Unidos, había invitado a las Naciones Unidas a San Francisco como garantía de que Estados Unidos no cambiaría de opinión nuevamente, como en 1920. El presidente Truman continuó en su discurso inaugural ante el Congreso con la firme promesa de ayuda estadounidense a los pueblos que buscaban la libertad y una mejor vida material. La autoridad moral basada en la fe en las intenciones estadounidenses reforzó poderosamente sus otras fuentes de poder estructural.

Un ejemplo muy diferente del poder derivado en parte de la fuerza de las ideas sería el ejercido dentro y fuera de Irán, después de la caída del Shah, por el Ayatolá Jomeini y sus seguidores. La idea de que el Shah, por avaricia y sed de poder, había caído cautivo no solo de un país extranjero, sino de una cultura y un sistema de creencias materialista ajeno y hostil a los valores islámicos tradicionales, contribuyó poderosamente al colapso de su gobierno y a su propio exilio. Pero el poder de los Ayatolás para defender y promover las virtudes islámicas se habría visto limitado si no hubieran también obtenido el control del Estado y de las fuerzas armadas lo suficiente como para confirmar su autoridad, tanto dentro del país como fuera. Indudablemente, el poder de las ideas fue indispensable, pero solo pudo utilizarse para afectar los resultados en conjunción con la capacidad militar y los recursos económicos.

El poder estructural, derivado en parte de las ideas, en parte de la fuerza coercitiva y en parte de la riqueza, no se limita a los Estados y a quienes toman el poder del gobierno. Por ejemplo, la Mafia ha utilizado la amenaza de violencia —y la violencia misma— para asegurar la obediencia dentro de sus filas. Ha extraído una especie de impuesto de aquellos a quienes afirmaba proteger. Pero su fuerza durante un período sorprendentemente largo también se debió en gran medida a creencias arraigadas en una sociedad más antigua, simple y dura: creencias en la importancia de la lealtad a la familia y al *capo*, y en el honor en las relaciones personales. Su durabilidad como fuerza en la economía política internacional no debe subestimarse. Aunque un gran secretismo envuelve los detalles de las operaciones de la Mafia, se sabe lo suficiente sobre su conexión con el comercio internacional de narcóticos, armas y finanzas como para considerarla una importante fuente de autoridad no estatal. Sin embargo, no lo sería si no hubiera habido debilidades en la estructura basada en el Estado para el control del tráfico de drogas y armas o la regulación de las transacciones financieras transfronterizas.

Las debilidades de las estructuras básicas, así como sus fortalezas, influyen en las relaciones de poder entre los Estados y entre otras organizaciones. Tomemos, por ejemplo, la remilitarización de Renania por parte de Hitler en 1936. Esta había sido declarada una zona desmilitarizada por el Tratado de Versalles después de la Primera Guerra Mundial. Se suponía que actuaría como una especie de amortiguador o absorbente del *shock* en la estructura de seguridad para Europa, dificultando que Alemania comenzara una segunda guerra europea. Cuando Hitler marchó con sus tropas hacia la zona, era consciente de que la mera denuncia del tratado "desigual" no era suficiente. Ya lo había hecho muchas veces antes. La demostración de fuerza fue necesaria para demostrar la debilidad de la estructura y agravarla. El hecho de que las tropas no encontraran oposición no se debió a que Francia careciera de poder militar. De hecho, en ese momento, las fuerzas francesas eran probablemente superiores a las de Alemania en hombres y aeronaves. Estaba débil porque Francia y Gran Bretaña estaban divididas en el ámbito de las ideas, y específicamente sobre la cuestión de la sensatez del acuerdo de Versalles. Gran Bretaña todavía esperaba que la negociación directa con Alemania y la maniobra diplomática con Italia para flanquearla se combinaran para evitar la guerra. Las diferencias en la percepción del problema y en las creencias sobre qué hacer al respecto robaron a los antiguos aliados el poder estructural en asuntos de seguridad. Su inacción en 1936 reforzó la percepción de Hitler de su falta de voluntad para resistir y le permitió victorias militares mucho más importantes en Austria y Checoslovaquia a un coste relativamente bajo. Las percepciones, no solo del poder relacional, sino de la solidez o no de las estructuras, a menudo son cruciales para los resultados.

Un tipo diferente de ejemplo, esta vez del uso de poder estructural coercitivo en relación con el mercado, sería el uso del poder naval angloamericano en la Primera Guerra Mundial y nuevamente en la Segunda Guerra Mundial para interferir con la conducta del comercio por parte de países neutrales. Los objetivos eran comerciantes inocentes y pacíficos, que querían vender sus bienes a los enemigos de Gran Bretaña y Estados Unidos. Sus barcos

eran detenidos por las patrullas navales de los dos aliados, y si sus capitanes no podían presentar un "certificado de navegación" válido —un documento que garantizaba que el viaje y las cargas habían sido autorizados por las autoridades británicas o estadounidenses en su puerto de origen y que no estaban destinados al enemigo— eran sometidos a la incautación forzosa tanto del barco como de la carga. El poder relacional de los buques de guerra aliados sobre los buques mercantes neutrales fue la base o condición necesaria para el establecimiento de una estructura de seguridad altamente parcial dentro de la cual se podía llevar a cabo el comercio. Fue aceptado y los comerciantes se ajustaron a las reglas establecidas por las dos grandes potencias navales, de modo que se asemejó brevemente a un régimen o estructura de poder. Y el régimen fue desmantelado, no cuando el poder estructural británico y estadounidense en el mar decayó, sino cuando, después del cese de las hostilidades, los aliados decidieron que ya no necesitaban usar su poder en la estructura de seguridad para distorsionar e interferir con el mercado.

LÍMITES DE LAS CIENCIAS SOCIALES

No sería difícil encontrar muchos más ejemplos de la historia política y económica mundial para mostrar la importancia de los diferentes tipos de poder estructural en la afectación de los resultados, tanto en términos distributivos como en términos de la mezcla de valores en el sistema, para mostrar cómo el poder relacional puede traducirse en poder estructural y lo difícil que es en la práctica distinguir entre poder político y poder económico. Solo parece necesario desarrollar una nueva forma de ver la economía política, e ilustrarla con algunos ejemplos, porque gran parte de lo que se escribe hoy en día en las ciencias sociales no ha logrado ajustarse mentalmente a la "globalización" -por usar un término popular- de los asuntos económicos, políticos y sociales. Mi intento puede no ser el mejor, y probablemente puede ser mejorado por otros. Pero las limitaciones de las principales ciencias sociales que han afirmado interpretar la política de la economía mundial son tan graves que claman insistentemente por nuevas perspectivas y marcos analíticos.

Pero, podría preguntar el lector, ¿cuáles son estas limitaciones y por qué han restringido tanto el desarrollo de la economía política internacional? Estas son dos grandes preguntas. Sin entrar en una digresión muy amplia, solo puedo ofrecer una respuesta bastante breve a cada una de ellas.

Principalmente, las limitaciones surgen de la historia pasada de tres ciencias sociales importantes: economía, ciencia política y relaciones internacionales. Las dos primeras se desarrollaron a principios de este siglo bajo el supuesto de que las fronteras nacionales dividían diferentes sistemas políticos y económicos, por lo que podían ser estudiados y analizados para todos los propósitos prácticos de forma aislada entre sí, o bien comparativamente, como si fueran especies distintas de animales, o razas de perros o caballos. La tercera, relaciones internacionales, se centró tanto en la *problématique* de la guerra y la paz en la que los principales "actores" o protagonistas eran los Estados-nación, que tenía dificultades para manejar cualquier otra cuestión que no fuera la del orden mundial, como lo demuestran los títulos de incluso libros de texto bastante recientes sobre política internacional. Para cuando los eventos mundiales hicieron que los estudiantes plantearan preguntas urgentes sobre los problemas de la economía mundial, la especialización académica y las envidias interdisciplinarias habían levantado tales barreras entre las tres ciencias sociales que cuando los estudiantes intentaban estudiar simultáneamente algo de economía, algo de ciencia política y algo de relaciones internacionales, a menudo les resultaba difícil encajar las tres cosas. Se quejaban, con razón, de que el rompecabezas no formaba una imagen completa.

Una razón importante para esto, por supuesto, fue la exclusión de las consideraciones de poder del estudio de la economía. Por este medio, se pudo desarrollar una teoría que era "parsimoniosa", "rigurosa", "elegante", todas palabras de elogio muy utilizadas por los economistas contemporáneos. Esta miopía deliberada hizo que K. W. Rothschild observara ya hace algunos años:

Como en otros campos sociales importantes, deberíamos esperar que los individuos lucharan por la posición; que el poder se utilizara para mejorar la posición de uno en el juego económico; y que se hicieran intentos para derivar poder e influencia de los bastiones económicos. Por lo tanto, el poder debería ser un tema recurrente en los estudios económicos de naturaleza teórica o aplicada. Sin embargo, si examinamos la corriente principal de la teoría económica de los últimos cien años,

encontramos que se caracteriza por una extraña falta de consideraciones sobre el poder. (Rothschild, 1971:7)

Así es que cualquier cosa que perturbe o vaya en contra de la teoría económica tiende a ser referida como un "factor exógeno" —a menudo como un "choque exógeno", especialmente impactante para los economistas no preparados por naturaleza para esperar que intervengan factores de poder, ya sea de gobiernos u operadores en el mercado. Y el comportamiento que no es consistente con las premisas de la teoría económica se refiere entonces, por supuesto, de forma condescendiente y desaprobatoria como "irracional", por muy sensato que pueda parecer a la persona común.

Es cierto que algunos economistas han intentado salir de esta camisa de fuerza irreal contribuyendo al desarrollo de la teoría de la elección pública en la que los actores intentan maximizar sus ganancias y minimizar sus costos. Pero las ideas obtenidas —así me parece— a menudo están limitadas por la presunción del análisis económico de que las personas intentan invariablemente, ante todo, conseguir todo a bajo precio, y que el coste es el determinante último de todo comportamiento. En general, es una pena que la economía aplicada o descriptiva haya estado tan mal vista en la profesión durante casi cincuenta años. Pues las críticas anteriores se aplican mucho menos a aquellos economistas que han trabajado en economía del desarrollo o en cualquier rama especializada —economía agrícola o economía del transporte, por ejemplo— que requiere atención al mundo real y a los factores políticos o la experiencia histórica que realmente influye en los resultados. Es imposible para los economistas del desarrollo ver los mercados de *commodities* exportables, por ejemplo, sin notar las fuerzas políticas en y sobre ellos. Citando a un economista del desarrollo:

El razonamiento económico a menudo atribuye a los mercados una espontaneidad de origen y un determinismo en las operaciones que se originan en la necesidad económica... Sin embargo, si los mercados son vistos como criaturas de sistemas sociales y políticos, entonces sus operaciones, dadas ciertas restricciones económicas y técnicas, pueden entenderse como inducidas o suprimidas a través de decisiones políticas y mecanismos institucionales, tanto a nivel nacional como internacional. (Vaitos, 1976:114)

Vaitos señaló con razón que los mercados para diferentes tipos de cosas, siendo la creación de decisiones e instituciones que varían de un sector a otro y de un momento a otro, no se ajustarán fácilmente a un análisis que excluya el poder político y el interés.

Además, el refrán "gato escaldado del agua fría huye" (*once bitten, twice shy*), que la sabiduría popular acepta como una característica poderosa del comportamiento humano, no puede encajar en la teoría económica. Hay algunos tipos de desfases entre causa y efecto —como la famosa curva J que retrasa los beneficios de la devaluación mientras que los costes de las importaciones más caras se sienten rápidamente— que la teoría económica ha intentado (sin demasiado éxito) comprender y explicar. Pero los efectos variantes de la experiencia reciente sobre el comportamiento económico es algo que elude la profesión. Las percepciones de riesgos futuros —como saben las aseguradoras— se rigen en parte por la experiencia pasada, buena o mala, y se sopesan junto con los costes esperados. Igualmente, la percepción de futuras posibilidades —por ejemplo, de una vida mejor— se agudizará con las dificultades, de modo que las oportunidades serán aprovechadas con más avidez por los pobres y hambrientos que por los ricos y cómodos.

Mientras tanto, los científicos políticos han tendido a asumir que el poder se ejerce dentro de una estructura social y económica dada, incluso sujeta a ciertas limitaciones constitucionales e influencias institucionales. Incluso el mejor trabajo en política comparada tiende a centrarse en las similitudes y diferencias —más a menudo, las diferencias— entre Estados individuales o sistemas nacionales de toma de decisiones, que en los factores comunes que emanan de la economía mundial, como la mayor movilidad del capital, el *know-how* técnico, las enfermedades y las ideas. El modelo utilizado con tanto éxito por Dahl (1961) al analizar diferentes tipos de poder de toma de decisiones en el gobierno de New Haven, Connecticut, tuvo sus limitaciones cuando Cox y Jacobson (1974) lo aplicaron a la toma de decisiones en organizaciones internacionales. Pues, a pesar de que estas tienen estatutos o constituciones formales, la libertad de los Estados para retirarse, vetar o retener el consentimiento (o

el dinero), da lugar a un ejercicio de poder mucho más fluido y menos estructurado de lo que se encuentra en el gobierno local. Por lo tanto, los sistemas legales nacionales tenderán a tomarse como dados, a pesar de que los polítólogos, al reflexionar sobre las diferencias entre Estados, verán que la ley puede institucionalizar y legitimar tanto el poder derivado de la fuerza coercitiva y/o el poder derivado de la riqueza desigual, o, de hecho, el poder derivado de un consenso general sobre las aspiraciones, ideales y valores nacionales.

Mientras los economistas han ignorado el poder y los polítólogos se han interesado más en cómo se ejercía dentro de los Estados, muchos académicos en relaciones internacionales han mostrado una preocupación demasiado estrecha por el poder relacional de un Estado sobre otro. Con demasiada frecuencia, han ignorado o se han negado a contemplar el poder estructural, o el poder de definir la estructura, de elegir el juego, así como de establecer las reglas bajo las cuales se va a jugar. Es como si dijeras: "Este hombre tiene poder en relación con esta mujer porque puede derribarla", ignorando el hecho del poder estructural en una estructura social dominada por hombres que le da al hombre un estatus social, derechos legales y control sobre el dinero familiar que hace que sea innecesario siquiera amenazar con derribarla a menos que haga lo que se le dice. En segundo lugar, redujeron su preocupación por el poder al poder ejercido entre Estados, con exclusión de otros grupos u organizaciones. Por consiguiente, tendió a cosificar y a tratar como una unidad homogénea a los Estados que eran su objeto de estudio.

En tercer lugar, redujo su campo de visión de los recursos que conferían poder a aquellos que podían ser utilizados y eran relevantes para las relaciones interestatales. El ejemplo clásico de esto fue un libro llamado *The War Potential of States* de Klaus Knorr. Este enumeraba territorio, población, materias primas, armas, reservas financieras, etc., pero tuvo que concluir que era difícil sumarlos todos para ver quién tenía más poder o para predecir la combinación de activos que sería más efectiva en los conflictos internacionales².

No todas las escuelas de pensamiento preocupadas por las relaciones internacionales, naturalmente, han sido culpables de los tres cargos. Los marxistas y las escuelas dependentistas en el Tercer Mundo (y especialmente América Latina) eran muy conscientes de la importancia del poder estructural, aunque han tendido a limitar su interpretación a las estructuras de producción y comercio. Los pluralistas miraron más allá de las relaciones Estado-Estado y señalaron a actores no estatales como las corporaciones transnacionales y las organizaciones internacionales. Pero luego tendieron a preguntar solo si estos actores extra probablemente ayudarían u obstaculizarían al Estado A contra el Estado B. Se preguntaban, ¿qué papel jugaban los actores no estatales en el juego de la política exterior? Rara vez miraban más allá de las relaciones interestatales para preguntar qué otros tipos de poder estructural podrían tener a su disposición los actores no estatales. El marco de Nye y Keohane solo asimila el poder estructural de segunda mano, por así decirlo, al observar la clasificación de los Estados en los régímenes u organizaciones internacionales. Esto a menudo reflejará la importancia relativa de los Estados en la economía mundial. Pero solo refleja el poder estructural de los Estados, no de otras entidades; y a menudo puede ser un espejo bastante distorsionador, como cuando algunos Estados son excluidos de una organización por razones históricas o políticas o cuando los sistemas de votación reflejan una distribución de poder del pasado en lugar del presente.

Estos diversos astigmatismos en la visión de las tres principales ciencias sociales preocupadas por la economía política internacional han obstaculizado indudablemente su desarrollo adecuado. Han sido obstáculos para la investigación y la enseñanza. Como resultado, algunas de las contribuciones más útiles al desarrollo del tema han venido de fuera de las tres disciplinas, de abogados, historiadores y sociólogos, especialmente en los últimos años los sociólogos, que, cuando descartaron la búsqueda de alguna teoría general simple aplicable a todas las sociedades humanas, comenzaron a examinar las historias de la sociedad, no solo en Europa, sino también en

² Supuestos similares fueron hechas por Knorr en un libro posterior, *Poder y Riqueza* (Power and Wealth, 1973), en el que intentó distinguir diferentes tipos de poder basados en el control sobre los recursos. Pero se debe subrayar que la literatura de la teoría del poder está mucho más desarrollada de lo que parecería al examinar la economía internacional y la política internacional. Un estudio interesante que introduce al lector a las principales contribuciones a esta literatura fue *The Descriptive Analysis of Power* de Jack Nagel, New Haven y Londres, Yale University Press, 1975. Véase también J. Hart, "Three approaches to the measurement of power in international relations", *International Organization*, Spring, 1976, p. 291.

Asia y el Medio Oriente, en busca de pistas sobre el problema común de quién tiene poder en la sociedad, cuáles son las fuentes de dicho poder y con qué fines se utiliza³.

Los Estados se mostraron muy conscientes de los recursos intangibles e incuantificables de la cohesión social y una sociedad civil fuerte que podrían compensar con creces las deficiencias de un Estado en términos de superficie o población o incluso de su reserva de armamento militar. Su visión de los recursos fue, por lo tanto, a veces más completa, estando dispuesta a incluir el grado de autosuficiencia de un Estado en alimentos o energía, o la seguridad de sus medios de acceso a ambos y a las materias primas. Algunos incluirían el control sobre los sistemas de comunicaciones o el transporte marítimo y aéreo, el dominio de las habilidades técnicas o del respeto y la simpatía de los nacionales en otros Estados —por ejemplo, el apoyo de los países socialistas a Cuba o la reputación de estabilidad e imparcialidad de Suiza.

Sobre este punto, también, los pluralistas ampliaron su campo de visión. En *Power and Interdependence* de Nye y Keohane, por ejemplo, la diferencia entre susceptibilidad (estar abierto al daño del sistema mundial) y vulnerabilidad (susceptibilidad calificada por la capacidad de limitar el daño) se desarrolla únicamente para ampliar el análisis del poder comparativo de los Estados en el sistema. Pero el visor todavía solo está captando la susceptibilidad o vulnerabilidad de los *Estados*. Y entre los cuatro factores enumerados como determinantes de los resultados en el sistema, el poder político es tratado como una estructura (la "estructura de poder general en el mundo") (p.21) derivada de "la distribución de recursos de poder entre los Estados", y a veces modificada por los otros dos factores: el poder de los Estados dentro de las áreas temáticas, y el poder de los Estados modificado por la organización internacional. Pero estos autores se refieren solo al *proceso* económico o, para decirlo claramente, cómo funcionaron las cosas para los Estados en el sistema comercial o bajo las reglas acordadas en un régimen internacional. El análisis para propósitos prácticos estaba más o menos ciego a la distribución de poder en las cuatro *estructuras* de la economía política internacional.

UNA RED DE ACUERDOS (BARGAINS)

Sin embargo, comenzar con las estructuras es solo la mitad de la batalla. La siguiente pregunta importante es a dónde ir desde allí, cómo proceder con el análisis de una situación particular para discernir con más detalle dónde un gobierno, un movimiento político o una empresa corporativa tiene un rango de opciones factibles, y qué posibles escenarios podrían seguir, dependiendo de qué elecciones se hagan. Mi propuesta, basada en cierta experiencia de intentar escribir historia monetaria y financiera en un contexto mundial y observar sectores de la agricultura, la industria y los servicios también a escala global, es que se debe buscar los acuerdos clave (*key bargains*) en cualquier situación, y luego decidir cuáles podrían, y cuáles probablemente no, ser susceptibles de cambio, alterando el rango de opciones para todos o algunos de los interesados.

El acuerdo básico que hay que buscar primero es a menudo tácito: el que existe entre la autoridad y el mercado. Uno de los ejemplos más sencillos y antiguos sería el acuerdo tácito entre reyes y príncipes en la Europa medieval y los participantes en las grandes ferias comerciales, o en los mercados locales de las ciudades a los que el rey otorgaba una licencia o carta especial a cambio de un pago de impuestos. Las reglas daban acceso y en algunos casos garantizaban el mantenimiento del orden público mínimo; los compradores y vendedores se beneficiaban del comercio. Las autoridades no estatales también pueden llegar a acuerdos básicos de este tipo. En Wimbledon, la Asociación Británica de Tenis sobre Hierba establece los precios de entrada para los espectadores, establece las reglas para la selección de jugadores y reserva algunos asientos para sus propios miembros y los de los clubes de tenis afiliados. Si reservara todos los asientos, o demasiados, el acuerdo con el mercado —el público en general— podría romperse. Si sus reglas excluyeran a demasiados buenos jugadores, de nuevo, el mercado podría reducirse y socavar el acuerdo. La red de acuerdos de los Juegos Olímpicos es aún más compleja porque los gobiernos se involucran en la decisión, por motivos políticos, sobre si los atletas pueden competir y en la financiación de su participación.

³ Gran parte de este trabajo en sociología debe su inspiración a la obra de Fernand Braudel, notablemente su gran estudio en dos volúmenes *The Mediterranean and the Mediterranean World in the Age of Philip II*. Las primeras contribuciones fueron de Perry Anderson (1974a, 1974b) y Barrington Moore (1967); más recientemente de Michael Mann (1987) y Jonathan Hall (1986). Véase la bibliografía al final del libro para más detalles.

Incluso en una economía planificada, hay, detrás del velo del control burocrático, una especie de acuerdo entre la autoridad en forma de ministerios estatales y el mercado en forma de consumidores y productores. Para mantener la autoridad del Estado, se tiene que llegar a un acuerdo con los productores —gerentes y trabajadores— para recompensarlos suficientemente y dar incentivos efectivos para que produzcan los bienes y servicios que se venderán a los consumidores. Certo desperdicio de bienes no vendidos o recursos no utilizados puede tolerarse —como, de diferentes maneras, puede ocurrir en un sistema de empresa privada. Pero demasiado desperdicio pondrá una tensión en el acuerdo con los consumidores. Cuando hay descontento con la forma en que funcionan los acuerdos por parte tanto de los productores como de los consumidores, como lo hubo en Polonia en 1973 y nuevamente a principios de la década de 1980, la autoridad está en problemas. La ley marcial y la fuerza coercitiva pueden tener que ser utilizadas para respaldar el acuerdo insatisfactorio. En ese caso particular, dos de los eslabones débiles en la red de acuerdos fueron, en primer lugar, la incapacidad de Solidaridad, después de haber sacado a los trabajadores a la huelga, de hacer que volvieran a trabajar de nuevo y, en segundo lugar, la incapacidad del gobierno para producir los alimentos y bienes de consumo necesarios para respaldar cualquier acuerdo sobre salarios y el poder adquisitivo de los trabajadores. Desafortunadamente, fue una situación empeorada por la intervención de Estados Unidos. La imposición de sanciones y la falta de acción para restablecer el flujo de crédito bancario occidental solo debilitaron aún más la fuerza de ambos socios en los dos acuerdos clave.

Un conjunto de acuerdos —inevitablemente en un sistema en el que la autoridad política está tan concentrada en manos de muchos Estados— es el realizado entre los gobiernos de los Estados. Pero esos acuerdos, como innumerables estudios especializados han demostrado una y otra vez, dependen en gran medida de la durabilidad de algunos acuerdos internos, domésticos, especialmente en los Estados estructuralmente más poderosos. A veces serán entre partidos políticos. A veces serán entre el gobierno y los representantes locales de intereses sectoriales o los líderes del trabajo organizado. También pueden ser (aunque con menos frecuencia) con grupos organizados de consumidores o conservacionistas ambientales. Identificar qué apoyo, político, financiero o moral, es indispensable para los socios en los acuerdos clave es a menudo una etapa esencial en el análisis de una situación dinámica. Por cierto, la naturaleza estática de una gran cantidad de trabajo sobre el modelo de la política burocrática fue su gran debilidad. El Tesoro de EE. UU. o el Departamento de Estado pueden ser una burocracia poderosa en la formulación de políticas bajo un Secretario y un Presidente. No siempre se seguía que sobreviviera a la muerte, la renuncia o la próxima elección.

El trabajo realizado por polítólogos sobre el tema del neocorporativismo es particularmente instructivo en este contexto. El neocorporativismo es la práctica en los Estados democráticos dentro de la economía de mercado mundial de forjar un acuerdo trilateral con respecto a la gestión de la economía nacional entre las agencias gubernamentales, los representantes de la dirección en la industria, la banca, la agricultura y el comercio, y los representantes del trabajo y, en algunos casos, los agricultores. Se ha desarrollado más plenamente y ha tenido más éxito en los Estados europeos más pequeños, y en una forma algo diferente y menos bien entendida en Japón y Taiwán, y con menos éxito en Corea del Sur. Austria se lleva el premio neocorporativista, seguida de los Países Bajos y Suecia. El éxito de las negociaciones anuales sobre salarios y precios requiere dos cosas: cierta flexibilidad en la política gubernamental para acomodar y mediar con éxito entre el capital y el trabajo, y cierta confianza por parte tanto del capital como del trabajo en que cada una de las otras dos partes cumplirá lo prometido. Por lo tanto, la negociación se vuelve más fácil a medida que el tiempo construye tal confianza, pero más difícil a medida que las fuerzas externas —tipos de interés o precios del petróleo, por ejemplo— hacen que sea más difícil poner las promesas en práctica. El ingrediente esencial es el consenso común dado a la supervivencia del Estado-nación como una entidad distinta, tan autónoma como sea posible en sus relaciones políticas y económicas internacionales y la conducción de sus asuntos domésticos. Tal consentimiento, y la voluntad de sacrificar intereses especiales a corto plazo por el interés nacional colectivo a largo plazo, parece ser menos necesario en países más grandes, y especialmente en aquellos con un gran mercado doméstico como base para la industria. Parece menos necesario —y también quizás más difícil— en los miembros más grandes de la Comunidad Europea como Gran Bretaña, Francia, Alemania o incluso Italia que el gobierno busque soluciones neocorporativistas. Tanto el Estado como el mercado parecen ofrecer mucho más estatus a la burocracia estatal,

más oportunidad a los gerentes de la industria y más seguridad al trabajo. Aún más claro es el caso de Estados Unidos.

Otro conjunto de acuerdos en los que la economía mundial de hoy es de creciente importancia y significado es el acuerdo tácito bastante peculiar entre los bancos centrales y los bancos comerciales. No puede, por la naturaleza de la banca, ser demasiado explícito. Los banqueros dicen que hay un riesgo moral si alguna vez pueden estar demasiado seguros de que el banco central los rescatará, sin importar lo que hayan hecho. Por otro lado, a menos que tengan cierta confianza en la voluntad del banco central como prestamista de última instancia para acudir en su ayuda en tiempos de crisis, es poco probable que presten atención a sus advertencias u obedezcan el espíritu, así como la letra, de sus regulaciones prudenciales en otros momentos. Ese es un acuerdo particularmente delicadamente equilibrado.

Con las corporaciones, ya sean privadas o de propiedad estatal, así como con los bancos, los acuerdos alcanzados no solo diferirán en carácter de un país a otro, sino también de un sector a otro. El negocio petrolero internacional —como ya se ha insinuado en referencias anteriores— es una madeja particularmente compleja de acuerdos interconectados. En la década de 1960, por ejemplo, existían los acuerdos entre las siete compañías petroleras más grandes para mantener un cartel efectivo, ejerciendo autoridad sobre el mercado. También existía la red de acuerdos entre las compañías y los Estados anfitriones en los que se encontraba y producía petróleo. Y había un importante acuerdo financiero entre las compañías petroleras y el gobierno de Estados Unidos, imitado en la práctica por los de otros países consumidores. Permitía a las compañías una libertad efectiva de las demandas de impuestos de la renta interna, siempre que continuaran aplicando sus grandes ganancias a la inversión en exploración, aumentando así las posibilidades de nuevos descubrimientos de yacimientos petrolíferos. Asegurar un flujo continuo de petróleo crudo adecuado para satisfacer las necesidades de una economía mundial en rápido crecimiento era un eslabón vital en la red de acuerdos. Solo la demanda muy rápida en el mercado y la inesperada resolución de los Estados anfitriones insatisfechos revelaron los eslabones débiles en la red.

La gran ventaja de prestar atención a los acuerdos, me parece, es que es más probable que resulte en una prescripción factible para los responsables políticos en los negocios o en el gobierno y la política que otros enfoques. Hacer hermosos planos para la reforma de las organizaciones internacionales puede ser un pasatiempo seductor. Rara vez tiene mucha influencia en los gobiernos pertinentes. Los últimos años de la Sociedad de Naciones se dedicaron a dibujar planos; solo unos pocos años después, en retrospectiva, parecía estar tocando el violín mientras Roma ardía. Igualmente irrelevante en el mundo real es la elaboración de teoría económica abstracta, cuando se basa en supuestos poco realistas, como "Asumamos hogares con vida infinita con información perfecta sobre las condiciones del mercado". En la vida real, no se pueden crear condiciones duraderas en la economía política que ignoren los intereses entrelazados de personas poderosas. El problema —que nunca tiene una solución fácil, rápida o permanente— es encontrar ese equilibrio de interés y poder que permita que se forje y se observe un conjunto funcional de acuerdos.