

La Economía Política Internacional: los aportes de Susan Strange y Robert Gilpin*

Pablo Godoy**

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo realizar un análisis de las similitudes y diferencias de las perspectivas teóricas de Susan Strange y Robert Gilpin dentro de la Economía Política Internacional (EPI). Para eso, se procederá en una primera instancia a abordar el concepto de EPI en el marco de la teoría de las relaciones internacionales (TRI), sus interrogantes, conceptos clave y contexto en el que surge. En segundo lugar, se analizará cómo abordan la EPI ambos autores, remarcando sus similitudes en cuanto a problemáticas abordadas pero también destacando sus diferencias en cuanto a cómo interpretar los fenómenos estudiados. Por último, se propondrán algunas reflexiones a modo de conclusión del trabajo, donde se destacarán los principales aportes a la EPI y a la TRI en general de cada autor.

Palabras clave: Economía Política Internacional, Teoría, Relaciones Internacionales, Gilpin, Strange

The International Political Economy: the contributions of Susan Strange and Robert Gilpin

Abstract

The objective of the present papers is to analyze the similarities and differences of Susan Strange's and Robert Gilpin's theoretical perspectives in the field of International Political Economy (IPE). To achieve that goal, firstly this paper will explore the concept of IPE in the context of the International Relations Theory, its questions, its core concepts and the background in which it emerged. Secondly, both authors' approach on EPI will be analyzed, stressing their similarities regarding the problems the tackle but also focusing on their differences in the way they understand the studied phenomena. Lastly, a few final thoughts will be provided as a way of conclusion to the paper, where the main contributions of each author to the IPE and the broader IR theory will be highlighted.

Key words: International Political Economy, theory, International Relations, Gilpin, Strange

TRABAJO RECIBIDO: 23/09/2019 - TRABAJO ACEPTADO: 30/10/2019

* El presente trabajo fue presentado en el marco de la finalización de la Adscripción a la cátedra de la Teoría de las Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Quiero agradecer especialmente a la Dra. Miryam Colacrai por alentarme para su publicación.

** Licenciado en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (Argentina). Correo electrónico: pablogodoy200@hotmail.com

1- La Economía Política Internacional y la Teoría de las Relaciones Internacionales:

Cuando se analiza la teoría de las relaciones internacionales desde su antecedente más remoto o clásico, se puede notar que tradicionalmente ésta ha centrado su atención en la figura de la unidad política (sea ésta ciudad, Estado, Imperio) y en la problemática de la paz y de la guerra en las relaciones que indefectiblemente se establecían entre las unidades. Esa preponderancia otorgada en el análisis a los temas de “alta política” por sobre otras cuestiones, en especial las económicas, comienza a verse erosionada a partir aproximadamente de la década de los 70’s en el *mainstream* de la teoría de las relaciones internacionales (Tussie, 2017). La creciente importancia que iban adquiriendo fenómenos tales como la transnacionalización de las economías, el surgimiento de la empresa multinacional, la crisis del Sistema de Bretton Woods impuesto en la segunda posguerra y las demandas por un nuevo orden económico internacional por parte de la “periferia” llevaron tanto a los autores dentro de la TRI como a las autoridades políticas a prestar más atención a temas que antes eran considerados como de “baja política”: las relaciones comerciales y financieras, los flujos de inversión internacionales, las fluctuaciones en los tipos de cambio, la creciente internacionalización de la producción y la radicación de empresas industriales en países periféricos, todos éstos asuntos comenzaron a ganar relevancia en agendas internacionales crecientemente **desjerarquizadas**.

Es en este contexto que la EPI busca abordar estos fenómenos desde un enfoque que la hace particular: los autores enrolados en esta corriente consideran que hay que darle respuesta a los interrogantes planteados por el nuevo contexto de globalización y transnacionalización realizando **una lectura que combine y utilice tanto la perspectiva política como la económica**. La EPI busca apartarse de la perspectiva tradicional o realista de las RRII, en tanto hace énfasis y centra su atención en cuestiones económicas internacionales.

Cabe destacar que la EPI si bien nace en el mundo anglosajón como un campo dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales, con el tiempo va adquiriendo una autonomía propia. De acuerdo a Diana Tussie,

“En la disciplina de Relaciones Internacionales, el campo de la Economía Política Internacional (EPI) permanece disperso y frecuentemente diluido en una tierra de nadie. A veces se introyecta como relaciones económicas, otras cae en las rendijas entre la Economía y las Relaciones Internacionales; otras aparece como un campo en disputa entre la Economía, la Sociología y la Ciencia Política. Pero el campo de la EPI comienza a constituirse lentamente” (Tussie, 2015: 156).

Lo novedoso de la aproximación a la realidad de la EPI consiste en que para analizar estas cuestiones no se limita a utilizar conceptos de la teoría económica, sino que también hace una lectura política de la situación.

Mientras que desde una perspectiva puramente económica al analizarse un régimen internacional que regule el comercio o las finanzas internacionales la pregunta

fundamental sería si el mismo es eficiente, en el sentido de repartir los recursos de forma que todos se beneficien absolutamente, cuando se aborda el mismo tema desde una mirada política la cuestión fundamental es quién se beneficia (“*qui bono*”) con ese arreglo y cómo se reparten las ganancias relativas.

En este sentido, tanto Susan Strange como Robert Gilpin parecen coincidir: ambos consideran que una lectura solamente desde la perspectiva de la economía neoclásica no puede dar cuenta cabalmente de los fenómenos estudiados. Según Robert Gilpin (2001):

“(F)ormal economic theories provide indispensable tools, facilitating comprehension of economic developments (...) However, economic theories alone are not sufficient for an understanding of developments and their significance for economic and political affairs. One must also draw upon ideas and insights from history, political science, and the other social sciences. In brief, a true “political economy” is prerequisite to an improved comprehension of the implications of new developments for international (and, where relevant, domestic) economic affairs”. (Gilpin, 2001:12)

Por su lado, Susan Strange (1970) afirma: “*the economists’ contributions to the study of international economic relations have shown political naïveté. Too often they write on international economic problems as though political factors and attitudes simply did not exist*” (STRANGE, 1970:309). Por otra parte, en su libro “States and Markets”, Strange destaca que: “*It is impossible to study political economy and especially international political economy without giving close attention to the role of power in economic life*” (Strange, 2004:23).

Ambos autores coinciden en que la pregunta de cuál es el objeto o la finalidad de la actividad económica es fundamental y en que es algo que la teoría neoclásica de la economía no se pregunta. Para Strange (2004), las sociedades asignan diferentes jerarquías a los valores de riqueza, seguridad, libertad y justicia y, en base a la forma en que ordenen esas jerarquías, se le otorgará mayor o menor libertad a los mercados. Según Gilpin (2001), mientras los economistas se preguntan cómo maximizar los beneficios, la forma en que se utilizarán esos beneficios es una cuestión de tipo política. El propósito que una sociedad sigue determina el rol del mecanismo del mercado en la economía. En ambos autores, se puede ver cómo la política (o la **autoridad** en términos de Strange) en definitiva es la instancia que genera el marco en el cual la economía se desenvuelve.

Como puede observarse, ambos autores concuerdan en destacar la necesidad de realizar un análisis político de las cuestiones económicas y en criticar los análisis que sólo parten de conceptos propios de la teoría económica neoclásica. Sin embargo, ambos autores poseen matices y diferencias entre sí que es necesario puntualizar para avanzar en el estudio de la EPI. En la próxima sección se procederá a realizar una comparativa entre las posiciones de Strange y Gilpin en tres cuestiones que se consideran relevantes: corriente teórica en la TRI a la que adscriben, el rol que consideran que cumple el Estado en la EPI y su posición en relación a la teoría de la estabilidad hegemónica.

2- Diferencias entre los planteos de Susan Strange y Robert Gilpin:

En esta sección se procederá a comparar los aportes teóricos de ambos autores en torno a tres ejes que se consideran importantes dentro de la corriente de la EPI: el

primer eje es el que enfrenta a realismo heterodoxo con neorrealismo, el segundo es la pérdida de autoridad del Estado contra la reafirmación del poder estatal y el último es la adscripción o el rechazo de la idea de pérdida de hegemonía de EEUU y sus implicaciones para la teoría de la estabilidad hegemónica.

2-1 Realismo heterodoxo y neorrealismo:

Robert Gilpin (2001) en *Global Political Economy* asume una perspectiva neorrealista estadocéntrica: si bien considera que el Estado Nacional no es el único actor en la EPI, es el más importante y destaca que los estados están insertos en un sistema de “auto-ayuda” utilizando el concepto de Waltz. Los Estados buscan resguardar sus propios intereses y proteger su independencia, tanto política como económica. El poder juega un rol fundamental en este sentido, ya que los cambios relativos en la jerarquía de poder en el sistema puede llevar a los Estados a ver afectados sus intereses o incluso su supervivencia en última instancia. El Estado tiene un interés nacional el cual es determinado por las élites que lo gobiernan y el mismo puede cambiar según los procesos de cambio que se suceden en el sistema internacional (Gilpin, 2009). Puede decirse que cuando Gilpin habla de poder de un actor en el sistema internacional, alude a la posición de ciertos atributos materiales que pueden ser redistribuidos por la ley del crecimiento económico desigual entre los Estados.

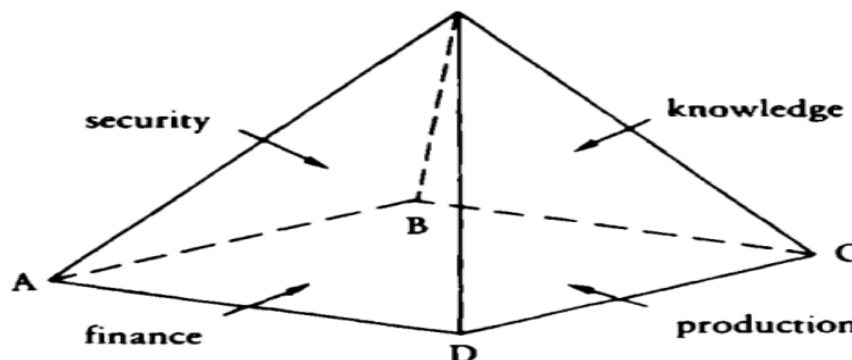
Por otro lado, Susan Strange adopta una posición más heterodoxa con referencia a su postura y adscripción a corrientes teóricas dentro de la TRI. Esto se ve claramente reflejado en su idea de que el Estado no es la única fuente de autoridad en la EPI y en su concepto de poder estructural.

Cuando se habla de la dualidad entre autoridad y mercado, se hace referencia a cómo la autoridad (la cual no se limita a la autoridad del Estado, sino que reconoce otras fuentes) fija los límites en los cuales va a funcionar el mercado. Esta dualidad se relaciona con su otro concepto fundamental, el poder estructural, en la medida en que éste puede ser esgrimido por entidades no estatales en las estructuras de la EPI.

De acuerdo a esta autora, hay que diferenciar entre el poder relacional y el poder estructural. El primero se define como la capacidad que tiene un actor de hacer que otro actor haga algo que no haría de otra forma. Mientras que el poder estructural es un concepto más complejo y al mismo tiempo más relevante para entender la dinámica de las relaciones económicas internacionales.

El poder estructural es el poder de dar forma y determinar las estructuras de la política económica global en las cuales los otros Estados, sus empresas y sus científicos y otros profesionales deben operar. Este poder estructural es más que establecer la agenda o diseñar los regímenes internacionales y reglas que deben regular las relaciones económicas internacionales. Ese es un aspecto del poder estructural, pero no es todo. El poder estructural, confiere la capacidad para decidir cómo se harán las cosas, es el habilidad para dar forma a los marcos en los cuales los Estados se relacionan entre sí, con las personas y las empresas privadas. Es el poder de estructurar las situaciones de modo tal que resulten favorables para el actor que opera dicha estructuración.

De acuerdo a Susan Strange (2004), el poder estructural proviene de cuatro estructuras principales¹: la producción, la seguridad, el crédito y el conocimiento. De acuerdo a la autora, ninguna de estas estructuras tiene primacía sobre las demás y pueden graficarse en una especie de pirámide transparente de cuatro lados.



El poder estructural proviene de cada una de las estructuras por las siguientes razones: aquél que tenga la capacidad de amenazar o resguardar la integridad y seguridad de otros puede dictar los términos en que se harán otras cuestiones no relacionadas con la seguridad, tales como la distribución de bienes o la administración de justicia. Por otro lado, quien decide qué se produce, quién lo hace y con qué combinación de factores puede establecer la forma en que se harán las cosas en otros ámbitos ajenos a la producción. Esta estructura es la que los autores marxistas ponen como aspecto central de sus análisis. El control sobre el crédito también es una fuente de poder estructural la cual es propia de economías más avanzadas. El creciente peso que tienen las finanzas internacionales en la economía mundial otorga a quien controle el crédito poder para determinar toda clase de resultados. Por último, el poder sobre el conocimiento, es el poder de adquirir, desarrollar o negar el acceso a éste a otros actores. Actualmente, es la tecnología la que juega un rol fundamental en este sentido: el que tenga acceso a los últimos adelantos tecnológicos puede ejercer una influencia muy importante en otros ámbitos tales como la producción o la defensa. Asimismo, se ejerce poder estructural sobre el conocimiento cuando las instituciones de un Estado fijan las agendas de investigación y forman a los intelectuales y líderes de diferentes regiones.

Como se dijo anteriormente, el poder estructural es la capacidad de un actor de establecer y cambiar el rango de opciones que otros tienen. El actor no es necesariamente un Estado Nacional, puede ser una agencia gubernamental de un país la cual mediante alguna regulación establezca la forma en que determinada actividad se deba llevar a cabo a nivel mundial. Asimismo, puede ser que el que ejerza este poder no pertenezca a ningún gobierno. Por ejemplo, una calificadora de riesgo establece, mediante sus evaluaciones, las condiciones en las cuales los Estados nacionales deben insertarse en los mercados financieros internacionales. Asimismo, cabe destacar el rol fundamental que en el nuevo contexto económico internacional juegan las organizaciones internacionales de créditos y las empresas multinacionales. Puede

¹ Strange reconoce a su vez en el libro *States and Markets* cuatro estructuras secundarias a través de las cuales un actor puede obtener poder estructural: sistemas de transporte, comercio, energía y bienestar y desarrollo.

decirse que las primeras ejercen un claro poder estructural en la esfera del crédito y las segundas en la de la producción.

2-2 El Estado en la EPI

Es destacable el contraste que existe entre los planteos de ambos autores cuando se analiza la forma como describen la situación del Estado Nacional en la economía mundial globalizada. Mientras Robert Gilpin afirma que el Estado es el actor central de la EPI, Susan Strange reconoce un proceso de difusión de la autoridad estatal en varias direcciones.

En la Economía Política de las Relaciones Internacionales, Robert Gilpin (1990) hace un análisis de la situación de la economía internacional en la década del 80, llegando a la conclusión (que se abordará en la próxima sección) de que la economía liberal a nivel mundial entra en un proceso de inestabilidad debido a la percibida crisis de hegemonía de EEUU. Gilpin reconoce varios aspectos destacables de esta economía en transición y considera que no se está presenciado un proceso de transnacionalización donde el Estado pierde protagonismo, sino que por el contrario, el Estado, mediante políticas comerciales mercantilistas, de proteccionismo sectorial y la creación de bloques regionales, reafirma su autoridad sobre los procesos económicos. En palabras de Gilpin:

“Es paradójico que los gobiernos hayan respondido al crecimiento de la interdependencia económica global aumentando su autoridad sobre las actividades económicas. Tanto las fuerzas globales del mercado como el intervencionismo estatal, han adquirido una importancia como determinantes de las relaciones económicas internacionales mayor que en el pasado cercano” (Gilpin, 1990:427).

Robert Gilpin retoma esa postura de afirmar la primacía del Estado como actor central de la EPI en *Global Political Economy*. Ya se mencionó que, en esta obra, considera que el actor central de su aproximación al estudio de la EPI es el Estado Nacional. Según Gilpin:

“Despite the importance of these other actors (FMI, BM, EMN), however, I emphasize that national governments still make the primary decisions regarding economic matters; they continue to set the rules within which other actors function, and they use their considerable power to influence economic outcomes” (Gilpin, 2001:18)

Por el contrario, Susan Strange advierte que el Estado como actor en la economía política internacional está sufriendo un proceso de difusión de su autoridad en varias direcciones. El Estado Nacional pierde su control sobre los procesos económicos y sociales ante actores que están “arriba”, “a los lados” y “por debajo”. La autoridad que ejercía el Estado de esa forma es adquirida por instituciones intergubernamentales, por otros Estados más poderosos o incluso por entidades subnacionales y, lo que es más alarmante para la autora, hay autoridad que ya no está nadie en condiciones de ejercer. Este proceso de difusión según Strange tiene como consecuencia última la transformación del Estado en una institución hueca: conserva sus aspectos formales de soberanía pero no ejerce un control real sobre lo que sucede en su territorio, principalmente sobre la economía. En su artículo titulado “El Estado Hueco”, Strange (1998) dice que “hay una economía mundial y una sociedad mundial, pero a la vez existe un sistema político de Estados territoriales que todavía están reclamando una

soberanía que dichos Estados, en la mayor parte, ya no son capaces de ejercer” (Strange, 1998:165).

Por otra parte, en ese mismo artículo, Strange destaca que la naturaleza misma del Estado y su comportamiento han cambiado. Según ella, tradicionalmente los Estados competían por territorios y riquezas, mientras que en la actualidad, con la globalización de la economía, compiten por porciones en los mercados. Asimismo, los Estados buscan atraer a las empresas multinacionales mediante distintos incentivos y políticas sectoriales, ya que éstas pueden facilitar el acceso a mercados, divisas, empleo, capital, entre otros factores.

Esto implica, desde la visión de Strange, que las políticas industrial y comercial adquieren centralidad en el comportamiento del Estado en el sistema, lugar que era ocupado por la política relacionada con la seguridad anteriormente.

En el planteo de Strange (1998) la transformación que sufre el Estado es de tal magnitud, que ella cree que la ciencia social se ha vuelto obsoleta en tanto sigue teniendo a este actor como figura central de su análisis y al conflicto entre ellos como su eje problemático. La creciente importancia de las cuestiones económicas y el mayor peso de los actores no estatales cambian radicalmente la naturaleza de las relaciones y la competencia en las relaciones internacionales.

Y afirma,

“We have to escape and resist the state-centrism inherent in the analysis of conventional international relations. The study of globalisation has to embrace the study of the behaviour of firms no less than other forms of political authority. International political economy has to be recombined with comparative political economy at the sub-state as well as the state level.” (Strange, 1999:354).

2-3 La teoría de la estabilidad hegemónica

La teoría de la estabilidad hegemónica es planteada en 1979 por Charles Kindleberger en su obra *The World in Depression, 1929-1939* y se basa en la idea que sostiene que para que haya una economía internacional liberal que funcione correctamente debe haber un líder hegemónico que se comprometa a protegerla. De acuerdo a la lectura que hace Kindleberger (1986) de la crisis de los 30's, la misma en última instancia fue causada por la crisis de liderazgo de Gran Bretaña y la falta de un hegemón comprometido con la causa de la economía liberal internacional que la reemplace. Esa falta de liderazgo implicó que los Estados siguieran políticas mercantilistas y proteccionistas que terminaron perjudicando al conjunto del sistema.

Robert Gilpin retoma esta teoría y en su libro *La Economía Política de las RRII*, y considera que en los 80's debido a la crisis de hegemonía de EE.UU. la economía liberal internacional estaba en un proceso de crisis y creciente proteccionismo. En palabras de Gilpin:

La teoría no sostiene que una economía internacional sería incapaz de existir y funcionar en ausencia de hegemonía (...) sostiene que un tipo particular de orden económico internacional –el liberal- no podría florecer y alcanzar su desarrollo pleno, si no fuera en presencia de tal poder hegemónico (Gipin, 1990:86)

En *Global Political Economy* Gilpin retoma la teoría de la estabilidad hegemónica y la relaciona con el concepto de regímenes internacionales: *“Although*

many liberal scholars consider the concepts of hegemony and of regimes to be incompatible or even opposed to one another, regimes governing economic affairs cannot function without a strong leader or hegemon” (Gilpin, 2001:97)

El líder hegemónico sigue su propio interés a largo plazo cuando mantiene la economía liberal internacional. Esa tarea requiere la provisión de bienes públicos, tales como mercados internacionales abiertos y un sistema monetario internacional estable, para que la economía funcione de manera correcta. EE.UU. seguía sus intereses fundamentales en la segunda posguerra cuando instituyó el sistema de Bretton Woods. Sin embargo, con la creciente competencia europea y japonesa en los mercados internacionales, el relativo declive de la economía estadounidense y la ruptura del sistema de Bretton Woods en los 70's, la problemática de la gobernanza de la economía internacional liberal volvía a plantearse.

Susan Strange (1987) por el contrario, en *The Persistent Myth of Lost Hegemony*, no comparte la noción de que Estados Unidos se encuentre en un proceso de pérdida de hegemonía y que esa falta de liderazgo implique una creciente inestabilidad de la economía internacional. Strange plantea que en términos estructurales, EEUU no ha perdido poder sino que éste se ha incrementado. Por otro lado, sostiene que en períodos de depresión económica, los intereses a corto plazo de EEUU pesan más, por lo que aplica políticas comerciales y financieras unilaterales que en definitiva son las que crean tensiones y desestabilizan la economía internacional liberal. De esa manera, no es la pérdida de hegemonía de EEUU lo que crea la crisis económica, sino que son las políticas estadounidenses las que crean inestabilidad. La conclusión de este planteo es que el correcto funcionamiento de la economía internacional no radica en la cooperación post-hegemónica, sino en las políticas de EEUU.

Reflexiones finales

Es interesante destacar que mientras Susan Strange fue una académica británica, Robert Gilpin era estadounidense. Strange destaca que los teóricos de ese país tendían a ver la crisis económica internacional en términos de pérdida de hegemonía de EEUU, mientras que para ella era claro que el poder estructural de Estados Unidos se había incrementado y que la inestabilidad económica era creada por sus políticas.

Ambos autores son fundamentales para entender el desarrollo teórico de la Economía Política Internacional en los países centrales y los dos pueden aportar distintas miradas sobre la actualidad internacional.

Si se pretende estudiar cómo los mercados, especialmente los financieros, se han ido independizando de las regulaciones estatales y cómo el Estado ha ido perdiendo autoridad como consecuencia, el aporte teórico de Susan Strange es ineludible.

Por otra parte, es interesante abordar el estado actual de las relaciones económicas internacionales, particularmente el intercambio comercial, prestando atención a las advertencias que realiza Gilpin sobre la necesidad de un líder hegemónico comprometido con los mercados abiertos. En este respecto, surgen interrogantes interesantes, tales como ¿cuál será el efecto de las políticas proteccionistas impuestas por la administración de Donald Trump? ¿EEUU está renunciando a su rol como garante de la economía liberal internacional? ¿Cuál será la postura que adquiera China como potencia económica global? ¿Es compatible un líder hegemónico que en su interior no es liberal con el mantenimiento de una economía internacional liberal?

Bibliografía

- Gilpin, Robert (1990). *La Economía Política de las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Gilpin, Robert (2001). *Global Political Economy Understanding The International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press.
- Gilpin, Robert (2009). *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kindleberger, Charles (1986). *The World in Depression, 1929-1939*. Berkeley: University of California Press.
- Strange, Susan (1970). International Economics and International Relations: A Case of Mutual Neglect. *International Affairs*, 46(2).
- Strange, Susan (1987). The Persistent myth of lost hegemony. *International Organization*, 41(4)
- Strange, Susan (1998). El Estado Hueco. En C. Nasi (Comp.), *Posmodernismo y Relaciones Internacionales* (pp. 147 – 168). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Strange, Susan (1999). The Westfailure system. *Review of International Studies*, 25(3), 345-354
- Strange, Susan (2004). *States and Markets*. Londres: Continuum
- Tussie, Diana (2015). Relaciones Internacionales y Economía Política Internacional: Notas para el debate. *Relaciones Internacionales*, 24(48).