

## Bloque en el poder y los análisis de política exterior

Tatiana Berringer\*

Los análisis de política exterior –*Foreign Policy Analysis* (FPA)– buscan, en general, entender cómo son formuladas y decididas estas políticas. Difieren de la corriente realista, al introducir una mirada interna y no externa al Estado para pensar los procesos decisorios en este campo. Para eso, establecen un diálogo entre los estudios de relaciones internacionales y las demás áreas de las ciencias humanas como la psicología, ciencia política, geografía y otras.

Los primeros estudios de análisis de política exterior datan de los años 1960, pero fue a partir de los años 1990, con el fin de la Guerra Fría, que los diferentes abordajes ganan mayor espacio y relevancia académica.

James Rosenau es considerado el primer autor de análisis de política exterior. Con fuerte influencia behaviorista, buscó a través de una amplia base de datos, construir tipologías del comportamiento de los Estados en política internacional, a partir de datos sobre población, territorio, armamentos, industrialización y otros. Rosenau pretendía explicar por qué las grandes potencias se involucran en conflictos bélicos. Según los críticos, una base de datos como la de Rosenau no podría prever crisis políticas y ayudaría muy poco a comprender la reacción de un Estado frente a un conflicto con otro Estado, una vez que el ambiente político y social en el cual las decisiones son tomadas, ejercen gran influencia (Hudson y Vore, 1995).

Las características subjetivas de los líderes –las creencias, las motivaciones, los estilos de decisión, etc.– también fueron objeto de estudio de autores como Laswell's, Holsti y Margareth Hermann. Para estos analistas, las personalidades de los jefes de Estado tenían fuerte influencia sobre la política exterior. A su vez estos estudios fueron duramente criticados, acusados de reduccionistas. Según Mónica Herz, se sacaba el foco del Estado y se lo transportaba a un individuo, manteniendo con eso el individualismo metodológico presente en la teoría realista de las relaciones internacionales (Herz, 1994).

Ya en una segunda fase, los análisis de política exterior pasaron a incorporar nuevas variables, como el rol de las burocracias de Estado (Allison), la presión de los grupos domésticos (Robert Dahl), la cultura política (Almond y Verba), la relación entre régimen político y política exterior (Russett), el rol del legislativo, entre otros elementos (Hudson y Vore, 1995)

Concordamos en que hay dos puntos que caracterizan los análisis de políticas exteriores, ellos son: 1) la crítica a la concepción de Estado y de interés nacional utilizada por la corriente realista en las teorías de relaciones internacionales; 2) la tesis según la cual hay una imbricación entre la política exterior y la política doméstica de los Estados, al contrario de lo que suponen los

---

\* UNICAMP

estudios inspirados en la corriente realista. Entre los diversos análisis de política exterior, dialogaremos con tres: los estudios de política burocrática de Allison (1990), el Juego de Dos Niveles de Robert Putnam (2010) y el modelo de Hermann (1990).

Presentaremos brevemente cada uno de estos abordajes, buscando demostrar nuestras diferencias respecto a ellas. En seguida, desarrollaremos los principales conceptos teóricos para un análisis marxista de las políticas exteriores –abordajes aún escasos en estos estudios–. Es necesario señalar que nuestro instrumental teórico se apoya en las contribuciones de Nicos Poulantzas en *Poder político y clases sociales* y en *Clases Sociales en el capitalismo de hoy*.

Para Graham Allison (1990), el proceso decisorio de política exterior puede ser explicado a partir de la interacción de las diferentes burocracias, es decir, el Estado no es necesariamente una entidad homogénea, como presuponen los teóricos realistas, sino un aglomerado de instituciones con intereses y reglas propias que pueden cooperar o entrar en conflicto ante una decisión respecto a la actuación internacional. En ese sentido, el proceso puede ocurrir a partir de tres modelos teóricos: el modelo clásico; el modelo organizacional y el modelo burocrático. Veamos cada uno.

1) En el modelo clásico, la decisión es tomada por un actor unitario y racional, por ejemplo, el jefe de la cúpula del Estado. En este caso, la decisión es consensual y orientada en el “interés nacional del Estado”, a saber: seguridad y defensa. La elección política apunta a la maximización de las ganancias en el escenario internacional.

2) El modelo organizacional se basa en la idea de que el Estado es formado por un conjunto de organizaciones con lógicas y reglas de funcionamiento propias, cada una de ellas conserva un conocimiento específico sobre su área de actuación. Por eso, la decisión en política exterior es realizada a partir de una coordinación entre las diferentes

burocracias del Estado, que auxilian la toma de decisión. O sea, la decisión es el resultado de la interacción entre las burocracias del Estado, que se da previamente a la acción internacional.

3) En el modelo burocrático, a su vez, se hace evidente un juego competitivo entre los diferentes actores estatales. Se trata de una disputa jerárquica entre los altos cargos de las burocracias. Por ejemplo, entre los jefes del Departamento de Estado y de Defensa y el Gabinete Presidencial, o entre el jefe de las Fuerzas Armadas y del Ejecutivo. Cada institución estatal atribuye a su jefe una percepción diferente del conflicto político y, por eso, cada uno de sus representantes disputa la conducta adoptada por el Estado. Por eso, negocian políticamente la decisión, en la cual una coalición política o una institución estatal vence.

Los juegos de dos niveles, esquema teórico desarrollado por Putnam (2010), considera el conflicto entre los diferentes grupos de interés de la sociedad doméstica como un factor determinante de la decisión del representante del Estado en el escenario internacional. Según él, las negociaciones internacionales corresponden a un juego de dos niveles, en el cual el nivel I es el internacional, y el nivel II es el doméstico. Las políticas exteriores son determinadas por la intersección de esas dos esferas. El desafío del negociador es buscar, a la vez, la maximización de las ganancias en el plan internacional y garantizar un equilibrio o formar una coalición entre los diferentes grupos de interés en la sociedad doméstica. Según el autor:

La lucha política de varias negociaciones internacionales puede ser útilmente concebida como un juego de dos niveles. En el nivel nacional, los grupos domésticos persiguen su interés presionando al gobierno a adoptar políticas favorables a sus intereses y los políticos buscan el poder constituyendo coaliciones entre esos grupos. En el nivel internacional, los gobiernos nacionales buscan maximizar sus propias habilidades de satisfacer las presiones domésticas, mientras minimizan las consecuencias adversas de las evoluciones externas. Ninguno de los dos juegos puede ser ignorado por los tomadores de decisión (Putnam, 2010, p. 151).

Es decir, para que una negociación internacional obtenga el mayor “conjunto de victorias” (*win set*), la misma debe armonizar al máximo las demandas y los conflictos internos de las diferentes sociedades domésticas involucradas. La actuación política y el conflicto entre los grupos domésticos (nivel II) varían según el grado de politización sobre el asunto, volviendo la actuación del negociador más o menos difícil. El mejor acuerdo será aquel que tenga la mejor viabilidad de ratificación o implementación al interior de las

sociedades domésticas involucradas. Por eso, los incumbentes, cuando van a una negociación internacional, deben tener en mente cuáles son las reivindicaciones y necesidades de sus sociedades domésticas.

Para Charles Hermann (1990), la política exterior también parte de una interacción entre el ámbito internacional y el ámbito doméstico. Él considera que un cambio electoral o el cambio de un régimen de gobierno, tal como una crisis internacional, pueden influir en la reorientación de la política exterior. Para este autor, los cambios en política exterior son graduales y resultan de un proceso de decisión gubernamental, de la correlación de fuerzas y de las presiones externas a las cuales los estadistas están sometidos. Los agentes primarios de cambio son: líder, burocracia, reestructuración doméstica y choque externo. Es decir, el cambio de jefe de gobierno, de ministros de Relaciones Exteriores o Secretarios de Estado y de Defensa, o el pasaje de una economía agraria a una economía industrial, pueden ser las causas –juntas o separadas– del cambio de la política exterior de Estado. Los cambios son, a su vez, graduales y pueden variar entre: ajuste, programa, objetivo y nueva orientación internacional.

El ajuste corresponde a un cambio cuantitativo, por ejemplo, al aumento de los recursos destinados a la asistencia humanitaria en un país, la disminución de embajadas y consulados en determinadas regiones, etc. El programa corresponde a una alteración del instrumento utilizado en la política exterior, como el abandono del uso de la diplomacia sustituido por la intervención armada. El cambio de objetivo está vinculado al interés estratégico de la política exterior y puede resultar, por ejemplo, en la decisión de cerrar una intervención y adoptar una postura más defensiva en cambio de una posición ofensiva. Ya la reorientación internacional, el grado más elevado, es la alteración del rol del Estado en el sistema internacional que puede significar la transformación de un Estado débil en un Estado potencia o viceversa.

Desde la perspectiva teórica marxista, la política exterior y la política doméstica también están imbricadas. Sin embargo, la actuación internacional de un Estado depende de los intereses del bloque en el poder y no exclusivamente del jefe de Estado, del equipo gubernamental o de la interacción entre las burocracias. Defendemos que la teoría del Estado elaborada por el teórico marxista Nicos Poulantzas (1968) presenta elementos que permiten analizar las políticas exteriores a partir de los conflictos políticos y económicos entre las clases y fracciones de clase en el interior de una formación social, o mejor, a partir del bloque en el poder. Creemos que, a partir de los elementos teóricos presentados por este

pensador, podemos analizar las políticas exteriores, de la misma forma que analizamos la política económica y social. Consideramos que hay una interrelación entre la política interna y externa, además de la relación existente entre los diferentes bloques en el poder; ambas determinan la configuración y los intereses del bloque en el poder al interior de una formación social.

De acuerdo con Poulantzas, el Estado capitalista tiene la función general de mantener la cohesión de una formación social –la unidad entre los diferentes modos de producción bajo la dominación de uno–, mientras organiza la hegemonía de una clase o fracción de clase dominante y desorganiza las clases dominadas. La estructura jurídico-política del Estado –el derecho y el burocratismo– son responsables de la manutención y reproducción del modo de producción capitalista, pues producen el efecto de representación de la unidad y aislamiento de las clases sociales. El Estado se presenta como el representante del interés general de la sociedad, cuando en realidad organiza el bloque en el poder, sofoca y reprime la organización revolucionaria de las clases dominadas.

A pesar de que Poulantzas (1978) haya analizado el rol del Estado frente a la emergencia de organizaciones supranacionales y de la internacionalización de la producción en la actual fase de desarrollo del capitalismo, él no se dedicó a pensar la relación entre los bloques en el poder, siquiera se preocupó en analizar la relación entre la política exterior y el bloque en el poder. Este es el objetivo de nuestro trabajo.

El bloque en el poder fue un concepto elaborado por Poulantzas para indicar la relación existente entre clases, fracciones de clases dominantes y el Estado. Poulantzas considera que la división del capital en diversas fracciones deja la burguesía “atada” a sus intereses económicos inmediatos. Las diferentes fracciones viven una lucha fratricida, que las desvían y las incapacitan de auto-organizarse políticamente. La burguesía remotamente se organiza conscientemente en partidos políticos para conquistar sus intereses; le cabe al Estado organizar los intereses políticos de las clases dominantes y unificarlas.

El bloque en el poder, por tanto, presupone una unidad contradictoria entre las diferentes fracciones de clases dominantes. La unidad corresponde a los sacrificios mutuos entre las fracciones de clase con la finalidad de construir una relativa unidad en todos los niveles de la lucha de clases. Se trata de una unidad política, económica e ideológica contra la clase trabajadora. El Estado, a través de sus políticas, articula los intereses de las distintas clases y fracciones de clase dominantes: no se trata de un acuerdo explícito, pero sí de una

unidad política alrededor del mantenimiento del orden social garantizado por el aparato del Estado. En la articulación del bloque en el poder, hay la tendencia a la formación de una fracción hegemónica: una fracción con capacidad de obtener prioritariamente los beneficios de la política estatal –política exterior, política económica y la política social. No siempre es la fracción que obtiene más ganancias. La fracción hegemónica controla, influye y se beneficia de las políticas gubernamentales y actúa “[...] encarnando el interés general del pueblo-nación, y condiciona por eso mismo, una aceptación específica de su dominación por parte de las clases dominadas.” (Poulantzas, 1977, p.215).

La configuración del bloque en el poder –el modo específico de articulación entre las clases y fracciones de clase y la hegemonía de una fracción sobre las demás– define la etapa de determinada formación social: la forma y el régimen político del Estado. La primera se refiere a la relación entre las instancias políticas y económicas –Estado intervencionista/desarrollista o liberal. El régimen político comprende la relación entre las clases sociales y los partidos o representantes políticos: democracia, dictadura, presidencialismo, monarquía, pluripartidarismo, bipartidarismo u otro.

Según Poulantzas, las clases sociales no son definidas solamente y exclusivamente por la posición que ocupan en el proceso de producción –nivel económico (Bukharin)–, tampoco existen sólo como sujetos históricos conscientemente organizados en partidos distintos que luchan por el poder en el Estado (Lukács). Las clases sociales son, en realidad, el efecto del conjunto de estructuras y de sus relaciones entre el nivel económico, político e ideológico<sup>1</sup>. La existencia de una clase o fracción de clase como fuerza social o clase distinta, depende de la relación entre las relaciones de producción –el lugar en el proceso de producción– el nivel económico –y los demás niveles. “[...] Las clases sociales no son concebibles sino en términos de prácticas de clase (Poulantzas, 1977, p.83)”.

Hay, por tanto, dos niveles de lucha de clase: la lucha política por la toma del poder del Estado y el conflicto por la distribución de la riqueza –repartición de la plusvalía total–. Nos interesa, sobre todo, el último nivel, en el cual las clases sociales no se dividen sólo entre capitalistas y operarios, sino que hay diversas fracciones, capas y categorías que están vinculadas a las diferentes combinaciones e interrelaciones presentes al interior de una formación social.

Eso porque en una formación social concreta, a diferencia del modo de producción “puro” (abstracto) coexisten diversos modos de producción, a pesar de la dominancia de uno de ellos –el capitalismo–. Además, hay un conflicto entre los subgrupos capitalistas. Según Décio Saes (2001, p.50):

A reprodução das formações sociais capitalistas não exclui, portanto, o conflito entre os interesses econômicos próprios às diferentes classes dominantes (clase fundiária, clase capitalista) e às diferentes frações de uma mesma classe dominante (subgrupos dos capitalistas que podem ser

---

<sup>1</sup> Conforme enunciado por Marx y Engels en las obras políticas, a saber: *El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*, *La Guerra Civil en Francia* y *La lucha de clases en Francia*.

distinguidos uns dos outros por desempenharem diferentes funções no processo econômico capitalista – produtiva, comercial, bancária – ou pelas diferentes dimensões do seu capital: grande capital, médio capital).

(La reproducción de las formaciones sociales capitalistas no excluye, por tanto, el conflicto entre los intereses económicos propios a las diferentes clases dominantes (clase latifundista, clase capitalista) y a las diferentes fracciones de una misma clase dominante (subgrupos de los capitalistas que pueden ser distinguidos unos de los otros por desempeñar diferentes funciones en el proceso económico capitalista – productiva, comercial, bancaria – o por las distintas dimensiones de su capital: gran capital, mediano capital).

Por tanto, una fracción de clase no corresponde necesariamente a un sector económico o a las diferentes clases dominantes y los subgrupos capitalistas. En realidad, Poulantzas se dedicó muy poco a la tarea de determinar qué unifica una fracción de clase. Para Décio Saes (2001) y Francisco Farias (2010), los intereses comunes pueden unificar distintos sectores económicos con la finalidad de apoyar o rechazar determinadas políticas estatales, como: política cambial, política de tasas de interés, política de financiamiento y política tarifaria. “[...] La política estatal sería el factor de aglutinación de un sistema de fraccionamiento (Farias, 2010, p.16)”.

El fraccionamiento está vinculado, por tanto, al nivel económico, político e ideológico. La fracción se unifica y se deshace a partir de los efectos pertinentes producidos por la coyuntura política y económica. Por efectos pertinentes entendemos tanto la política estatal cuanto la acción y la posición de las clases sociales en la escena política. No es solamente la política estatal que puede producir efectos pertinentes, sino también la propia acción de la clase o fracción de clase y la dinámica de la economía mundial: la configuración de los bloques en el poder de los Estados imperialistas, las crisis económicas, los conflictos políticos, las guerras, el crecimiento demográfico y el aumento y la disminución de la demanda internacional.

Hay, en realidad, una sucesión temporal de las fracciones y un cruce entre ellas: la emergencia, la desaparición y el cruce de fracciones pueden variar circunstancialmente.

La posición política de clase depende de los intereses de las clases y las fracciones de clase ante la política estatal y las relaciones y conflictos sociales existentes. La aglutinación puede darse en función de una crisis política, de la sustentación u oposición a un determinado gobierno, en relación a una determinación política específica o alrededor de un proyecto político más amplio –industrialización, expansión imperialista, etc.

El principal conflicto entre burguesías es la división entre los intereses de la burguesía industrial y los intereses de las burguesías bancaria y comercial. O mejor, la contradicción entre el proceso de producción y circulación del capital en sociedades cuyo desarrollo del capitalismo es avanzado. También puede haber situaciones de desfasaje entre la determinación estructural de clase –origen– y la posición de clase, a ejemplo del rol de los campesinos parcelarios en el bonapartismo de Estado en Francia.

Aun puede existir una disociación entre la hegemonía política y hegemonía ideológica. Pues, en general, las burguesías bancaria y comercial tienen dificultad en ejercer la dominación ideológica debido al hecho que ellas no tienen una inserción en la esfera productiva, lo que hace que sean acusadas de parasitarias. Ya la burguesía industrial consigue tener una presencia más activa en la escena política por estar asociada a la producción de la riqueza y generación de empleos dentro del territorio nacional. En ese sentido, en determinadas situaciones, la burguesía bancaria puede ser la fracción hegemónica sin que ejerza la dominación ideológica<sup>2</sup>.

En el caso del capital financiero –interpenetración del capital industrial y bancario –se puede formar, en algunos casos, una fracción económicamente diferenciada cuyos intereses pueden entrar en conflicto tanto con la burguesía industrial cuanto con la burguesía exclusivamente bancaria. Sin embargo, aun en un grupo multifuncional –o un conglomerado económico– que actúe en diversas esferas –banco, industrias y comercio–, pueden prevalecer los intereses sectoriales. Es decir, las corporaciones no tienden a tener un posicionamiento común ante la política estatal. Generalmente, su postura es dirigida por la función dominante al interior del grupo, pero ella puede oscilar dependiendo de la cuestión en juego. Por ejemplo: el grupo Itaú, en Brasil, a pesar de que tienen inversiones industriales –Itautec–, en general se posiciona acorde a los intereses del sector bancario, que es su principal fuente de ganancia. Es decir, es un grupo que a pesar de tener inversiones diversificadas, se comporta predominantemente, en el plan político e ideológico, como burguesía bancaria.

En lo que se refiere a las relaciones internacionales, las fracciones políticas de una formación social dominante pueden unificarse o divergir en relación a: 1) políticas expansionistas o aislacionistas; 2) apertura o protección del mercado interno; 3) alianzas y coaliciones políticas prioritarias con otros Estados, etc. Ya en las formaciones sociales dependientes, la clase dominante asume diferentes clivajes, en función de la relación que establece con el capital imperialista y con las clases dominadas, que no son aquellas referentes a la división según la actividad en el

---

<sup>2</sup> Según Décio Saes (2001), como veremos adelante, eso ocurrió durante la dictadura militar en Brasil (1964- 1984).

proceso de producción. Conforme a Poulantzas, hay tres diferentes tipos de burguesías en los Estados dependientes, caracterizadas por sus posicionamientos políticos e ideológicos frente al imperialismo y en relación al origen del capital. Ellas son: la burguesía compradora, la burguesía nacional y la burguesía interna.

La burguesía compradora es la fracción que no tiene base propia de acumulación y que se comporta como agente del capital imperialista, sus intereses son subordinados al imperialismo (Poulantzas, 1978, p.76-77). Esta fracción es compuesta predominantemente por la oligarquía de los grandes propietarios de tierras y por los sectores financieros, bancarios y comerciales.

La burguesía nacional, por su parte, es la fracción autóctona, que posee base de acumulación propia al interior de la formación social nacional y, por eso, presenta una autonomía política e ideológica frente al capital imperialista. Esta fracción puede adoptar, en determinadas coyunturas, en alianza con las clases dominadas, una postura anti-imperialista y/o involucrarse en una lucha de liberación nacional (Poulantzas, 1978, p.76).

La burguesía interna<sup>3</sup>, es la que ocupa una posición intermedia entre la burguesía compradora y la burguesía nacional. Esta fracción mantiene relaciones complejas con el capital imperialista, pues posee base de acumulación propia y, a la vez, es dependiente del capital externo. Por eso, en cierta medida, intenta limitar la presencia del capital extranjero en el mercado interno en pos de garantizar su sobrevivencia, pero no pretende romper los lazos con el capital imperialista. Ella presenta una disolución de la autonomía política e ideológica, lo que genera que no demuestre voluntad de construir una alianza con las clases dominadas, es decir, la burguesía interna no tiene pretensión de tornarse nacional (Poulantzas, 1978, pp. 77-78).

Esta fracción es constituida, principalmente, por sectores de la industria de bienes de consumo –electrodoméstico, textil, mecánica, química y metalurgia–, industria de construcción y sectores que dependen del proceso de industrialización –transportes, distribución– o servicios –que puede incluir hasta el turismo.

[...] se interessa pela intervenção estatal que lhe asseguraria alguns domínios dentro do país e que a tornaria também mais competitiva diante do capital estrangeiro. Deseja a ampliação e o desenvolvimento do mercado interno através de uma pequena elevação do poder de compra e de consumo das massas, o que lhe ofereceria mais saídas; procura, enfim, ajuda do Estado, que lhe permitira desenvolver a exportação (Poulantzas, 1976, p. 36-37).

([...] se interesa por la intervención estatal que le aseguraría algunos dominios dentro del país y que se tornaría también más competitiva ante el capital extranjero. Desea la ampliación y el desarrollo del mercado interno a través de una

---

<sup>3</sup> El desarrollo de esta nueva fracción de la burguesía, con carácter principalmente industrial se dio en razón de la nueva fase del imperialismo vinculada al proceso de industrialización dependiente de los países periféricos (Poulantzas, 1975, pp. 34-35).

pequeña elevación del poder de compra y de consumo de las masas, lo que le ofrecería más salidas; busca, en fin, ayuda del Estado, que le permitiría desarrollar la exportación)

Defendemos entonces que la posición política de un Estado en la estructura de poder internacional está vinculada a la relación entre ese Estado, el bloque en el poder y la relación de éstos con los demás bloques en el poder, y, sobre todo, con los Estados imperialistas. Por eso, la relación entre fracción hegemónica y el capital externo determina la posición del Estado en el escenario internacional en la coyuntura histórica.

A pesar de que consideremos que hay una imbricación entre la política doméstica y la política exterior y que en muchos momentos puede ser difícil definir el límite entre cada una, consideramos que, para efecto de sistematización, la política exterior abarca tres esferas: 1) las acciones del Estado con los demás Estados – acuerdos, tratados, bloques regionales, cooperaciones, alianzas, apoyos y conflictos; 2) la actuación del Estado en los foros y organismos internacionales; 3) la política económica y de comercio exterior –tasa de cambio, tarifas de importación y exportación, políticas de financiamiento, cumplimiento de contratos, pago de deuda externa, rol concedido al capital externo y al capital nacional, etc. Por análisis de política exterior consideramos tanto el proceso decisorio, como su acción y resultado.

Para nosotros, los Estados pretenden garantizar la maximización de los intereses del bloque en el poder en la escena política internacional, lo que hace que ellos busquen establecer alianzas y coaliciones que puedan aumentar su proyección en el escenario. El Estado debe insertarse en el juego de la política internacional, buscando aliados, cooperaciones, invirtiendo en ceremoniales diplomáticos, siendo árbitro de conflictos

liderando misiones humanitarias, o incluso guerreando. Le atañe construir una imagen internacional que refleje los intereses políticos y económicos de la fracción hegemónica del bloque en el poder.

Hay que señalar que las acciones del Estado en el escenario internacional no reflejan directa y mecánicamente los intereses de la burguesía, por ejemplo: la aproximación con un determinado Estado o involucrarse en un conflicto político, no corresponde exactamente a un objetivo económico inmediato, tal como la firma de un tratado comercial, acceso al mercado de aquel país, la instalación de una empresa en aquel territorio, etc. La política debe ser entendida como una síntesis de múltiples determinaciones.

Interpretar la relación entre las clases sociales y la escena política no es algo simple. Sobre todo cuando la representación política de clase no es declarada, cuando no hay un partido que se presente como de una determinada fracción de clase dominante. En la política exterior, los conflictos entre partidos, grupos políticos y movimientos sociales que se organizan en la sociedad y en el interior de los aparatos de Estado, la mayoría de las veces, no son declarados. Eso porque en la escena política la posición de clase tiende a ser ocultada. La tarea del estudioso o del analista debe ser la de revelar la relación existente entre los intereses de clase y las decisiones en política exterior.

En general, la posición del Estado en cierta coyuntura histórica es determinada por la fracción hegemónica del bloque en el poder. Por tanto, la posición política de un Estado imperialista, en una determinada coyuntura histórica, podrá oscilar entre expansionismo o aislacionismo, a depender del destino prioritario de su producción, es decir, si la producción está prioritariamente volcada al mercado interno, la tendencia es que la posición política del Estado camine hacia el aislacionismo, pero si la producción está volcada a otros mercados, probablemente la política estatal será expansionista. La posición política de los Estados dependientes puede, por otra parte, oscilar entre subordinación pasiva, subordinación conflictiva y anti-imperialista. Cuando la fracción hegemónica es la burguesía compradora, la posición política será la de subordinación pasiva al imperialismo. Cuando la fracción hegemónica es la burguesía interna, la posición política en relación a los Estados imperialistas tenderá a ser conflictiva, pues le tocará al Estado alcanzar un mayor margen de maniobra frente al imperialismo. Y, si hay composición de fuerzas anti-imperialistas –la formación de una burguesía nacional aliada a las clases populares–, el Estado podrá romper relaciones con los Estados imperialistas. Veamos eso esquemáticamente en el cuadro abajo:

**Cuadro 1. Fracción hegemónica y la posición política del Estado en una determinada coyuntura histórica**

<b>Posición del Estado en la estructura de poder internacional</b>	<b>Fracción hegemónica en el bloque en el poder</b>	<b>Posición política del Estado en una determinada coyuntura histórica</b>
Estado imperialista	Burguesía cuya producción es prioritariamente volcada al mercado	Expansionista
Estado imperialista	Burguesía cuya producción es prioritariamente volcada al mercado	Aislacionista
Estado dependiente	Burguesía compradora	Subordinación pasiva
Estado dependiente	Burguesía nacional	Anti-imperialista
Estado dependiente	Burguesía interna	Subordinación conflictiva

Pueden existir situaciones en las cuales, aparentemente, no exista una interfaz entre los intereses de la fracción hegemónica y la política exterior. Eso porque hay casos en los cuales el Estado es llevado a actuar de manera estratégicamente coherente con los intereses de la fracción hegemónica, aunque en el primer momento aquella iniciativa traiga perjuicios a los

negocios de la burguesía. Ese tipo de situación se encuadra en la idea de “equilibrio inestable de compromisos”.

De la misma forma, puede ocurrir una incompatibilidad aparente entre la política exterior y la política doméstica, o que a través de ellas el Estado busque el “equilibrio inestable de compromisos” entre las clases y fracciones de clases, tanto entre las fracciones dominantes cuanto entre éstas y las dominadas. Por eso, es posible que en determinadas situaciones la política doméstica atienda más a los intereses de una fracción y la política exterior sirva como contrapeso a los intereses de otra fracción y vice-versa. O puede que la política exterior atienda demandas de las clases dominadas. Esas situaciones ocurren generalmente en procesos de transición política o de crisis de hegemonía en el interior del bloque en el poder.

Defendemos también que es necesario llevar en cuenta los intereses de las clases medias, de la pequeña burguesía y de la clase obrera. En general, la política exterior no es directamente influenciada por los intereses de las clases dominadas. Pero, como toda política estatal, se somete también a la relación entre las clases, fracciones dominantes y clases dominadas.

La presencia activa de las clases dominadas en la escena política a través de movimientos sociales, partidos políticos o manifestaciones espontáneas podrá llevar al Estado a atender los reclamos de las clases populares en nombre del “equilibrio inestable de compromiso”. Es decir, en nombre de la manutención del orden social vigente, el Estado asiste a algunas demandas de las clases subalternas, pudiendo incluso, al hacerlo, imprimir una reducción de las ganancias de las clases dominantes a corto y mediano plazo.

Movimientos o manifestaciones populares contra políticas internacionales pueden ser vistos en movilizaciones contra guerras, acuerdos de libre comercio, pagos de deuda externa, políticas migratorias, entre otros. No por casualidad, a finales del siglo XX y comienzos del XXI, los movimientos antiglobalización –Foro Social Mundial, Campaña Continental Contra el ALCA, entre otros– tuvieron una fuerte presencia en la escena política internacional y, aliados a otras prácticas políticas de las clases dominadas y de sectores de las clases dominantes, influenciaron en la derrota electoral de muchos partidos que implantaron el neoliberalismo ortodoxo en América Latina.

Los trabajadores podrán tener sus intereses contemplados por las políticas exteriores cuando las políticas adoptadas tengan por motivación la protección del mercado interno, ya

que el fortalecimiento de la burguesía industrial consecuentemente tendrá reflejo sobre el aumento de los empleos, de los salarios y del consumo interno. Es decir, al adoptar políticas que fortalezcan la burguesía nacional o interna, el Estado podrá atender también parte de las reivindicaciones de las clases dominadas que, a su vez, podrán tornarse clases-apoyo o base de sustento de estos gobiernos.

En esos casos puede haber procesos políticos en los cuales se forme una alianza o frente político entre las clases dominadas. En el caso de una alianza, las clases dominadas pueden tornarse clase-apoyo y, con eso, impulsar una lucha anti-imperialista o de liberación nacional. En ese caso, la relación entre las diferentes clases se realiza de manera consciente, es decir, en la construcción de un programa político común. Ya en el frente político, la relación entre las diferentes clases es más fluida y no siempre su aproximación se realiza de manera consciente. Por eso, la fuerza política de esa relación entre clases distintas es menor, y la posición política del Estado en la coyuntura internacional tenderá a ser de subordinación conflictiva, o sea, habrá solamente divergencias puntuales entre el Estado dependiente y el imperialismo.

El “interés nacional” corresponde, por tanto, al interés de la fracción hegemónica, a pesar de que el Estado lo presenta como interés general<sup>4</sup>. Sin embargo, “el interés nacional” es determinado por la manera en la cual el Estado organiza los intereses del bloque en el poder y de las clases dominadas, en ese sentido, podrá corresponder a los intereses de alianzas o frentes políticos entre las diferentes clases y fracciones de clase a depender de la coyuntura política. En el caso de un enfrentamiento político o alianza entre clases dominantes y sectores populares, el interés nacional asumirá un carácter desarrollista o nacional democrático y popular (es decir, anti-imperialista), a depender de la correlación de fuerzas interna y de la relación con el capital externo.

Defendemos que las relaciones internacionales pueden ser pensadas como relaciones de mutua influencia entre los bloques en el poder al interior de los diferentes Estados. “[...] No existe, en realidad, en la fase actual del imperialismo, de un lado los factores externos actuando puramente del “exterior”, y de otro los factores “internos” “aislados” en su espacio propio [...] (Poulantzas, 1976, p. 19)”.

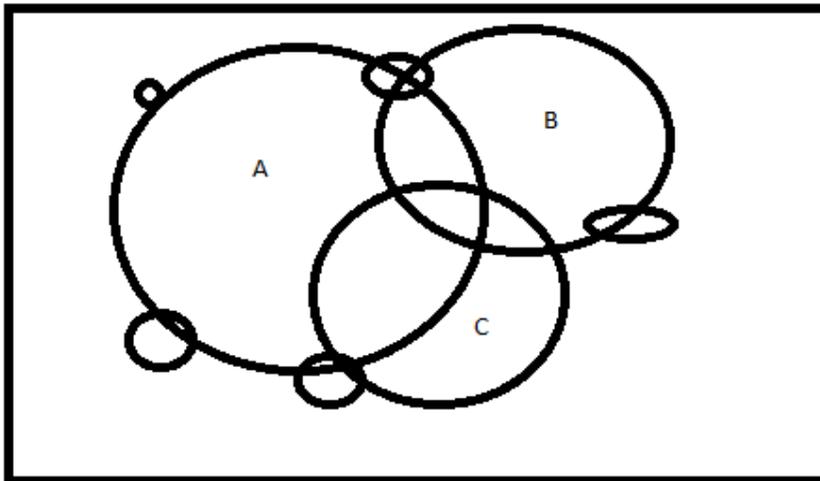
La reproducción inducida del capital en las diferentes formaciones sociales establece un lazo entre las fracciones endógenas del capital y el capital externo, que repercute directamente en la configuración de fuerzas del bloque en el poder. Los bloques en el poder de los países dependientes se articulan alrededor de la relación que las fracciones del capital endógeno establecen con el capital imperialista, en este caso, las contradicciones inter-imperialistas pueden influenciar en nuevas configuraciones de poder en el seno del bloque en el poder de los países dependientes y también de los demás países imperialistas. Por tanto, las relaciones

---

<sup>4</sup> En el caso de que no haya hegemonía de una fracción de clase al interior del bloque en el poder, en los momentos de crisis o inestabilidad, la burocracia estatal puede asumir la dirección política del Estado, tornándose una fuerza social. Hay el privilegio a determinados intereses de clase o fracción de clase dominantes y puede contar con el apoyo de las clases dominadas, a ejemplo del bonapartismo en Francia o del populismo en América Latina.

internacionales son relaciones que se desarrollan entre las clases y fracciones de clase de los países imperialistas y dependientes simultáneamente. Conforme la ilustración abajo, los bloques en el poder de los Estados imperialistas están en el centro y los bloques en el poder de los Estados dependientes se entrelazan y orbitan alrededor de los bloques imperialistas:

**Ilustración 1. Bloques en el poder y las relaciones internacionales**



Leyenda: A- Estados Unidos; B- Europa; C- China

Las relaciones internacionales deben, por tanto, ser pensadas a partir de la imbricación entre los bloques en el poder. Hay situaciones en que una fracción burguesa de un determinado país tiene interés en una aproximación, o en realizar un acuerdo comercial con otro Estado, con el cual se beneficiaría con la exportación de sus productos o de la materia- prima que podría importar. Ese interés puede divergir con los de otra fracción de su país, o

con una fracción de este segundo Estado, o incluso con una fracción de un tercer país que tenga el mismo interés. Es decir, la disputa entre fracciones de clase en el ámbito interno y externo se articula y choca a la vez. Por eso, las negociaciones económicas internacionales o de las coaliciones políticas son extremadamente complejas: a) dependen de la relación entre los Estados-parte; b) dependen de la relación entre cada Estado, las clases y fracciones de clase dentro y fuera de la formación social nacional. Eso nos acerca al modelo de los juegos de dos niveles de Putnam.

Concordamos con Gramsci que las “[...] relaciones internas de un Estado-nación se entrelazan con las relaciones internacionales, creando nuevas combinaciones originales e históricamente concretas (Gramsci, 2000, p.42)”. En ese sentido, el cambio de un bloque en el poder podrá producir efectos sobre la política exterior y en el conjunto de la política estatal. Por ejemplo, un país agroexportador, cuya burguesía compradora agraria es dominante, probablemente, tendrá lazos fuertes con los países imperialistas; sin embargo, si la burguesía industrial interna se fortalece en el interior del bloque en el poder, la alianza con los Estados imperialistas podrá no ser más una prioridad de la política estatal, llevando el Estado a adoptar una diversificación de alianzas y estrategias de inserción internacional. En ese caso, la burguesía hegemónica no dependerá exclusivamente del acceso al mercado de los países imperialistas y demandará acceso para la exportación de sus productos industriales o simplemente la protección del mercado interno.

Como ya vimos, en las formaciones sociales dependientes la política exterior está a cargo de la fracción de clase dominante y de la relación que esa establece con el capital imperialista. Las fracciones burguesas pueden entrar en conflicto también en relación a la devaluación de la moneda local, la apertura comercial, los acuerdos de libre comercio, a las cooperaciones y aliados estratégicos, entre otros. Si la fracción dominante es la burguesía compradora, la política exterior será sumisa a los intereses de los Estados imperialistas; sin embargo, si es una burguesía nacional, ella entrará en confrontación o podrá incluso romper los lazos con los países dominantes; en el caso de una burguesía interna, probablemente intentará limitar y competir con el imperialismo, sin deshacer los lazos o alejarse completamente de las potencias mundiales.

Ya en un Estado imperialista, el capital vinculado a las empresas multinacionales, podrá presionar al Estado para una política exterior expansionista, y la fracción cuya producción es basada en la acumulación y venta al mercado interno preferirá una política aislacionista (Poulantzas, 1976, p.31).

En ese sentido, creemos que también es importante considerar la dinámica en el interior del aparato del Estado, como defiende Allison la cooperación o conflicto entre las diferentes burocracias, el peso y la importancia de cada ministerio, así como los grupos políticos en el interior de las instituciones del Estado, como en los Departamentos y Ministerios de Relaciones Exteriores. De la misma forma, como señala Hermann, defendemos que es importante analizar el impacto del cambio de un régimen político, de una crisis económica o de una guerra –choques externos– en la reorientación de la política exterior de un Estado. Sin embargo, la relación entre las diferentes burocracias, la influencia de un nuevo gobierno, de un nuevo régimen político son determinadas por el bloque en el poder.

Tal como Putnam (2010), defendemos que la actuación internacional del Estado está condicionada a la correlación de fuerzas en el interior de la formación social nacional. Sin embargo, para nosotros, no se trata de buscar el consenso o el equilibrio entre los diferentes grupos de interés.

En definitiva, defendemos que es necesario revelar la escena política –las disputas existentes entre las clases y fracciones de clases y la relación de éstas con los partidos políticos, con la burocracia del Estado (agentes diplomáticos, comandantes de los ejércitos) y con los jefes de gobierno– para entender los reales intereses de la actuación internacional de un Estado, ya que en la escena política la relación entre los partidos, ideas y la base socioeconómica no aparece abiertamente (Boito Jr, 2007, p. 139).

A sabiendas de que los Estados actúan externa e internamente en función de la dirección política de una clase o fracción dominante que organiza el bloque en el poder, un análisis marxista de política exterior debe buscar revelar primeramente cuál es la fracción hegemónica y cuál la relación entre ésta y las clases dominadas. A partir de esos resultados, se podrá entonces comprender cuál es la posición del Estado en una determinada coyuntura histórica.

### Bibliografía

- Allison, Graham. “Modelos conceituais e a crise dos mísseis de Cuba”. Philippe Braillard (org.) *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.
- Farias, Francisco. *Estado e classes dominantes no Brasil (1930-1964)*. Tese (doutorado em Ciência Política), Unicamp, 2010.

Gramsci, Antônio. *Cadernos do Cárcere: Maquiavel - Notas sobre o Estado e a política*. Vol 3. Tradução: Luís Sérgio Henriques, Marco Aurélio Nogueira e Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 2000.

Hermann, Charles. "Changing course: When governments choose to redirect foreign policy". *International Studies Quarterly*, nº32.

Herz, Monica. "Abordagem cognitiva". *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, PUC-RJ, v. 16, jan 1994.

Hudson, Valerie y Vore, Chistopher S. "Foreign policy analysis yesterday, today and tomorrow". *Mershon International Studies Review*, Vol 39, nº 2, 1995.

Poulantzas, Nicos. *Poder político e classes sociais*. São Paulo, Editora Martins Fontes, 1977.

Poulantzas, Nicos. *Crise das ditaduras - Portugal, Grécia, Espanha*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1976.

Poulantzas, Nicos. *Classes sociais no capitalismo de hoje*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1978.

Putnam, Robert. "Diplomacia e política doméstico: a lógica do jogos de dois níveis". *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, nº 36, pp. 147-174, jun 2010.