



# Brasil y la noción de potencia

## Un análisis de la política exterior brasileña entre 2001 y 2006\*

Leonardo Salinas Robinson \*\*

### Resumen

El propósito de este artículo es el de evaluar la utilidad del concepto tradicional de potencia para analizar la conquista de poder en la escena internacional a través de un contraste con la política exterior brasileña de los últimos 5 años. Se pretende demostrar que la concepción tradicional –neorrealista- de potencia es útil en términos descriptivos pero demasiado limitada en términos explicativos, ya que sus atributos se resumen en la acumulación de recursos materiales –militares y económicos principalmente- y no se remiten a indicar las causas de esa acumulación. Así mismo, me interesa demostrar que elaboraciones conceptuales que pueden ser adecuadas para intentar completar las herramientas conceptuales neorrealistas terminan siendo inútiles ya que el problema del concepto de potencia está en su fondo, en sus premisas: esta es una noción que termina siendo estática, a-histórica y etnocentrista.

En conclusión, el autor plantea que en Brasil no se están produciendo cambios sociales tendientes hacia una estrategia contra-hegemónica de conquista de poder en lo internacional. Pero tampoco parece ser que la actual clase hegemónica sea capaz de presentar sus intereses como los intereses de la sociedad toda ni mucho menos como un modo de relaciones sociales de producción tendientes hacia un mayor desarrollo económico y social en el ámbito mundial.

**Palabras Clave:** Política Exterior – Potencia – Hegemonía – Brasil

---

\* Este texto está basado en una ponencia presentada, bajo el mismo título, en el 8° Congreso de la Asociación Chilena de Ciencia Política del 2006, Santiago de Chile. A esta versión se le han realizado algunas correcciones menores de estilo. Todas las traducciones son propias del autor.

\*\* Cientista Político, Licenciado en Ciencia Política. Universidad Central de Chile.  
Correo: lsalinasr@ucentral.cl

## Abstract

The purpose of this article is to evaluate the utility of the traditional concept of potency in order to analyze the conquest of power in the international scene by means of a contrast with the Brazilian external politics in the last five years. The author intends to prove that the traditional neorealist concept of potency is useful in descriptive terms but it is too limited in the explanatory ones, since its attributes are mainly summarized in the accumulation of material resources and they do not pretend to explain the causes of this accumulation. Likewise, the writer is interested in proving that conceptual makings which can be suitable to try to complete the conceptual neorealist tools, end up by being useless since the problems of this potency concept lies in its bottom, in its premises: so this notion ends being static, non historical and ethnocentric.

As a conclusion, the author sets out that those social changes in Brazil are an hegemonic strategy of conquest of power in the international scene. But it does not seem either that the current hegemonic class can be able to present its interests as the interests of the whole society much less as a way of social relations of production tending to a higher economic and social development in the world.

**Key words:** Brazil - Hegemony - Potency - External politics.

## Introducción

Ya en 1976, Henry Kissinger, entonces secretario de Estado, planteó que “Brasil tiene una población de 100 millones de habitantes, vastas fuentes de recursos económicos, un rápido índice de crecimiento económico. Brasil se está volviendo una *potencia mundial* y no necesita aprobación de nadie (...)”. (Citado por Moniz Bandeira, 2003: 157; el énfasis es nuestro) De acuerdo a lo anterior, el lugar que le correspondería a Brasil en el escenario internacional sería, como planteó Kissinger hace 30 años, el de potencia mundial. Sin embargo, a pesar de todos los esfuerzos desplegados y de las declaraciones del Sr. Kissinger, a pesar de ser la 8ª economía del mundo –pero de estar a 20 años de alcanzar el PIB de Italia (Purushothaman & Wilson, 2003)-, Brasil no es una potencia mundial.

El propósito de este artículo es el de evaluar la utilidad del concepto tradicional de potencia para analizar la conquista de poder en la escena internacional a través de un contraste con la política exterior brasileña de los últimos 5 años. Pretendo demostrar que la concepción tradicional –neorrealista- de potencia es útil en términos descriptivos pero demasiado limitada en términos explicativos, ya que sus atributos se resumen en la acumulación de recursos materiales –militares y económicos principalmente- y no se remiten a indicar las causas de esa acumulación.

Así mismo, me interesa demostrar que elaboraciones conceptuales que pueden ser adecuadas para intentar completar las herramientas conceptuales neorrealistas terminan siendo inútiles ya que el problema del concepto de potencia está en su fondo, en sus premisas: esta es una noción que termina siendo estática, a-histórica y etnocentrista.

Para hacer este análisis, he elegido Brasil por lo mismo que afirma Kissinger en ese entonces: esta proyección hacia el status de potencia mundial. De ser Imperio –en la época de la ocupación napoleónica de la península Ibérica- y actuar como punta de lanza del capital británico en la guerra –junto a Uruguay y Argentina- contra Paraguay en la segunda mitad del siglo XIX, pasando a ser el principal aliado de los EEUU en la región durante el siglo XX, Brasil ha intentado establecer, y recibir reconocimiento de su liderazgo en América del Sur y, a partir de ahí, en el mundo. Sin embargo, como ya indiqué más arriba –y pretendo reforzar más adelante-, Brasil no es reconocidamente una potencia mundial. Pero la pregunta que hay que hacerse entonces es la de las causas: por qué Brasil aún no es potencia.

En este artículo, las tareas que he de realizar son, a grandes rasgos, tres: en primer lugar, pretendo repasar brevemente lo que se plantea en la literatura respecto a la conquista de posiciones en la escena internacional. Al respecto, haré énfasis tanto en el concepto de “potencia”, como en la noción de “poder blando” formulada por Joseph Nye Jr. y en la concepción neo-gramsciana de “hegemonía”.

Luego, procederé a dar un recuento de la política exterior brasileña durante el período 2001-2006 en base a tres ejes: definición de un proyecto regional, apertura de nuevos mercados y construcción de nuevas alianzas internacionales. Esta información me permitirá analizar este período ocupando los marcos antes mencionados para intentar abordar la pregunta sobre el “eterno futuro” brasileño.

## **1. Potencias, Poder Blando, Hegemonía**

De acuerdo con Luis Pérez Gil, “cuando nos referimos a las potencias hablamos de Estados, pero de Estados con ciertas cualidades de tipo material y subjetivo que hacen que sobresalgan sobre el resto” (2002: 35 y 36) y “sólo ellas disponen del poder estructural que permite dictar las reglas del juego a nivel global en el sistema internacional” (Barbé, citado por Pérez Gil, 2002: 37). Este “poder estructural” sería la capacidad de establecer las reglas del sistema –ya internacional, regional o local- y disponer de los recursos y capacidades necesarias para ello. Este concepto reconoce explícitamente tres áreas de regulación definidas según su amplitud y, por ende, se podrían definir tres tipos de potencia según su “cobertura”: las grandes potencias, las potencias intermedias y los Estados (Pérez Gil, 1999: 88 y 89). Para efectos de esta ponencia, el concepto de gran potencia es el que más interesa, por lo cual obviaré los otros dos.

De acuerdo a Kenneth Waltz, las grandes potencias se definen por sus capacidades: los Estados, ya que se encuentran en un sistema de auto-ayuda, deben ocupar sus capacidades combinadas a fin de servir a sus intereses. Las capacidades económicas, militares u otras, no pueden ser sectorizadas y evaluadas de modo separado. Los Estados no se sitúan en los primeros puestos por su ventaja en una u otra categoría. Su rango depende de cómo se encuentren en todos estos ámbitos: población y territorio; recursos; fuerza militar; estabilidad política y competencia (1979: 131). Respecto a lo mismo,

Jack Levy indica que las grandes potencias se distinguen de los otros Estados en tres aspectos: una alta capacidad militar, la cual les hace relativamente auto-suficientes en materia estratégica y capaces de proyectar poder más allá de sus fronteras; un amplio concepto de seguridad, el cual abarca un interés por los equilibrios de poder regionales y/o globales, y mayor asertividad que las potencias menores respecto a la definición y defensa de sus intereses (1983: 11-19).

Layne (1993) hace un estudio sobre la emergencia de las grandes potencias. En este estudio, él establece que existe una fuerte correlación entre la emergencia de nuevas grandes potencias y situaciones de unipolaridad internacional: Inglaterra y Austria en el siglo XVII, Alemania en el siglo XIX. Su argumento es el siguiente: el desequilibrio manifiesto en la existencia de un hegemon -o incluso la posibilidad de que un Estado pueda llegar a convertirse en uno- lleva a otros Estados a buscar contrapesarlo (1993: 31). De este modo, le asigna gran importancia a las tasas diferenciales de crecimiento como mecanismo que permite el surgimiento de las nuevas grandes potencias. Reconociendo que los Estados crecen en tasas diferenciales -y que mientras unos crecen, los otros disminuyen-, dentro de un contexto anárquico, estas tasas -y la tendencia a “imitar” las estrategias militares y organizacionales-<sup>1</sup> permitirían explicar el fenómeno. (Layne, 1993: 10 y ss.).

No obstante lo anterior, Pérez Gil plantea que el poder es una condición necesaria, pero no suficiente, para que un Estado sea una potencia. La posibilidad de que un Estado sea una potencia depende, además, de la *voluntad* de ejercer el poder a su disposición (2002: 38). Layne, en tanto, plantea que si bien los Estados emergentes tienen la posibilidad de elegir respecto a convertirse o no en grandes potencias, existen serias constricciones estructurales a su elección: “Alcanzar el status de gran potencia es un prerrequisito si sus Estados van a ser seguros y autónomos” (1993: 9 y 10).

Pérez Gil asocia a la voluntad un tema que me interesa tratar acá. Al plantear que “(...) para que un Estado escale al estatus de gran potencia, resulta decisivo que sus elites dirigentes y población crean que su sociedad es un modelo para las demás” (2002: 38), lo que hace es plantear un interesante giro que Layne decide obviar,<sup>2</sup> el factor de atracción cultural o ideológico.

---

<sup>1</sup> “Great powers are similar because they are not, and cannot be, functionally differentiated. This is not to say that great powers are identical. They may adopt different strategies and approaches; however, ultimately they all must be able to perform satisfactorily the same security-related tasks necessary to survive and succeed in the competitive realm of international politics.” (Layne, 1993: 16).

<sup>2</sup> “This argument has three weaknesses. First, it is far from clear that others view U.S. culture and ideology in the same positive light that Nye and Huntington do. (...) Second, it is not unusual for great powers to see themselves as cultural or ideological role models (...). Finally, when it comes to setting great powers apart from others, soft power may be a helpful supplement to the other instruments of statecraft, but *states with the requisite hard power capabilities (per Waltz’s definition) are great powers whether they “stand for an idea with appeal beyond [their] borders.”* (Layne, 1993: 8 y 9; el énfasis es nuestro).

Aquel factor al cual apunta Pérez Gil es el mismo al cual Nye Jr. llama “poder blando” (Nye Jr., 1990, 2003, 2004). De acuerdo a Nye, “el poder blando es la capacidad de alcanzar algo a través de la atracción y no mediante la coerción o la recompensa” y surge de lo “atractivo de la cultura, los ideales políticos y las políticas de un país” (2004: 256). El principio subyacente al cual apunta Nye —y que intuye Pérez Gil— es que un Estado que busca sentar las reglas del juego internacional es aquél que sabe que sus reglas deben contar con un cierto apoyo o reconocimiento —o consenso— por parte de los otros Estados.<sup>3</sup>

Lo que Nye hace es apuntar a un aspecto que Layne decididamente no contempla, a saber, que:

“El poder en la era de la información no provendrá exclusivamente de una defensa fuerte, sino que también de un fuerte intercambio. *Una mentalidad de la real-politik tradicional dificulta el intercambio.* Pero en la era de la información, tal intercambio no sólo aumenta la capacidad de los otros para cooperar sino que además aumenta su inclinación hacia el intercambio. Mientras se comparte inteligencia y capacidades con los otros, se desarrollan perspectivas y enfoques comunes que aumentan las capacidades para lidiar con nuevos desafíos. *El poder fluye desde esta atracción.* Desechar la importancia de la atracción como mera popularidad efímera implica ignorar hallazgos claves provenientes tanto de las nuevas teorías del liderazgo como de las nuevas realidades de la era de la información.” (Nye Jr., 2004: 261; el énfasis es nuestro).

---

<sup>3</sup> Esta afirmación contiene un principio de economía básico que puede ser pensado en términos de la ley de utilidades decrecientes. En principio, se puede pensar que un Estado sea capaz de imponer sus reglas sobre otros Estados en base a la sola aplicación de coerción o recompensas. Sin embargo, la permanencia de un cierto orden o regulación —su institucionalización— conlleva un período temporal más extenso y, sobre todo, una cierta aceptación por parte de los regulados. Caso contrario, es decir si los regulados no aceptan y, más encima, disputan las reglas que buscan ser impuestas, la permanencia de un orden dependerá cada vez en mayor medida del recurso tanto a la fuerza como a la recompensa, recursos que se encarecen progresivamente y que, eventualmente, terminan siendo inaccesibles, se agotan.

Pérez Gil también reconoce esta dimensión inmaterial cuando plantea que “[p]or el contrario, el agotamiento, *no sólo material sino moral y psicológico*, de las elites dirigentes del Estado *acarrea el descenso en la jerarquía de las grandes potencias*, con lo que se ve abocado, en un proceso más o menos rápido, a la condición de potencia de segundo orden o a sujeto carente de influencia en el sistema internacional tal como la entendemos hasta ahora” (2002: 39, el énfasis es nuestro). Claramente, existen elementos cohesivos fundamentales que exceden el mero ámbito material, elementos que, a su vez, también se desgastan pero por otras razones: Pérez Gil y Nye Jr. se están refiriendo al tema de la legitimidad del poder.

Este aspecto, la legitimidad, es tratado directamente por Robert W. Cox (2004: 9 y ss.) y apunta en el mismo sentido: “Legitimacy calms fear on both sides (...) When the public is gripped by a fear which authority seems impotent to calm, the scene is set for arbitrary power (...) When governments provoke fears among the public, they are preparing for repressive measures. This inverse relationship between fear and legitimacy is the key to the problem of public and social order.”

De este modo, Nye expone algunas de las carencias de la teoría neorrealista y logra complementar esta perspectiva. En primer lugar, sin olvidar la importancia de los recursos “duros”, reconoce que existe una esfera inmaterial de poder de gran relevancia, la esfera de la *legitimidad*: no basta con los recursos de dominación sino que, además, se requieren elementos de dirección, la capacidad de guiar a los aliados.

En segundo lugar, reconoce que el intercambio genera poder en tanto permite acercar a otras partes hacia una posición común. Entonces, a diferencia de la teoría neorrealista, sobrepasa el tema de la mera acumulación y de las determinaciones estructurales, la cual también denuncia Raúl Bernal-Meza cuando dice que:

“El neo-realismo intentó (de una parte) resolver las dificultades que enfrentaba el realismo para explicar e interpretar los cambios que se producían en el sistema mundial (el subsistema político y el subsistema económico; en los actores y sus agendas). Waltz y Gilpin (...) sostuvieron en cierta forma que *ningún cambio mayor se produciría en el sistema internacional sin una guerra*. (...)” (2005: 54 y 55, el énfasis es nuestro).

Pero hay más críticas formuladas a las concepciones neorrealistas de las relaciones internacionales. Carlos Escudé plantea, hablando sobre Kenneth Waltz, que éstas cometen un grave error cuando “afirma[n] que una teoría general de la política internacional debe basarse en las grandes potencias, y que esta teoría será aplicable a Estados menores en la medida en que sus interacciones estén aisladas de las grandes potencias del sistema, ya sea debido a la indiferencia de estas últimas o a obstáculos de comunicación y transporte” (1995: 83), ya que desestiman toda relevancia de los Estados pequeños en la construcción de una teoría general de las Relaciones Internacionales.

En principio, hay dos puntos valiosos en esta crítica. En primer lugar, queda en evidencia que la teoría neorrealista no es capaz de percatarse, a pesar de su visión “sistémica”, del aspecto relacional del poder: de que las grandes potencias sólo lo son no por su nivel absoluto de armas o por su PGB, ni siquiera por su nivel relativo en comparación con otras grandes potencias, sino que por la existencia de Estados pequeños y débiles.

En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, al no tomar seriamente en consideración que el sistema internacional está compuesto tanto por grandes potencias como por Estados débiles e intermedios y, por el contrario, considerar a estos últimos como sistemas aparte, hace patente su carácter etnocéntrico e interesado, comprometido con cierto modo de dominación: los pequeños Estados no pueden ser grandes potencias a menos que alcancen un cierto nivel de acumulación de recursos. Bernal-Meza establece este punto cuando indica que:

“[c]onviene entonces tener en cuenta la relación entre paradigma y dominación. El paradigma hegemónico valoriza la política de poder si permite servir e informar sobre la perspectiva de los gobernantes (o poderosos) y no de los gobernados (los débiles). (...) Pero es hegemónico y conservador a nivel del sistema internacional (...) en la me-

didada que legitima la perspectiva de las grandes potencias, porque afecta a los Estados pequeños y medianos y a los movimientos sociales de vínculos transnacionales, que aspiran a cambiar la política mundial y el orden internacional.” (2005: 56).

Definitivamente, el neorrealismo no contempla la situación concreta y la diferencia de condiciones y contexto entre los Estados. Por ello, por partir el análisis exclusivamente desde aquel Estado que tiene el grado de potencia y “(...) por su a-historicidad, no permite explicar cómo ese Estado llegó a ser potencia, o cómo otro, desde una condición subordinada y periférica, construye su poder para transformarse en una potencia. Y en esto radica su carácter a-histórico.” (Bernal-Meza, 2005: 59).

Sin embargo, el reconocimiento y el aporte realizado por Nye también es limitado e incompleto. No queda claro el cómo o por qué se acercan posiciones mediante el intercambio. Del mismo modo, la comprensión de Nye respecto al tema de la atraktividad es demasiado superficial: el poder blando pareciera reducirse a la capacidad de seducción que puede desplegar un comerciante o un candidato.

Y es que el problema al cual se enfrenta Nye –y, junto a él, los teóricos de la interdependencia, los neo-institucionalistas o, en general, cualquiera que busque corregir las teorías neorrealistas- es un cuerpo teórico que parte desde premisas equívocas y contradictorias. Es aquí donde entra el análisis neo-gramsciano en política internacional como una tercera herramienta conceptual capaz de reunir ambas perspectivas: por un lado, reconoce la relevancia del aspecto material que enfatizan los neorrealistas, mientras que por el otro, enfatiza, al igual que Nye y algunos neo-institucionalistas, el aspecto “inmaterial” del poder.

Pero, lo distintivo de esta corriente, como indico más adelante, es que invierte los términos ya que parte desde premisas distintas: tanto la acumulación material como la atracción ejercida, las características de las potencias según neorrealistas y neo-institucionalistas, están en función de otros elementos subyacentes; el poder económico y militar sobre otros Estados termina siendo tanto un resultado como un refuerzo de la dirección política e ideológica ejercida por ciertos sectores dentro de la configuración social mundial.

Según Andreas Bieler y Adam D. Morton (2003: 1 y 2), el neorrealismo y el neo-institucionalismo fallan al considerar ciertas características del sistema internacional como constantes. En primer lugar, el primero asume al Estado como el único actor relevante, al igual que el segundo –que agrega el papel de las instituciones internacionales como instrumentos de avance de los intereses del Estado-, lo cual implica que no puede haber cambios estructurales más allá de estos límites conceptuales. En segundo lugar, y debido a lo anterior, estas teorías contribuyen, tal como plantea Bernal-Meza, a la conservación–repro-

ducción de las relaciones sociales (y de poder) implícitas en tales características constantes.<sup>4</sup>

Estas características dadas para las teorías tradicionales son problematizadas por las perspectivas neo-gramscianas: su objetivo está en analizar la emergencia de los órdenes mundiales existentes y en determinar cuáles fuerzas sociales estuvieron tras esta emergencia. El análisis neo-gramsciano desborda, sobrepasa, al Estado como categoría central de análisis a través del concepto gramsciano de *hegemonía*. A diferencia de las tradiciones teóricas antes mencionadas, que contienen en su interior un férreo determinismo estructural, el análisis neo-gramsciano en Relaciones Internacionales sostiene como premisa que:

“[L]a historia es un continuo hacerse, por consiguiente es esencialmente imprevisible. Pero esto no significa que ‘todo’ sea imprevisible en el hacerse de la historia, que la historia sea el campo del arbitrio y del capricho irresponsable. La historia es al mismo tiempo libertad y necesidad. Las instituciones, en cuyo desarrollo y actividad se encarna la historia, nacieron y perduran porque tienen un deber y una misión que realizar. Surgieron y se desarrollaron determinadas condiciones objetivas de producción de los bienes materiales y de conciencia espiritual de los hombres.” (Gramsci, citado por Thwaites Rey, 1994: 6).

Mientras la teoría de la estabilidad hegemónica neorrealista plantea que puede existir un orden internacional en tanto descansa sobre el poder de un Estado dominante sobre los otros en base a su poder militar y económico (Pérez Gil, 2002: 39 y 40), la perspectiva neo-gramsciana, desarrollada por Robert W. Cox, entiende hegemonía como un consenso amplio apoyado por el uso de recursos materiales (Bieler & Morton, 2004: 87). Es una forma de dominio, pero va más allá del mero uso de la fuerza o dominación bruta: es también “una actividad modeladora de opiniones”.<sup>5</sup> (Cox citado por Bieler & Morton, 2004: 87; Ramos, 2006: 5).

---

<sup>4</sup> A esto apunta Robert W. Cox cuando plantea la diferencia entre *problem-solving theory* y *critical theory*, que podrían ser traducidas, de modo provisorio, como teorías práctica y crítica, respectivamente. La primera (a la cual se refiere Bieler & Morton y Bernal-Meza) “toma el mundo tal como lo encuentra, con las relaciones sociales y de poder prevalecientes, y las instituciones en las cuales éstas están organizadas, como el marco dado de acción. El objetivo general de la teoría práctica es hacer que estas relaciones e instituciones funcionen sin roces, lidiando efectivamente con fuentes particulares de problemas. Como el patrón general de instituciones y relaciones no es problematizado, los problemas particulares pueden ser considerados en relación a las áreas específicas de acción de las que surgen. Así, las teorías prácticas están fragmentadas en una multiplicidad de esferas o aspectos de acción, cada cual asumiendo además la estabilidad de las otras esferas (lo que, efectivamente, permite ignorarlas) al enfrentar un problema surgido en su área (...)”, La segunda, en tanto, “es crítica en el sentido que se distancia del orden mundial prevaleciente y cuestiona el cómo ese orden se produjo. (...) no toma ni las instituciones ni las relaciones sociales y de poder como dadas, sino que las cuestiona al hacer las preguntas sobre sus orígenes y sobre si están, y cómo, en proceso de cambios. Se orienta hacia una evaluación del marco mismo de acción, o problemática, que la teoría práctica asume como parámetro.” (Cox, 1986: 208).

<sup>5</sup> Tanto es así que Cox plantea que “el dominio por parte de un Estado poderoso puede ser una condición necesaria pero no suficiente de la hegemonía” (Citado por Bieler & Morton, 2003: 2).



De acuerdo a Cox, la hegemonía funciona en tres esferas que se interrelacionan: a) relaciones sociales de producción; b) formas estatales y c) orden mundial. Además, dentro de cada uno de estos niveles se combinan otros tres elementos: ideas, capacidades materiales e instituciones (Bieler & Morton, 2004: 87 y 88; Cox, 1986: 217 y ss.; Ramos, 2006: 2).

Este es un proceso que tiene una dirección desde “dentro hacia fuera”: la formación de este consenso por fuerzas dirigentes al interior de un “Estado” –en sentido amplio, como explico más adelante- es luego proyectada hacia el exterior. Persiste en base a una conjunción entre poder material –recursos-, una imagen colectiva dominante respecto al orden mundial –ideas- y un conjunto de instituciones que administra el orden con ciertos rasgos de universalidad –instituciones-.

En primer lugar, las *relaciones sociales de producción* abarcan un amplio espectro de fenómenos. Cox las concibe como “la producción y reproducción del conocimiento y de las relaciones sociales, la moral y las instituciones que son prerequisites para la producción de bienes físicos” (Cox citado por Bieler & Morton, 2004: 89).

Estos patrones –los modos de relaciones sociales de producción- encapsulan configuraciones de fuerzas sociales participantes del proceso de producción. El interés en estas fuerzas sociales, y los modos de producción que las generan, guarda relación con la búsqueda de los factores generadores de modos particulares y cómo se dan y se transforman las combinaciones dentro de ellos (Ramos, 2006: 2).

Así, se entiende *hegemonía* como una forma de dominio de clase vinculado a fuerzas sociales –siendo éstas los actores colectivos fundamentales- generadas por un modo de relaciones sociales de producción (Bieler & Morton, 2004: 89). Pero, claramente, las identidades de clase emergen dentro y a través de modos de relaciones sociales de producción históricos: surgen dentro de contextos históricos particulares de conflicto. Y por ello, no sólo se toman en cuenta las fuerzas sociales en torno al aspecto material –económico- sino que también se consideran todas aquellas identidades envueltas en conflictos y luchas: temas étnicos, nacionales, religiosos, sexuales y de género.

Según Cox, el *poder estatal* descansa sobre las configuraciones peculiares de fuerzas sociales dentro de un modo de relaciones sociales de producción. En este sentido, la noción de *bloque histórico* entra a jugar un rol clave ya que permite hacer un análisis dinámico de las construcciones históricas de Estados y de los conflictos políticos en la sociedad. Pero este mismo concepto requiere, además, la ampliación del concepto de Estado, incluyendo las relaciones con la sociedad civil.

Cuando se habla de bloque histórico, lo que se plantea es que, en la integración de una variedad de intereses de clases distintas, una “combinación de ellas tiende a prevalecer, a imponerse, a difundirse en toda el área social, determinando además de la unicidad de los fines económicos y políticos, la unidad intelectual y moral, planteando todas las cuestiones en torno a las cuales hierva la lucha, no sólo en el plano corporativo sino

en un plano universal” (Gramsci, 1985: 113). Así, la hegemonía se establece cuando “la relación entre intelectuales y pueblo, líderes y dirigidos, dominantes y dominados, está dada por una cohesión orgánica (...). Sólo entonces puede haber un intercambio entre individuos dirigentes y dirigidos (...) a través del bloque histórico” (Gramsci citado por Bieler & Morton, 2004: 91). Entonces, las características de los bloques históricos permitirán distinguir entre distintos tipos de formaciones estatales, lo cual hace posible el estudio de la base social –o contenido histórico- de un Estado.<sup>6</sup>

Para Gramsci, el Estado se presenta como “un complejo de actividades prácticas y teóricas que no solo permiten a la clase dominante mantener y justificar su dominio sino que, además, permiten obtener el consentimiento activo de los dominados” (Gramsci citado por Bieler & Morton, 2004: 92) o, aun más claramente, “se podría decir (...) que es igual a la sociedad política [entiéndase Gobierno o Estado en su acepción común] más la sociedad civil; es decir la hegemonía reforzada por la coerción.” (Gramsci, 1985: 178). La inclusión de la sociedad civil dentro del concepto de Estado implica que tanto la esfera pública –partidos políticos, gobierno, FFAA- como la esfera privada en la sociedad civil –iglesia, medios, empresas- importan y que esta última permite el funcionamiento de la hegemonía o, en palabras de Gramsci:

“[T]odo Estado es ético en la medida en que una de sus más importantes funciones es la de elevar la gran masa de la población a un determinado nivel cultural y moral, nivel (o tipo) que corresponde a la necesidad de desarrollo de las fuerzas productivas y, por consiguiente, a los intereses de las clases dominantes. La escuela como función educativa positiva, y los tribunales como función educativa represiva y negativa, son las actividades estatales más importantes en este sentido; pero, *en realidad, tienden al mismo fin muchas otras iniciativas y actividades pretendidamente privadas, que forman el aparato de la hegemonía política y cultural de las clases dominantes.*” (Gramsci, 1985: 174; el énfasis es nuestro).

La construcción del bloque histórico es un fenómeno “nacional”. Sin embargo, la hegemonía de una clase dominante puede manifestarse como un fenómeno internacional en tanto represente el desarrollo de un modo particular de relaciones sociales de producción a escala global. Una vez que la hegemonía se ha consolidado internamente –a escala nacional- puede expandirse hacia el *orden global* (Bieler & Morton, 2004: 93; Ramos, 2006: 2). Al hacer esto, puede conectar a las fuerzas sociales establecidas en distintos países.

La hegemonía a nivel internacional sería, según Cox:

---

<sup>6</sup> “When the concept of hegemony is introduced, it becomes necessary to ask what is the form of power that underlies the state and produces this particular understanding of national interest, this particular *raison d'état* –or, in Gramscian terms, what is the configuration of this historical bloc?” (Cox, 1986: 247).

“un orden dentro de la economía mundial con un modo dominante de producción que penetra en todos los países y se vincula a otros modos subordinados de producción, así como también un complejo de relaciones sociales internacionales que conectan las clases sociales de los distintos países. Hegemonía mundial es una estructura social, una estructura económica y una estructura política; no puede ser sólo una de éstas, sino que las tres. Además, la hegemonía mundial se expresa a través de normas universales, instituciones y mecanismos que colocan reglas generales de conducta para los Estados y para aquellas fuerzas de la sociedad civil que actúan a través de las fronteras nacionales –reglas que sustentan el modo dominante de producción.” (Cox, 1993: 62).

Así, el bloque histórico –fenómeno nacional- contiene una “alianza” de clases, de las cuales la clase hegemónica se puede manifestar como un fenómeno internacional en tanto represente el desarrollo de un modo particular de relaciones sociales de producción: un modo que “prometa” un mayor bienestar a la totalidad de la población. Como plantea Mabel Thwaites, “para que la clase dominante “convenza” a las demás clases de que es la más idónea para asegurar el desarrollo de la sociedad (...) es necesario que favorezca, al interior de la estructura económica, el desarrollo de las fuerzas productivas, y la elevación –relativa- del nivel de vida de las masas populares.”<sup>7</sup> (Thwaites Rey, 1994: 13).

Esta misma expansión de un modo de relaciones sociales de producción –y, por consiguiente, de intereses de la clase dominante- puede verse apoyada por organizaciones internacionales: “las relaciones organizacionales internas y externas del Estado: es decir, movimientos, asociaciones y organizaciones voluntarias, tales como el Rotary Club o la Iglesia Católica Romana, que han contado con un carácter “internacional” mientras se enraízan en el Estado” (Bieler & Morton, 2004: 93), lo cual se puede aplicar hoy a la ONU y a la red de organizaciones Bretton-Woods. Pero éstas apoyan una expansión de un modo de relaciones sociales de producción, lo que permite plantear que “ya que el orden internacional se sustenta sobre las relaciones sociales, un cambio estructural en éste implica, necesariamente, un cambio fundamental en las relaciones sociales a través de la emergencia de un nuevo bloque histórico. *El problema de la transformación del orden mundial se traslada, entonces, desde las instituciones internacionales hacia*

---

<sup>7</sup> Cox plantea algunas condiciones del establecimiento de una hegemonía por parte de un Estado: “(...) to become hegemonic, a state would have to found and protect a world order which was universal in conception, i.e., not an order in which one state directly exploits others but *an order which most states (or at least those within reach of the hegemony) could find compatible with their interests.* Such an order would hardly be conceived in inter-state terms alone (...) It would most likely *give prominence to opportunities for the forces of civil society to operate on the world scale* (...) The hegemonic concept of world order is founded not only upon the regulation of inter-state conflict but also *upon a globally-conceived civil society, i.e., a mode of production of global extent which brings about links among social classes of the countries encompassed by it.*” (Cox, 1993: 61, el énfasis es nuestro). En resumen, se trata de un orden que parece o pretende beneficiar a todos (o a la mayoría) y fundado sobre la oportunidad de expresión –y, eventualmente, supremacía o penetración- a escala mundial de las fuerzas de la sociedad civil nacional.

*el ámbito de la sociedad civil*” en tanto estas, las instituciones internacionales, “*se encuentran vinculadas a las clases hegemónicas de los países centrales.*” (Ramos, 2006: 3, el énfasis es nuestro).

Es interesante notar que no solamente los análisis neo-gramscianos enfatizan el rol de las estructuras internas. De hecho, el mismo Henry Kissinger hace lo mismo en su ensayo “Domestic Structure and Foreign Policy” (1966). Ahí, él indica que:

“la estructura interna no es irrelevante sea cual sea el período histórico. Como mínimo, determina la cantidad del esfuerzo social total que puede ser dedicado a la política exterior. (...) Además de la asignación de recursos, la estructura interna afecta crucialmente el modo en el cual las acciones de otros Estados son interpretadas. (...) Por último, la estructura interna es decisiva en la elaboración de objetivos concretos.” (Kissinger, 1966: 504 y 505).

Pero su cercanía llega hasta ahí. Si bien reconoce la importancia de la política interna, comparte la tendencia de las corrientes tradicionales de entender las “unidades políticas” como “personalidades” (1966: 503), aquello que Escudé llama “antropomorfismo” (1995: Capítulo 2, véase en especial p. 61 y ss.).

Además, y a partir de lo anterior, Kissinger enfatiza el papel de la burocracia estatal –estructura administrativa- y de los tipos de liderazgo en el análisis de la estructura interna, olvidando por completo la historicidad y la composición interna del Estado. Tal como el análisis behaviorista, al observar sólo lo evidente –la institucionalización / burocratización de los procesos de toma de decisiones medida a través de la agilidad de la acción estatal en política internacional o los elementos discursivos / programáticos de las dirigencias de cada país en términos de burocrático-pragmático (EEUU), ideológico (URSS) o carismático-revolucionario (Cuba)- olvida lo medular, que estas “personalidades” están formadas por un complejo social interno: “el Estado, que permanece como el principal foco de la lucha social y como la entidad básica de las relaciones internacionales, es el Estado ampliado que implica su propia base social. Esta visión permite apartar una perspectiva estrecha o superficial del Estado que lo reduce, por ejemplo, a la burocracia del servicio exterior o a las capacidades militares [tal como hacen Kissinger y los neorrealistas].” (Cox, 1993). Este énfasis puede servir para describir, pero no para explicar o interpretar, la conducción de la política exterior.

Resumiendo los puntos tratados sobre el análisis neo-gramsciano, una de las estrategias de conquista de posiciones en la escena internacional tiene que ver con una transformación del modo de relaciones sociales de producción, una estrategia *contra-hegemónica*: esto es lo que se entiende, en términos actuales, con el fin del modo capitalista y su superación, su reemplazo. Esto implica un cambio, en primer lugar, en las clases hegemónicas –un desplazamiento de la clase burguesa mediante el establecimiento y consolidación de la dirección política de las clases populares, quienes serían capaces de establecer un nuevo “consenso”- y luego en el bloque histórico –las nuevas clases

dominantes son capaces de unir bajo su contenido la dirección y la dominación social, creando nuevos modos de relaciones sociales de producción o un nuevo “compromiso histórico”. Posteriormente, este bloque histórico empieza a extenderse, a “exportarse”, hacia otros países. En este caso, las clases que aspiran a la hegemonía tienen una doble tarea: crear un nuevo Estado nacional particular, un nuevo bloque histórico, para luego intentar transformar los otros Estados.

Pero, puede considerarse la existencia de una segunda estrategia de conquista de posiciones, la cual no tiene que ver con el reemplazo o sustitución de fondo del modo hegemónico a nivel mundial de relaciones sociales de producción, sino que más bien guarda relación con la disputa, por parte de un o unos Estados (bloques históricos), de la dirección política y cultural ejercida por otro bloque histórico. En este último caso, estoy hablando de aquello que la teoría neorrealista entiende como “lucha entre potencias” o aquello que era llamado “guerra imperialista”<sup>8</sup>: la búsqueda de preeminencia por parte de un o unos Estados, lo cual les lleva a enfrentarse a otros Estados que actualmente dirigen el concierto mundial. En otras palabras, la lucha entre ciertas clases dirigentes nacionales por la obtención de mayores beneficios, por el ejercicio de la dominación y dirección del bloque histórico internacional, conservando en el fondo el modo de relaciones sociales de producción (y, por ende, la constitución del bloque histórico internacional).<sup>9</sup>

## **2. La Política Exterior Brasileña 2000-2006**

Para efectos del orden de la revisión de la política exterior brasileña, ocuparé la definición de la agenda internacional entregada por Celso Lafer, ex-Ministro de Relaciones Exteriores brasileño de la administración Fernando Henrique Cardoso (FHC). Según Lafer, esta agenda estaba compuesta por los siguientes objetivos: “1) definición de un proyecto regional brasileño; 2) obtención de mejores condiciones de acceso y apertura de nuevos mercados; y 3) la construcción de nuevas alianzas internacionales.” (Citado por Costa Vaz, 2003: 141).

### **2001-2002**

El primer aspecto –proyecto regional brasileño– durante la administración FHC tenía relación con el MERCOSUR y con la realización de la primera cumbre de presidentes

---

<sup>8</sup> Pero es distinto a la teoría del imperialismo en tanto ésta no contempla la dimensión consensual que es enfatizada por el enfoque neo-gramsciano (Ramos, 2006: 6). Un texto muy interesante, pero que llegó a mi poder demasiado tarde, es de Alex Callinicos (2001), donde realiza una discusión bastante detallada del desarrollo teórico y práctico del fenómeno del imperialismo.

<sup>9</sup> Para una discusión más detallada de las estrategias posibles de conquista de poder a escala mundial en un contexto de internacionalización de la producción, del Estado y, por ende, de las fuerzas sociales, véanse Cox, 1983: 236 y ss; 1993: 62 y ss.

sudamericanos, mientras que el segundo –mejores condiciones de acceso a mercados internacionales- se relaciona a la necesidad de generar superávit a modo de reducir la “gran vulnerabilidad y dependencia ante el declinante flujo de la inversión extranjera directa” (Costa Vaz, 2003: 141), vulnerabilidad que, según Geisa M. Rocha (2002), tendría que ver con la estrategia de desarrollo implementada a través del plan Real por FHC a partir de 1993, durante el gobierno de Itamar Franco.

El plan Real buscaba detener la crisis económica brasileña que se arrastraba desde principios de los años 80 a través de la liberalización de la economía. La paridad con el dólar estadounidense, la rebaja arancelaria y el alza de las tasas de interés para atraer el capital extranjero junto a las olas de privatización, fusiones y adquisiciones de compañías brasileñas por parte de multinacionales generaron una entrada de nuevos recursos al gobierno central y una estabilización de la economía (Rocha, 2002: 6 y ss.). Sin embargo, la estabilización de la economía fue hecha a costa de lo que tanto Costa Vaz como Rocha y Emir Sader plantean, a saber la desindustrialización y el aumento de la dependencia –y por ende vulnerabilidad- de este país respecto a las inversiones extranjeras directas (Rocha, 2002: 20 y ss.; Sader, 2005: 66; Sallum Jr. & Kugelmas, 2003: 3).

Volviendo a la búsqueda de mercados, tema completamente enlazado al tercer ámbito de la agenda internacional brasileña –construcción de alianzas-, ésta se desarrolló en tres frentes distintos y de modo simultáneo: la Organización Mundial de Comercio (OMC) –reflejo de la tradición comercial multilateralista brasileña-; las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea –significativas no sólo en lo comercial sino que también en el aspecto político, a saber en la búsqueda de la multipolaridad a nivel global- y, finalmente, en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) –en lo que Brasil actuó de modo defensivo respecto a las intenciones de EEUU-.

De acuerdo a Costa Vaz,

“la diplomacia local definía su conducta negociadora a partir de una visión y un análisis de conjunto de las posibilidades de adelantar sus intereses y posiciones. Así, mientras resistía a las presiones de EEUU para acelerar las negociaciones del ALCA, el gobierno brasileño intentaba avanzar en el frente MERCOSUR-UE (...) Al mismo tiempo, asumía posturas más comprometidas en defensa de los intereses de los países en desarrollo en la definición de la agenda de lo que vendría a ser la primera rueda de negociaciones en el marco de la OMC. La intensificación de lazos políticos y económicos con grandes países emergentes –India, China, Rusia y Sudáfrica particularmente- se adaptaba a la intención de explorar nuevos mercados y obtener ganancias comerciales (...) Se adaptaba también a la necesidad de construir alianzas y reglamentar apoyos en beneficio de causas del mundo en vías de desarrollo, del fortalecimiento del multilateralismo y a favor de la multipolaridad.” (2003: 142).

El cambio del contexto internacional posterior a los atentados del 11 de septiembre del 2001 alteró significativamente la definición de la agenda internacional del gobierno de Fernando Henrique Cardoso (FHC), reposicionando el tema de la seguridad en primer plano y alterando las posibilidades de realización de los principales objetivos externos determinados por este gobierno (Costa Vaz, 2003: 140).

En este sentido, la atención que iba dirigida hacia la construcción de un proyecto de integración regional fue reasignada al tratamiento de temas de seguridad regional, siempre en la búsqueda de aislar la región de una mayor influencia estadounidense. Por ello, no es casual que fuera en esta época que el proceso de integración política y económica regional viviera un fuerte estancamiento: la crisis argentina ponía en jaque al MERCOSUR, mientras que las negociaciones entre este último y la Comunidad Andina (CAN) no avanzaban (Costa Vaz, 2003: 142 y 143).

Además, a pesar del esfuerzo por alcanzar el éxito de la ronda de Doha –y, por ende del multilateralismo–, el unilateralismo norteamericano –evidente en el rechazo al Tribunal Penal Internacional y en el despliegue de acciones militares en Afganistán e Irak– se encargó de exponer la nueva situación internacional. Así, se entiende por qué la estrategia desplegada por el gobierno de FHC haya sido defensiva –se jugaba la resistencia a la entrada abierta de EEUU en el escenario político regional a través del ALCA–; y también se entiende que, al final del mandato de éste, “los principales tableros del juego comercial estaban fuertemente obstruidos.” (Costa Vaz, 2003: 144).

## 2002-2006

Partiendo de la base de una revisión a la postura defensiva de FHC y del rescate a una serie de principios y valores cruciales en otros momentos de la política exterior brasileña dejados algo de lado durante los '90, la asunción de Luiz Inácio “Lula” da Silva a la presidencia brasileña significó la intención de proyectar las expectativas de cambio del pueblo brasileño a la esfera internacional. Esta proyección se lograría a través de:

“una acción más comprometida, fundada en: 1) la subordinación directa de la política exterior a los dictámenes del desarrollo, orientado éste por una perspectiva humanista; 2) la reafirmación de la soberanía y de los intereses nacionales en el plano internacional; 3) la centralidad y el apoyo al comercio exterior como herramienta esencial para el desarrollo económico y para la reducción de las vulnerabilidades externas del país; 4) el compromiso con la construcción de alianzas y sociedades en los planos regional y global simultáneamente, en favor de objetivos y causas identificadas con las necesidades del desarrollo económico y social; y, por último, *como rasgo efectivamente distinto*, 5) *la acción decidida en favor de la promoción de un orden político y económico más democrático, justo y equitativo entre las naciones.*” (Costa Vaz, 2003: 146, el énfasis es nuestro).

Si bien esto no implica una ruptura directa ni introduce elementos novedosos respecto a la administración FHC u otras anteriores, sí contiene “una crítica implícita

al desempeño previo, al aumento de la vulnerabilidad externa del país, atribuida al modelo económico adoptado en los 90, y a la inflexión sufrida por la política exterior con el predominio del ideario liberal.” (Costa Vaz, 2003: 146). Pero, claramente, esta intención de alinear las expectativas de cambio social por parte del pueblo brasileño a la conducción de la política exterior y realizar una crítica a las políticas económicas de la administración FHC “sin apartarse de forma radical de ninguno de los principales legados del gobierno anterior” (Costa Vaz, 2003: 146), resulta en una especie de contradicción que tocaré más adelante.

Según Costa Vaz, al impulsar la disposición a ejercer derechamente el liderazgo en Sudamérica, Lula ha logrado imprimir a la política exterior brasileña una dimensión verdaderamente política. En este contexto, el MERCOSUR es el espacio hacia el cual el gobierno brasileño debe apuntar para materializar sus aspiraciones de dirección fundada en nuevas propuestas de desarrollo e integración (2003: 147). Al respecto, Moniz Bandeira es aun más claro cuando plantea, en referencia al MERCOSUR, que:

“[l]a perspectiva brasileña es que la unión aduanera evolucione hacia un mercado común, unificando las políticas macroeconómicas y articulando las bases de un Estado supranacional, como la UE. Esto permitiría a Brasil concretar su *destino de potencia mundial*, no aisladamente sino integrado con los demás países de América del Sur.” (2003: 150, el énfasis es nuestro).

En materia del acceso a nuevas y mejores condiciones de mercado, Costa Vaz sugiere que la “política económica en los primeros meses de gobierno fue decisiva para mitigar preocupaciones estadounidenses y de inversores internacionales respecto a las inclinaciones ideológicas de Lula y la orientación de sus políticas públicas en general.” (2003: 148). Esto sucede incluso antes de la asunción de Lula al gobierno, cuando publica su “carta a los brasileños” en junio del 2002, ante el ataque especulativo financiero previo a las elecciones. Ahí, el actual presidente plantea que mantendrá todos los compromisos financieros de la administración previa, sin renegociación de la deuda externa o regulación del flujo de capitales extranjeros. De acuerdo a Emir Sader, éste fue el paso que alteró la relación del Partido dos Trabalhadores (PT) con el capital financiero mundial y, que de paso, dio el carácter social al gobierno entrante de Lula (2005: 69).

Respecto a la construcción de alianzas internacionales, tema que como ya indiqué está estrechamente interrelacionado a la apertura de nuevas y mejores condiciones de mercado, Moniz Bandeira indica que Brasil siempre ha tenido claro el nivel de las pérdidas que puede implicar la implantación del ALCA debido a la especificidad brasileña. Esta especificidad consiste en ser un intermedio entre la condición de exportadores primarios de los países suramericanos y economías capitalistas avanzadas. Así, las condiciones de la economía brasileña en relación al resto del continente permiten decir que “la implementación del ALCA incrementaría las importaciones brasileñas e inhibiría las exportaciones hacia América Latina, además de alejar las inversiones extranjeras, de



promover la ‘desindustrialización y desnacionalización’ económica, y de aumentar el desempleo y la demanda de dólares.” (Moniz Bandeira, 2003: 154).

De hecho, Moniz Bandeira plantea que “a Brasil no le interesa participar de áreas de libre comercio con potencias mucho más desarrolladas y poderosas que presentan ventajas estructurales (...) a favor de las cuales funcionaría el proceso de concentración de la riqueza” (2003: 154). Esto permitiría entender por qué Brasil sigue prefiriendo, a pesar de todos los obstáculos, una estrategia de penetración internacional a través del MERCOSUR. Así, durante este período, han ingresado con calidad de Estados Asociados Perú (2003), Colombia, Ecuador y Venezuela (2004), lo cual constituyó un avance a la integración MERCOSUR-CAN.

Por otro lado, en relación a las negociaciones llevadas a cabo dentro del marco de la OMC, durante la conferencia ministerial de Cancún (2003), Brasil tuvo la oportunidad de saltar hacia el protagonismo dentro del grupo de los países en vías de desarrollo a través de su liderazgo en el G-20.

Además, Brasil ha trabajado de modo sistemático junto a India y Sudáfrica (el IBSA) desde junio del 2003 (Hirst, 2004: 6 a 8). La idea del gobierno de Lula ha sido integrar y coordinar las políticas y economías de estos tres países tanto de modo bilateral como a través del MERCOSUR. Claramente, uno de los aspectos que los reúne es el de adquirir un espacio permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, tema que, como indiqué previamente, fue retomado por Lula y que, según Rodríguez-Larreta, sería la muestra del ascenso brasileño al status de potencia mundial (2005: 123).

### **3. Brasil y su Compromiso**

Recordando el análisis llevado a cabo por Layne, para determinar si Brasil ha o no conquistado espacios en la escena internacional –y se está viendo compelido a adoptar el rol de gran potencia– tendría que evaluar, por un lado, sus tasas de crecimiento y, por el otro, su imitación del modelo militar-administrativo norteamericano. Por otra parte, Nye Jr. plantearía que Brasil también requeriría una capacidad de coordinación y convencimiento, un perfil “ejemplar” y atractivo.

Siguiendo este argumento, las tasas de crecimiento del PIB brasileñas han fluctuado entre el 2,5% y el 4% durante los últimos 6 años, mientras que su modelo de organización militar y administrativo, en especial esto último, parece mantenerse con algunos cambios derivados de la liberalización y reforma del Estado. Sin embargo, su capacidad de coordinación y convencimiento parece haber aumentado, en especial luego de la declaración de Brasilia y el surgimiento del G-20, así como también a través de su participación en la “pacificación” de Haití. De este modo, se puede llegar a la conclusión de que Brasil, a pesar de un cierto liderazgo político internacional y de contar con una economía gigante, no es potencia mundial. Pero esto no es novedad, tal como expuse al principio de este artículo.

Sin embargo, esto no es suficiente. Estos marcos teóricos funcionan para describir pero no para explicar por qué Brasil no es una gran potencia. ¿Qué significa para la corriente tradicional que Brasil no sea una gran potencia? Significa que su tasa de crecimiento –acumulación de riquezas- y su capacidad de imitación –acumulación y desarrollo bélico y organizacional-, es decir su capacidad de dominación, no es mayor o igual a la de la primera potencia mundial, lo cual también se aplica a su capacidad de dirección –poder blando-. ¿Cómo puede llegar Brasil a ser una gran potencia? Igualando o superando a la primera potencia en sus capacidades de dominación y dirección. Finalmente, el análisis se hace circular.

En cambio, un análisis neogramsciano permite decir más cosas al respecto. Las vías para conquistar espacios en el escenario internacional dependen, fundamentalmente, de la composición social del Estado vigente o, a la inversa, las políticas llevadas a cabo por un Estado en la conducción de sus asuntos internacionales reflejan los intereses dominantes. Si estos intereses dominantes cristalizados en la forma de un Estado logran ser promesas de mejor situación para el grueso de la población de otro Estado, este determinado modo de relaciones sociales de producción tenderá a propagarse. En otras palabras, la idea es intentar identificar el bloque histórico y las clases hegemónicas con la siguiente lógica: cada política que aplique el gobierno brasileño en materia internacional va en busca de un beneficio o protección de ciertos intereses particulares que, como ya vimos más atrás, buscan parecer intereses y beneficios de la totalidad del país. En este principio reside la hegemonía (Evans, 2000: 230).

Como indiqué en el apartado anterior, las políticas brasileñas se han mantenido, con variaciones menores de estilo, firmes dentro del mismo marco durante los últimos años. De hecho, uno de los aspectos más admirados por diversos analistas y estudiosos de las relaciones internacionales es el carácter consistente y coherente de la conducción de los asuntos exteriores por parte de Brasil en toda su historia independiente. Por ejemplo, Moniz Bandeira concuerda con lo planteado por Costa Vaz más arriba cuando indica que “(...) no puede hablarse de una política externa de Fernando Henrique Cardoso u otra de Luiz Inácio Lula da Silva, puesto que Brasil, cualquiera sea su gobierno, desarrolla sus relaciones exteriores como política de *Estado*, manteniendo una línea de continuidad aun dentro de los cambios que puedan producirse.” (2003: 144, el énfasis es nuestro).

Según Rivka van Deijk, “[l]a moderna diplomacia brasileña, que tiene sus raíces en los años 30 del siglo XX, se ha caracterizado hasta los años 90 (...) por un relativamente alto grado de coherencia y de previsibilidad, gracias al hecho de que, a pesar de varios cambios políticos internos y del ámbito internacional en general, en principio *la forma y el objetivo central de la política exterior no cambiaron*. (...) Esa búsqueda de influencia en el ámbito internacional sin una base político-ideológica dio lugar a una *orientación para la diplomacia económica* en la política exterior brasileña, lo cual coincidió con el objetivo central de ésta, a saber, el *desarrollo económico*.” (2002, el énfasis es nuestro).

Respecto a lo mismo, Rodríguez-Larreta deja esto en evidencia al sugerir que

“este ‘Brasil de Lula’ parece estar planteando cosas nuevas a la región y al mundo. Sin embargo, ninguna son de verdad novedades, si se mira lo sucedido en el país durante los 20 años anteriores a 2003, en particular los ocho en que gobernó Cardoso. (...) Después de asumir el cargo en enero de 2003, Lula tomó rápidamente las riendas de la política exterior, aunque en realidad no introdujo ningún cambio en las líneas maestras de esa política, que continuaron corriendo por los mismos trillos que antes que él recorrió Cardoso y que *siempre han respondido al trazado del ministerio de Relaciones Exteriores y de ese cuerpo profesional que responde al nombre de Itamaraty* (...).” (2005: 115, el énfasis es nuestro).

Aquello a lo que Rodríguez-Larreta nombra como Itamaraty, la médula de la coherencia y consistencia características del pragmatismo brasileño en relaciones internacionales, es a lo que se refieren los otros analistas cuando hablan de una política de Estado: *un cuerpo profesional de funcionarios de carrera dedicados exclusivamente a la planificación de la conducción de los asuntos exteriores brasileña*. Este autor apunta hacia el lado correcto cuando plantea que, de hecho, “[s]i se tomaran en cuenta solamente las coordenadas políticas del presente, podría llegarse al equívoco –con frecuencia escuchado– de atribuir a la calificación de ‘izquierdista’ del gobierno Lula, la definición de una estrategia internacional y continental que tiende a independizar la política exterior de Brasil de las potencias mundiales y en particular de Estados Unidos, cuya influencia en América del Sur se resiste. Por el contrario, la trayectoria de la diplomacia brasileña demuestra no ya el error de tal apreciación, sino la *supervivencia de una línea de pensamiento estratégico que ha orientado a gobiernos de ideologías diferentes a lo largo del último siglo, adaptándose a las circunstancias de cada época*. (...) *Lo que predomina es un modo brasileño de pensar la política exterior en función del interés nacional, que viene de la historia y que el Itamaraty se encarga de perpetuar*.” (2005: 116, el énfasis es nuestro).

El que la conducción de los asuntos exteriores de Brasil corra por cuenta de un cuerpo burocrático –Itamaraty– capaz de definir los intereses nacionales por sobre las “ideologías” de los gobiernos de turno y así producir una política de “Estado” es un hecho decidor. Siguiendo el argumento neogramsciano, sugiero que acá reside un indicador de la firmeza e institucionalización del bloque histórico vigente actualmente en Brasil: los intereses de las clases hegemónicas brasileñas han sido defendidos durante más de 40 años sin mayores dificultades internas.<sup>10</sup>

Por otra parte, Brasil nunca ha aspirado a tener injerencia en América Central y el Caribe –regiones que siempre han sido percibidas por las dirigencias de este país como el espacio natural de dominio estadounidense– y por ello nunca ha hablado de América Latina, sino que de América del Sur (Moniz Bandeira, 2003: 144 y 145).

---

<sup>10</sup> Llegando a extremos donde tanto FHC como Lula tuvieron como ministros de Relaciones Exteriores a funcionarios de carrera de Itamaraty, formados en la Fundación Alexandre de Gusmao (FUNAG), centro de formación del servicio exterior brasileño.

Claramente, el espacio de despliegue por parte de Brasil está en la región y es durante el período de Lula, como he mostrado anteriormente, que la búsqueda de expansión se empieza a hacer manifiesta.

Pero esta búsqueda de expansión no está limitada exclusivamente a, aunque depende en buena parte de, la prolongación del MERCOSUR a nivel regional. También se ha buscado extender los lazos políticos y económicos con otros países a través de distintas instancias pero siempre guardando cuidado en esto último respecto a lo planteado por Moniz Bandeira, a saber, que la integración económica debe ser realizada con países que no representen mayor amenaza a la capacidad productiva existente.

La intensificación de las gestiones por concretar los procesos de integración regional a través del MERCOSUR parecen buscar no solo la aclimatación de la economía y la industria brasileña a la competencia internacional, sino que además la expansión de sus capacidades productivas industriales a través de un mayor acceso a los mercados menores –y menos (o des)industrializados- del resto de América del Sur, conclusión a la cual llegan también Sennes et al. (2006: 13) En este sentido, el contenido es más o menos claro: los intereses que se busca defender son, en mayor medida, los de las clases industriales nacionales y, en la situación actual, los sectores obreros de las industrias nacionales que ven de este modo asegurados sus puestos de trabajo.

Sin embargo, Brasil durante los últimos 20 años también ha aceptado el contenido hegemónico que menciona Stephen Gill (Gill, 2000). De hecho, Lula no sólo mantuvo la política económica de Cardoso sino que la llevó aún más allá a través de reformas tributarias y previsionales en momentos que podría haber hecho lo contrario: en una economía estancada y con altos niveles de desempleo –es decir, sin peligros de inflación-, con un superávit que permitía mantener los compromisos de la deuda externa, nada justificaba una política de ajuste fiscal (Sader, 2005: 71; Sallum Jr. & Kugelmas, 2003: 4). Así, a pesar de querer penetrar en nuevos mercados –menos industrializados y desarrollados- y mantener sus ventajas, la política económica llevada a cabo por los gobiernos FHC y Lula ha propiciado la desindustrialización brasileña y la penetración en este país del capital externo.

En este sentido, se hace evidente lo que plantea Gill respecto al contenido de la ideología hegemónica en la actualidad, el “neo-liberalismo disciplinario”, el cual:

“Está conectad[o] a lo que llamo las tres “C” del poder del capital. Ello implica los modos en los cuales la política pública ha sido redefinida para que los gobiernos busquen probar su *credibilidad* y la *consistencia* de sus políticas según el criterio de la *confianza* de los inversionistas.” (2000: 4).

Acá pareciera producirse una contradicción interesante. Los intereses de una clase industrial nacional, que han sido, y siguen siendo, defendidos por décadas a través de una política exterior consistente dirigida por una burocracia estatal, se están viendo minados por las estrategias de desarrollo “dependiente” (parafraseando a Sader) llevadas

a cabo durante los gobiernos de FHC y Lula. De hecho, estas políticas económicas sólo habrían logrado desindustrializar al país antes que desarrollarlo.<sup>11</sup> La desindustrialización solo podrá lograr aniquilar la clase industrial nacional a costa del aumento de la dependencia brasileña en el capital extranjero y la degradación de la economía a una situación de agro-exportador, fenómenos que ya se han empezado a producir (Rocha, 2002: 20 y ss.).

Se podría plantear, entonces, que el actual bloque histórico brasileño estaría dirigido por una clase capitalista nacional, cuyo discurso político-cultural es profundamente nacionalista y expansionista –aunque no necesariamente belicoso–, pero que no responde al surgimiento de un modo distinto de relaciones sociales de producción respecto del modo hegemónico en la actualidad.

Incluso, sugiero no solo eso sino que, además, a pesar de contar con las herramientas de dominación y dirección, las clases hegemónicas están viendo disputada su supremacía a nivel interno a través de la entrada del capital transnacional, la actual clase hegemónica mundial. De este modo, las intenciones brasileñas de alcanzar el estatus de potencia mundial no sólo parecen estar congeladas, sino que incluso parecieran retroceder.

En este sentido, mi argumento es el siguiente: en las condiciones materiales actuales, la posibilidad brasileña de disputar exitosamente la hegemonía “norteamericana” depende de un desarrollo productivo, de una oferta de consumo y, por ende, de una atracción ideológica distintas y “prometedoras” para su población y para otros países. Sin embargo, esta vía es casi imposible por su cuenta y de ahí se entiende la necesidad de ampliar el acceso a nuevos y mayores mercados. Pero esto también requiere dar una especie de “paso adelante” respecto del modo de relaciones sociales de producción y, al parecer, las medidas liberalizantes aplicadas a partir del plan Real y de las administraciones FHC no están ayudando mucho. No solo han debilitado el sector productivo brasileño –y con ello la inversión en tecnología y desarrollo que sí existía antes de la entrada masiva de capitales extranjeros–, sino que han contribuido gracias a ello al aumento del desempleo urbano y las tasas de violencia (Rocha, 2002: 29). De hecho, las políticas sociales –y sus resultados– de las administraciones FHC y Lula no parecen justificar o equilibrar la liberalización de la economía llevada a cabo durante estas administraciones.

Ahora, a pesar de la retórica atractiva que puedan aplicar los presidentes brasileños en los foros internacionales y de ser capaces de liderar grupos poderosos en las organizaciones internacionales, los hechos hablan por sí solos: contar con uno de los peores

---

<sup>11</sup> Este hecho es reconocido de modo implícito incluso por analistas de la agencia internacional Goldman-Sachs (Purushothaman & Wilson, 2003). Sin embargo, es curioso cómo plantean estos analistas que, para poder lograr que Brasil sea una de las 6 economías más grandes dentro de los próximos 30 años, deben continuar en la senda de las reformas estructurales y liberalizantes, el mismo camino que se supone responsable de la actual situación económica brasileña.

índices de Gini del planeta y con casi dos quintos de la población bajo la línea de la pobreza, según datos de la CEPAL (2006: 74 y ss.), no debe hacer su modo de vida muy atractivo.

En resumen, parece ser que en Brasil no se están produciendo cambios sociales tendientes hacia una estrategia contra-hegemónica de conquista de poder en lo internacional. Pero tampoco parece ser que la actual clase hegemónica sea capaz de presentar sus intereses como los intereses de la sociedad toda ni mucho menos como un modo de relaciones sociales de producción tendientes hacia un mayor desarrollo económico y social en el ámbito internacional.

Incluso, me permito decir que parece haber una suerte de desfase entre el desarrollo de las relaciones sociales de producción, las cuales están transformándose dada la integración al actual sistema mundial, y la institucionalidad política. Este mismo hecho es aseverado por el brasileño Brasílio Sallum Jr., quien plantea cómo se están produciendo crisis cíclicas en el sistema político brasileño desde la promulgación de la constitución de 1988. Así, las posibilidades brasileñas de convertirse en una potencia mundial dependen del desarrollo de los acontecimientos futuros, pero las declaraciones del re-electo presidente Lula dejan entrever que la conducción de la política de ese país mantendrá la misma línea de los últimos tiempos. De ser así, considero que las posibilidades de mayor desarrollo económico y social, y de proyectar las expectativas del pueblo brasileño a la escena global, son escasas.

## Bibliografía

Bernal-Meza, R. *América en el mundo: El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. 2005.

Bieler, A., & Morton, A. D. (2003). Theoretical and methodological challenges of neo-gramscian perspectives in international political economy. *International Gramsci Society* Retrieved 08-28, 2006, from [http://www.italnet.nd.edu/gramsci/resources/online\\_articles/articles/bieler\\_morton.shtml](http://www.italnet.nd.edu/gramsci/resources/online_articles/articles/bieler_morton.shtml)

Bieler, A., & Morton, A. D. (2004). A critical theory route to hegemony, world order and historical change: Neo-gramscian perspectives in international relations. *Capital & Class, Spring '04*(82), 85-113.

Callinicos, A. (2001). *Imperialismo hoy: El Mundo al Revés*, disponible en <http://www.elmundoalreves.org/>.

CEPAL *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2005*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. 2006.

Costa Vaz, A. (2003). El gobierno de Lula, ¿una nueva política exterior? *Nueva So-*

*ciudad* (187), 139-152.

- Cox, R. W. (1986). Social forces, states and world orders: Beyond international relations theory. En R. O. Keohane (Ed.), *Neorealism and its critics* (pp. 204-254). New York: Columbia University Press.
- Cox, R. W. (1993). Gramsci, hegemony and international relations: An essay in method. En S. Gill (Ed.), *Gramsci, historical materialism and international relations* (pp. 49-65). Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, R. W. (2004). Beyond empire and terror: Critical reflections on the political economy of world order. *New Political Economy*, 9 (3).
- Escudé, C. *El realismo de los Estados débiles*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. 1995.
- Evans, P. (2000). Fighting marginalization with transnational networks: Counter-hegemonic globalization. *Contemporary Sociology*, 29 (1), 230-241.
- Gill, S. (2000). The constitution of global capitalism, *The Capitalist World, Past and Present at the International Studies Association Annual Convention*. Los Angeles: First Press - <http://www.theglobalsite.ac.uk/>.
- Gramsci, A. *La política y el Estado moderno*. Barcelona: Planeta-De Agostini. 1985.
- Hirst, M. (2004). Intermediate states, multilateralism & international security, *Intermediate States*. IUPERJ, Rio de Janeiro: disponible en <http://www.unb.br/irel/ibsa/docs/monicaibsa.pdf>.
- Kissinger, H. A. (1966). Domestic structure and foreign policy. *Daedalus*, 95 (Spring), 503-529.
- Layne, C. (1993). The unipolar illusion: Why new great powers will rise. *International Security*, 17 (4), 5-51.
- Levy, J. (1983). *War and modern great power system, 1945-1975*. Lexington: University Press of Kentucky.
- Moniz Bandeira, L. A. (2003). Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional: la lógica de los pragmatismos. *Nueva Sociedad* (186), 143-157.
- Nye Jr., J. S. *Bound to lead: The changing nature of american power*. New York: Basic Books. 1990.
- Nye Jr., J. S. *La paradoja del poder norteamericano*. Santiago: Taurus. 2003.
- Nye Jr., J. S. (2004). Soft power and american foreign policy. *Political Science Quarterly*, 119(2), 255-270.

- Pérez Gil, L. V. (1999). El concepto de potencia en las relaciones internacionales. *Estudios Internacionales* (127-128), 69-89.
- Pérez Gil, L. V. (2002). Sociedad internacional, actores tradicionales y potencias en el sistema internacional (global). *Diplomacia* (93), 29-40.
- Purushothaman, R., & Wilson, D. *Dreaming with bricks: The path to 2050*: Goldman Sachs.. 2003.
- Ramos, L. (2006). Materialismo histórico e estudos internacionais. *Gramsci e o Brasil* Tomado 08-28, 2006, de [http://www.acesa.com/gramsci/texto\\_impressao.php?id=454](http://www.acesa.com/gramsci/texto_impressao.php?id=454)
- Rocha, G. M. (2002). Neo-dependency in Brazil. *New Left Review*, 16 (July Aug), 5-33.
- Rodríguez-Larreta, A. (2005). Brasil, nueva superpotencia. *Política Exterior*, Septiembre/Octubre (107), 113-123.
- Sader, E. (2005). Taking Lula's measure. *New Left Review*, 33 (May-June), 58-80.
- Sallum Jr., B., & Kugelmas, E. (2003). Governo Lula: Continuidade, avanço ou regressão? *Gramsci e o Brasil* Tomado 10-05, 2006, de [http://www.acesa.com/gramsci/texto\\_impressao.php?id=236](http://www.acesa.com/gramsci/texto_impressao.php?id=236)
- Sennes, R., de Freitas Barbosa, A., & Miura Guimaraes, D. (2006). Padres de insercao externa da economia brasileira e o papel da integracao sul-americana. *Análise de Conjuntura* Tomada 20 de Septiembre, 2006, de [http://observatorio.iuperj.br/artigos\\_resenhas/padres\\_de\\_insercao\\_externa.pdf](http://observatorio.iuperj.br/artigos_resenhas/padres_de_insercao_externa.pdf)
- Thwaites Rey, M. (1994). La noción gramsciana de hegemonía en el convulsionado fin de siglo. En L. Ferreyra, E. Logiudice & M. Thwaites Rey (Eds.), *Gramsci mirando al sur. Sobre la hegemonía en los 90*. Buenos Aires: Kohen y asociados internacional, de [http://www.geocities.com/catedragramsci/textos/S\\_La\\_nocion\\_gramsciana\\_de\\_hegemonia.htm](http://www.geocities.com/catedragramsci/textos/S_La_nocion_gramsciana_de_hegemonia.htm).
- Van Deijk, R. T. (2002). *Hacia una asociación interregional entre el Mercosur y la Unión Europea: Las políticas exteriores de Argentina y Brasil ante la agenda de negociaciones comerciales internacionales del mercosur*. Tesis sin publicar, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, de [http://www.geocities.com/rivka\\_van\\_deijk/Index.html](http://www.geocities.com/rivka_van_deijk/Index.html).
- Waltz, K. *Theory of international politics*. Reading, Mass.: Addison-Wesley. 1979.