

acepte públicamente y qué tipo no. No obstante, hay que destacar que son en primer lugar los intérpretes del Nuevo Flamenco quienes están en condiciones de responder a las exigencias del mercado musical mundial, y que el Nuevo Flamenco, basado en el flamenco tradicional, es otro ejemplo de la evolución del género por hibridación.

Aquí hay que tener en cuenta que la configuración de la comunidad internacional de aficionados al flamenco indica que éste –sea tradicional o nuevo– tiende hacia lo universal, hecho que denota una relativización de los valores ‘nacionales’ de una cultura, si se tiene en cuenta que algunos de los aficionados nunca en su vida pisaron tierra española. Por otro lado, se observa en los aficionados no españoles la tendencia de adaptar aquellos aspectos del flamenco que se pueden importar para proyectarlos en su propia cultura. El resultado de recientes estudios demuestra que, por lo menos en lo que respecta al baile –la manifestación más accesible para extranjeros–, no hay intención de innovar, sino que se instrumentaliza el flamenco en un sentido compensatorio, sobre todo en lo que hace a la expresividad de los recursos estilísticos del baile. El flamenco tiende a lo universal, pero sus aficionados internacionales siguen adoptándolo y adaptándolo como parte de la cultura andaluza, tanto en sus formas tradicionales como innovadoras.

Susanne Gratus

La política exterior de Lula: más cambio que continuidad

Mientras su actuación en el ámbito interno se caracteriza por la continuidad

–los críticos ya hablan de un “tercer mandato de Fernando Henrique Cardoso”–, la política exterior del gobierno de Lula es más audaz que la de su antecesor y tiene más elementos de cambio. Tradicionalmente, Brasil ha ejercido en Sudamérica un liderazgo “discreto” y pasivo. Estas pautas están modificándose, puesto que Brasil asume por primera vez un rol más activo en la política internacional y en la propia región. La cooperación sur-sur es el eje principal de la nueva política exterior brasileña, cuyo enfoque principal es América del Sur. Fue el economista argentino Aldo Ferrer¹ quien afirmó que Lula tiene “una visión mucho más latinoamericana que sus antecesores”. Es por ello que el Mercosur y, dentro del bloque, la alianza estratégica con Argentina, constituye la máxima prioridad de la política exterior de Brasil.

Pautas de la política exterior brasileña

La política exterior de Brasil, considerada como la más ambiciosa e institucionalizada de América Latina, se basa en cuatro ejes principales:

- (1) Tendencia hacia la autarquía: Desde la historia de la independencia (no traumática), Brasil se diferencia de los demás países latinoamericanos debido a la lengua portuguesa, a las dimensiones continentales del país, a su identidad “latinoafricana” y a una autopercepción casi isleña. Es por ello que el lugar de Brasil en el mundo y sus relaciones exteriores oscilaban, alternándose fases de aislamiento, regionalismo e internacionalismo.

¹ En una entrevista con la autora, en noviembre de 2002.

- (2) Triángulo hemisférico: En las Américas, Brasil mantiene relaciones más estrechas con EE UU en el norte y con Argentina en el sur del continente. Este triángulo es desde inicios del siglo XIX la columna vertebral de la política exterior de Brasil.
- (3) “Autonomía periférica”: En los años sesenta, bajo los gobiernos de Kubitschek, Quadros y Goulart, Brasil dio inicio a una política exterior más independiente y crítica de EE UU. Al mismo tiempo “descubre” el resto del mundo al producirse, en esta misma época, un cambio de paradigma de la política hemisférica hacia un enfoque más internacionalista: Brasil se inscribe en el movimiento de países no alineados y ejerce una política “tercermundista”.
- (4) “Enfoque Sudamérica”: Después de una política de “*realinhamento*” y la fantasía de “potencia Brasil” durante el período de la dictadura militar (1964-1985), Brasil se reorienta hacia la propia región sudamericana y empieza a construir el Mercosur junto con Argentina, su vecino más importante.

Lineamientos y objetivos de la “nueva política exterior brasileña”

La política exterior de Lula tiene tanto elementos de continuidad como de cambio. Desde inicios del siglo XX, la diplomacia brasileña se caracteriza por su calidad, profesionalidad y sólida tradición. El principal garante de continuidad en la política exterior y su autonomía de partidos y gobierno es el Itamaraty, el Ministerio de Relaciones Exteriores en Brasilia con sus ocho oficinas en el país y la escuela diplomática Instituto Rio Branco. Más de 3.000 diplomáticos y funcionarios altamente calificados definen la misión de Brasil en el exterior.

Si el Itamaraty es garante de continuidad, se pueden destacar una serie de elementos que marcan un cambio en la política exterior de Brasil hacia un mayor liderazgo y posiciones más independientes dentro y fuera de la región. En primer lugar, Brasil ejerce una diplomacia más activa. En su primer año de gobierno, Lula duplicó el número de viajes al exterior realizados por su antecesor, Fernando Henrique Cardoso, quien por su parte ya había mejorado la presencia y la imagen de Brasil en el mundo. En segundo lugar, basado en el eje de la cooperación sur-sur, Brasil busca un mayor liderazgo en el Mercosur y de las potencias medianas (Brasil, India, Sudáfrica, Rusia, China) en los foros internacionales, particularmente en las Naciones Unidas y en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

El principal cometido es conseguir, a través de un bloque de países unidos, una mejor representación de los intereses del Sur en el mundo, impedir un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) desfavorable y dominado por EE UU y fortalecer el Mercosur a través de su profundización y ampliación hacia el resto de América del Sur. El fundamento político-ideológico para este renovado protagonismo de Brasil dentro y fuera del continente es un nuevo proyecto nacional representado por Lula que contiene tres pilares: 1) independencia nacional, 2) justicia social, 3) democracia participativa. La proyección global de este modelo sería a largo plazo la creación de un orden global multipolar, más justo y menos asimétrico.

Los actores de la política exterior de Lula

También los actores que definen la nueva política exterior de Brasil reflejan la ambigüedad entre el cambio y la conti-

nidad. La figura que representa la continuidad es el máximo funcionario del Itamaraty: el canciller Celso Amorim. Una política exterior más independiente e innovativa está llevando a cabo el asesor del presidente en materia de política internacional, Marco Aurélio García. Actualmente, la política exterior de Brasil está diseñada por cuatro actores principales que representan distintas metas y vertientes:

- (1) **El presidente:** Tanto en Brasil como en el exterior, Lula simboliza el cambio y, en cierta medida, la realización del “sueño americano” trasladado a Brasil: llegar de lo más bajo del estrato social a la Presidencia del país. Lula, que proviene de una familia pobre del norte de Brasil, inauguró un nuevo estilo de gobierno de “concientización social”. Su gabinete entero visitó una favela y viajó a las zonas menos desarrolladas en el nordeste del país. La intención del presidente es convertir a Brasil en una “nación soberana, conciente de su propio peso en el escenario internacional”. Con mensajes optimistas como “Brasil será el país del nuevo milenio”, Lula ha conseguido formular una política exterior menos discreta y más segura de sí misma, así como un liderazgo regional e internacional.
- (2) **Marco Aurélio García:** El asesor de Lula en asuntos exteriores es un estrecho colaborador del presidente, que fue durante diez años Secretario Internacional del Partido dos Trabalhadores (PT). Marco Aurélio García tiene una trayectoria académica, representa una política de izquierdas y es además oriundo de Porto Alegre, sede del Foro Social Mundial. García no está integrado en la estructura del Itamaraty, lo cual le permite hacerse cargo de misiones políticas delicadas que

requieren respuestas rápidas, tales como la mediación en el conflicto colombiano o la mediación en la crisis política de Bolivia.

- (3) **Celso Amorim:** El Ministro es un diplomático de carrera, que representa una política exterior pragmática de centro-izquierda. Amorim ha desempeñado, anteriormente, el cargo de embajador de Brasil en Londres y fue ministro de Relaciones Exteriores durante el breve gobierno de Itamar Franco. Amorim representa la continuidad y fiabilidad de la política exterior brasileña. El canciller es un convencido multilateralista, encargándose principalmente de las negociaciones comerciales con el Mercosur, la OMC y en el marco del ALCA.
- (4) **Samuel Pinheiro Guimarães Neto:** Secretario general de Relaciones Exteriores, Guimarães es, igual que Amorim, un diplomático de carrera. En dos ocasiones (1975 y 1994) fue asesor de gobierno en materia internacional. Junto con Marco Aurélio García representa una política exterior de izquierdas. Guimarães favorece una política exterior independiente y autonomía de Brasil, es un firme opositor al ALCA en su versión propuesta por EE UU y ha publicado varios libros sobre el tema.

Mientras que Marco Aurélio García y Samuel Pinheiro Guimarães representan una política exterior de izquierdas en la propia región, el canciller Celso Amorim garantiza la estabilidad en las relaciones internacionales de Brasil. Lula, que representa Brasil en el escenario internacional, simboliza la visión de un orden global más equitativo y justo. ¿Cuál es el resultado de esta sinergia de diferentes perfiles e intereses? Fue Marco Aurélio García quien dijo: “Hacemos la política que

debería haber hecho FHC”. Esto significa una presencia más destacada y activa de Brasil en foros internacionales y una política exterior independiente con un claro enfoque regional.

Brasil y sus socios: prioridades y resultados

Sudamérica: Siendo un país con diez fronteras externas (igual que Alemania), para Brasil, una política de vecindad significa una orientación sudamericana. El presidente Lula ha definido América del Sur como “la prioridad” de la política exterior brasileña². La política regional de Brasil tiene dos objetivos principales:

(1) Integración a través del Mercosur:

El bloque sudamericano es el motor de una futura integración sudamericana desde Venezuela en el norte, a Argentina en el Sur. Al representar un 63% del PIB y el 75% de la población, Brasil es la locomotora del Mercosur y asume un papel similar al que tiene Alemania en la UE o EE UU en el TLCAN. Lula busca “europeizar” el Mercosur y entiende el bloque como un proyecto integral que contiene una componente social, política, cultural y comercial. Según el presidente, hay que crear un Mercosur democrático y participativo apoyado por los ciudadanos y co-diseñado por actores de la sociedad civil. Brasil persigue tanto la profundización como la ampliación del bloque. La

integración con Argentina es el eje sur de su estrategia de desarrollo, una futura convergencia con la Comunidad Andina sería el eje norte del proyecto. La asociación estratégica con Argentina, consolidada el 16 de octubre por el “Compromiso de Buenos Aires” es el núcleo de la integración, su base política son las afinidades políticas entre Lula y su homólogo Néstor Kirchner. En el Compromiso de Buenos Aires, Lula y Kirchner definen un mayor enfoque social, la reactivación del Mercosur, una posición común frente al Alca y el fortalecimiento del multilateralismo. El nuevo Mercosur debe incluir en lo económico una política comercial común y una unión monetaria; en lo político instituciones supranacionales y la definición de posiciones comunes; en lo jurídico una reforma de la normativa del Mercosur; y en lo social un posible fondo de desarrollo y normas laborales comunes. Sin embargo, en su composición actual de “cuarteto”, el Mercosur es un mercado demasiado limitado para Brasil –en la práctica, la integración llega sólo hasta Rio Grande do Sul–. Es por ello que Brasil busca asociar los demás países sudamericanos al Mercosur. Después de Bolivia y Chile, Perú firmó en agosto de 2003 un acuerdo de asociación con el bloque. Para preparar un mayor vínculo comercial entre la Comunidad Andina (CAN) y el Mercosur, se celebran desde 2000 cumbres sudamericanas y se definieron proyectos de infraestructura comunes en varios sectores.

(2) Estabilidad política: Aunque Brasil dista mucho de ser una democracia ejemplar, desde el final de la dictadura militar, su sistema democrático se ha consolidado más que en otros paí-

² Luiz Inácio Lula da Silva (2003): “La política exterior del nuevo gobierno brasileño”, en: *Foreign Affairs en Español* 1 (enero-marzo), México, D. F. (<http://www.foreignaffairs-es.org>).

ses del subcontinente y la tentación populista es menos latente. La mejor prueba de ello es el presidente Lula, quien no procede de la tradicional élite política del país, sino del movimiento sindical. Su gobierno ha abandonado el principio de no injerencia en asuntos internos de otros países, promocionando soluciones democráticas y negociadas en las naciones vecinas inmersas en conflictivos políticos: Bolivia, Colombia y Venezuela. Al no reconocer el FARC como un grupo terrorista, Brasil es un mediador neutral en el conflicto colombiano, por lo cual se ha ofrecido como sede de futuras negociaciones entre la guerrilla y el gobierno de Álvaro Uribe. En Bolivia, la mediación de Argentina y Brasil contribuyó a la solución pacífica del conflicto político al lograr que el entonces presidente Sánchez de Lozada presentara su renuncia y la oposición aceptara su sucesor interino, Carlos Mesa. También en Venezuela, Brasil intervino activamente: fundó a inicios de 2003 el Grupo de Amigos con Venezuela, y durante una visita oficial de Lula en Caracas, en agosto de 2003, convenció a Chávez para que aceptara la celebración de un referendo revocatorio que podría acortar su mandato.

Tanto la política de “asociación” de los países andinos al Mercosur como la mediación brasileña en conflictos políticos de sus vecinos sirve, a largo plazo, al objetivo de crear un bloque de integración sudamericano bajo el liderazgo de Brasil. No obstante, Lula mismo explicó en noviembre de 2003 que “Brasil no quiere ser una hegemonía”, sino que busca la asociación con otros países. Por este motivo y sus propios límites internos, Brasil actúa como una *soft power* y busca com-

partir su poder regional con Argentina, su vecino más importante. En torno a este núcleo duro y la estrategia de preparación para una futura ampliación del Mercosur, Brasil promueve una América del Sur unida como contrapeso al dominio de EE UU en el resto del hemisferio. Para ganar tiempo, Brasil está retrasando el proceso del ALCA, que –según lo acordado en Miami en noviembre de 2003– no será mucho más que un acuerdo marco a los futuros convenios bilaterales entre EE UU y determinados socios latinoamericanos.

Multipolaridad: Fuera de la región, Brasil defiende tres intereses principales, que representan tanto la continuidad como el cambio de la política exterior de Lula: 1) fortalecer el papel de Brasil como portavoz de los intereses de los países en vías de desarrollo, 2) promover un orden internacional más equitativo, 3) conseguir una sede permanente de Brasil en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas:

(1) Alianza de potencias regionales:

Brasil está creando una alianza trilateral con otras dos potencias regionales: India y Sudáfrica. El nuevo Grupo de Tres (G-3) se creó en junio de 2003 en Brasilia durante un primer encuentro entre los tres Ministros de Relaciones Exteriores. Aparte de una cooperación trilateral en ámbitos de interés común (como la tecnología, la infraestructura o la medicina), se definieron intereses comunes en el sistema multilateral de comercio que sirvieron de plataforma para negociar conjuntamente durante la Conferencia Ministerial de la OMC en Cancún. Tanto Sudáfrica como la India están vinculados al Mercosur a través de acuerdos marco, lo cual consolida la alianza trilateral.

(2) ¿Sur contra norte?: La relación trilateral con Sudáfrica y la India facilitó un liderazgo de Brasil en el grupo de

países del sur. Fue Brasil, junto con Argentina y el G-3, el que impulsó la creación de un grupo de 21 países en vías de desarrollo, que mantuvieron en Cancún una posición firme en contra de la inclusión de los temas de Singapur (inversiones, servicios, compras gubernamentales, etc.) y a favor del desmantelamiento del proteccionismo cubierto de las naciones industrializadas y particularmente los subsidios agrícolas de la UE y EE UU. Aunque el G-21, liderado por Brasil, contribuyó al fracaso de la Conferencia de Cancún en septiembre de 2003, su creación demostró la capacidad de convocatoria internacional de Brasil y su disponibilidad de defender los propios intereses. A largo plazo, esta estrategia de negociar en bloque puede ser más exitosa que un compromiso con las naciones industrializadas en detrimento de las posiciones del sur.

- (3) Reforma del sistema de la ONU:** Brasil es un firme defensor del multilateralismo y del sistema multipolar basado en las Naciones Unidas. No obstante, exige una distribución más equitativa de votación, puesto que la mayoría de los países del mundo provienen del “sur”, pero no están representados en el Consejo de Seguridad. La lucha contra la pobreza y un orden global más simétrico son los principales reclamos de Brasil en plataformas internacionales. Durante la Cumbre ampliada del G-8 en Evian, en junio de 2003, Lula propuso un “Fome Zero” global, financiado por un impuesto mundial sobre la venta de armas. Por otra parte, Brasil sigue reclamando un puesto permanente en el Consejo de Seguridad, en el cual, a su parecer, deberían estar representadas todas las regiones.

Posibilidades y límites de un liderazgo de Brasil

Bajo la presidencia de Lula, Brasil ha ganado en prestigio internacional. Si su victoria electoral provocó hace un año una vertiginosa subida del “riesgo Brasil” y una drástica caída del ingreso de capital, el panorama actual es muy distinto: incluso los más escépticos como el jefe del Bando Mundial, Horst Köhler están “impresionados” por la actuación del gobierno brasileño, el presidente Bush alabó a Lula, el ministro de Hacienda americano Snow habló de un “desarrollo milagroso” y el liberal latinoamericano Mario Vargas Llosa sostuvo que Lula podría convertirse en un “Tony Blair latinoamericano”.

Si sus entonces críticos están contentos con el gobierno de Brasil, sus propios adeptos se han convertido en los mayores críticos de Lula. El Movimiento dos Sem Terra (MST) o algunos “disidentes” en su propio partido que esperaron una “mudanza” de Brasil más radical y visible, están decepcionados con su política de transformación lenta y, en algunos sectores, meramente simbólica. Si la política doméstica del gobierno de Lula se caracteriza por la continuidad, es en la política exterior donde se registran mayores cambios. Es también en el terreno exterior, donde el margen de maniobra del gobierno es mayor y la oposición interna menor.

El elemento más visible de la nueva política exterior de Lula es un liderazgo más activo de Brasil a nivel regional e internacional. El eje sur-sur o el multilateralismo es su principal característica, mientras que la continuidad es el factor que domina en las relaciones bilaterales con EE UU o la UE con los cuales Brasil está negociando acuerdos de libre comercio. Preservar una identidad sudamericana como contrapeso a la zona de influencia

de EE UU en el norte del continente, es la principal meta de la nueva política exterior brasileña más independiente y autónoma. Desde esta óptica, un Área de Libre Comercio de América del Sur (ALCAS), liderada por Brasil, sería un proyecto alternativo al ALCA. Más que un bloque comercial—los intercambios entre Mercosur y CAN representan sólo el 4%— sería un proyecto político y cultural, aunque también están en juego importantes recursos naturales, como el petróleo o la biodiversidad en la región amazónica (que cubre la mitad del territorio brasileño). Para Brasil, el Mercosur como motor de integración es el cartel que indica un camino autónomo, integrado y distinto al de EE UU en el norte del continente.

En general, el balance de la política exterior de Brasil es positivo. Fue Mónica Hirst quien dijo que el “alma” de la política exterior³ es la intromisión y un cierto recelo hacia sus países vecinos. Parece que Brasil está saliendo de la sombra de esta tradicional autarquía para asumir un liderazgo positivo y compartido en el hemisferio americano y en el mundo. Bajo el mandato de Lula, Brasil parece haber ganado más conciencia de su responsabilidad como país principal de América Latina. No obstante, el papel de Brasil en el mundo depende no sólo de la política exterior del gobierno de Lula, sino también de los condicionantes internos. Si bajo su mandato, Brasil no lograra iniciar una “mudanza” interna a favor de una mayor distribución de las riquezas, consolidaría su estatus dual de país industrializado y subdesarrollado. Sólo una política social con recursos y nuevos instrumentos puede convertir a Brasil de un país en vías

de desarrollo a un actor global con el peso político y económico que le corresponde por su tamaño y lugar en las Américas.

Susanne Gratius es politóloga e investigadora en el Instituto Alemán para Política Internacional y Seguridad (Stiftung Wissenschaft und Politik – SWP). Correo electrónico: susanne.gratius@swp-berlin.org.

Antonio Navarro Wolff

Uribe: Comienza el segundo tiempo

Las elecciones realizadas en Colombia el 25 y 26 de octubre de 2003 dieron un vuelco a las percepciones acerca de la realidad y de las perspectivas políticas en el corto y mediano plazo.

El “fin de semana electoral” fue una experiencia inédita pues los colombianos salieron a votar dos días seguidos: el sábado 25, el referendo, y el domingo 26 por las autoridades y corporaciones municipales y departamentales. El gobierno consideró que la cercanía de las dos votaciones era la mejor opción para garantizar el mínimo de votos necesarios para validar su referendo. De otra parte, se creía que la popularidad del presidente Álvaro Uribe aseguraría votos para sus amigos. Ninguna de las dos previsiones resultó cierta: el referendo no obtuvo el mínimo de votos necesarios para conseguir el umbral y los candidatos más afines con la propuesta política del presidente resultaron derrotados en las principales ciudades del país y en los departamentos donde se postularon.

¿Significa eso la inviabilidad del proyecto del mandatario más popular que ha tenido Colombia en los últimos años?

³ Hirst, Monica (2001): “La política de Brasil hacia las Américas”, en: *Foreign Affairs en Español* (otoño-invierno), México D. F.