

Río de Janeiro y la agenda brasileña de cooperación Sur-Sur*

Rio de Janeiro and the Brazilian Agenda for South-South Cooperation

MÓNICA SALOMÓN**



PALABRAS CLAVE

Río de Janeiro; Cooperación internacional; Cooperación descentralizada; Cooperación Sur-Sur; Gobiernos subnacionales.

RESUMEN En la última década, el gobierno federal brasileño ha desempeñado los papeles de impulsor y facilitador de políticas y acciones de cooperación descentralizada de los estados y municipios de la federación. El artículo analiza la cooperación internacional del gobierno del Estado de Río de Janeiro y su encaje en la estrategia nacional de cooperación Sur-Sur.

KEYWORDS

Rio de Janeiro; International cooperation; Decentralized cooperation; South-South Cooperation; Federal governments.

ABSTRACT In the last decade, the Brazilian federal government has played an active role for boosting policies and activities of decentralized cooperation for its different states and municipalities. In recent times, and according to the new role of Brazil in the international system of Cooperation for development, Brazil has started to promote the decentralized South-South Cooperation system

* La autora agradece la colaboración de Luzia Silva, estudiante de la maestría en Ciencias Sociales de la PUC-Río, quien desempeñó tareas de asistente de investigación y realizó las entrevistas necesarias para la elaboración de este artículo en la Subsecretaría de Relaciones Internacionales del gobierno del Estado de Río de Janeiro y en otras dependencias. Asimismo, la autora agradece la gentil y generosa colaboración con este estudio del señor Pedro Spadale, actual responsable de la SSRI y de todos los funcionarios de la SSRI y de otras secretarías del gobierno de RJ.

** **Mónica Salomón** es doctora en Ciencias Políticas y de la Administración y profesora del Programa de Postgrado en Relaciones Internacionales de la Universidad Federal de Santa Catarina (monica.salomon@ufsc.br).

as well. This article focuses on the governmental international cooperation of the State of Rio de Janeiro and its suitability to the national strategy of South-South Cooperation.

MOTS CLÉS

Rio de Janeiro; Coopération internationale; Coopération décentralisée; Coopération Sud-Sud; Gouvernement fédéral.

RÉSUMÉ

Dans la dernière décennie le gouvernement fédéral de Brésil a développé un important rôle pour impulser et faciliter politiques et activités de coopération décentralisée des états et municipales de la fédération brésilienne. Récemment, et en consonance avec le nouveau rôle de Brésil dans le système international de coopération pour le développement, le pays latino-américain a commencé à promouvoir aussi la coopération décentralisée sud-sud. Cet article fait une analyse de la coopération internationale du gouvernement d'état de Rio de Janeiro et son adaptation dans la stratégie nationale de Coopération Sud-Sud.

Introducción

La cooperación Sur-Sur (CSS) es uno de los principales ejes estratégicos de la política exterior brasileña contemporánea (Soares de Lima, 2005), sobre todo desde la llegada al gobierno del Partido dos Trabalhadores (PT) en 2003. Especialmente notable es el incremento de los recursos y acciones de cooperación técnica, cuya gestión depende de la Agencia Brasileña de Cooperación, a su vez integrada en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Se evidencia en los informes anuales sobre CSS en Iberoamérica, elaborados por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), que Brasil está convirtiéndose en un importante actor regional en materia de cooperación, destacando en las tres modalidades que los informes sistematizan: bilateral, regional y triangular (SEGIB, 2009 a 2014). Pero las acciones y proyectos de cooperación recogidos en los informes de la SEGIB no hacen el recuento de la CSS de estados y municipios, tampoco queda registrada en el informe sobre la CSS brasileña elaborado por el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA, 2013)¹. Eso no significa que no se la tenga en cuenta, de hecho, el gobierno brasileño ya ha comenzado a incluir a estados y municipios en su estrategia de CSS, después de varios años

¹ El informe presenta los gastos de la administración pública federal de 2010 con la cooperación brasileña para el desarrollo internacional, con datos de 91 instituciones federales. También describe los arreglos institucionales para su ejecución.

ejerciendo el papel de impulsor y facilitador de la cooperación descentralizada de sus gobiernos subnacionales (Salomón, 2011). Hasta ahora, las principales iniciativas en esa dirección han sido, por un lado, la convocatoria para proyectos franco-brasileños de cooperación descentralizada trilateral en beneficio de Haití y del continente africano en 2011 (MFAEE- ABC, 2011) y, por otro, el Programa de Cooperación Técnica Descentralizada Sur-Sur en 2012 (SAF-ABC, 2012) financiado exclusivamente por el gobierno federal brasileño.

En esas iniciativas convergen dos procesos: uno tiene que ver con la voluntad del gobierno federal de involucrar a los gobiernos locales en su estrategia de posicionar a Brasil como uno de los principales oferentes de CSS de la región² y, otro, relacionado con la paulatina construcción, por parte de los gobiernos municipales y estatales brasileños, de estrategias globales de relaciones internacionales, a menudo diseñadas y coordinadas desde estructuras institucionales específicas, en las que la cooperación internacional ocupa un lugar prominente.

Es a partir de ese reconocimiento, y del papel que los gobiernos estatales y municipales tienen o pueden tener “en el proceso de la renovación de la agenda de la cooperación internacional” (SAF-ABC, 2012), que la convocatoria de cooperación descentralizada técnica Sur-Sur está dirigida a gobiernos subnacionales brasileños, estados y municipios.

¿En qué medida esos dos procesos son compatibles a medio plazo? O, para usar los términos de la propia convocatoria, ¿en qué medida es posible “la movilización y articulación entre las esferas de gobierno en torno a las directrices de la política externa” (en este caso, la cooperación Sur-Sur)? (Salomón, 2012). En este sentido, nos planteamos esa pregunta de forma más general y pretendemos profundizar algo más a través de un caso específico: el del gobierno del Estado de Río de Janeiro, el primero en el país en gestionar coordinadamente sus Relaciones Internacionales y que cuenta con una estructura institucional bastante estable y consolidada.

Comenzaremos este artículo describiendo esa estructura institucional y prestando especial atención al lugar que ocupa en ella la cooperación internacional, continuaremos con un análisis de la cooperación practicada por Río de Janeiro y sus características, intentando determinar qué parte de ella puede considerarse “cooperación descentralizada técnica Sur-Sur” y, por último, concluiremos intentando responder la pregunta planteada.

² Según SEGIB (2014: 19-20), en 2012 Brasil actuó como oferente en el 30% de los proyectos de cooperación horizontal Sur-Sur bilateral en que participaron los países iberoamericanos. En los proyectos de cooperación triangular Brasil actuó como primer oferente (en cuarta posición después de Chile, México y Colombia) en el 7,8% del total de proyectos.

Aspectos institucionales

El gobierno del Estado de Río de Janeiro ha tenido diversos órganos de asesoría o de coordinación de sus Relaciones Internacionales desde 1983, año de la creación de una pequeña Asesoría de Relaciones Internacionales con un perfil claramente político. En 1982, en el marco del proceso de redemocratización del país, Leonel Brizola, un político de peso que ya había sido gobernador del Estado de Río Grande do Sul, ganó las elecciones de Río de Janeiro al frente del Partido Democrático Trabalhista (PDT). La asesoría que creó Brizola, el primer órgano de gestión de Relaciones Internacionales de un gobierno subnacional en Brasil, le permitía obtener cierto apoyo y legitimidad política desde el exterior, teniendo en cuenta que el país estaba aún bajo la dictadura militar (1964-1985). Además de gestionar las relaciones políticas con la Internacional Socialista y sus miembros, la asesoría se dedicó sobre todo a la formalización y gestión de convenios de cooperación técnica para la formación en el exterior de sindicalistas y policías (Barcelos, 2012).

Durante las gestiones siguientes, ya bajo un régimen democrático y descentralizado, el órgano se mantuvo, aunque su nombre y sus funciones fueron variando. Merece ser destacada la Coordinación de Relaciones Internacionales que funcionó entre 2003 y 2007, durante la administración de la gobernadora Rosinha Garotinho. Su primer responsable fue Theotônio dos Santos, un académico de mucho peso y prestigio dentro y fuera de Brasil, conocido por sus contribuciones a la Teoría de la Dependencia. Lo sucedió Antonio Carlos Peixoto, otro académico de relieve. El perfil de la asesoría seguía estando centrado en las relaciones políticas y de cooperación con gobiernos afines, con énfasis en las relaciones con gobiernos de América del Sur.

La actual Subsecretaría de Relaciones Internacionales (SSRI) fue establecida en 2007, con la llegada al gobierno de Sergio Cabral del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), reelecto en 2010³. La creación del nuevo órgano de gestión de las Relaciones Internacionales de Río de Janeiro supuso cambios muy significativos en las funciones, orientación y papel dentro del gobierno en relación a los anteriores.

En primer lugar, se dotó a la SSRI de un conjunto de competencias amplias entre las que se incluyen: relaciones políticas, económicas y de cooperación de las diferentes secretarías y órganos del gobierno. Por un lado, la SSRI debe “planear, coordinar, articular y ejecutar las acciones del gobierno del Estado de Río de Janeiro en el plano internacional, en asociación con las Secretarías de Estado y los demás órganos de la Administración del Estado, del gobierno federal, de los gobiernos municipales y las entidades del sector privado” (Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2008: art. 45.I).

3 Cabral fue sucedido en 2014 por Luis Fernando de Souza (Pezão), vicegobernador del Estado desde 2007, lo que aseguró la continuidad institucional del gobierno de RJ, incluida la SSRI.

Por otro, debe “actuar como interlocutor del gobierno del Estado junto al cuerpo consular acreditado en Río de Janeiro, embajadas extranjeras con sede en Brasilia, representaciones diplomáticas y consulares brasileñas en el exterior, organizaciones internacionales y gobiernos nacionales y subnacionales extranjeros” (Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2008: art. 45, II). En ese sentido, salvando las diferencias de de los niveles, las funciones de la SSRI la equiparan a un Ministerio de Relaciones Exteriores nacional. La condición de diplomáticos de sus dos primeros responsables (cedidos temporalmente al gobierno de Río de Janeiro por el Ministerio de Relaciones Exteriores) acentúa aún más esa analogía.

En segundo lugar, la SSRI pasó a tener un peso mayor en la estructura del gobierno del Estado y un carácter menos *sui generis* que los órganos que la habían antecedido. La nueva Subsecretaría pasó a depender de la Secretaría de Estado de la Casa Civil (el órgano que coordina la actividad de todo el gobierno y que atiende al gobernador), una posición estratégica dentro del gobierno que facilita las relaciones de coordinación con el resto de las secretarías e instancias del gobierno.

En tercer lugar, se produjo un cambio de foco importante en la orientación del nuevo órgano en relación con sus antecesores, compatible con la orientación política de centro-derecha del nuevo gobernador. El objetivo del nuevo gobierno, en lo que respecta a las relaciones internacionales, pasó a ser “reposicionar Río de Janeiro en el mundo, ante potenciales socios, inversores, turistas y formadores de opinión” (Spadale, 2013: 29). La atracción de inversiones y la promoción del comercio exterior pasaron a ser los focos de la actuación de la nueva Subsecretaría de Relaciones Internacionales. Se pasó a trabajar en estrecha colaboración con la Federación de Industrias (Firjan), principal órgano de articulación de los intereses empresariales del Estado. Uno de los frutos de esa colaboración fueron las misiones técnico-comerciales, con presencia responsables de las secretarías del gobierno, técnicos y empresarios junto al gobernador; siendo Colombia, China, Japón, Singapur, Alemania, Francia y Estados Unidos algunos de los destinos visitados. No obstante, el valor que se dio a la inserción económico-comercial no supuso el abandono de la gestión de la cooperación que, sin embargo, pasó a tener una orientación bastante diferente, al ser subordinada a las relaciones económico-comerciales.

El trabajo de la SSRI pasó a organizarse a partir de una división de funciones que se mantiene en la actualidad. Por debajo del subsecretario y de un Asesor Especial hay cuatro asesorías temáticas, en cada una de ellas trabajan dos asesores, con apoyo de algunos colaboradores administrativos y estudiantes universitarios en prácticas.

La Asesoría de Relaciones Institucionales desempeña las funciones más generalistas: presta apoyo institucional a las misiones internacionales enviadas y también a las recibidas, bien como de las relaciones con el cuerpo consular establecido en el Estado. La Asesoría de Comercio e Inversiones gestiona las funciones de la llamada “paradiplomacia económica” (Paquin, 2004), es decir, actividades de promoción de

las exportaciones de empresas del Estado y también de captación de inversiones externas directas que, como acabamos de mencionar, es el foco de la SSRI y de la internacionalización del Estado. La Asesoría trabaja en estrecha colaboración con la Secretaría de Desarrollo Económico y también, para la organización de misiones internacionales, con el Centro Internacional de Negocios de la Firjan. Para las tareas de “inteligencia comercial”, o sea de identificación de posibles inversores, se cuenta con la colaboración de dos universidades privadas (Ibmec y Unilasalle), con las que se han formalizado acuerdos.

La Asesoría de Financiaciones Externas se ocupa de la captación de recursos (créditos o donaciones, la mayoría de ellos clasificables como Ayuda Oficial para el Desarrollo) de agencias públicas internacionales, ya sean multilaterales (Banco Mundial, FMI, CAF), nacionales (Agencia Francesa de Desarrollo) o incluso fundaciones privadas. Esta función, típica en los órganos de Relaciones Internacionales en Brasil y en otros países de América Latina⁴ es característica de la “paradiplomacia del Sur” (Salomón, 2011), producto de la asimetría aún existente entre donantes desarrollados y receptores subdesarrollados. El equipo adscrito a esta asesoría ayuda a las demás secretarías del gobierno a elaborar proyectos y solicitudes de financiación y también a identificar posibles fuentes. Aquí es importante señalar que la legislación brasileña exige que todas las solicitudes de financiación externa que suponen endeudamiento necesiten pasar por un complejo trámite para recibir la autorización del ejecutivo federal (Comité de Financiación Externa) y del Senado (MENDES, 2008). Entre 2007 y 2013 el Estado obtuvo créditos del Banco Mundial, la Corporación Andina de Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Agencia Francesa de Desarrollo para 23 proyectos en áreas de movilidad urbana, gestión pública, infraestructura, desarrollo urbano y medio ambiente, entre otras, por valor de 4,5 billones de dólares (Spadale, 2013: 37).

Por último, la Asesoría de Cooperación Internacional se ocupa del “intercambio de políticas públicas y mejores prácticas; capacitación y formación”. En contraposición al énfasis en las relaciones políticas de las administraciones anteriores, la actual ha optado por dar a la cooperación un carácter netamente técnico.

La SSRI y sus asesorías colaboran bajo demanda con las demás secretarías de gobierno. Así, por ejemplo, mientras que algunas tienen amplia experiencia en la presentación de solicitudes de financiación internacional a agencias multilaterales, por lo que no requieren el auxilio de la SSRI, otras sí lo necesitan. Por otra parte, algunas secretarías de gobierno cuentan con su propio asesor de relaciones internacionales, de manera semejante a lo que ocurre a nivel federal, donde prácticamente todos los ministerios cuentan con órganos de relaciones internacionales, aunque su nivel de implicación

4 De hecho, en no pocas ocasiones los órganos de Relaciones Internacionales de gobiernos subnacionales latinoamericanos comenzaron como instancias de captación de préstamos y donaciones de agencias multilaterales. Es el caso, por ejemplo, de la Prefeitura Municipal de Porto Alegre (Salomón y Nunes, 2007).

varía bastante (las de Medio Ambiente, Educación, Cultura y Derechos Humanos son especialmente activas).

Socios, temas y actividades de cooperación internacional de Río de Janeiro

Como mencionamos, la SSRI define su cooperación internacional como intercambio de políticas públicas y mejores prácticas, capacitación y formación; definición que coincide con la de cooperación técnica (Gutiérrez, 2000) y con el núcleo de las actividades definidas como CSS tanto en el marco de la SEGIB como por la Agencia Brasileña de Cooperación. Pero la cooperación técnica es también el meollo de lo que conocemos como “cooperación descentralizada directa”: la cooperación entre gobiernos locales que no se canaliza a través de ONGD o de otros actores (Malé, 2009) en la que no necesariamente se establecen distinciones entre socios del Norte y del Sur.

Algunos gobiernos subnacionales brasileños, como por ejemplo el de Río Grande do Sul, han creado instancias específicas dentro de sus órganos de Relaciones Internacionales para gestionar actividades de CSS, pero no es el caso del gobierno de Río de Janeiro, donde la CSS no recibe tratamiento individualizado. Los interlocutores de Río de Janeiro en materia de cooperación técnica pueden ser tanto países en desarrollo como países desarrollados. No obstante, y dada la coincidencia de las filosofías de la CSS y la cooperación descentralizada directa, en la práctica todas las actividades de cooperación técnica promovidas por la Asesoría de Cooperación Internacional de la SSRI (y otras realizadas de manera independiente por las secretarías) con interlocutores de países en desarrollo pueden clasificarse como CSS.

De todos modos, los socios de cooperación técnica de Río de Janeiro son predominantemente del Norte. Desde 2007 hasta ahora el gobierno de Río de Janeiro ha firmado acuerdos de cooperación técnica o declaraciones de intenciones que abren la posibilidad de suscribirlos con Estados Unidos (USAID, Estado de Maryland, Estado de Pennsylvania), Alemania (estados de Hessen y de Renania del Norte-Westfalia), Francia (Ministerio de Ecología, Energía y Desarrollo Sustentable y Región de Bretaña) Italia (Ministerio del Interior, provincia de Toscana y ciudad de Milán), Corea del Sur (Provincia de Gyeongnam-do), Colombia (Municipio de Medellín), Canadá (provincia de Québec). Los interlocutores de RJ, pues, son variados y corresponden a distintos niveles de gobierno, aunque con un claro predominio de gobiernos intermedios de países desarrollados. A los acuerdos bilaterales con gobiernos subnacionales, nacionales o agencias de cooperación hay que sumar el ingreso reciente de Río de Janeiro (a partir de 2011 y en conexión con la Conferencia Intergubernamental de Río + 20) en cuatro asociaciones o redes internacionales de gobiernos subnacionales, una de carácter generalista (ORU-Fogar) y tres centradas en temáticas medioambientales: *Regions for Climate Action*, *nrg4SD (Network of Regional Governments for Sustainable Development)* y *The Climate Group*.

Las temáticas en las que se coopera o se prevé cooperar incluyen buena parte del espectro de competencias y políticas públicas de las que el gobierno es responsable. Entre ellas:

- 】 Educación: educación tecnológica; desarrollo de centros y polos tecnológicos, tecnologías de la información, formación profesional.
- 】 Energía: tecnologías de explotación de gas natural y petróleo, actividades científicas relacionadas.
- 】 Pesca: seguridad marítima, construcción de embarcaciones, técnicas pesqueras.
- 】 Seguridad: reducción de la violencia, intervención en áreas violentas, intercambio de información sobre criminalidad.
- 】 Transporte: transporte integrado, inclusión.
- 】 Turismo: turismo sustentable.
- 】 Urbanización: urbanización inclusiva.
- 】 Salud: atención de urgencias y emergencias.
- 】 Medio ambiente: capacitación en prevención de desastres naturales.
- 】 Comercio: promoción de PYMES.

A partir de las propias manifestaciones de los responsables de la SSRI y de otras dependencias del gobierno de RJ, identificamos algunas acciones de cooperación técnica especialmente destacables:

- 】 Fortalecimiento de la red de escuelas públicas: la Secretaría de Educación ha realizado esfuerzos por identificar buenas prácticas en los sistemas escolares de otros países (especialmente de aquellos con los que el Estado ya mantiene relaciones regulares) y traerlas a las escuelas de la red pública del Estado. Los convenios de cooperación técnica con el Estado de Maryland, la USAID, el gobierno francés y el gobierno español permiten la capacitación de profesores brasileños de lenguas y la implementación de escuelas bilingües en varias escuelas de enseñanza secundaria regular o de formación profesional del Estado. De Corea del Sur se intentan replicar una serie de buenas prácticas para mejorar el desempeño de los estudiantes en las áreas de ciencia y tecnología. En el acuerdo con Francia se prevé también el envío de profesores brasileños para enseñar portugués de Brasil en escuelas francesas. Es importante destacar que varios de los acuerdos de cooperación técnica complementan otros acuerdos clasificables como Ayuda Oficial para el Desarrollo, por ejemplo los que prevén la construcción de nuevas escuelas, para lo que se cuenta con fondos internacionales públicos, así como de empresas extranjeras instaladas en el Estado, como Chévron, Coca-Cola, Microsoft, Nissan o de Cámaras de Comercio (entre ellas las de Brasil-Francia, Brasil-Alemania y Brasil-Japón).
- 】 Urbanización integral e inclusiva: Aunque son varios los socios con los que se colabora en este terreno, la cooperación con el municipio de Medellín es probablemente el ejemplo más destacable de cooperación descentralizada

Sur-Sur en el que Río de Janeiro participa. A partir de problemáticas muy semejantes las dos partes han compartido experiencias y replicado mutuamente prácticas. Los proyectos de saneamiento, urbanización y cultura aplicados con éxito en Medellín han sido observados con atención e inspirado diversas acciones realizadas en las favelas de Río. Las misiones de cooperación técnica de Medellín contribuyeron directamente a la transferencia de prácticas, por ejemplo, la replicación de la biblioteca-parque de Medellín en la favela de Manguinhos en Río de Janeiro o el teleférico de Medellín, replicado en las favelas de Complejo del Alemán y Pavão-Pavãozinho.

- ▮ Seguridad pública: También en esta temática es destacable la cooperación técnica con de Medellín, cuyo Proyecto de Urbanización Integral fue un modelo importante para el establecimiento de las Unidades de Policía Pacificadora de Río de Janeiro. Por su parte, el Observatorio de Delitos de Bogotá inspiró a la Secretaría de Seguridad del Estado a implantar el Centro de Integrado Comando y Control para coordinar la vigilancia policial durante la Copa del Mundo de 2014. Por otra parte, a partir de acuerdos de cooperación técnica en formación de policías con Francia, Estados Unidos y el Reino Unido fueron enviados policías locales a realizar cursos en los países socios y también los socios enviaron instructores para organizar cursos en Río de Janeiro.
- ▮ Salud: es destacable la replicación, por parte de la provincia de Buenos Aires, de las Unidades de Pronto Atención (UPP) de Río de Janeiro, que no fue producto de un convenio de cooperación técnica sino del intercambio directo entre técnicos, donde delegaciones de técnicos bonaerenses visitaron Río de Janeiro y fueron asesorados por sus homólogos sobre cómo replicar esta práctica. De manera semejante, se “importó” de Cuba el modelo de atención primaria (médico de familia) pero de manera adaptada.

Algunas secretarías del gobierno han comenzado a buscar socios de cooperación técnica, especialmente aquellos en cuyas prácticas se tiene interés (es el caso de la Secretaría de Educación y también de la Secretaría de Desarrollo Regional, Agricultura y Pesca), pero en la mayoría de los casos los acuerdos de cooperación técnica y las acciones que derivan de ellos surgen de una manera mucho más ad hoc, a partir de contactos más bien circunstanciales. En particular, las misiones al exterior encabezadas por el gobernador y en las que participan empresarios del Estado y técnicos del gobierno suelen conducir a la firma de algunos acuerdos de cooperación técnica. Eso sin duda es positivo, pero parece dudoso que la lógica empresarial que domina esas giras coincida siempre con las necesidades de cooperación técnica del gobierno. Es bastante evidente que una planificación estratégica de las necesidades de cooperación técnica (y, por qué no, de la propia oferta potencial) daría mejores resultados. Los responsables de la SSRI son conscientes de ello y se han propuesto implantar un banco de datos sobre mejores prácticas internacionales en temas de interés del Estado (Spadale, 2013: 36).

Conclusión: posibilidades de articulación de la cooperación del Estado de Río de Janeiro con la agenda de política externa nacional

El Estado de Río de Janeiro pone en práctica la CSS ya que, como indicamos en este artículo, todas las acciones de cooperación técnica con interlocutores de países en desarrollo pueden considerarse CSS. En ese sentido, puede decirse que la agenda de cooperación de Río de Janeiro tiene ya cierta sintonía con el objetivo nacional de incrementar la CSS brasileña e incluir la dimensión subnacional, lo que ha quedado de manifiesto en los contactos entre la SSRI y las instancias federales responsables de la ejecución de la CSS (Agencia Brasileña de Cooperación) y de la articulación a nivel nacional de la cooperación descentralizada (Subdirección de Asuntos Federativos, Presidencia de la República)⁵.

Por otra parte, la cooperación técnica con países del sur de Río de Janeiro representa una parcela muy minoritaria de la cooperación practicada ya que, la mayor parte de la cooperación técnica de Río de Janeiro se hace con interlocutores del Norte y adoptando, en la mayoría de los casos, el rol de receptor. Además, buena parte de los acuerdos y acciones de cooperación técnica con interlocutores del Norte está vinculada a contribuciones financieras que siguen una clara lógica donante-receptor.

Una reorientación de la cooperación técnica de Río de Janeiro, en el sentido de aumentar significativamente el peso de CSS (sobre todo en la oferta), parece poco probable e incluso poco razonable porque exigiría muchos más medios que los actuales, tanto materiales como humanos. Sin una línea presupuestaria específica poco más puede hacerse, pero no parecen existir incentivos suficientes como para dar ese paso.

En España y en otros países europeos los gobiernos locales practican la cooperación al desarrollo (directamente o a través de ONGD) porque así lo ha exigido la ciudadanía. Sin las campañas y manifestaciones ciudadanas de la década de los noventa reclamando a los gobiernos de todos los niveles el aumento de los fondos destinados a la cooperación difícilmente existiría hoy la sofisticada estructura local (y multinivel) que funciona actualmente. Pero en la cooperación

5 Nos referimos a las reuniones que en el año 2011 los responsables de la SSRI mantuvieron con el director y otros responsables de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) y la Subdirección de Asuntos Federativos (SAF) poco antes del lanzamiento de las dos convocatorias de financiación federal de proyectos de cooperación descentralizada bilateral y trilateral ya mencionadas (a las que RJ no se presentó). En esos encuentros, los responsables de la SSRI recibieron informaciones generales sobre el funcionamiento de la ABC, su evolución y también sobre las perspectivas de crecimiento de iniciativas de apoyo a la cooperación descentralizada (tanto prestada como recibida) dentro de la ABC y la SAF. Por su parte, los representantes de la SSRI aprovecharon ese diálogo para indicar las áreas prioritarias en que podrían prestar, y sobre todo recibir, cooperación.

descentralizada Sur-Sur no se detecta estímulos semejantes. Ni en Río de Janeiro ni en el resto de Brasil (y hasta donde sabemos, en ningún otro país de América Latina) hay grupos de ciudadanos ni ONG exigiendo mayor solidaridad Sur-Sur a sus gobiernos. Siendo así, resulta perfectamente comprensible que el gobierno de Río de Janeiro y la SSRI continúen priorizando las acciones de cooperación técnica en beneficio de la mejora de las propias políticas públicas, como han hecho hasta ahora.

Lo que sí resultaría factible y ha sido ya mencionado como posibilidad por el actual responsable de la SSRI (Spadale, 2013: 36) es la opción intermedia de explotar las posibilidades que brinda la modalidad de cooperación triangular: obtener financiación de agencias de cooperación de países en desarrollo para ofrecer asesoría técnica a gobiernos locales del Sur en áreas (como salud y seguridad pública) en las que el Estado de RJ ha desarrollado prácticas que otros puedan tener interés en replicar. Es una opción poco onerosa y relativamente simple de implementar (exigiría solo la creación de un banco de datos con las buenas prácticas propias) y que podría contribuir a la política de construcción de imagen del Estado.

En síntesis, y respondiendo a la pregunta inicial, el examen de la cooperación internacional practicada por Río de Janeiro muestra que se trata, ante todo, de una herramienta para el propio desarrollo. En ese sentido, sigue una lógica diferente que la que impulsa la CSS nacional, donde el prestigio y el liderazgo desempeñan sin duda un papel importante. Ello no significa que las dos lógicas sean incompatibles. Las iniciativas de articulación multinivel ya puestas en marcha por el gobierno federal y el desarrollo de la cooperación triangular a nivel subnacional son vías abiertas y con amplio margen de perfeccionamiento.

Bibliografía

- BARCELOS PARRERA, J. (2012): *A ação externa das unidades subnacionais. Um estudo da atuação internacional do estado do Rio de Janeiro*, monografía, bacharelado em Relações Internacionais, Centro Universitário La Salle, Río de Janeiro.
- GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (2008): Secretaria da Casa Civil. Regimento interno.
- GUTIÉRREZ, J. (2000): "Cooperación técnica", en C. Pérez de Armiño (org.), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Icaria, Barcelona.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) (2013): *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2010*, 2ª ed., IPEA, Brasília.
- MALÉ, J. P. (2009): *Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la cooperación descentralizada pública*, Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL, Ayuntamiento de Vitoria Gasteiz.

- MENDES, A. C. (2008): *Captação de recursos externos por unidades subnacionais no Brasil pós Constituição Federal de 1988*, trabajo final del grado en Relaciones Internacionales, Río de Janeiro, PUC-Rio.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES (FRANCIA) y AGENCIA BRASILEÑA DE COOPERACIÓN (2011): *Edital de convocação para projetos franco-brasileiros de cooperação descentralizada trilateral em benefício do Haiti e do continente africano*.
- PAQUIN, S. (2004): *Paradiplomatie et relations internationales*, Presses interuniversitaires européennes, Bruselas.
- SALOMÓN, M. (2012): “Em que medida a Cooperação Descentralizada pode ser integrada na dimensão Sul-Sul da Política Externa Brasileira?”, *Mural Internacional*, vol. 3, pp. 9-15.
- (2011): “Paradiplomacy in the developing world: the case of Brazil”, en M. Amen et al. (orgs.), *Cities and Global Governance. New sites for International Relations*, Ashgate, Londres, pp. 45-68.
- SPADALE, P. (2013): “Relações Inter(sub)nacionais: O caso do Estado do Rio de Janeiro”, en J. Marovitch y Pedro B.A. Dallari (orgs.), *Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios do Brasil*, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, pp. 28-39.
- SUBSECRETARIA DE ASSUNTOS FEDERATIVOS y AGENCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (2012): *Programa de Cooperação Técnica Descentralizada Sul-Sul*.
- SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (SEGIB) (2008-2014): *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*.
- SOARES DE LIMA, M. R. (2005): “A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48 (1), pp. 24-59.