
LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS BRASILEÑOS COMO ACTORES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

MÓNICA SALOMÓN*

PALABRAS CLAVE

Brasil; gobiernos subnacionales; cooperación descentralizada; cooperación política; política exterior

RESUMEN

En el artículo se presenta una panorámica de la cooperación internacional de los gobiernos subnacionales (municipales y estatales) brasileños. En los últimos años ha tenido lugar un considerable incremento de la oferta bilateral y multilateral de cooperación y los gobiernos brasileños se han mostrado muy receptivos hacia ella. Se resalta el papel del gobierno central en la conceptualización de la cooperación descentralizada como estrategia de desarrollo y como dimensión de la política exterior nacional, en la creación de estructuras de apoyo a los gobiernos subnacionales y, en general, en su activismo en numerosos foros y mecanismos existentes.

* Mónica SALOMÓN es Profesora e investigadora del Instituto de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro. El presente artículo es uno de los resultados del proyecto de investigación "Expansão, Renovação e Fragmentação das Agendas e Atores de Política Externa" financiado por el Ministerio de Ciência e Tecnologia de Brasil, Conselho Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento (CNPq), CT Infra / CT Verde Amarelo nº 29 / 2006, Programa Renato Archer de Apoio à pesquisa em Relações Internacionais. Monica-Salomon@puc-rio.br

ABSTRACT

This article presents an outlook of Brazilian Subnational (state and municipal) Governments' international development cooperation. During the last years there has been a considerable increase of bilateral and multilateral cooperation supply, to which Brazilian governments have been very receptive. It is highlighted the role of central government in the conceptualisation of the decentralised cooperation as a development strategy and a dimension of the foreign policy, as well as in the creation of support structures to the subnational governments and, basically, in its activism in several fora and existing mechanisms.

RESUMO

O artigo apresenta um panorama da cooperação internacional dos governos subnacionais (municipais e estaduais) brasileiros. Nos últimos anos houve um considerável aumento da oferta bilateral e multilateral de cooperação e os governos brasileiros se mostraram muito receptivos a ela. Ressalta-se o papel do governo central na conceituação da cooperação descentralizada como estratégia de desenvolvimento e como dimensão da política externa nacional, na criação de estruturas de apoio aos governos subnacionais e, em geral, em seu ativismo nos numerosos foros e mecanismos existentes.

Introducción

La participación de los municipios y estados federados brasileños en el sistema internacional de cooperación al desarrollo y en las distintas modalidades de cooperación política transnacional se ha incrementado notablemente en los últimos años y, sobre todo, está experimentando transformaciones importantes. Ello se deriva en parte del propio dinamismo observable en el ámbito de la cooperación entre y con gobiernos subnacionales a nivel mundial y en parte de la voluntad política de los principales actores brasileños implicados: gobierno central y gobiernos de estados y municipios. Es patente, en efecto, que en los tres niveles de gobierno se están intentando aprovechar mejor las oportunidades que brinda la cooperación internacional, elaborando estrategias de actuación más definidas que en el pasado y sistematizando acciones hasta el momento dispersas.

La creación del Comité Gestor Binacional Brasil-Francia de Cooperación Descentralizada en 2005; la inclusión, en 2007 y 2008, de cláusulas que reglamentan la cooperación descentralizada en los acuerdos de cooperación bilaterales Brasil-Italia y Brasil-Francia y el reforzamiento de los canales de contacto entre el gobierno central (presidencia y Ministerio de Relaciones Exteriores) con estados y municipios para dialogar sobre las posibilidades de actuación internacional de los gobiernos subnacionales son hechos que ilustran el cambio de actitud del gobierno central brasileño y la voluntad política del gobierno Lula de impulsar la cooperación descentralizada como estrategia de desarrollo nacional. A nivel subnacional, el considerable incremento de estructuras institucionales dedicadas a la coordinación de actividades internacionales en numerosas administraciones estatales y municipales brasileñas y el protagonismo del sector de la cooperación en esas estructuras, reflejan también la toma de conciencia de las autoridades locales acerca de la necesidad de coordinar mejor actividades tradicionalmente dispersas entre los diferentes órganos de la administración. Por otra parte, la celebración de algunos importantes eventos internacionales con la colaboración de todos los niveles de la administración del Estado, entre ellos el Encuentro Internacional de Metrópolis de América Latina y el Caribe, en diciembre de 2007 en Belo Horizonte, o la Conferencia Mundial sobre Desarrollo de Ciudades, en febrero de 2008 en Porto Alegre, dan la pauta del interés generalizado que hay por la cuestión de la cooperación internacional subnacional como motor del desarrollo local. Pero lo novedoso, insistimos, no es tanto la existencia de actividades de cooperación descentralizada, que ya venían desarrollándose desde hace mucho tiempo sino, sobre todo, la consciencia, por parte de los principales actores implicados, de que esas actividades forman parte de un sector que conviene repensar y activar.

El incremento de la oferta de cooperación

Brasil, como país, participa en el sistema internacional de cooperación al desarrollo tanto en calidad de receptor como —en menor medida pero de forma creciente— de donante. Los gobiernos subnacionales brasileños, en cambio, son fundamentalmente receptores de cooperación al desarrollo, aunque algunos de ellos han tenido un papel activo en la divulgación internacional de sus prácticas de gestión urbana (una modalidad de cooperación en alza). Las razones son evidentes: los gobiernos subnacionales brasileños no cuentan ni con recursos ni con capacidades como para ofertar cooperación y tampoco hay, como en las ciudades y regiones del Norte, demandas en ese sentido de la sociedad civil organizada. Así, pues, el estímulo principal a la participación

de los estados y municipios brasileños en las distintas modalidades de cooperación internacional es el crecimiento de la oferta de cooperación dirigida a las administraciones subnacionales brasileñas por parte de diversos actores.

Dentro de esa oferta se destaca la oferta horizontal de cooperación descentralizada bilateral, es decir, la de gobiernos municipales y regionales a título individual (en ocasiones en asociación con el gobierno central del país donante o con otros gobiernos municipales y/o regionales), que cooperan, preferentemente, con gobiernos del mismo nivel. Los principales socios de los estados y municipios brasileños en materia de cooperación son los gobiernos subnacionales de Italia, España, Francia, Alemania, Portugal, Argentina, Estados Unidos, Canadá, China y Japón¹. Nótese que entre ellos se cuentan los gobiernos europeos más activos en el desarrollo de prácticas de cooperación descentralizada: los gobiernos no centrales del Sur de Europa que forman parte del “arco latino” (España, Italia, Francia). El hecho de que, por razones históricas y culturales, los países del sur de Europa son socios tradicionales de Brasil ha favorecido especialmente el incremento del volumen de cooperación ofertado por comunidades autónomas españolas, departamentos franceses, ciudades y regiones italianas, etc., a las administraciones no centrales brasileñas, sus socios naturales.

En los casos de Francia e Italia es especialmente destacable el decidido apoyo de los respectivos gobiernos centrales al desarrollo de la cooperación descentralizada con Brasil, que, con la implicación de actores situados en diversos niveles de gobierno, se está convirtiendo, más bien, en una “cooperación multinivel”. Con ambos países se han celebrado en los últimos años sendos encuentros binacionales de cooperación descentralizada (con Italia en 2005 y 2007; con Francia en 2006 y 2007) con la participación de representantes de los tres niveles de gobierno (municipal, estatal y central) además de otros actores de la sociedad civil. Los tres niveles de gobierno participan también en el Comité Gestor Binacional de la Cooperación Descentralizada Francia-Brasil, instaurado en 2006. Además, los tres gobiernos centrales implicados se han tomado el trabajo de incluir, en los acuerdos bilaterales de cooperación (Brasil-Italia y Brasil-Francia) protocolos que regulan la cooperación descentralizada².

1. Ver: SUBCHEFIA DE ASSUNTOS FEDERATIVOS, “Apresentação para os operadores” (documento de trabajo), Primeira Reunião com os Operadores Estaduais sobre o tema “Cooperação Internacional Federativa: Instrumentos e Desafios”, Brasília, 12 de febrero de 2004.

2. Ver: MINISTERIO DE RELAÇÕES EXTERIORES, DIVISÃO DE ATOS INTERNACIONAIS, “Protocolo adicional ao acordo básico de cooperação técnica entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Italiana sobre Cooperação Descentralizada”, Roma, 17 de octubre de 2007 y “Protocolo adicional ao acordo-quadro de cooperação entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Francesa sobre a Cooperação Descentralizada”, São Jorge do Oiapoque, 12 de febrero de 2008.

La cooperación con Portugal está más centrada en los hermanamientos, fundamentalmente entre municipios. También son muy numerosos los vínculos de hermanamientos de provincias y municipios chinos y japoneses con estados y municipios brasileños y, contra lo que suele ocurrir con ese tipo de relaciones, suelen funcionar bien.

Por otra parte, también hay cada vez una mayor oferta de cooperación dirigida a los gobiernos no centrales brasileños por parte de agencias nacionales de cooperación (la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Agencia Canadiense de Cooperación para el Desarrollo, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) o la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional, entre otras). Ello tiene que ver no sólo con la convicción generalizada de que la cooperación descentralizada es más eficaz que la tradicional (convicción traducida en ocasiones en una decidida política de apoyo por parte de algunos gobiernos centrales a la cooperación descentralizada de las propias administraciones subnacionales, como es el caso del gobierno francés o el del italiano), por lo que merece la pena asignar los recursos a las administraciones más directamente implicadas en la implementación de los proyectos, sino también con la enorme asimetría en la distribución de renta de los estados brasileños, que lleva a concentrar las acciones en los estados donde se encuentran las principales bolsas de pobreza del país, los del Norte y Nordeste .

También ha crecido la oferta de recursos financieros y técnicos por parte de las agencias multilaterales de desarrollo como el Banco Mundial, el FMI o el BID a los gobiernos subnacionales brasileños. Cuando, a principios de los años noventa, las agencias multilaterales empezaron a negociar préstamos y acuerdos de cooperación directamente con los gobiernos subnacionales implicados y a elaborar estrategias cada vez más centradas en el refuerzo económico y técnico de las administraciones no centrales³ algunos gobiernos subnacionales brasileños (entre los estatales, el de Río Grande do Sul y el de Minas Gerais y, entre los municipales, los de São Paulo y Porto Alegre) aprovecharon la oportunidad que se les ofrecía para aumentar sus recursos de desarrollo local y constituyeron eficaces equipos especializados en la elaboración de proyectos y la negociación con las agencias internacionales. En los últimos años, y, en buena medida, a partir del creciente compromiso de las agencias multilaterales de desarrollo con la lucha contra la pobreza y los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas, el foco en las administraciones

3. Ver: BANCO MUNDIAL, "Ciudades en transición", Estrategia del Banco Mundial para los gobiernos urbanos y locales, Washington, 2000.

subnacionales —consideradas como unos socios más eficaces en la aplicación de los programas que la administración central— no ha hecho sino aumentar. Así, el 70% del último paquete de préstamos del Banco Mundial a Brasil (aprobado en mayo de 2008) está destinado a los gobiernos de los estados de Minas Gerais y São Paulo.⁴ Hay que señalar, no obstante, que el gobierno central brasileño impone límites bastante estrictos al endeudamiento internacional de los gobiernos subnacionales, dado que, como es obvio, las deudas de éstos cuentan en el cálculo del endeudamiento nacional. Así, la Ley de Responsabilidad Fiscal aprobada en 2001⁵ limita la capacidad de endeudamiento de estados y municipios a 1,2 veces su presupuesto anual y una norma del Ministerio de Planificación promulgada en 2006 prohíbe solicitar préstamos internacionales con garantía de la Unión a los municipios de menos de 100.000 habitantes⁶. Se quiere evitar con ello que se repitan situaciones como la acaecida en 1999, cuando el gobernador del estado de Minas Gerais (y ex Presidente de la República), Itamar Franco, anunció una moratoria en el pago de la deuda externa del estado y desencadenó una crisis a nivel nacional.

En los últimos años han experimentado un desarrollo notorio las distintas modalidades de cooperación en red entre entidades subnacionales (sobre todo municipios). Aunque en ocasiones el motor de las redes son los propios gobiernos subnacionales, en la mayoría de los casos se trata bien de iniciativas de otros agentes, nacionales o supranacionales, o bien de iniciativas multinivel. Así, por ejemplo, el programa de cooperación descentralizada en red “100 proyectos para 100 ciudades Italia-Brasil”⁷ es promovido, del lado italiano, por los gobiernos locales (la ciudad de Turín como representante de la Asociación Nacional de Municipios Italianos y la provincia de la Spezia como representante de la Unión de Provincias Italianas) y, del lado brasileño, por el gobierno central (Presidencia de la República, Ministerio de las Ciudades y Agencia Brasileña de Cooperación). Y mientras que hay proyectos y redes temáticas del programa (que opera como “programa contenedor”) coordinados por autoridades locales y regionales de ambos lados (también por ONGs), otros son coordinados por instancias del gobierno central brasileño. Así, por ejemplo, el Ministerio de las Ciudades tiene a su cargo el eje temático de “saneamiento básico”.

4. Ver: O GLOBO, “BIRD aprova maior pacote de empréstimos já feitos ao Brasil num só dia”, 1/5/2008.

5. Ver: PRESIDENCIA DA REPUBLICA, CASA CIVIL, SUBCHEFIA DE ASSUNTOS JURIDICOS, Lei complementar nº 101, “Lei de responsabilidade fiscal”, 4/5/2001.

6. Ver: MINISTERIO DE PLANEJAMENTO, COMISSÃO DE FINANCIAMENTOS EXTERNOS, Resolução nº 294 de 18 de setembro de 2006.

7. Ver: <http://www.progetto100citta.it>

Sin lugar a dudas, la principal responsable del desarrollo de la cooperación descentralizada en red en América Latina es la Unión Europea, a través del programa birregional Urb-AI, actualmente en su tercera fase. Lanzado en 1995, el programa presta apoyo a la cooperación de gobiernos subnacionales de la Unión Europea y América Latina a través de la formación de redes temáticas (en torno a las principales políticas urbanas) en las que se ponen en marcha diversos proyectos, siempre multilaterales, con varios participantes europeos y latinoamericanos. Los proyectos están financiados en parte por la Comisión Europea y en parte por los propios participantes, pero son los gobiernos locales participantes en exclusiva quienes los proponen, gestionan e implementan. Se considera que la puesta en marcha de Urb-AI ha supuesto un cambio cualitativo en la cooperación descentralizada pública, entre otras cosas por sus innovadores mecanismos de identificación y formulación de proyectos comunes dentro de cada red⁸. Tampoco son despreciables los aspectos cuantitativos del impacto de Urb-AI. Se calcula, en efecto, que el 75% de las experiencias de cooperación en red de las ciudades latinoamericanas tienen que ver con la participación en las trece redes de Urb-AI⁹. Los gobiernos municipales brasileños han participado en todas las redes temáticas, han coordinado numerosos proyectos y también dos redes temáticas: la Red 9, sobre Financiación local y presupuesto participativo (a cargo de Porto Alegre) y la Red 10, sobre Lucha contra la pobreza urbana (a cargo de São Paulo).

Asimismo, ha crecido enormemente en los últimos años la oferta de cooperación multilateral a través de diversas redes transnacionales impulsadas desde los propios gobiernos subnacionales y, en particular, por los gobiernos municipales, que participan en redes en una medida mucho mayor que los de nivel intermedio¹⁰. En ese sentido, llama la atención la rapidez con que los gobiernos subnacionales brasileños han pasado de una situación de marginación en los debates e instituciones del movimiento municipalista internacional a asumir papeles protagonistas en el mismo, adhiriendo a diversas redes subnacionales

8. Ver: MALÉ, Jean Pierre: *Especificidades de la cooperación descentralizada pública: actores, contenidos y modelos*, Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AI, Montevideo, 2006, p. 9.

9. Ver: JAKOBSEN, Kjeld, BATISTA, Sinoel y EVANGELISTA, Ana Carolina: *La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada*, Estudios de Investigación, n° 3, 2008, Montevideo, Observatorio de la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina, p. 103.

10. Ello se debe a varios factores, entre ellos la mayor homogeneidad de la estructura institucional y competencias de los gobiernos municipales con respecto a los intermedios, que lleva a su vez a una mayor homogeneidad de la agenda y facilita la cooperación. También hay que tener en cuenta el papel del movimiento municipal internacional, que ha impulsado mucho la cooperación internacional en red de sus miembros y del que no existe un equivalente para las regiones. Sobre la participación en redes de las ciudades y regiones latinoamericanas y europeas, ver: SARRAUTE SAINZ, Santiago: "Análisis de los partenariados de Cooperación Descentralizada de los gobiernos regionales de América Latina y la Unión Europea", *Anuario de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina*, Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea 2007-América Latina, Montevideo, 2008, pp. 52-63.

transnacionales e incluso impulsando la creación de algunas de ellas. Así, por ejemplo, es destacable el papel de los gobiernos subnacionales brasileños en Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), la asociación mundial de ciudades creada en 2004 a partir de la fusión de las dos grandes asociaciones existentes hasta entonces (rivales durante la Guerra Fría), la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) y la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU) y que promueve la descentralización y la visibilidad internacional de los gobiernos locales¹¹. La alcaldesa de São Paulo, Marta Suplicy, formó parte de la presidencia tripartita de la organización en su primer período de gestión. Los gobiernos subnacionales brasileños son muy activos también en FLACMA, la Federación Latino Americana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (antes sección latinoamericana de IULA, ahora de CGLU) y varias ciudades brasileñas son socias activas de Metrópolis (la asociación mundial de ciudades con más de un millón de habitantes). São Paulo ocupa la vicepresidencia de su Secretaría Regional para América del Sur y el Caribe.

En el marco del proceso de integración regional del MERCOSUR, algunos gobiernos locales brasileños de izquierda o centroizquierda, encabezados por el de Porto Alegre (entonces gobernado por el Partido de los Trabajadores), impulsaron, inspirándose en la red europea Eurociudades, la creación de una red similar: Mercociudades. Establecida en 1995, cuatro años después de la firma del Tratado de Asunción que dio origen al MERCOSUR, Mercociudades¹² fue creada con un doble propósito: conseguir para los gobiernos locales una mayor participación en el proceso de integración e institucionalizar una instancia de cooperación técnica, de intercambio de experiencias y de fomento de iniciativas de actuación comunes. Pese al ritmo desigual de desarrollo del MERCOSUR, en ambos terrenos se registraron avances significativos. Además de estimular el diálogo e iniciativas comunes en materia de desarrollo urbano de sus miembros —unas 180 ciudades en la actualidad— los gobiernos de las ciudades del MERCOSUR consiguieron, para ellas mismas y para los gobiernos intermedios, un órgano de representación de las autoridades locales en el MERCOSUR, el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos, que empezó a funcionar en enero de 2007.

Asimismo, el MERCOSUR ha dado mayor impulso a la cooperación transfronteriza de regiones y municipios brasileños con sus homólogos argentinos

11. Ver: SALOMÓN, Mónica y SÁNCHEZ CANO, Javier: "The role of the UN system in the political articulation of local authorities as a global actor", contribución presentada a la Sixth Pan-European International Relations Conference, Turín, Italia, septiembre de 2007.

12. <http://www.mercociudades.org>

y uruguayos. De entre los esquemas de cooperación existentes se destaca el acuerdo entre CRECENEA (Comisión Regional de Comercio Exterior del Norte Argentino), formado por las provincias argentinas de Corrientes, Chaco, Formosa, Misiones, Entre Ríos y Santa Fé) y CODESUL (Consejo de Desarrollo del Sur del Brasil) en el que participan los estados de Río Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná y Mato Grosso do Sul, cuyas áreas de actuación prioritaria son el desarrollo del comercio exterior, las inversiones en el área fronteriza y el impulso a las obras de infraestructura.

Entre las redes con objetivos más puntuales en las que se registra una participación destacada de los gobiernos subnacionales brasileños podemos citar a la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras, al Centro Internacional de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) —con foco en la planificación estratégica urbana y que ha exportado el “modelo Barcelona” de plan estratégico a varias ciudades brasileñas— o el Consejo Internacional para las Iniciativas Medioambientales Locales (ICLEI). La “red FAL” (Foro de Autoridades Locales para la Inclusión Social) fue creada por la alcaldía de Porto Alegre en 2001, primero como un evento paralelo al Foro Social Mundial y luego, a partir de 2005, como una red permanente de discusión e intercambio de experiencias sobre problemáticas globales vinculadas a la lucha contra la exclusión social (pobreza, violación de derechos humanos, injusticias sociales).

Cabe destacar, por último, el estímulo que desde algunas instancias de Naciones Unidas especialmente implicadas en cuestiones urbanas (principalmente el Programa Hábitat pero también, por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD) se ha dado al intercambio de experiencias o “mejores prácticas”. Concursos, ferias y bancos de datos permiten que los gobiernos locales divulguen, conozcan y puedan aplicar experiencias exitosas de gestión y desarrollo urbano y regional. Varios gobiernos municipales y estatales brasileños —empezando por Porto Alegre, que usó ese mecanismo para propagar internacionalmente su “presupuesto participativo”— han participado en los concursos y han divulgado sus buenas prácticas a través de esas plataformas.

El impulso del gobierno central a la “cooperación internacional federativa”

Como ya hemos señalado, el gobierno Lula ha apostado decididamente por el activismo internacional de los gobiernos subnacionales en sus diferentes dimensiones: promoción comercial, captación de inversiones y cooperación internacional.

Esa buena disposición es un dato innegable y se manifiesta no sólo en declaraciones y manifestaciones públicas de distintos responsables de la política exterior brasileña sino también de diversas maneras prácticas: en el reforzamiento de estructuras ya existentes de coordinación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, en la creación de nuevos canales o en la puesta a disposición del *savoir faire* del cuerpo diplomático brasileño para las actividades exteriores de los gobiernos subnacionales.

Aunque en comparación con las administraciones anteriores la postura de la actual administración Lula supone un salto cualitativo importante, no puede hablarse tampoco de un cambio abrupto, sino más bien de un proceso gradual, en el que paulatinamente y en el plazo de unos veinte años se pasó del recelo e indiferencia a la aceptación y, posteriormente, a la valorización de la acción exterior subnacional¹³.

En parte, la situación actual es producto de un proceso paulatino de acomodación a nuevas realidades y nuevas demandas de participación en política exterior. Pero, fundamentalmente, el impulso de la administración Lula a la cooperación internacional de los gobiernos subnacionales brasileños se explica por su encaje en la política de desarrollo nacional y por el carácter prioritario que tiene en esa política la lucha contra la pobreza¹⁴.

Asimismo, el impulso a la dimensión subnacional de la cooperación está también relacionado con una de las prioridades de la política exterior del gobierno Lula: la cooperación Sur-Sur. Ello explica la importancia —al menos en el papel— que se le ha dado a la dimensión local en foros de cooperación como IBSA (India, Brasil, África del Sur), donde en enero de 2008 se estableció un Foro de Gobernanza Local para estimular la cooperación de los gobiernos subnacionales de los tres participantes.

Los primeros pasos para la aceptación de la cooperación internacional de los gobiernos subnacionales como parte integrante de la política exterior brasileña los dio el Ministerio de Relaciones Exteriores (el *Itamaraty*) a mediados de la década de los noventa. En 1995, al comienzo de la gestión de Fernando Henrique Cardoso, los diplomáticos brasileños introdujeron en su discurso el

13. Ver: NUNES, Carmen J. da Silva: *A paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul*. Disertación de Maestría. Programa de Maestría em Relaciones Internacionais. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005.

14. Ver: MINISTÉRIO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, Plano Plurianual 2004-2007 "Um Brasil para todos: crescimento sustentável, emprego e inclusão social" y Plano Plurianual 2008-2011 "Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade".

concepto de “diplomacia federativa”¹⁵, con el que se pasó a dar legitimidad a la actuación internacional de los gobiernos subnacionales brasileños en su búsqueda de oportunidades de negocios y de cooperación. Según las aclaraciones de los diplomáticos responsables de desarrollar el concepto, con diplomacia federativa se entiende no sólo el impulso a la actuación internacional a título individual de los gobiernos subnacionales brasileños sino también su participación —canalizando demandas de gobiernos no centrales— en el proceso decisorio de la política exterior central¹⁶. Hay que decir, sin embargo, que por el momento la segunda dimensión no ha abandonado el plano de la retórica. Posteriormente, y ya con el gobierno Lula, se introdujo el concepto de “cooperación internacional federativa”, equivalente a cooperación descentralizada y considerado una dimensión importante de la diplomacia federativa.

También las estructuras de vinculación del gobierno central y los gobiernos subnacionales para potenciar la actuación internacional de éstos se crearon durante la gestión de FHC y se consolidaron en la actual. En el Itamaraty se creó en 1997 una Asesoría de Asuntos Federativos, de la que pasaron a depender las oficinas de representación del MRE en distintos estados brasileños que se fueron inaugurando a partir de 1995, comenzando por el Escritorio de Representación del Ministerio de Relaciones Exteriores en Río Grande do Sul, “Eresul”. En 2003, ya con el gobierno Lula, la Asesoría amplió su ámbito de actuación a las relaciones con el parlamento, pasando a denominarse Asesoría de Asuntos Federativos y Parlamentarios y experimentando una notoria revitalización. Además de participar en todos los eventos relevantes de los últimos años (encuentros de cooperación descentralizada franco-brasileños y franco-italianos, conferencia regional de Metrópolis, Conferencia de Desarrollo de las Ciudades, etc.), la AFEPA ha organizado algunos eventos importantes, entre ellos la “Primera Reunión de Operadores estatales sobre Cooperación internacional Federativa” (febrero de 2004), el “Seminario de Coordinación Federativa para la Promoción de las Exportaciones” (noviembre de 2004) y el “Primer Encuentro de Negociaciones Internacionales de Estados y Municipios” (Brasilia, agosto de 2006).

15. Ver: LAMPREIA, Luiz Felipe: *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*, Lacerda editores, Rio de Janeiro, 1999; BOGÉA, Antenor: *A diplomacia federativa: do papel internacional e das atividades externas das unidades federativas nos Estados nacionais*. Tesis, XLII Curso de Altos Estudos, Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, 2001.

16. Ver: LOPES PEREIRA, José Alexandre: “O federalismo na diplomacia brasileira. Os interesses do Itamaraty na ação exterior de governos subnacionais”, *Cena Internacional*, vol. 6, nº 2, 2004, pp. 144-159.

Si el mecanismo de vinculación específica Itamaraty-gobiernos subnacionales está siendo reforzado, en cambio no puede decirse lo mismo de la instancia institucional de la que cabría esperar un papel relevante en la coordinación de la cooperación descentralizada: la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), también dependiente del Itamaraty. Resulta llamativo, en efecto, que la división de la ABC que se ocupaba de la cooperación descentralizada se haya eliminado con ocasión de la reestructuración de la agencia, en 2006. De todos modos, la ABC presta cierto apoyo a las actividades de cooperación de los gobiernos subnacionales brasileños, por ejemplo impartiendo cursos de formación en el diseño de proyectos para solicitar recursos a las agencias multilaterales y evaluando los proyectos de cooperación técnica que le someten en ocasiones los gobiernos subnacionales.

Además de las estructuras que se ocupan de la diplomacia federativa dentro del Itamaraty existe, vinculada directamente a la Presidencia de la República, la Subdirección de Asuntos Federativos (SAF), creada en 2003, y que alberga una Asesoría de Cooperación Internacional Federativa (ACIF), específicamente encargada de la promoción y coordinación de la cooperación descentralizada. La SAF, sola o en coordinación con la AFEPA, ha estado por detrás de todas las manifestaciones de interés del gobierno central por las actividades de cooperación internacional de los municipios y estados brasileños y ha intentado promover —hasta ahora sin mucho éxito— la circulación de información sobre actuaciones y oportunidades de cooperación entre los propios gobiernos subnacionales. Asimismo, desde su creación, la SAF participa activamente en la Red Interamericana de Alto Nivel sobre Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana (RIAD), un foro de discusión de los gobiernos centrales de los países miembros de la OEA sobre políticas de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales. Significativamente, por último (e ilustrando el marcado enfoque *top-down* que por el momento es una de las características más marcadas de la cooperación descentralizada en Brasil), la SAF es también responsable de la coordinación nacional del nuevo órgano de representación de los gobiernos municipales e intermedios del MERCOSUR, el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos¹⁷.

17. Los gobiernos centrales de los países miembros de MERCOSUR tienen plena libertad para designar el coordinador nacional del foro. Nótese que, si Argentina y Paraguay escogieron también representantes del gobierno central (Ministerios de Exteriores) para esa función, Uruguay y Venezuela, en cambio, han nombrado a representantes de los gobiernos locales.

Las estructuras de cooperación internacional en los gobiernos subnacionales

Buena parte de los 27 gobiernos de los estados federados y unos 30 gobiernos municipales de ciudades grandes o medias cuentan con algún tipo de estructura de coordinación o de asesoría de relaciones internacionales¹⁸. Algunas de ellas están dedicadas exclusivamente a la promoción comercial, sobre todo en el caso de los gobiernos estatales, pero en general se ocupan también de la coordinación de las acciones de cooperación técnica y política y, en no pocos casos, de la coordinación de captación de recursos de agencias públicas internacionales.

Aunque, siguiendo la pauta mundial, los estados brasileños precedieron a las ciudades en la creación de estructuras y estrategias paradiplomáticas, inauguradas por los estados de Río de Janeiro en 1983 y el de Río Grande do Sul en 1987, en los últimos tres años se ha detectado un auténtico *boom* en la aparición de nuevos órganos municipales de relaciones internacionales¹⁹ como respuesta al crecimiento de la oferta de cooperación y a los estímulos del gobierno central al desarrollo de la diplomacia federativa en general y, como parte de ella, a la dimensión de cooperación.

Otra característica llamativa es la concentración geográfica de los gobiernos subnacionales brasileños internacionalmente más activos en materia de cooperación, es decir, aquellos que cuentan con algún tipo de estructura institucional y con una estrategia definida de cooperación internacional. Casi todos ellos, en efecto, están localizados en el eje sur-sudeste del país, que concentra el grueso de la actividad económica. Entre ellos se destacan el de Río de Janeiro (el primer gobierno brasileño que contó con una estructura paradiplomática), y el de Río Grande do Sul, que tiene una estructura bastante desarrollada, pero en la que la cooperación ocupa una posición menor frente a la promoción comercial y captación de inversiones privadas. Las alcaldías de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre y Curitiba, todas ellas situadas en las regiones sur-sudeste, están también entre las más activas y de trayectoria más larga. En los últimos años, sin embargo, varios estados y municipios nortescos se han vuelto internacionalmente muy activos, tanto en la dimensión de la promoción comercial como en la de cooperación. La ciudad de Salvador de

18. Ver BRIGAGÃO, Clovis: *Relações Internacionais Federativas no Brasil: Estados e Municípios*, Gramma, Rio de Janeiro, 2005; RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles, *Globalização e novos atores. As cidades brasileiras e o desenvolvimento da paradiplomacia*, Disertación de Maestría, Programa de posgraduación en administración, Salvador, Universidade Federal da Bahia, 2008.

19. Ver RIBEIRO, *op. cit.*

Bahía, que inauguró su oficina de relaciones internacionales en 2005, cuenta con una de las estructuras paradiplomáticas de mayores dimensiones en Brasil. La actividad internacional del estado de Ceará, también en el nordeste, ha llamado la atención por su dinamismo y por los éxitos cosechados tanto en el plano comercial como en el de la cooperación²⁰. Los estados y municipios del nordeste están pues dejando de ser receptores de cooperación meramente pasivos y desarrollando estrategias más activas de cooperación y captación de recursos, e inclusive ofreciendo cooperación técnica.

Consideraciones finales

En esta contribución hemos intentado presentar una visión panorámica de la cooperación internacional de los estados y municipios brasileños, resaltando el gran dinamismo que presenta en estos últimos años. Los vínculos con los socios bilaterales de la cooperación se han fortalecido y han surgido numerosas oportunidades nuevas, sobre todo a través de los variados mecanismos de cooperación en red. Hemos destacado también el papel del gobierno central brasileño, que ha impulsado el desarrollo de los vínculos de cooperación como parte de la política exterior brasileña y también una reflexión global sobre el tema. Por el momento el papel predominante de las estructuras del gobierno central en el impulso a la cooperación descentralizada ha tenido resultados positivos: ha fomentado el desarrollo institucional de las estructuras paradiplomáticas y no ha coartado ninguna iniciativa individual.

Como es obvio, al tratarse de un fenómeno en plena efervescencia, existen diversos desafíos que deberían ser superados a corto plazo para optimizar las posibilidades que brinda la cooperación internacional a los gobiernos subnacionales brasileños. Un primer desafío es el de crear o fortalecer las estructuras institucionales dentro de las unidades subnacionales. Aunque el gobierno central (AFEPA y SAF) puede prestar cierto apoyo, en lo esencial ello depende de cada gobierno subnacional. Resulta interesante, en ese sentido, que son varios los gobiernos subnacionales (entre ellos la alcaldía de São Paulo y el gobierno del Estado de Río de Janeiro) que han designado a diplomáticos de carrera para ocupar el puesto principal del órgano dedicado a las Relaciones Internacionales. También es detectable —y muy positiva para las actividades de cooperación— la presencia creciente en los equipos de personas con formación

20. Ver SOMBRA SARAIVA, Flávio: “À busca de um novo paradigma: política exterior, comércio exterior e federalismo no Brasil”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 7, nº 2, julio-diciembre 2004, pp. 131-167.

académica en el área de Relaciones Internacionales, área que se desarrolla con gran dinamismo en Brasil.

Un segundo desafío consiste en desarrollar estrategias de cooperación entre los propios municipios y estados brasileños para aprovechar mejor las oportunidades que se ofrecen. Ya se han dado algunos pasos en esa dirección. Desde 2005 se han celebrado reuniones anuales de Secretarías Municipales de Relaciones Internacionales y se están dando pasos para crear un órgano de coordinación permanente. Asimismo, hay que destacar el interés reciente por la cooperación internacional de las varias asociaciones de municipios existentes en Brasil, sobre todo la Confederación Nacional de Municipios (CNM). Desde 2006 la CNM cuenta con un departamento internacional que ofrece a los municipios asesorías sobre fuentes de obtención de recursos internacionales y elaboración de proyectos. Las ciudades pequeñas, que difícilmente pueden darse el lujo de abrir una estructura propia de cooperación internacional, son las principales beneficiadas con ese tipo de iniciativas.

Un tercer desafío, por último, es el de dar continuidad en el tiempo a las prácticas y relaciones de cooperación internacional. Hasta ahora lo más frecuente es que al cambiar el gobierno (y, sobre todo, el partido que gobierna) se descarten y se olviden buena parte de los vínculos establecidos —no sólo los basados en afinidades ideológicas— y hasta que se interrumpan proyectos de cooperación en marcha. Tampoco es infrecuente que se proceda a una reestructuración radical del órgano de relaciones internacionales de la administración anterior o incluso que se elimine. Falta, en ese sentido, dar una cierta dimensión de “política de Estado” a las prácticas de cooperación internacional.