



---

**B O N A N Z A S**

---

Uno de los temas importantes de la globalización es su impacto sobre los gobiernos subnacionales y el incremento de la paradiplomacia, fenómeno que necesita ser comprendido a la luz de dos movimientos distintos: la fragmentación y la integración de Estados tras el fin de la Guerra Fría. Las nuevas estrategias de gobernanza en los años 90 han impulsado una más activa participación de los poderes locales en la discusión internacional de temas como descentralización y ajuste fiscal del Estado, medio ambiente, urbanización y temas sociales. En su dimensión federativa Brasil posee tres entidades autónomas: Unión, estados y municipalidades, que viven conflictos internos —como la guerra fiscal— que apuntan hacia problemas estructurales del sistema brasileño, más y más influidos por el escenario internacional. La dimensión internacional de los gobiernos subnacionales es un fenómeno más reciente, que se observa inicialmente en algunos estados, en el marco de la democratización del país, y ahora también en algunas ciudades importantes como São Paulo, Porto Alegre y Rio de Janeiro. El gobierno federal ha asumido la existencia de una diplomacia federativa, tratando de actuar a través de un órgano especial de la Cancillería vis a vis las demandas y realidades subnacionales. Hace falta, todavía, un órgano que pueda servir de foro permanente de debates y consultas para la formulación de una política externa federativa.

One of the important aspects related to globalization is the increasing of the paradiplomacy phenomena, which shall be understood under the light of two different movements after the Cold War Era: fragmentation of States by one side, and integration of them by the other. During the 90's new governance strategies had empowered the international dimension of local powers in issues such as decentralization, environment, urbanization and social topics. Brazil has in its federative system three autonomous constituent units — union, states and municipalities, which have facing internal conflicts, such as the tax war, that show structural problems of the Brazilian system influenced by the international scene. In Brazil, paradiplomacy has been recently identified, first among states in democratization process, second among some important cities like São Paulo, Porto Alegre and Rio de Janeiro, as a result of globalization. The Federal Government now recognizes the existence of a federative diplomacy, and has been acting through a special branch of the Ministry of Foreign Affairs vis-à-vis sub national demands. Still, there is a lack of institutional dialogue between the three federative levels, including civil society, towards the debate and formulation of a Brazilian federative foreign policy.

## Globalización y gobiernos subnacionales en Brasil<sup>1</sup>

---

**E**l impacto de la globalización ha desafiado a académicos, técnicos y operadores empresariales y gubernamentales, de distintas áreas del conocimiento, de diferentes culturas y de todos los rincones del planeta. Es cierto que mucho se ha escrito y hablado sobre este fenómeno multiforme, pero la discusión sobre su contenido está muy lejos del punto de agotamiento, pese a que hay quienes ya se sienten enfadados con el uso de la palabra.<sup>2</sup>

Todavía hay cuestiones poco investigadas en el marco de la globalización, y se puede afirmar que una de ellas es el nuevo papel y el devenir de los gobiernos subnacionales. Esta desafiante y aún poco desvelada dimensión internacional de unidades constituyentes de Estados nacionales se manifiesta en distintos contextos estatales y se cristaliza, sobre todo, en países con forma federativa.

---

\* Profesor de Derecho Internacional en la Universidad Católica de Santos y en la Universidad São Judas Tadeu, en São Paulo; investigador-asociado del Centro de Estudos das Américas, Universidad Cândido Mendes, en Rio de Janeiro. Es doctorando en Ciencias Sociales en la Pontificia Universidad Católica de São Paulo, Brasil. Correo electrónico: professor@gilberto.adv.br

<sup>1</sup> Este artículo es una versión revisada y ampliada de la conferencia con el mismo título dictada por el autor en la Conferencia Foro Internacional de Federalismo: Los Desafíos Globales y Locales, realizada en Veracruz, Mexico, del 15 al 17 de noviembre de 2001. El autor expresa un agradecimiento especial al profesor Paulo-Edgar Almeida Resende por los comentarios hechos acerca del texto original.

<sup>2</sup> Cf. Clóvis Brigagão y Gilberto Rodrigues, *Globalização a olho nu. O mundo conectado*, São Paulo, Moderna, 1998; Ladislav Dowbor, Octavio Ianni y Paulo-Edgar Resende (orgs.), *Desafios da Globalização*, 2ª ed, Petropolis, Vozes, 1999; Aldo Ferrer, *De Cristóbal Colón a Internet: América Latina y la globalización*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1999.

La llamada paradiplomacia, definida por Noe Cornago como “el involucramiento de gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, por medio del establecimiento de contactos permanentes o *ad hoc* con entidades públicas o privadas, objetivando promover asuntos culturales y socioeconómicos, así como cualquier otra dimensión internacional en el abanico de sus mismas competencias constitucionales”,<sup>3</sup> traduce esta nueva forma de inserción internacional de gobiernos subnacionales —también conocidos como unidades constituyentes, en los Estados federativos.

Globalización y federalismo es, por ende, un marco apropiado para dar algunas luces sobre las teorías, ideas y estrategias para conocer y comprender la situación de estos actores subnacionales en el espacio internacional que se globaliza. El intento aquí se restringe al conocimiento y a la experiencia del autor para analizar algunos puntos sobresalientes en el caso de Brasil.

## ■ Globalización y gobiernos subnacionales

En el periodo de post-Guerra Fría, iniciado a finales de la década de 1980 (y algunos afirman que terminó el 11 de septiembre de 2001, con los ataques terroristas a Estados Unidos), la globalización ha recibido gran impulso y perenne ritmo de aceleración. Este proceso genera escenarios de reacomodo y de turbulencia política y, a la vez, *pari pasu*, facilita acuerdos de cooperación e integración económica regional.

El fenómeno de la globalización opera bajo dos signos: la fragmentación y la integración. Fragmentación de Estados que la Guerra Fría mantuvo en fronteras artificiales; integración de Estados que buscan fortalecer su poder de negociación y su inserción internacional en la economía globalizada.

La fragmentación refleja una nueva ola de autodeterminación de pueblos: surgen nuevos estados y aumenta la búsqueda de autonomía política. Cuando ese movimiento encuentra obstáculos en su camino, despliega conflictos de variada naturaleza, muchos de ellos armados.

<sup>3</sup> “The involvement of noncentral governments in international relations, through the establishment of permanent or ad hoc contacts, with foreign public or private entities, with the aim to promote socioeconomic and cultural issues, as well as any other foreign dimension of their own constitutional competences”. Noe Cornago Prieto, “Diplomacy”, en *Encyclopedia of Violence, Peace and Conflict*, vol.I, 1999, pp. 559-566.

Entonces, para muchos Estados nacionales la fragmentación pasa a ser un fantasma que asombra y abrumba. Aun Estados en los que hay estabilidad política y un grado de democracia desarrollada se hace presente la amenaza del separatismo. No puede entenderse la situación de los gobiernos subnacionales en el mundo globalizado —y la limitación formal y persistente que sigue existiendo para ellos en el derecho internacional— sin la comprensión clara de esta amenaza percibida como real por los gobiernos centrales, en especial los federativos.

En América Latina, el fin de la Guerra Fría marcó también el crepúsculo de los gobiernos autoritarios, y la progresiva democratización producirá un proceso muy rico e importante de inclusión política, que Jorge Castañeda tan bien retrata en su libro *A Utopía Desarmada*. En este punto hay que destacar que los países latinoamericanos viven una situación política distinta respecto a las demás regiones del planeta. Salvo la agudización de los movimientos indígenas en la América andina y en Mesoamérica por el reconocimiento y la ampliación de sus derechos territoriales, los países de la región no experimentan el “peligro” secesionista.

Las Naciones Unidas han sido muy demandadas para responder a muchas de las difíciles y graves situaciones de conflictos derivados de la fragmentación. Pero la Carta de San Francisco —puesta en vigencia en 1945— y, en larga medida, su sistema fueron concebidos para tratar problemas entre Estados, no conflictos dentro de los Estados. El informe *States in Armed Conflict*, coordinado por Peter Wallensten y Margareta Sollenberg, investigadores de la Universidad de Uppsala, señala que, de 1989 a 1999, de 110 conflictos armados 94 fueron intraestatales, nueve intraestatales con intervención externa, y sólo siete internacionales.<sup>4</sup>

Entre los sucesivos casos de fragmentación en la década de 1990, el de la ex Yugoslavia es el que mejor puede ilustrar el drama de la separación violenta. El nuevo diseño de las operaciones de paz, la ayuda humanitaria y diversas consideraciones sobre la necesidad de gobernabilidad y gobernanza globales producirán el cambio profundo, aunque a veces lentamente, *vis a vis* los hechos, del *modus operandi* de la organización y de la comunidad internacional.

No se trata, sin embargo, de un fenómeno sin antecedentes históricos. El profesor Paulo-Edgar Resende, al analizar el vínculo entre globalización y nacionalismo, recuerda que las primeras tensiones entre esas dos fuerzas se pueden

<sup>4</sup> Margareta Sollenberg (ed.), *States in Armed Conflict-1999*, Uppsala University, 2000.

encontrar ya en el periodo de la *Pax romana*, cuando Roma intentaba imponer no sólo su *modus vivendi*, sino también su *modus cogitandi*, lo que generó un interesante debate, materializado por Orígenes en la obra *Contra Celso*.<sup>5</sup> El Estado moderno asume el nacionalismo como una construcción artificial homogeneizante, que fustiga los localismos culturales, étnicos, lingüísticos, religiosos, etc., para asegurar el control político y, de esta manera, dominar territorios, recursos y fronteras.

El reconocimiento de las regiones y del poder local como instancias de decisión necesarias para la ejecución de políticas globales encuentra en el importante informe *Our Global Neighbourhood*, de la Comisión sobre Gobernanza Global, la clave de la idea-fuerza que presidirá programas, estrategias y acciones públicas y privadas en la urbe del siglo XXI. De acuerdo con el informe, “La toma de decisiones globales, para ser eficaz, necesita ser erigida y a la vez influenciar las decisiones tomadas localmente, nacionalmente e regionalmente y ser elaboradas a partir de las capacidades y recursos de una diversidad de personas e instituciones en varios niveles”.<sup>6</sup>

Los gobiernos locales se convierten en socios necesarios en las nuevas estrategias globales de gobernanza, incluidas las políticas de desarrollo sostenible. La mirada hacia las instancias locales será sentida de manera muy particular por los organismos económicos y programas internacionales dedicados a financiar el desarrollo. El Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) diseñarán nuevos planes de inversión hacia los gobiernos locales.

## ■ Descentralización y ajuste fiscal del Estado

Las políticas de descentralización del Estado han sido incorporadas y muy incentivadas por las agencias internacionales de tipo económico, que reconocen estas medidas como garantes de gobernabilidad y eficacia del Estado y condición necesaria para su modernización. Fernando Carrillo, al analizar el llamado déficit

<sup>5</sup> “Globalização e nacionalismo”, en *Globalização, Regionalização e Nacionalismo*, São Paulo, Unesp, 1998, p. 237.

<sup>6</sup> The Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood. The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford University Press, 1995, p. 4.

de democratización en América Latina, considera irreversible el proceso de descentralización, y afirma que “La devolución del poder es necesaria para alentar la participación ciudadana, profundizar la democracia y estimular el desarrollo económico y social en los municipios”.<sup>7</sup>

Los bancos públicos y la banca privada internacional privilegian las inversiones en sectores de infraestructura estatal que viabilice la inserción del Estado y sus unidades constituyentes en la economía globalizada. Es significativo lo que dice, por ejemplo, Denis Rondinelli: “los países de América Latina tendrán que encontrar nuevas formas de federalismo que promuevan la cooperación entre los gobiernos locales y centrales para crear y administrar más eficazmente un sistema mundial de logística a través del cual interactúen los negocios”.<sup>8</sup>

Por otra parte, las políticas del FMI, en que el ajuste fiscal es uno de los puntos esenciales, afectan directamente la vida de gobiernos subnacionales que deben someterse a las reglas aceptadas por los Estados centrales. En los Estados federativos, la deuda pública externa no es sólo de la Unión, sino que también contiene elevados porcentajes de gobiernos subnacionales, estados o provincias y municipalidades.

Pese a que esas políticas, que se enmarcan en el llamado Consenso de Washington, hoy están siendo puestas en entredicho por técnicos e investigadores de las mismas instituciones multilaterales, la convicción acerca de la importancia de los actores subnacionales, sea cual sea el perfil de la política por adoptar, no parece haber sido cuestionada hasta ahora.

## ■ Medio ambiente, urbanización y temas sociales

El rico caleidoscopio temático que fue la década de 1990 produjo y consolidó grandes debates a partir de las conferencias globales promovidas por las Naciones Unidas. Río en 1992, Viena en 1993, Cairo en 1994, Copenhague en 1995, Pekín en 1995, Estambul en 1996 constituyeron un ciclo de grandes encuentros que

<sup>7</sup> Fernando Carrillo (org.), *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Washington, BID, 2001, p. 35.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 284.

cambió profundamente la matriz de concepción, formulación e implementación de políticas públicas desde las agencias internacionales y de los gobiernos nacionales, y estableció un *hard core* de prioridades para el siglo XXI.

El desafío del desarrollo sostenible, reflejado en la Agenda 21 —el documento político internacional más importante que se produjo en ese periodo—, es categórico en lo referente a la necesidad de involucrar nuevos actores y los poderes locales de todos los países en la estrategia ambiental global.

Medio ambiente, urbanización y temas sociales, como educación y salud, conquistan un nuevo estatus en el que los gobiernos subnacionales desempeñan un papel fundamental. Las ciudades destacan en estos nuevos debates, pues la concentración demográfica se agudiza en los grandes entornos urbanos, que en varios países acumulan más de 50 por ciento de su población. Por cierto, los más difíciles problemas y desafíos del desarrollo sostenible tienen ahí sus nudos gordianos.

No fue casual que la Conferencia Hábitat II, realizada en Estambul en 1996, fuera la primera cumbre de Naciones Unidas en tener una plataforma oficial para representantes de autoridades locales y sociedad civil en el Forum Mundial de Ciudades y Autoridades Locales.<sup>9</sup> Estambul/96 se convirtió en matriz de sucesivos y fértiles encuentros de ciudades y, tras la Conferencia Hábitat II + 5, se habla del surgimiento de una nueva ONU para atender las demandas de los poderes locales.<sup>10</sup>

Seguramente podría seguir apuntando elementos para destacar la emergencia de los gobiernos subnacionales en las relaciones internacionales y como actores importantes en la globalización; no obstante, el cuadro presentado hasta aquí ya permite correr el telón de fondo y reducir el foco hacia el caso brasileño.

## ■ Brasil: una federación

“The Several Brazils”, con este sugestivo título Ronald Shneider inicia su libro *Brazil. Culture and Politics in a New Industrial Powerhouse (1996)* sobre tal país. La diversidad del país-continente sudamericano es una característica abordada en todos

<sup>9</sup> Organización de Naciones Unidas, *Las Conferencias Mundiales. Formulación de prioridades para el siglo XXI*, Nueva York, Departamento de Información Pública, 1997, pp. 68-69.

<sup>10</sup> Véase Mercedes Bresso, “Nasce a ONU dos poderes locais”, *Valor Econômico*, São Paulo, 6/11/2001, p. A8.

los análisis políticos, sociales, económicos y culturales sobre Brasil. En lo político-jurídico-institucional, se manifiesta y se corporeiza en el diseño federativo.

En los años 50, el sociólogo francés Jacques Lambert, en su clásica obra *Os dois Brasís*, cuando trata de la unidad nacional y el federalismo brasileño comenta que “la federación no es una creación de los estados como en los Estados Unidos, pero tampoco los estados son creación de la federación; Brasil es tan antiguo cuanto son los estados y los estados son tan antiguos cuanto el Brasil mismo”.<sup>11</sup>

La federación brasileña no surgió por agregación, como fue el caso de la Argentina, por ejemplo. Es una creación del Estado central, nacida en los hechos con la administración metropolitana portuguesa, corporeizada en las provincias y ciudades en el Imperio y formalizada con el Decreto número 1 del 15 de noviembre de 1889 del gobierno provisional de la República, y en definitiva con la Constitución Republicana de 1891.

En los distintos periodos de la historia brasileña, desde la colonia, después de la independencia de Portugal y durante el Imperio (1822-1889) y ya en la República (1889-), se ha observado una constante tensión entre el poder central y los poderes locales y regionales. En efecto, la oposición entre centralización y descentralización desplegó uno de los más intensos debates entre conservadores y liberales en el Parlamento del Imperio.<sup>12</sup>

Durante esos periodos, la disputa entre la unidad y la fragmentación del país ha tenido momentos dramáticos, de conflictos y enfrentamientos armados, que han culminado con victorias masivas del poder central en defensa de la unidad del territorio. Por ello, Octavio Ianni reflexiona sobre la doble condición de archipiélago y continente de Brasil, y afirma que “el tema de la integración y de la dispersión atraviesa la realidad y el pensamiento brasileños”.<sup>13</sup>

La literatura brasileña es, a la vez, una excelente fuente de información y de vivencias de la problemática de las regiones y sus relaciones con el poder central. El clásico *Os Sertões*, de Euclides da Cunha, constituye un hito porque retrata con mirada realista la lucha de Antonio Consejero y sus seguidores en la Guerra de Canudos, intento de declarar independiente una parte del estado de Bahía, en la

<sup>11</sup> Jacques Lambert, *Os dois Brasís*, 13ª ed., São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1986, p. 226.

<sup>12</sup> Cf. Gabriela Nunes Ferreira, *Centralização e descentralização no Império*, São Paulo, Editora 34, 1998.

<sup>13</sup> Octavio Ianni, *A Idéia de Brasil Moderno*, 2ª ed., São Paulo, Brasiliense, 1994, p. 159.



región nordeste, intento impedido, no sin dificultades, por las fuerzas militares de la República, y que culminó con la masacre de los insurgentes en 1897.

El espectro del separatismo volvió al debate público en 1993, cuando un pequeño grupo de empresarios y profesionistas liberales, liderado por Irton Marx, propietario de una industria textil en la ciudad de Santa Cruz do Sul, en el septentrional Estado de Rio Grande do Sul, proclamó la creación de la República Federal do Pampa, que se extendería por los estados de Rio Grande do Sul, Santa Catarina y Parana. El movimiento, pacífico, tuvo un claro intento de causar impacto en los medios de comunicación. Pero el gobierno del presidente Itamar Franco lo enfrentó de manera dura —para muchos, autoritaria— con la Ley de Seguridad Nacional, concebida en la época de la dictadura militar. Paulo-Edgar Resende opina que la discusión sobre este hecho ha sido muy poco democrática y ha ocultado el problema de fondo, es decir, las distorsiones del federalismo brasileño.<sup>14</sup>

## ■ El diseño constitucional-federativo del Brasil contemporáneo

Brasil es una República federativa, y la Constitución brasileña de 1988 confiere autonomía federativa a la Unión, a los estados miembros, al distrito federal y a las municipalidades. En la actualidad, Brasil tiene 26 estados federados, el distrito federal (Brasilia) y 5 561 municipalidades.

Todas estas unidades federadas están amalgamadas por el principio del vínculo federativo indisoluble, el cual prohíbe cualquier tentativa de secesión y autORIZA, en tales casos, la intervención federal para asegurar la unidad del país.

Según el constitucionalista Michel Temer, la federación brasileña contiene los tres elementos tipificadores de esta forma de Estado: 1) descentralización política o repartición de competencias; 2) participación de la voluntad de los estados en la voluntad nacional, y 3) posibilidad de autoconstitución.

La Constitución de 1988 y sus leyes complementarias establecen la división de competencias entre las unidades federadas, con el objetivo de garantizar a cada una de ellas grados de autonomía legislativa. De esta manera, los estados se hacen representar en el Senado Federal (cada estado tiene el derecho a tres senadores), y

<sup>14</sup> Paulo-Edgar Resende, "Separatismo ou federalismo", *Tema*, São Paulo, núm. 24/25, 1995, pp. 110-121.

hay una fórmula de representación, proporcional a la población, que autoriza la elección de un mínimo de ocho diputados (por ejemplo, el estado de Amapá) y un máximo de 70 diputados (como el estado de São Paulo) por estado federado, cada cual tiene su constitución estatal, así como cada municipalidad su ley orgánica municipal equivalente a una constitución local.

El jurista Alexandre de Moraes destaca que los estados miembros de la federación tienen la capacidad de autogobierno, pues el mismo pueblo elige, mediante voto directo y secreto, a los representantes en los poderes Ejecutivo (gobernador y vice) y Legislativo (diputados estatales) locales. Cada estado tiene también su Poder Judicial, que completa la tripartición política de poderes, al igual que la Unión Federal.

La Constitución de 1988 también garantiza a las municipalidades, por primera vez en la historia brasileña, el estatus federativo, con ampliación de la autonomía política, concretada por la referida división de competencias. La elección por voto directo y secreto del alcalde (*prefeito*) y de los concejales (*vereadores*) es un derecho reconocido ya en la Constitución de 1946, y sólo ha sido perjudicado en periodos de exención, como durante el último régimen militar (1964-1985).

En materia de descentralización administrativa, la unión puede crear territorios federales, y los estados federados pueden instituir regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y microrregiones. A ninguno de ellos, sin embargo, se los reconoce como unidad federativa.

Los gobiernos subnacionales, en especial los estados miembros, han sido los más beneficiados por el diseño constitucional de 1988. Su poder de crear y cobrar impuestos ha aumentado mucho respecto al régimen anterior, aunque esa autonomía no se refleja en el abanico de competencias legislativas generales privativas *vis a vis* la Unión. En las áreas de competencia común, como la protección del medio ambiente, la prevalencia de la Unión es una constante.

Tema de gran complejidad y de enorme interés actual, la redefinición político-jurídica del pacto federativo ha ganado más espacio en los debates político, económico y académico tras el incremento de conflictos de naturaleza federativa.

En un reciente documento publicado por CEPAL, el economista Rui de Britto Alvares Affonso afirma que la diversidad, elemento básico constitutivo de las federaciones, en Brasil tiene “la marca de la heterogeneidad socioeconómica, lo cual consti-

tuye uno de los obstáculos fundamentales al desarrollo”.<sup>15</sup> Este mismo autor destaca que la problemática del federalismo en Brasil está vinculada al tema del desarrollo, lo que genera una clase de paradoja, pues “uno de los factores constitutivos de la organización federal de nuestro Estado es, igualmente, una amenaza a su existencia”.<sup>16</sup>

Los politólogos Fernando Abrucio y Valeriano Costa consideran la fragilidad del contrato federativo brasileño como un vicio de origen y de evolución, cuya existencia no ha sido determinada por reglas democráticas.<sup>17</sup>

Alrededor de las zonas de conflicto intrafederativo, la llamada guerra fiscal se ha convertido en una de las principales fuentes de enfrentamiento entre estados federados. En los años 90 algunos estados empezaron a ofrecer exenciones fiscales para atraer empresas a sus territorios, lo que generó significativas pérdidas en la recaudación y la disminución del espacio de cooperación intraestatal.

La ineficacia del sistema del Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), órgano regulador de las políticas tributarias de los estados, causó el aumento de la guerra fiscal. Los estados federados, que son los mismos formuladores de las reglas, ya no las cumplen, lo que ha generado una situación calificada de competición no-cooperativa.<sup>18</sup>

En el contexto de la globalización, la inserción competitiva de Brasil en el escenario internacional no admite la permanencia de esa clase de conflictos. En tal sentido, Rubens Ricupero, secretario general de la Unctad, expresó la necesidad de reformas que, según él, no dependen del entorno externo, sino que sólo dependen de los brasileños mismos, y “requieren ingeniería política, la construcción del consenso dentro de la federación, por ejemplo, para llevar a cabo una reforma del sistema tributario y poner fin a la guerra fiscal”.<sup>19</sup>

Otra fuente de gran conflicto entre la Unión y los estados y las municipalidades ha sido la Ley de Responsabilidad Fiscal,<sup>20</sup> que impide a los gobiernos subna-

<sup>15</sup> Rui de Brito Alvares Affonso, *Descentralização, Desenvolvimento Local e Crise da Federação no Brasil*, Santiago, Chile, CEPAL, 2000, p. 11.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>17</sup> Fernando Abrucio y Valeriano Costa, *Reforma do Estado e o Contexto Federativo*, São Paulo, Konrad Adenauer, 1999, pp. 32-33.

<sup>18</sup> *Ibidem*, pp. 49-51.

<sup>19</sup> Rubens Ricupero, *O Brasil e o dilema da globalização*, São Paulo, Senac, 2001, p. 123.

<sup>20</sup> Ley Complementar núm. 101, del 4/5/2000.

cionales gastar más de lo permitido por su capacidad de ingresos, algo que, aunque pueda ser lógico y medida de gobernanza en lo interno —además de ser importante instrumento de ajuste fiscal que tiene el apoyo del FMI—, pone al descubierto los problemas de autonomía financiera de los estados y municipalidades respecto a la Unión.

## ■ La dimensión internacional de los gobiernos subnacionales en Brasil

En Brasil, históricamente los gobiernos subnacionales no han desarrollado vínculos internacionales ni establecido contactos por encima de las fronteras. El fenómeno de las relaciones internacionales de gobiernos subnacionales es relativamente reciente, y ha sido impulsado por los procesos de democratización interna e integración económica regional, en el ámbito de la globalización.

El proceso de democratización del país, iniciado en 1982 con la elección directa de gobernadores de estados, ha empezado a producir los primeros casos de lo que se podría llamar política externa federativa.<sup>21</sup> Leonel Brizola, elegido gobernador del estado de Río de Janeiro en 1982, instituyó, con la asistencia del politólogo Clovis Brigagão, el primer órgano de articulación internacional de un estado federado brasileño. Esta iniciativa produjo innumerables contactos políticos importantes, teniendo en cuenta que Brizola ha sido el primer miembro no jefe de Estado o de gobierno de la Internacional Socialista.

Otra iniciativa importante de estrategia internacional de un estado federado la tuvo el gobernador del estado de Río Grande do Sul, Pedro Simon: la creación, en 1987, de la primera Secretaría Especial para Asuntos Internacionales, concebida y ejercida por el profesor Ricardo Seitenfus. Entre los varios logros de este órgano cabe señalar su decisiva influencia en la negociación y firma del Protocolo Regional Fronterizo número 23 entre Argentina y Brasil, que por primera vez en la historia de los dos países reconoció la autonomía de estados y provincias para desarrollar contactos internacionales transfronterizos.

<sup>21</sup> Esta expresión fue empleada por primera vez en Brasil por el autor, en “Política Externa Federativa”, *Network*, Centro de Estudos das Américas, UCAM, Río de Janeiro, vol. 7, núm. 3, septiembre-diciembre, 1998, p. 6.

Ya en la década de 1990, el MERCOSUR había generado nuevas e intensas demandas de variadas especies con estados y municipalidades, sobre todo fronterizos con Argentina, Paraguay y Uruguay, países integrantes del proyecto de mercado común con Brasil.

El interés de algunas municipalidades en una actuación internacional sistemática es un fenómeno más tardío y más claramente sentido en ciudades globales o mundiales que, según el concepto de Paul Knox, constituyen centros de poder, con autoridad económica y cultural en el sistema mundial contemporáneo.<sup>22</sup>

Entonces, grandes ciudades, en su mayoría capitales de estados importantes, como São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte y otras, han empezado a invertir en su dimensión internacional. Las razones iniciales son siempre diversas —políticas, económicas, comerciales, culturales, etc.—, pero siempre y cada vez más estimuladas por la globalización.

Como ejemplos sobresalientes en el área política cabe destacar dos alcaldías, la de Porto Alegre, capital del estado de Rio Grande do Sul, la cual ha sido sede del Forum Social Mundial, en 2001 y 2002, y la de São Paulo, que en la gestión de Marta Suplicy (2001-) creó una Secretaría de Relaciones Internacionales, y viene actuando fuertemente en la búsqueda de inversiones, alianzas y conquista de espacios políticos y económicos emergentes.<sup>23</sup> Cabe subrayar que esas dos alcaldías son administradas por el Partido de los Trabajadores (PT), opositor del gobierno del presidente Cardoso.<sup>24</sup>

El movimiento de ciudades alrededor del MERCOSUR también avanza con el grupo Mercociudades, cuyas reuniones y agendas se intensifican y profundizan, pese a las dificultades recientes enfrentadas por los países del bloque.

Todo este movimiento se enmarca en la lógica de la globalización, y afecta la estrategia de política exterior del país. El profesor y canciller Celso Lafer lo clarifica muy bien cuando afirma que “En un régimen democrático, como es el caso de Brasil (la definición del interés nacional), presupone procesos de consulta y meca-

<sup>22</sup> Paul Knox y Peter Taylor (eds.), *World Cities in a World System*, Cambridge (UK), Cambridge University Press, 1995, p. 7.

<sup>23</sup> Cf. Jorge Mattoso, “Relações Internacionais e poder local”, *Política Externa*, São Paulo, Paz e Terra, vol. 10, núm. 3, diciembre-enero, 2001/2002, pp. 113-121.

<sup>24</sup> El presidente Fernando Henrique Cardoso fue elegido para ejercer el cargo de 1995 a 1998, y reelegido para el periodo 1999-2002.

nismos de representación. Requiere nuevos y extensos mapas de conocimiento a la luz del proceso de globalización, el cual [...] ha diluido la diferencia entre lo ‘interno’ y lo ‘externo’”.<sup>25</sup>

## ■ La diplomacia federativa: la contribución del Itamarati

El Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, tradicionalmente muy celoso de la conducción de la política externa del país, amparado en el monopolio jurídico-constitucional de la Unión en las relaciones exteriores, a partir de los años 90 ha reconocido la progresiva intensidad de flujos internacionales de actores subnacionales, públicos y privados. La formalización de este reconocimiento se verificó bajo la creación, en 1997, de un órgano llamado Asesoría de Relaciones Federativas (ARF),<sup>26</sup> vinculado directamente al gabinete de la Cancillería.

La visión del presidente Fernando Henrique en este tema contribuyó en el lanzamiento de esta nueva estrategia y la formalización de esta actividad en el Itamarati. El mismo presidente Cardoso, rompiendo la tradición presidencialista, reconoce las acciones internacionales de gobernadores y alcaldes, y las considera beneficiosas, como si fueran extensión de la Unión.<sup>27</sup> En este sentido, Cardoso ha expresado claramente la posibilidad de una estrategia de diplomacia federativa, entre estados miembros, municipalidades y la Unión.

La creación de la ARF ha sido secundada, en el marco de esta nueva estrategia, por la apertura de oficinas de la Cancillería en las capitales de algunos estados federados; una iniciativa vista por expertos como novedosa en el mundo.<sup>28</sup> Cesario Melantonio Neto, que ha sido el primer diplomático en coordinar la ARF, considera que estas oficinas son importantes para disminuir la distancia que existe entre Brasilia —el centro de decisión federal— y las regiones, y reconoce en estas ofici-

<sup>25</sup> Celso Lafer, *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira. Passado, Presente e Futuro*, São Paulo, Perspectiva, 2001, p. 17.

<sup>26</sup> Assessoria de Relações Federativas, [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br)

<sup>27</sup> Fernando Henrique Cardoso, *O Presidente segundo o sociólogo. Entrevista a Roberto Pompeu de Toledo*, São Paulo, Companhia das Letras, 1998, p. 263.

<sup>28</sup> Cf. Cesario Melantonio Neto, “How to involve the states in foreign policy”, *Federations*, Forum of Federations, Ottawa, vol. 1, núm. 5, verano, 2001.

nas, asimismo, una forma de democratización del Estado en sus actividades exteriores, lo que posibilita, también, a los diplomáticos una vista más cercana de las realidades regionales.<sup>29</sup>

La expresión “diplomacia federativa” fue adoptada por el Itamarati para nombrar este fenómeno en Brasil. Internacionalmente se le denomina paradiplomacia, cuya existencia ha sido clasificada por algunos autores, entre ellos Noe Cornago, como una de las formas de diplomacia estatal.<sup>30</sup>

Aunque estados miembros y municipalidades sean, naturalmente, los principales destinatarios de la atención de la ARF, sus actividades no se limitan a los gobiernos subnacionales, sino que también se dirigen hacia ONG, universidades y otras instituciones y empresas interesadas en mantener contactos externos. Esta amplitud de funciones y el alcance de la estrategia del gobierno federal en esta área son peculiaridades del caso brasileño, que han sido estudiadas por el diplomático Antenor Boga en una tesis sobre Diplomacia Federativa, presentada al Curso de Altos Estudios del Instituto Rio Branco del Itamarati.<sup>31</sup>

## ■ La globalización y el federalismo en Brasil: notas prospectivas

Para el académico y el investigador familiarizados con el tema y para el diplomático atento o el político consciente de los problemas y desafíos del país queda claro que la globalización ha afectado significativamente las relaciones federativas de Brasil.

El gobierno federal se ha movido hacia una estrategia de monitoreo y salvaguarda de su marco de actuación internacional, y a la vez ha intentado facilitar la construcción de un *network* de relaciones cooperativas, bajo el concepto de diplomacia federativa.

Ahora bien, desde la perspectiva de los gobiernos subnacionales, la estrategia puede no ser necesariamente cooperativa y expresarse en movimientos más osados con potencial conflictivo, hecho que ya se observa claramente en las relaciones intrafederativas. Este escenario, que ya tuvo lugar, con Brizola, en el estado de Rio de Janeiro, en un contexto muy particular de convivencia con un gobierno

<sup>29</sup> *Idem.*

<sup>30</sup> Noe Cornago Prieto, *op. cit.*, pp. 559-566.

<sup>31</sup> Antenor Boga, *Diplomacia Federativa*, Brasília, Curso de Altos Estudios do Instituto Rio Branco, 2001.

central autoritario, se puede presentar hoy en diversos estados federados y en algunas grandes ciudades, como São Paulo.

Las negociaciones globales en la OMC, las regionales del MERCOSUR, hacia nuevos pactos en el marco del ALCA y con la Unión Europea han despertado no sólo el interés de gobernadores y alcaldes, sino también nuevas demandas de participación concreta en los procesos diplomáticos formales.

Tras el 2º Forum de Autoridades Locales, en el marco del 2º Forum Social Mundial, realizado en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, la Declaración de Porto Alegre —documento que traduce las conclusiones y aspiraciones del encuentro— se refiere claramente a una diplomacia de los gobiernos locales y de la sociedad civil.<sup>32</sup>

Ante esta nueva y compleja dinámica, hay que encontrar un marco en que las relaciones internacionales de gobiernos subnacionales no profundicen las brechas socioeconómicas entre las regiones de los diversos *Brasis*, o al menos puedan contribuir a frenarlas.

Brigagão y Rodrigues han subrayado la necesidad de tener un Consejo Brasileño de Relaciones Internacionales que efectivamente sirva de foro de debates y de formulación de política externa federativa, en que los gobiernos subnacionales no sean sólo espectadores, y puedan opinar y defender sus puntos de vista asumiendo, como contrapartida, las cargas de responsabilidad que entraña esta participación democrática.<sup>33</sup> Es fundamental que en esta clase de consejos la sociedad civil, reflejada en las universidades, empresas y ONG, esté representada de manera amplia y equitativa.

## ■ Bibliografía

ABRUCIO, Fernando y Valeriano Costa, *Reforma do Estado e o Contexto Federativo*, São Paulo, Konrad Adenauer, 1999 (Pesquisas, núm. 12).

AFFONSO, Rui de Britto Alvares, *Descentralização, Desenvolvimento Local e Crise na Federação no Brasil*, Santiago, Chile, CEPAL/GTZ (LC/R.,1975), 28 de febrero de

<sup>32</sup> Cf. <http://www.autoridadeslocais.com.br> Declaração de Porto Alegre —parte final—, 30/01/2002 (capturado en febrero de 2002).

<sup>33</sup> Clovis Brigagão y Gilberto Rodrigues, “A Nova Política Externa Federativa”, *Estado de Minas*, 31/01/1999, p. 11.



- 2000 (Projecto “Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina”).
- y Pedro Luiz Barros Silva (orgs.), *A Federação em Perspectiva. Ensaio selecionados*, São Paulo, FUNDAP, 1995.
- ALDECOA, Francisco y Michael Keating (eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons, 2000.
- BALEIRO, Aliomar, *Constituições Brasileiras: 1891*, Brasília, Senado Federal/MCT/ESAF, 1999 (Coleção Constituições Brasileiras, vol. 2).
- BOGEA, Antenor, *Diplomacia Federativa*, Brasília, D.F., Curso de Altos Estudos, Instituto Rio Branco/Ministerio das Relações Exteriores, 2001 (tesis no publicada).
- BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil*, 27<sup>a</sup> ed., São Paulo, Saraiva, 2001.
- , *Lei de Responsabilidade Fiscal*, Brasília, D.F., Senado Federal, 2000.
- BRESSO, Mercedes, “Nasce a ONU dos poderes locais”, *Valor Econômico*, São Paulo, 6/11/2001, p. A8.
- BRIGAGÃO, Clovis y Gilberto Rodrigues, “A nova política externa federativa”, *Estado de Minas*, 31/01/1999, p. 11.
- , *Globalização a olho nu. O mundo conectado*, São Paulo, Moderna, 1998.
- CARDOSO, Fernando Henrique, *O Presidente segundo o sociólogo. Entrevista a Roberto Pompeu de Toledo*, S. Paulo, Companhia das Letras, 1998.
- CARRILLO FLOREZ, Fernando (ed.), *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.
- CASTAÑEDA, Jorge, *A Utopia Desarmada. Intrigas, dilemas e promessas da esquerda latino-americana*, São Paulo, Companhia das Letras, 1994.
- CORNAGO PRIETO, Noe, “Diplomacy”, en *Encyclopedia of Violence, Peace and Conflict*, vol. 1, 1999, pp. 559-566.
- DALLARI, Dalmo de Abreu, *O Estado Federal*, São Paulo, Atica, 1986.
- DEFARGES, Philippe Moreau, *La mondialisation*, París, Presses Universitaires de France, 1997.
- DOWBOR, Ladislaw, Octavio Ianni y Paulo-Edgar Resende (orgs.), *Desafios da Globalização*, 2<sup>a</sup> ed., Petropolis, Vozes, 1999.
- FERREIRA, Gabriela Nunes, *Centralização e descentralização no Império. O debate entre Tavares Bastos e visconde de Uruguai*, S. Paulo, Editora 34, 1999.

- FERRER, Aldo, *De Cristóbal Colón a Internet: América Latina y la Globalización*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- FORUM DE AUTORIDADES LOCAIS, *Declaração de Porto Alegre* (30/01/2002), <http://www.autoridadeslocais.com.br> (capturado en febrero de 2002).
- HANNUM, Hurst, *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination. The Accomodation of Conflicting Rights*, Revised Edition, Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 1996.
- IANNI, Octavio, *A Idéia de Brasil Moderno*, 2ª ed., S. Paulo, Brasiliense, 1994.
- KNOX, Paul y Peter Taylor (eds.), *World Cities in a World-System*, Cambridge (UK), Cambridge University Press, 1995.
- LAFER, Celso, *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira. Passado, Presente e Futuro*, São Paulo, Perspectiva, 2001.
- LAMBERT, Jacques, *Os dois Brasis*, 13ª ed., São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1986.
- MATTOSO, Jorge, “Relações Internacionais e poder local”, *Política Externa*, São Paulo, Paz e Terra, vol. 10, núm. 3, pp. 113-121, diciembre-enero, 2001/2002.
- MELANTONI NETO, Cesario, “How to involve the states in foreign policy”, *Federations*, Ottawa, Forum of Federations, vol. 1, núm. 5, verano, 2001.
- MORAES, Alexandre de, *Direito Constitucional*, 9ª ed., S. Paulo, Atlas, 2001.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Las Conferencias Mundiales. Formulación de Prioridades para el siglo XXI*, Nueva York, Departamento de Información Pública, 1997.
- RESENDE, Paulo-Edgar, “Globalização e nacionalismo”, en Flavia Arlanch M. Oliveira (org.), *Globalização, Regionalização e Nacionalismo*, São Paulo, Unesp, 1998, pp. 233-245.
- , “Separatismo ou Federalismo”, *Tema*, São Paulo, núm. 24/25, agosto, 1995, pp. 110-121.
- RICUPERO, Rubens, *O Brasil e o dilema da globalização*, São Paulo, Senac, 2001 (Série Livre Pensar).
- RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio, *O que são relações internacionais*, 2ª ed. actualizada, São Paulo, Brasiliense, 1999.
- , “Política Externa Federativa”, *Network*, Rio de Janeiro, vol. 7, núm. 3, septiembre-diciembre, 1998, p. 6.

- , “Regimes Internacionais com ênfase na resolução de conflitos”, en Clovis Brigagão (org.), *Estratégias de Negociações Internacionais*, Rio de Janeiro, Aeroplano, 2001, pp. 299-318.
- ROSENAU, James, *Turbulence in World Politics. A theory of Change and Continuity*, Princeton University Press, 1991.
- SCHNEIDER, Ronald, *Brazil. Culture and Politics in a New Industrial Powerhouse*, Westview Press, 1996.
- SEITENFUS, Ricardo, *Por uma nova politica externa brasileira*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1994.
- y Deisy Ventura, *Introdução ao Direito Internacional Público*, 2ª ed., Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2001.
- SOLLENBERG, Margareta (ed.), *States in Armed Conflict 1999*, Uppsala, Dept. of Peace and Conflict Research, Uppsala Univ., 2000 (Report 55).
- TEMER, Michel, *Elementos de Direito Constitucional*, 16ª ed. revisada y aumentada, São Paulo, Malheiros, 2000.
- THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, *Our Global Neighbourhood. The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford University Press, 1995.