

El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Brasil

Tullo Vigevani

Profesor de la Universidad Estadual Paulista (UNESP) e investigador del Centro de Estudios de Cultura Contemporánea (CEDEC).

Resumen

La literatura académica y la experiencia empírica sugieren que el tema de participación internacional y regional de las unidades subnacionales está creciendo en importancia y tendrá más significado en el hacer político de cada Estado nacional. En nuestra investigación, llegamos a algunas conclusiones con respecto a las relaciones entre el Estado nacional y subnacional en el caso brasileiro. Los casos específicos estudiados de los estados de São Paulo y Rio Grande do Sul, indican que su capacidad de participación en los procesos de globalización y de integración regional sería fortalecida si cada unidad estuviese capacitada para formular políticas de forma que integren el proceso negociador conectado con las decisiones de carácter nacional. Se discuten cuestiones relacionadas al ordenamiento jurídico en Brasil y, en la parte final, se indican algunas posibilidades de inserción de los estados subnacionales, estados y municipios, sin necesidad de realizar cambios constitucionales.

En otros términos, si los gobiernos subnacionales poseen competencia institucional y administrativa que tiene influencia en el gobierno nacional, se colocarían como interlocutores donde sus intereses se relacionarían con las acciones internacionales del Estado. Así estarían dadas las condiciones para avances en la capacitación gubernamental y de la sociedad para adecuarse a los cambios globales y regionales. Por otro lado, nuevos conceptos en la teoría de las relaciones internacionales, como la idea de paradiplomacia, pueden estimular mayor discusión sobre el papel de la diplomacia, que debería tender a incorporar los nuevos temas. En el caso brasileiro, la tradición centralista del Estado sugiere una necesidad de alteraciones en las formas de actuación en política exterior, siendo eso posible en el cuadro de referencia de la Constitución de 1988.

I. INTRODUCCIÓN

La literatura académica y la experiencia concreta sugieren que el tema de la participación internacional y regional de los gobiernos subnacionales gana importancia y podría irrumpir como una cuestión relevante de la política nacional en una diversidad de países. El caso brasileño no difiere de ese cuadro general. Aunque el debate no haya ganado gran intensidad, existen indicios de que la cuestión tendrá mayor importancia en

el futuro. Las atribuciones constitucionales de los estados y municipios, ambos reconocidos como entes federados, a partir de la Constitución Federal de 1988, abren perspectivas para la profundización del debate sobre la posibilidad y la capacidad descentralizada de ingerencia internacional.

Las constituciones estatales, así como las Leyes Orgánicas de los Municipios no abarcan el debate específico sobre este tema; sin embargo, existe una búsqueda en el gobierno nacional y en las acciones *de facto* de algunas instancias subnacionales en pos de adaptaciones, muchas veces estimuladas por los mismos acontecimientos. En el caso brasileño, el rol de los estados, en lo que se refiere al desarrollo y a la planificación, sugiere que el problema de la inserción internacional, o mejor, de la absorción de la dinámica internacional, global y regional en las acciones subnacionales, es crecientemente relevante. De acuerdo con Mariano y Barreto ([2004] p. 31), "la confrontación de la cuestión regional constituye, así, el verdadero indicador del avance de la integración".

En el caso de Brasil, una de las razones por las cuales tanto ciudades como estados fueron vistos como agentes de desarrollo económico es su maleabilidad o capacidad de adaptación a los cambios de los mercados, de la tecnología y de la cultura. Esa flexibilidad, en un contexto de limitación de la capacidad inductora del Estado nacional, podría estimular nuevas posturas en la búsqueda de alternativas de crecimiento, facilitando así la instauración de proyectos que buscan atraer inversiones, utilizando capacidades existentes, particularmente las que contribuyen al desarrollo tecnológico y a la innovación. A pesar de las sucesivas quejas de gobernadores e intendentes, la Constitución Federal de 1988 ha mejorado las condiciones estructurales de las finanzas de estados y municipios, sin embargo, esa mejora no se transformó en mayor capacidad de inversión, en razón de la Ley de Responsabilidad Fiscal y de los rígidos límites de endeudamiento. Se supone que con algún repunte del crecimiento económico, previsto para 2004 entre un 3,5% y un 4%, sería factible una recuperación parcial de la inversión.

Dada la relevancia que las unidades subnacionales están adquiriendo respecto a la presencia internacional podemos decir en principio que, en el caso brasileño, éstas pueden ser vistas como nuevos actores, aunque no dispongan de autonomía para negociar, firmar acuerdos o hacerse representar, dado que el ejercicio de tales funciones son un atributo del estado nacional. Estados y municipios permanecen fuera de la categoría de sujetos del derecho internacional público. A pesar de ello, la situación *de facto* -no *de jure*- hace que participen de modalidades de cooperación internacional, establezcan o busquen acuerdos de cuño económico y cultural, de modo formal o informal. La Constitución de Brasil establece claramente que las relaciones externas son de competencia privativa del Estado: establecer vínculos o acuerdos con otros estados, organizaciones internacionales u otras entidades.

II. PARADIPLOMACIA

La literatura especializada ha ampliado en la década de los años noventa el concepto de paradiplomacia para indicar la participación de otros actores estatales diferentes del estado nacional, en la acción internacional. La cuestión tiene un origen remoto y relacionada siempre con los debates clásicos relativos al concepto de soberanía nacional. A fines de la década de los años ochenta, la obra de Panayotis Soldatos parece haber sido pionera en la formulación de un nuevo marco teórico. La marcada y creciente presencia de los niveles subnacionales en el escenario externo opera vía contactos formales e informales con entidades públicas o privadas extranjeras, en los límites difusos a los

cuales cada entidad subnacional está constitucionalmente vinculada. Es de fundamental importancia esclarecer las atribuciones de los respectivos roles y los parámetros jurídico-legales que involucran estos contactos y subsecuentes acuerdos, teniendo en cuenta los objetivos de eficiencia y operabilidad.

En el caso brasileño, la dimensión de esas atribuciones puede ser claramente identificada en la preocupación del Ministerio de Relaciones Exteriores por adecuarse a una nueva situación que si bien no está institucionalmente formalizada, adquiere una dimensión significativa. Según Moura Daniel ([2002] p. 45), la creación de la Asesoría de Relaciones Federativas en el ministerio en 1997 intenta dar una respuesta a la necesidad de adecuarse a los nuevos fenómenos. "Voy a dar una pequeña noticia sobre la organización en Itamaraty de esta nueva unidad denominada Asesoría de Relaciones Federativas. Exactamente, su objetivo consiste en coordinar y apoyar a los gobiernos subnacionales en el proceso de integración que se lleva a cabo no sólo en el ámbito del MERCOSUR sino también con otros países. (...) La Asesoría fue creada estrictamente en razón de esa nueva e intensa participación de los gobiernos subnacionales, estatales y municipales en el proceso de integración del MERCOSUR. Cada vez más estos gobiernos subnacionales participan en la organización y en la conducción de la política externa brasileña. La Asesoría de Relaciones Federativas de Itamaraty fue instituida en junio de 1997, creada por determinación expresa del presidente de la República y vinculada directamente al Gabinete del Ministro de Estado de Relaciones Exteriores, con la misión precisa de mediar en las relaciones entre Itamaraty y los gobiernos de los estados y municipios para asesorarlos en sus iniciativas externas, tratativas con gobiernos extranjeros y organismos internacionales. La asesoría tiene por objetivo sistematizar y centralizar los contactos entre los gobiernos estatales y municipales e Itamaraty, que se encontraban hasta entonces dispersos entre varias áreas substantivas de la Secretaría de Estado. Además de eso, busca promover la interlocución de los estados y municipios con las oficinas regionales de Itamaraty en Brasil. A esa Asesoría de Itamaraty están subordinadas ocho oficinas regionales, localizadas en ocho estados brasileños". Los estados que cuentan con oficinas son: Amazonas, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Santa Catarina y São Paulo. El Decreto N° 2246, del 9 de junio de 1997 que crea la Asesoría, fue sustituido por el Decreto N° 3414 el 14 de abril de 2000. En otros términos, el crecimiento de la importancia de la paradiplomacia terminó afectando al Ministerio de Relaciones Exteriores, teniendo en cuenta el fenómeno de *spill over* con relación al Estado nacional que debería ser encasillado de algún modo. De hecho, según algunos funcionarios, la preocupación por parte de la diplomacia fue aumentando en la medida que estados y municipios articulaban relaciones externas, creando situaciones irregulares, dado que todo acuerdo internacional es atribución del Estado nacional, que también requiere la aprobación del Senado federal. El 21 de junio de 2003, el Decreto N° 4759 crea la Asesoría Especial de Asuntos Federativos y Parlamentarios, unificando las asesorías de relaciones federativas y de relaciones parlamentares que hasta entonces existían de forma separada. No están claras las consecuencias de este cambio, seguramente implica el riesgo de una potencial disminución de la atención de alguna de las partes bajo responsabilidad del organismo así creado.

La preocupación del gobierno central por la relación entre las cuestiones federativas y la acción internacional pareció ampliarse en el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, e involucró al núcleo de la administración. La creación de la Asesoría de Cooperación Internacional Federativa (ACIF), en la Subjefatura de Asuntos Federativos de la Casa Civil (Decreto N° 4607, del 26 de febrero de 2003) parece reflejar un mayor interés por la cuestión.

Ese decreto fue modificado y la Subjefatura de Asuntos Federativos pasó a ser parte de la nueva Secretaría de Coordinación Política y Asuntos Institucionales (por la Ley N° 10869, del 13 de mayo de 2004) posterior a la reorganización político-administrativa. En ambos casos, la Subjefatura estuvo bajo la responsabilidad de Vicente Trevas.

Según Colacrai y Zubelzú ([2004] p. 305), analizando el caso argentino, "para entender, en parte, la aparición de estos nuevos procesos de integración y la actuación externa de las unidades subnacionales es preciso vincularlos con los cambios ocurridos en el sistema internacional, en medio del proceso de globalización económica. La tendencia a la formación de bloques regionales, la creciente transnacionalización e interdependencia han devenido en varios canales de vinculación de actores diversos, ampliando los temas de tipo recíproco". En otros términos, la interdependencia que afecta al sistema internacional, que ganó *status* de gran debate teórico a partir de la década de los años setenta, acabó fortaleciendo el debate sobre el rol de otros sujetos del derecho internacional público, además de los estados nacionales. Si esto es válido para los estados subnacionales, cabe recordar que también vale para las organizaciones internacionales, las estructuras supranacionales y para las entidades privadas. De hecho, como es bien visible en la Unión Europea (UE), con la institucionalización del Comité de Regiones, las unidades subnacionales de países integrantes de bloques económicos y espacios regionales geográficamente próximos, o aun distantes, han tomado iniciativas propias.

En ese contexto general, los estados han sido doblemente afectados por la configuración de instancias de poder extra e intra estado. Por un lado, pierden parte de su soberanía al asociarse en bloques económicos que pueden interferir en su economía y burocracia; por otro, pierden exclusividad del control político-constitucional, en la medida que sus unidades subnacionales pueden eventualmente negociar directamente con unidades subnacionales extranjeras o asimismo con otras instancias externas.

Asimismo, pensar nuevos marcos jurídico-institucionales para estos fenómenos es fundamental, particularmente desde una perspectiva política en la que se considera relevante el papel del estado nacional. En Brasil, aceptada esta relevancia, que, a propósito, no es cuestionada por ningún grupo significativo, el debate sobre las contradicciones y las nuevas oportunidades que se abren para los niveles subnacionales aún no ha alcanzado un nivel apropiado, aunque, como veremos, hayan altibajos y asimetrías de comportamiento.

En el caso brasileño, la globalización y la integración regional no llegan a desencadenar mayores debates sobre el rol político de los estados en el sistema internacional, existiendo preocupación en segmentos de los gobiernos locales y en sectores de la sociedad sobre la influencia de estos fenómenos sobre la economía. Según Kugelmas y Branco [2004], dos fuerzas conviven y combaten en la relación entre el gobierno central y los poderes locales. Una tendencia centrípeta que procura retener el poder para el gobierno central, permitiendo acciones autónomas de las unidades subnacionales siempre y cuando éste continúe regulándolas y controlándolas. A su vez, una tendencia centrífuga que muestra las unidades subnacionales en búsqueda de una mayor autonomía política y económica para sus intereses específicos, que está acentuada actualmente por las crecientes asimetrías en la distribución de recursos internos y en las oportunidades de negocios abiertas por los efectos derivados de la globalización. Para estos autores la concentración de factores productivos, industriales, agrícolas, de servicios y de tecnología en una región del país en detrimento de otras y la concentración poblacional que a su vez distorsiona el equilibrio federativo, son ingredientes que en el contexto actual podrían fortalecer los elementos centrífugos, aunque éstos todavía no hayan concretamente surgido en Brasil.

La búsqueda de autonomía se da en alguna medida en razón de los problemas que se presentan objetivamente, pero, como sugieren los análisis constructivistas, también influyen en la percepción del mundo, los valores de que están imbuidos los actores políticos y agentes económicos. En el estado de São Paulo, algunos gobernantes y políticos incentivan a regiones administrativas para que busquen en la integración regional y en la globalización salidas para el desempleo o para la depresión económica localizada: empresas y municipios son incentivados a relacionarse directamente con el mundo exterior. Se impulsa a los empresarios a realizar las inversiones necesarias para la mejor adecuación de la infraestructura del estado bajo la óptica de la economía global, mejora de puertos, aeropuertos, conexiones por vías navegables, rutas y vías férreas. En el estado de Amapá, trayectorias de vida de algunos políticos llevaron a acciones que buscan el estrechamiento de relaciones con el gobierno francés, en vista de la extensa frontera común con Guyana francesa. Eso tiene consecuencias en lo que se refiere a la política de preservación de la floresta amazónica, la biodiversidad y proyectos comunes administrados por organizaciones no-gubernamentales.

En análisis extremadamente radicalizados, como el de Ohmae [1995], no confirmados por la experiencia brasileña, los gobiernos subnacionales serían los nuevos protagonistas de la economía y de la política internacional. Como fue discutido por Barreto ([2001] p. 78), el ambiente internacional ha acentuado, en algunos casos, aunque no en todos, el rol de los estados y municipios como protagonistas de la actividad económica, dado que la lógica global busca mercados y factores productivos para la economía-mundo y, por lo tanto, ya no tiene el interés concentrado en el entorno geográfico inmediato. Para la autora, "así, se fue caracterizando la interface global-local: mientras la competencia se despliega en los mercados globales, las capacidades competitivas se construyen en los niveles locales". En otros términos, la sinergia entre lo nacional y lo subregional gana relevancia en la búsqueda por fortalecer la competitividad y mejorar las condiciones sociales y económicas.

III. TRADICIÓN CENTRALIZADORA Y COOPERACIÓN

El pensamiento que parece dominante en Itamaraty sostiene que la paradiplomacia debería servir para "integrar las iniciativas y prioridades de estados y municipios al proceso de identificación de los grandes intereses nacionales que exigen el constante perfeccionamiento del diálogo entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, los diversos niveles de la administración pública y la sociedad civil organizada" (Moura Daniel [2002] p. 46). Brasil tiene por delante el desafío de conjugar el potencial interés por las relaciones externas que manifiestan los gobiernos estatales con los intereses del Estado, evitando situaciones confusas que puedan colocar en duda la legalidad de la acción externa de esos gobiernos. En otras palabras, cómo minimizar los conflictos y maximizar la complementariedad de intereses, a través de la legislación existente o de proyectos que tratan de su reforma (Bogea Filho [2002]).

En el caso brasileño, hay una tradición federalista centralizadora, históricamente explicable, que se remonta al carácter unitario del período imperial, de 1822 a 1889. La ruptura del régimen democrático en 1964 reforzó el centralismo. La redemocratización vigente a partir de 1985 y la Constituyente de 1987 y 1988 viabilizaron mecanismos nuevos para una mayor efectividad descentralizadora y autonomía de las unidades federadas, manteniendo la acción internacional en manos del gobierno central. Prazeres [2004] afirma que todas las constituciones brasileñas del período republicano atribuyen el poder exclusivamente al presidente de la República para la celebración de compromisos internacionales.

La primera Constitución Republicana, de 1891, definía en su Art. 48, ítems 14 a 16, que entre las competencias privativas del presidente de la República estaban las de mantener las relaciones con los Estados extranjeros y entablar negociaciones internacionales, celebrar ajustes, convenciones y tratados, siempre *ad referendum* del Congreso Nacional. En la Constitución de 1988, el inciso I del Art. 21, del Título III de la Organización del Estado, al definir las competencias de la Unión se establece que cabe a ella "mantener relaciones con Estados extranjeros y participar de organizaciones internacionales" (Price Waterhouse [1989] p. 251). Del mismo modo, en otros artículos, particularmente en el 84, se atribuye al presidente de la República la prerrogativa de mantener relaciones con Estados extranjeros, "celebrar tratados, convenciones y actos internacionales, sujetos *ad referendum* del Congreso Nacional" (Price Waterhouse [1989] p. 470). En una utilización al menos parcial del principio de la subsidiaridad, el párrafo primero del Art. 25 explicita que "son reservadas a los Estados las competencias que no les sean vedadas por esta Constitución" (Price Waterhouse [1989] p. 289). De esa forma, tenemos los parámetros exactos en los que se ejercen las atribuciones de los gobiernos subnacionales.

Como recuerda Prazeres [2004], la literatura jurídica brasileña, particularmente la de los constitucionalistas, tiene un direccionamiento claro, consolidando la idea de la plena centralidad del gobierno nacional en el campo de la política externa. Ferreira Filho (1989) afirma: "En el plano internacional, el Estado federal aparece como un solo Estado. Apenas su aspecto unitario es visible. Así, el Estado federal es quien goza de personalidad jurídica, en términos del derecho internacional. Debido a eso, es él y sólo él quien mantiene relaciones con otros estados, con organizaciones internacionales; en fin, con las demás personas jurídicas reconocidas como tales por el derecho internacional público. Sólo él mantiene, pues, relaciones internacionales" (Ferreira Filho [1989] p. 151). Estas relaciones sólo serían admitidas en los casos de confederaciones, como la que congrega Rusia, Ucrania y Bielorrusia.

En la misma dirección, Silva [1997] defiende la idea que los estados de la Federación brasileña están dotados de autonomía y de personalidad jurídica sólo en el marco del derecho público interno, teniendo en ese campo competencias normativas. Por lo tanto, sería el Estado federal, poseedor de la soberanía nacional y de los poderes resultantes de la autodeterminación, el único y exclusivo sujeto del derecho internacional. Una excepción tradicional en la vida constitucional brasileña está representada por la posibilidad de los estados y las intendencias- derecho incorporado a éstas últimas en la Constitución de 1988, para contraer préstamos en el exterior, siempre y cuando cuenten con aprobación previa del Senado federal (actividad definida por el inciso V del Art. 52 de la Constitución de 1988). En este caso, la centralidad del Estado nacional surge por ser él quien avala la deuda, de ahí la necesidad del endoso del Senado.

Se puede señalar una evidente contradicción en los conceptos. Estando claramente definido el rol de los gobiernos estatales y municipales en el ordenamiento jurídico nacional, sin que existan dudas que les está vedado tener una participación legal en el campo de las relaciones exteriores, de hecho, esas acciones acontecen y, en algunos casos, tienen un importante significado. Por lo que se pone de manifiesto la necesidad de una detenida reflexión sobre el rol de otros niveles de gobierno, además del nacional en el campo de la política externa. Algunos estados brasileños tienen centros de comercio en el exterior, como la oficina del estado de Pernambuco en Lisboa. Otros reciben representaciones de unidades federativas o regionales de otros países, como el caso de la representación

de la provincia argentina de Entre Ríos en Porto Alegre. Todos los gobernadores brasileños, muchos intendentes, secretarios de estado, secretarios municipales y dirigentes de empresas públicas estatales y municipales han realizado misiones en el exterior, en el área del MERCOSUR y en países de todos los continentes. Además, un razonable número de gobiernos estatales, así como de intendencias mayores, crearon secretarías específicas para las relaciones internacionales. Una preocupación constante, existente desde los años ochenta es el incentivo al comercio exterior, la búsqueda de inversiones y el turismo. La relación relativamente intensa entre el Consejo para el Desarrollo Económico del Sudoeste de Brasil (CODESUL) -en el que participan los estados de Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná y Mato Grosso do Sul- y la Comisión Regional del Nordeste de Argentina para el Comercio Exterior (CRECENEA Litoral) -integrado por las provincias del Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe-, donde confluyen dinamismo y dificultades, es un importante ejemplo de institucionalización de esas relaciones.

Un sin número de iniciativas surgieron en la década de los años noventa y a principios de 2000. Mucho convenios y protocolos de intención fueron firmados y, a modo de paradoja, no hay una cobertura legal clara para ellos. El municipio de São Paulo, además de las relaciones con organismos internacionales como el BID y el Banco Mundial, ha desarrollado contactos permanentes con ciudades y regiones de diferentes partes del mundo, no sólo en el aspecto tradicional, como sería el establecimiento de acuerdos entre ciudades hermanas, con significado sobre todo cultural y simbólico, sino también buscando asociaciones de mayor densidad. La organización de las Urbis, así como el acuerdo con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD -*United Nations Conference on Trade and Development*-) para la realización, en junio de 2004, de la XI Conferencia de la organización tendrían como objetivo proyectar la ciudad como polo de referencia mundial. La extensión natural de las fronteras brasileñas con casi todos los países de América del Sur terminó por diversificar el relacionamiento. Mato Grosso, Acre y Rondônia intentan relaciones específicas con los departamentos bolivianos de Pando y Beni. A su vez, Acre, Amazonas y Roraima desarrollan contactos privilegiados con los departamentos correspondientes de Perú, Colombia y Venezuela.

Aun en los años noventa, la paradiplomacia, dentro de un contexto de centralización de la política exterior, condujo a innumerables acuerdos, difíciles de ser exhaustivamente examinados por sus diferencias y por su relativa indefinición legal: Santa Catarina y Galicia, firmado en 1997; Rio Grande do Sul y Veneto, firmado en 2001 (que llevó enseguida a la creación de la Asociación de Garantía de Crédito de la Sierra Gaucha), están también los acuerdos de Rio Grande do Sul con la provincia china de Hubei y con la canadiense de Québec, también con Paraguay. El CODESUL y el CRECENEA establecieron relaciones específicas con Galicia. En el gobierno de Olívio Dutra, en Rio Grande do Sul, fue firmado un acuerdo entre la Feria Verde de Galicia y la exposición de Rio Grande do Sul: Expointer. En todos estos casos, al lado de la centralización prevalecieron formas de cooperación institucional en Brasil, quedando para el gobierno federal una acción informal de apoyo a través de la Asesoría de Relaciones Federativas y a través de las embajadas. En 2003 y 2004, la Embajada de Brasil en Buenos Aires creó un área especialmente dedicada a los asuntos subnacionales y regionales. Se desarrolla una experiencia aparentemente innovadora, que podemos interpretar como precursora, cuyas consecuencias deberán ser evaluadas en vista de la posible expansión de este nuevo campo de actividad.

IV. DIPLOMACIA FEDERATIVA

A sabiendas que la participación de los gobiernos subnacionales en las relaciones externas de los países es un hecho, es preciso entender porqué el debate sobre el tema es todavía relativamente escaso. Decimos que la jurisprudencia brasileña es unánime en el reconocimiento del papel del Estado nacional, expresado en la Constitución. Así como los constitucionalistas, la Consultoría del Ministerio de Relaciones Exteriores ha reiterado pareceres con la misma orientación (Medeiros [1997]). Rezende y Afonso [2004] discuten cuáles serían los supuestos necesarios para que Brasil pudiese viabilizar una mayor descentralización. No se trata de recorrer el camino relativamente fácil de los cambios constitucionales y legislativos, sino más bien de buscar condiciones que favorezcan algún tipo de descentralización decisoria que sea aceptable en el contexto federativo. "Junto con la globalización, los proyectos de integración regional en América representan más desafíos para la Federación brasileña. Por haber sido implementados en una época de antagonismos exacerbados y de gobierno federal débil, estos proyectos podrían llegar a impulsar dichos antagonismos, asemejándose así a los primeros días del imperio y a las primeras décadas republicanas". Esto es, para poder fortalecer la inserción internacional, los procesos de integración regional deben tener como contrapartida una mayor capacidad en la creación de incentivos que equilibren las desigualdades existentes en el seno de una Federación, o entre regiones de un Estado unitario. Sabemos que la insuficiencia o inexistencia de incentivos fue un obstáculo importante para la plena implementación de los acuerdos del MERCOSUR, motivando la ampliación de las listas de excepción y de las restricciones voluntarias, entre otras. "La probabilidad del establecimiento de lazos más estrechos entre los estados del sur y los países del MERCOSUR contribuye para aumentar la preocupación en las regiones brasileñas menos desarrolladas sobre las perspectivas de distribución regional de la producción y renta" (Rezende y Afonso [2004] p. 340-341). La dificultad de los países pobres en la creación de mecanismos equilibradores de las diferencias regionales acaba fortaleciendo el surgimiento de contrapesos a la mayor autonomía, pues se cree que ésa implicaría en un aumento de los riesgos para la Federación y para el Estado nacional.

Para Prazeres [2004] de esa situación surgen dos posibilidades importantes para la paradiplomacia y para la diplomacia federativa. La primera sería una reforma constitucional similar a la de Argentina de 1994, la cual favorece una mayor actuación internacional de las unidades federadas. La segunda sería reconocer y legitimar actuaciones informales de los gobiernos subnacionales. El espectro de alternativas presentado por la autora es vasto, va desde una posible reforma constitucional que rompa con el monopolio del Estado federal en materia de actuación externa hasta una representación concreta de los intereses de las unidades federadas a través de los mecanismos de diplomacia federativa desarrollados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, o aun a ajustes complementarios del propio ministerio, por medio de los cuales se habilite a una unidad federada brasileña como agente ejecutor del referido ajuste. Se instituiría por ese medio una delegación de poderes, ya utilizada en algunos casos por el gobierno federal, particularmente para administrar cuestiones fronterizas.

V. CUESTIONES LEGALES

Los dilemas para legalizar acciones y políticas externas de los estados son un tema brasileño nuevo, tanto como para otros países. Los fenómenos de la globalización y de la integración regional no parecen haber disminuido el rol del Estado nacional. Los que consiguen adaptarse mejor y obtener beneficios, muchas veces lo lograron porque el Esta-

do nacional tuvo la capacidad de optimizar las nuevas condiciones. En Brasil, la dificultad conceptual que se presenta en los círculos restringidos que discuten el tema de la participación de los gobiernos subnacionales en la política internacional, se refiere a cómo cambiar las reglas jurídicas sin herir los límites constitucionales, teniendo en cuenta que los constituyentes de 1987 y 1988 insertaron el federalismo entre los principios inmutables contenidos en las cláusulas pétreas. Existe algún debate sobre este tema entre funcionarios en el medio académico y en algunos círculos de la sociedad civil.

En un estado federal la representación externa es atributo del gobierno nacional, por lo tanto, no es viable el camino de alterar la Constitución para la descentralización de la política internacional. Una enmienda constitucional con ese objetivo chocaría contra los principios sobre los cuales se apoya el Estado brasileño y, por ende, no sería viable. Sin embargo, no todos comparten este pensamiento, como lo demuestra el ejemplo argentino. A pesar de haber aumentado significativamente en las últimas décadas la acción internacional de los gobiernos subnacionales, eso ocurrió *de facto*, sin alterar los fundamentos jurídicos preexistentes. Sólo un derecho consuetudinario fuertemente asentado podría llevar, en el largo plazo, a un cambio en la legislación. En tesis, se puede admitir la posibilidad de legalidad en las acciones externas cuando éstas estuvieren consagradas por las constituciones o por la legislación.

Prazeres [2004] recuerda la admisibilidad de gobiernos subnacionales para asumir responsabilidades externas, siempre y cuando estén autorizados por el derecho interno. "En caso de una reforma constitucional que altere competencias de la Federación en materia de política externa se debe alertar en cuanto a las distintas consecuencias con relación a la responsabilidad internacional, en caso de que se atribuya (si se entiende posible) personalidad internacional a las unidades federadas o sólo se delegue competencia a las unidades federadas en algunas cuestiones. En esa última hipótesis, se hace importante destacar que el Estado federal estará sujeto a la responsabilidad internacional derivada de la violación de los acuerdos celebrados por estados o municipios brasileños. La segunda salvedad, absolutamente necesaria, se refiere a la actuación informal de las unidades federadas en el ámbito externo. Por actuación informal, en ese contexto, se entiende a aquélla en que las unidades federadas no establecen vínculos jurídicos a partir de las iniciativas externas. Se refiere, por ejemplo, a la visita de un gobernador a un determinado país, donde mantiene reuniones con posibles importadores de bienes producidos en su estado, con la intención de fomentar las exportaciones de productos locales. En términos jurídicos, difiere substancialmente de la hipótesis de que de esos encuentros resulten compromisos celebrados por el supuesto gobernador, teniendo como contraparte un ente público extranjero" (Prazeres [2004] p. 271). Con relación a esta última forma de actuación, los gobiernos subnacionales, como decimos y describimos, vienen elevando su nivel de ingerencia.

En Brasil, y esta posibilidad no es exclusiva del país, hay espacio en los intersticios de la legislación espacio para la actuación internacional de las unidades subnacionales. Entendemos que la creación de la Asesoría de Relaciones Federativas refleja precisamente esta situación. En entrevistas con diplomáticos se observa preocupación por el activismo internacional de algunos estados y municipios. Se señala la falta de cobertura legal para acciones externas, como acuerdos de cooperación o de asistencia firmados sin la necesaria cobertura del Estado nacional. La reacción del gobierno central no estuvo dirigida hacia el encuadramiento y la deslegitimización. El rol de la Asesoría parece orientarse a reequilibrar las acciones, integrándolas a las perspectivas más generales del Estado. En el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) también desempeña un rol similar.

La prohibición de la actuación de las unidades federadas en el ámbito externo parece alcanzar a los contactos formales diplomáticos entre Estados soberanos. Hay terrenos donde prevalecen ambigüedades, como el de las relaciones en el campo cultural, científico, educativo, tecnológico y turístico, entre otros. En esos casos, parece haber reconocimiento en la literatura sobre qué acuerdos dependen de una personalidad jurídica en el plano internacional que las unidades subnacionales no poseen. La diplomacia brasileña parece orientarse por una política *ad hoc*, examinando concretamente cada situación, y buscando, un rol de intermediación cuando es posible. El Ministerio de Relaciones Exteriores viene actuando como intermediario en acuerdos que los gobiernos estatales y municipales deseen estipular, procurando formas de encuadramiento mediante ajustes complementarios en el *framework* de un acuerdo existente entre los Estados nacionales. De este modo, se preserva el principio constitucional de la competencia del Estado, resultando la acción subnacional de una delegación de responsabilidad. La Fundación para el Desarrollo Administrativo (FUNDAP), del gobierno del estado de São Paulo desarrolla desde los años ochenta actividades de cooperación técnica con los gobiernos de Nicaragua, Mozambique, Angola, Guinea Bissau y otros. Quien tiene la responsabilidad formal por ellos es la Agencia Brasileña de Cooperación, delegándose poderes a la FUNDAP para su ejecución.

En el debate sobre federalismo en Brasil, la cuestión internacional gana relevancia. En el ámbito de la Casa Civil de la Presidencia de la República, la Subjefatura de Asuntos Federativos ha demostrado preocupación por la inserción de temas relativos a la política externa en las relaciones entre el gobierno central y estados y municipios. Es posible que surjan caminos de legitimación de la acción internacional, sin que se rompa el principio constitucional (Art. 21) sobre la responsabilidad de la Unión por la política exterior. Para los municipios, la creación de la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI) en el marco del MERCOSUR, parece contemplar esa situación de equilibrio (Huerto Romero [2000]).

VI. EL CASO DE RIO GRANDE DO SUL

En Rio Grande do Sul la integración regional, particularmente el vínculo Argentina - Brasil a partir de 1986, influenció en la búsqueda de adecuación de la administración pública. Leme (2004) muestra que existió continuidad parcial a lo largo del tiempo en pos de la inserción regional y global del estado. Fueron firmados un sinnúmero de acuerdos con provincias y estados extranjeros, se operó con misiones comerciales y fueron hechos acuerdos de cooperación. La señal inicial se dio con la creación de la Secretaría Especial para Asuntos Internacionales (SEAI), en el gobierno de Pedro Simon, en 1987. Esa creación simbolizó el marco inaugural, aunque informal y sin plena institucionalización, de un nuevo tipo de diplomacia que más tarde, en 1995, fue llamada "diplomacia federativa" por el ministro de Relaciones Exteriores Luiz Felipe Lampreia (Lampreia [1999]).

El proyecto de la nueva secretaría, presentado por Ricardo Seitenfus al gobernador Simon (PMDB -Partido del Movimiento Democrático Brasileño-) (1987-1990), preveía la creación de una estructura burocrática bastante delgada vinculada al gabinete del gobernador. Su meta central era asociar Rio Grande do Sul a los esfuerzos de integración latinoamericana del gobierno de José Sarney, que siguieron a la Declaración de Iguazú de noviembre de 1985 y al Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) de julio de 1986. La idea-guía de la secretaría sostiene que el estado podría especialmente beneficiarse del programa, sobre todo si tomase una posición activa. Según Seitenfus (1994), la secretaría inicialmente tenía sólo al secretario y a un auxiliar, sin atribuciones claramente

definidas. El Departamento de Comercio Exterior continuó vinculado a la secretaría de Industria y Comercio mientras que el Departamento de Relaciones Consulares fue mantenido en la Secretaría de Justicia. Para Steinfus, la ausencia de esos dos importantes organismos limitaba el papel de la Secretaría Especial para Asuntos Internacionales. El esfuerzo emprendido por el secretario de la SEAI, para que sea transferida hacia su área de responsabilidad una parte de las actividades de la Secretaría de Industria y Comercio, fue infructuoso. Es importante notar, como una demostración del cambio en el comportamiento *de facto* de la burocracia del gobierno federal en los últimos años, que a finales de la década de los años ochenta, Itamaraty no contaba con la SEAI, dirigiéndose directamente a las demás secretarías para la discusión de temas de interés común.

Entre las acciones desplegadas por la SEAI en sus primeros años de existencia, es importante mencionar la articulación del Protocolo Regional Fronterizo, fruto de reuniones realizadas con representantes públicos y civiles de los municipios localizados a lo largo de la frontera del Estado con Argentina y con representantes de las seis provincias que integran el CRECENEA Litoral. De los encuentros resultó la elaboración del Protocolo remitido a los gobiernos de los dos países. El Protocolo N° 23 sería firmado en Buenos Aires en noviembre de 1988 por los dos gobiernos. Preveía la creación de comités de frontera, que serían organismos permanentes con representantes municipales y de la sociedad civil, bajo la coordinación de los consulados brasileños y argentinos con jurisdicción en el área. Los comités podrían ser movilizados cada vez que surgiesen demandas administrativas locales, evitando recurrir a Buenos Aires y Brasilia. Tal documento fue relevante por su forma inédita, al reconocer jurídicamente la acción de estados federados y de provincias en el plano internacional. Otra acción destacada, en sociedad con la Secretaría de Educación, fue el Proyecto Plurilingüismo para extender el aprendizaje de lenguas extranjeras en las escuelas públicas estatales e introducir cursos de francés, español, italiano y alemán con apoyo técnico y didáctico de los respectivos países.

Vale recordar también el esfuerzo de la SEAI en el ámbito de las relaciones bilaterales, en la discusión de propuesta de construcción del gasoducto que vincularía las regiones norte y nordeste de Argentina y Rio Grande do Sul. El trazado del emprendimiento favorecía a regiones que presentaban indicadores socioeconómicos bastante inferiores a la media del estado, y que podrían ser particularmente beneficiadas. Conforme Seitenfus [1994], la acción de la secretaría en la negociación del gasoducto tropezó con la ausencia, en aquella época, de interés del gobierno federal.

En Brasil esa experiencia debería ser considerada pionera, dado que reflejó la existencia de un proyecto de gobierno que permitió que Rio Grande do Sul tomase la delantera con relación a otros estados. De ese modo, se buscó adecuar la administración de un estado al incipiente proceso de integración regional. En lo concerniente al aspecto operacional de la iniciativa, las condiciones de gobernabilidad no fueron favorables para la eficaz actuación del nuevo organismo. Las relaciones con el Ministerio de Relaciones Exteriores no fueron fluidas, no existía a fines de los años ochenta una inclinación de los gobiernos subnacionales para tomar parte en el debate sobre política exterior. Otro impedimento fueron las disputas con otras secretarías de estado, las cuales al negarse a conceder parte de sus atribuciones a la SEAI, comprometieron la calidad del trabajo de la misma. Finalmente, vale la pena recordar las dificultades presupuestarias y la escasez de personal técnico, que restringieron aún más el alcance de la secretaría.

Durante la gestión siguiente (1991-1994), la de Alceu Collares (PDT -Partido Democrático de los Trabajadores-), de acuerdo con algunos de los entrevistados en nuestra

encuesta, se percibía un nítido fortalecimiento de la SEAI, como demuestran las nuevas acciones implementadas y la atención entonces dispensada a la secretaría. Entre las acciones que integraban el proyecto de gobierno, la más significativa fue la creación del *Marque MERCOSUR*. Se trataba del primer banco de datos acerca del nuevo bloque a ser creado en la región. El mismo ponía al alcance de la sociedad todo tipo de información relacionada con el MERCOSUR, incluyendo documentación, referencias bibliográficas, estudios, posibilidades de negocios, eventos, entre otras. La organización de la estructura administrativa de la SEAI igualmente demostraba el interés del nuevo gobierno en el área internacional. Además del secretario, estaba la figura del secretario sustituto y de agentes de coordinación específicos para cada área de interés: integración latinoamericana y asuntos fronterizos, cooperación técnica y negocios internacionales. En el año 1994, el desempeño de las Relaciones Consulares pasó a estar vinculada a la estructura de la SEAI, hasta entonces bajo la responsabilidad de la Secretaría de Justicia. Finalmente, se había completado una laguna, algo ya previsto en el proyecto original de Seintenfus, y que hasta aquel momento no había sido solucionado. Es importante observar el contexto en que se da el surgimiento de iniciativas gubernamentales traducidas bajo la forma de acciones concretas enfocadas en el MERCOSUR. La corriente de comercio entre el Rio Grande do Sul y los demás países que conforman el bloque presentaba tasas de crecimiento muy significativas.

Por lo tanto, es posible afirmar, a partir de las entrevistas realizadas, que las cuestiones que involucran la temática internacional fueron consideradas relevantes durante la gestión de Collares. Se verifica la existencia de acciones programáticas bien definidas, objetivando la atención de demandas que surgieron a partir de la profundización del proceso de integración del MERCOSUR que se daba con bastante vitalidad en el período entre 1991 (firma del Tratado de Asunción) y 1994 (firma del Protocolo de Ouro Preto).

La gestión de Antônio Britto (PMDB -Partido del Movimiento Democrático Brasileño-) (1995-1998) estuvo marcada por la fusión de la SEAI con la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDES), dando origen a la secretaría de Desarrollo y de Asuntos Internacionales (SEDAI). Según algunos entrevistados, ese hecho indica que las cuestiones relacionadas con la actuación internacional del eEstado perdieron relevancia en el proyecto del nuevo gobierno. De modo general, los trabajos referentes a la integración regional y a las relaciones internacionales disminuyeron. En ese período, una parte importante de la acción internacional de los estados, incluso desencadenando una guerra fiscal con efectos negativos sobre el federalismo, se concentró en la atracción de inversiones, especialmente de las empresas del sector automotriz y, en este aspecto, Rio Grande do Sul no fue una excepción.

El gobierno de Olívio Dutra (PT -Partido de los Trabajadores-) (1999-2002) se inicia bajo una coyuntura de fuerte crisis en el MERCOSUR, que llevaría a reorientar los trabajos de la SEDAÍ hacia otras áreas. Hasta el año 2000, las cuestiones relacionadas con la esfera internacional de Rio Grande do Sul eran discutidas, evaluadas y encaminadas por cuatro estructuras: tres del poder ejecutivo y una del legislativo, la Comisión Mixta Permanente del MERCOSUR y Asuntos Internacionales de la Asamblea Legislativa. Los asuntos internacionales eran una prerrogativa de la SEDAÍ, aunque existía participación del CODESUL y del Gabinete Extraordinario para Asuntos del MERCOSUR, creado específicamente para lidiar con las demandas relacionadas al bloque regional. Una reestructuración administrativa en 2000 suprimió el Gabinete, llevando nuevamente a la estructura de la SEDAÍ las cuestiones referentes a la integración.

Mientras los problemas sobre la adecuación administrativa del estado para internalizar la importancia de las relaciones exteriores no se resolvían se tomaron otras

iniciativas. Se firma un acuerdo de cooperación técnica entre la Secretaría de Estado de Economía Solidaria del gobierno francés y la SEDAI, que tenía por objeto realizar acciones conjuntas en el campo de la economía popular y solidaria. La SEDAI organiza una misión a la República Popular China, conformada por representantes del gobierno, del legislativo estatal y de los empresarios. Durante la misión, a fines de 2001, fueron discutidos y celebrados varios acuerdos buscando atraer inversiones chinas hacia los sectores de transportes, energía y tecnología de la información. Otra parte de los acuerdos buscaban la cooperación económica que sería inicialmente dinamizada por medio de misiones empresariales y rondas de negocios; se buscó estrechar lazos con entidades empresariales y gubernamentales, cooperación técnica en la agricultura y en el área de cultura. Se concretó el acuerdo de fraternidad con la provincia de Hubei, el cual prevé la profundización de las relaciones por medio de acuerdos de cooperación técnica, realización de seminarios y la instalación de una Oficina de Representación del Estado del Rio Grande do Sul en Hubei.

Hasta 2000, los asuntos referentes al MERCOSUR eran discutidos, evaluados y encaminados por una estructura ejecutiva específica: el Gabinete Extraordinario para Asuntos del MERCOSUR. Con su extinción, algunos funcionarios fueron transferidos a la SEDAI, donde pasaron a conformar la división MERCOSUR del Departamento de Asuntos Internacionales, más modesta y con limitada capacidad de acción que, sin embargo, llevó adelante la Agenda de Cooperación Fronteriza Brasil-Uruguay. La SEDAI organizó grupos de trabajo con sus representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil y de la Cancillería uruguaya que se abocaron hacia áreas sensibles, como el combate al robo de ganado, la salud pública y la cooperación entre los cuerpos de bomberos de los dos países.

La crisis del MERCOSUR, acentuada a partir de 1999, retiró la prioridad de la integración de la agenda de la SEDAI y del gobierno estatal. La prioridad en lo concerniente a las relaciones internacionales fue la búsqueda de nuevos mercados para la producción industrial y agrícola, llevando a la secretaría a desarrollar acciones específicas en ese sentido. Las discusiones sobre cómo Rio Grande do Sul debería actuar en el plano internacional fueron conducidas básicamente por el Departamento de Asuntos Internacionales del SEDAI. Del mismo modo, como se puede verificar en otros estados brasileños, existe escasez de legitimidad para coordinar las acciones estatales relacionadas ya sea con la política o con la economía internacional. Aún cuando existe un organismo específico encargado de tales funciones, en efecto, lo que termina ocurriendo es un despliegue de acciones aisladas ejecutadas por las diferentes secretarías, hecho que puede causar una disminución relativa de eficacia. Además de estas experiencias del gobierno estatal, hay algunas acciones que bordean la actuación pública. La provincia argentina de Entre Ríos tiene una representación en Porto Alegre, limitada al objetivo de interceder en la facilitación de negocios. Del mismo modo, hay en Córdoba un facilitador que actúa en nombre de Rio Grande do Sul. Cartas de intención y tentativas de establecimiento de protocolos intercambiadas a lo largo de los años, particularmente en el gobierno de Collares, no tuvieron continuación.

VII. *EL CASO DE SÃO PAULO*

El estudio de la participación del estado de São Paulo en la política internacional es importante, en la medida en que señala las dificultades enfrentadas por los gobiernos subnacionales para establecer estrategias. También muestra los problemas que se presentan en la adaptación de la administración a las nuevas condiciones creadas por un escenario de intercambios económicos, políticos, sociales y culturales de intensidad creciente. Si bien

hay explicaciones para las dificultades, ninguna es plenamente satisfactoria. En el caso del estado de São Paulo, donde se concentran los mayores intereses económicos de Brasil, empresarios de diversos sectores tienen capacidad de influenciar al gobierno nacional de forma directa, sin tener la necesidad de utilizar los canales propios de un gobierno subnacional. Del mismo modo, otros sectores de la sociedad civil, como sindicatos, instituciones culturales y de investigación, pueden tener relaciones con el mundo externo sin necesidad de inducción por parte del gobierno estatal.

Según Barreto [2001], se pueden analizar algunas hipótesis para explicar la debilidad en la participación de los gobiernos paulistas en los procesos de integración regional, sobre todo el MERCOSUR, y en la política internacional en general. La primera de estas hipótesis argumenta que durante el período de transición entre la creación del bloque regional y su transformación en la unión aduanera incompleta (1991-1994) los acuerdos no tuvieron las características necesarias para una movilización activa de intereses estatales. Pastor y Wise [1994], analizando las negociaciones para la creación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), demuestran que los actores se movilizan cuando se sienten negativamente afectados y en particular cuando esos resultados negativos se concentran en actores específicos. En ese caso, los perjudicados se movilizan reactivamente. Cuando los resultados son positivos, en general suelen ser más distribuidos, incidiendo menos directamente sobre actores específicos. De este modo, se tendería hacia una movilización menor, tal vez nula, a favor del proceso de integración o de inserción internacional activa.

Otro argumento para explicar el *low profile* en la participación internacional del gobierno del estado de São Paulo, estaría sustentado por la falta de motivación directa. La propia actuación del gobierno central, de la diplomacia y de otros ministerios contemplaría gran parte de los intereses de la economía paulista. Esto deviene naturalmente de la capacidad de diálogo y de presión del empresariado del estado junto al gobierno federal. Otra línea explicativa sostiene que los dirigentes estatales consideran a la esfera internacional como una atribución exclusiva del gobierno federal. De todos modos, los gobiernos estatales paulistas, a partir de 1986, cuando se concluyó el mandato de Franco Montoro (1983-1986) y empezó el de Orestes Quércia (1987-1990), han demostrado preocupación por los asuntos internacionales. La falta de intervención activa en el debate fue la opción resultante al considerar que el MERCOSUR no sería su problema. Montoro tenía interés por las relaciones regionales, incluso por la integración, aunque esa posición no se cristalizó en opciones estratégicas. La asesoría del diplomático Azevedo Pimentel no tuvo incidencia significativa en la acción del gobierno estatal.

El gobierno de Quércia incorporó parcialmente la cuestión internacional a la administración pública. Más allá de que no existiese una orientación estratégica, esta administración promovió importantes avances, principalmente al asumir un nuevo posicionamiento frente a la economía global. Se puso énfasis al desarrollo de equipos de infraestructura, incluso transporte vial y ferroviario, aún a expensas de un fuerte aumento de la deuda pública, para favorecer la atracción de industrias, en especial las transnacionales, como forma de dinamizar el programa gubernamental de interiorización del desarrollo. La constitución del Memorial de Latinoamérica, impulsada por motivos políticos, contribuyó para ubicar al estado de São Paulo en posición destacada en el escenario subcontinental. En esa fase, las cuestiones relacionadas con la economía global estuvieron a cargo de la Secretaría de Ciencia, Tecnología y Desarrollo Económico.

En el gobierno de Luiz Antonio Fleury Filho (1991-1994) la cuestión internacional y la competencia por las relaciones internacionales ganaron mayor institucionalización, al crearse la Asesoría Especial de Asuntos Internacionales, bajo la responsabilidad del secretario especial Gonzaga Belluzzo. A partir de entonces, las cuestiones externas aumentaron su espectro de influencia, extendiéndose al Foro Paulista de Desarrollo, como también a otros organismos de la administración estatal, tal es el caso de las Secretarías de Ciencia, Tecnología y Desarrollo Económico, de Planeamiento y Gestión y de Hacienda. También participaban de las discusiones y decisiones concernientes al tema los sectores vinculados a la infraestructura, tal como compañías estatales y el Banco del Estado de São Paulo (BANESPA). A través de la Asesoría Especial de Asuntos Internacionales, con la cual colaboró el diplomático Nogueira Batista, el gobierno buscó capacitarse para poder analizar una estrategia autónoma. El Foro Paulista de Desarrollo pareció consolidar esa posibilidad, formulando la redefinición del papel del estado como inductor de la actividad económica y esbozando el desarrollo de un nuevo modelo de gestión, que se afirmaba en la búsqueda de complementariedad con el sector privado.

El gobierno de Mário Covas (1995-2000) representó un cambio importante en la actuación del gobierno estatal. Fue el período de incorporación del ámbito de la agenda internacional relativo al sector público, marcado por el objetivo del equilibrio fiscal. Las relaciones del estado de São Paulo con el mundo exterior fueron tratadas de forma complementaria a la implementación de reformas estructurales, particularmente la promoción de la austeridad presupuestaria. Algunas tendencias delineadas, aunque no institucionalizadas durante el gobierno de Fleury Filho, adquirieron un contorno más claro y definitivo. La administración estatal abandonó el papel de ejecutor para asumir funciones de regulación, inducción y articulación, en el ámbito de redes de planeamiento. El Programa Estatal de Incentivo al Desarrollo Económico y Social y el Plan de Estrategia Competitiva del Estado, así como el Consejo Estatal de Desarrollo Económico y Social, todos creados en diciembre de 1997, tenían como objetivo formular la política de fomento al desarrollo. Las cuestiones de la integración regional y la preocupación por la política externa surgieron sólo indirectamente, cuando se verificó que la extensión de la navegación de la hidrovía Tietê-Paraná y la colaboración con Petrobrás para la implantación del gasoducto Brasil-Bolivia tenían alcance regional.

Al iniciar su segundo mandato, en enero de 1999, Covas adoptó cuatro ejes de actuación prioritarios para su administración: generación de empleos, reforma del estado, mejoría de la calidad de vida de la población y aumento de la competitividad de la industria paulista. Aunque no se perciba de inmediato la intención de estructurar una acción específica para el tratamiento de los asuntos internacionales, esa dimensión fue incorporada en su agenda de dos formas. De manera directa, por intermedio de las acciones desarrolladas en el ámbito del sector del turismo, donde fueron creadas dos oficinas del estado de São Paulo en Nueva York y Buenos Aires. De forma indirecta, en la medida que el cuarto eje de actuación gubernamental dio prioridad a la competitividad de las empresas. En el Informe de Actividades de la Administración Estatal de 1999 (Gobierno del estado de São Paulo [2000]), ese vector de acción fue justificado por la necesidad no sólo de mantener, sino especialmente de impulsar la competitividad del estado, teniendo en cuenta la inserción cada vez mayor de su economía en el comercio internacional.

En ese punto se ubica otra cuestión importante. El gobierno del estado de São Paulo tendió a eludir un tratamiento sectorizado a la dimensión internacional, evitando así lo que podría ser un corte de relaciones exteriores. La consecuencia de la falta

de tratamiento específico conllevó el riesgo de la dilución del tema en una pauta mayor. La incorporación a la agenda de los conceptos de agronegocios, cadenas productivas y desarrollo sustentable se desplegaron en una acción compartimentada en lo tocante a los temas internacionales. El Secretario de Agricultura y Abastecimiento, João Carlos de Souza Meirelles, fortaleció el tema de la competitividad industrial de ese sector. A la Secretaría de Ciencia y Tecnología le tocó intentar la creación de un grupo intergubernamental dedicado a la competitividad y comercio internacional. En el caso del MERCOSUR, se evidencia la ausencia de una orientación estratégica que involucre a los sectores de interés de la administración.

En la actual administración, de Geraldo Alckmin (2001-2006), se constata la preocupación por entender las características y los desafíos presentados por la coyuntura económica, además de desarrollar planes de acción dirigidos a la inserción competitiva del estado en la economía global, de tal forma que la dimensión internacional acabó adquiriendo una posición importante, aunque sin alcanzar institucionalización alguna. La administración entiende que la inserción internacional del estado no depende de una acción específica, pero sí de la capacidad de inserción en la política del Estado nacional y, sobre todo, de la creación de medios adecuados para la atracción de inversiones y la introducción de mejoras en la competitividad de sus productos. En la gira por China, en junio de 2004, acompañando al presidente Lula da Silva, el gobernador Alckmin ha presentado estas consideraciones de un modo claro: "Aunque la responsabilidad (de la expansión del puerto de Santos) sea de la Compañía Docas del Estado de São Paulo (CODESP), nosotros podemos ayudar a buscar socios para invertir. El objetivo es trabajar juntos, integrar los esfuerzos con el sector privado a fin de poder, rápidamente, realizar las inversiones" (Gazeta Mercantil [2004]).

En las entrevistas realizadas con secretarios del estado de São Paulo a los efectos de analizar la inserción internacional de los gobiernos subnacionales (CEDEC y PUC-SP [2002]), algunos entrevistados interpretan que la no-existencia de políticas específicas orientadas a las relaciones internacionales por parte del estado se debe a los posibles riesgos de concentración de poder en algunos organismos, puesto que esas relaciones tratan de políticas transversales que interesan a todos los segmentos de la administración (Marcovitch [2002]; Altenfelder [2002]). De hecho, la formulación de un pensamiento en ese campo, parece depender de las prioridades de algunas secretarías, como fue la de Agricultura, o la de Ciencia, Tecnología y Desarrollo a partir de 2003. La confianza que algunos políticos depositan en los instrumentos de mercado, con sus distorsiones, parece debilitar la capacidad de inserción en los procesos de integración regional, permitiendo que los elementos negativos de la globalización pesen acentuadamente. El hecho que el estado de São Paulo ocupe la 47° posición en el *ranking* de 2004 del *International Institute for Management Development*, en relación con otros estados y regiones en lo que se refiere a la competitividad internacional, demuestra porqué la institucionalización de las acciones de gobiernos subnacionales podría contribuir a mejorar la situación.

VIII. CONCLUSIONES

Para un diplomático, el aumento de la demanda de los entes federados en el área externa podría crear nuevas condiciones en el escenario político brasileño y alimentar la hipótesis de una enmienda constitucional, tal como ocurrió en Argentina, en Suiza y en Canadá. En ese sentido, no parecería impensable formular una nueva reglamentación de esas actividades en el ámbito del pacto federativo, considerándose que los límites constitucionales a la actuación externa de los estados federados podrían ser revisados a través de un mecanismo que, aun resguardando la competencia exclusiva de la Unión -o, mejor dicho, de la Federación- en el ámbito externo, atribuya a los entes federativos algunas prerrogativas en la materia.

Un análisis detallado de la acción de cada estado brasileño, muestra que todos ellos tienen formas de inserción internacional e intereses específicos. Amapá y Roraima tienen intereses en las relaciones con vecinos y con otros países. Lo mismo puede ser dicho con relación a todos los países amazónicos. Amazonia busca en Perú y Venezuela interlocutores especiales. Pará tiene desarrollos de intercambio con muchos países, incluso de Asia y del Medio Oriente. Lo mismo puede ser dicho respecto de los estados nordestinos, pues Ceará, Pernambuco y Bahía han establecido intercambios fuertes, apoyándose en relaciones económicas y políticas. Esta lista puede ser ampliada a los estados del centro-oeste, del sudeste y del sur, como ya lo examinamos en los casos de São Paulo y Rio Grande do Sul.

Entre las propuestas posibles, aun utilizando la formulación de un diplomático, se podría pensar en algunas acciones: (a) la mayor capacitación del Ministerio de Relaciones Exteriores para el ejercicio de la diplomacia federativa, (b) la incorporación de la diplomacia federativa a la acción externa del Estado nacional, (c) la articulación de las autoridades estatales, de regiones metropolitanas y de ciudades relevantes en el campo internacional, (d) el examen de la conveniencia de cambios en la legislación infraconstitucional, (e) la creación de un foro consultivo de autoridades regionales del MERCOSUR, de forma similar a la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI), con mayor poder de intervención, y (f) una acción más efectiva para establecer convenios "delegativos" de la Unión hacia los estados y la adaptación más dinámica de los convenios externos de los estados en el cuadro y acuerdos bilaterales del Estado nacional.

Bibliografia

ALTENFELDER, RUY. Entrevista a Tullo Vigevani y Maria Inês Barreto. Junio, 2002.

BARRETO, MARIA INÊS. "Gestão estratégica do poder Executivo do Estado de São Paulo frente ao processo de integração regional do Mercosul". Tese de Doutorado. São Paulo: EAESP-FGV, 2001.

BOGÉA FILHO, ANTENOR AMÉRICO MORÃO. "A Diplomacia Federativa" (mimeo). Brasília, Ministerio de Relaciones Exteriores. 2002.

CENTRO DE ESTUDIOS DE CULTURA CONTEMPORÁNEA- CEDEC y PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SÃO PAULO - PUC-SP. "Gestão pública estratégica de governos subnacionais frente aos processos de inserção internacional e integração latinoamericana. Informe Final para FAPESP". São Paulo: CEDEC y PUC-SP. Diciembre, 2002.

COLACRAI, MIRYAM Y GRACIELA ZUBELZÚ. "Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las Provincias Argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales". En Vigevani, Tullo, Luiz Eduardo Wanderley; Maria Inês Barreto y Marcelo Passini Mariano. *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Editora PUC/ Editora UNESP/CEDEC/FAPESP. 2004.

FERREIRA FILHO, MANOEL GONÇALVES. *Curso de Direito Constitucional*. 17. edición. São Paulo: Editora Saraiva. 1989.

GAZETA MERCANTIL. "China 'dinamiza' projetos na área de transportes". 1 de junio, 2004.

HUERTO ROMERO, MARIA DEL. "Apuntes para una reformulación del paradigma del regionalismo abierto en América Latina". En Laredo, Íris M. (compiladora). *Estado, mercado y sociedad em el Mercosur - pautas para su viabilización*. Rosario, Santa Fe: Universidad Nacional de Rosario. 2000.

KUGELMAS, EDUARDO Y BRANCO, MARCELLO SIMÃO. "Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo". En Vigevani, Tullo y Luiz Eduardo Wanderley. *Governos subnacionais: inserção internacional e integração regional*. São Paulo: Editora PUC/ Editora UNESP/CEDEC/FAPESP. 2004.

LAMPREIA, LUIZ FELIPE. *Diplomacia brasileira, palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda Editores. 1999.

LEME, ÁLVARO PAES. "A atuação internacional do governo do Estado do Rio Grande do Sul: uma análise do período 1999-2002". En Barreto, Maria Inês y Waldomiro Pecht. *O Estado de São Paulo: Mercosul e inserção internacional*. São Paulo: Editora PUC/ Editora UNESP/CEDEC/FAPESP. 2004.

MARCOVITCH, JACQUES. Entrevista a Tullo Vigevani y Maria Inês Barreto (no publicada). Secretaría de Planeamiento del gobierno del estado de São Paulo. Junio, 2002.

MARIANO, MARCELO PASSINI Y MARIA INÊS BARRETO. "Questão subnacional e integração regional: o caso do Mercosul". En Vigevani, Tullo, Luiz Eduardo Wanderley, Maria Inês Barreto y Marcelo Passini Mariano. *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Editora PUC/ Editora UNESP/CEDEC/FAPESP. 2004.

MEDEIROS, ANTÔNIO PAULO CACHAPUZ DE. "Diplomacia federativa: nova dimensão para a política externa brasileira". "Anais do II Simpósio Internacional-Estados americanos: relações continentais e intercontinentais". Passo Fundo: Universidad Passo Fundo. 1997.

MOURA DANIEL, MARCO CÉSAR (Conselheiro). "O Itamaraty e os governos subnacionais". En Vigevani, Tullo y Luiz Eduardo Wanderley. "Entre o local e o global: governos subnacionais e sociedade civil na integração regional". São Paulo: Cadernos CEDEC y PUC/SP, N° 71. 2002.

OHMAE KENICHI. *The end of the Nation State: the rise of regional economies*. New York, Mc Kinsey and Company. 1995.

PASTOR, MANUEL Y CAROL WISE. "The Origins and Sustainability of Mexico's Free Trade Policy". *International Organization*, Vol. 48, N° 3, Summer. Cambridge: The MIT Press. 1994.

PRAZERES, TATIANA. "Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional". En Vigevani, Tullo y Luiz Eduardo Wanderley, Maria Inês Barreto y Marcelo Passini Mariano. *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: Editora PUC/ Editora UNESP/ CEDEC/FAPESP. 2004.

PRICE WATERHOUSE. *A Constituição do Brasil 1988*. São Paulo: Price Waterhouse. 1989.

REZENDE, FERNANDO Y JOSÉ ROBERTO AFONSO. "A Federação brasileira: desafios e perspectivas". En Rezende, Fernando y Fabrício Augusto de Oliveira (organizadores). *Federalismo e integração econômica regional - Desafios para o Mercosul*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung. 2004.

GOBIERNO DEL ESTADO DE SÃO PAULO. *Escriba, palavra de governo. Síntese das principais ações, Governo Mario Covas*. São Paulo: Gobierno del Estado de São Paulo. 2000.

SEITENFUS, RICARDO. *Para uma nova política externa brasileira*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 1994.

SILVA, JOSÉ AFONSO DA. *Curso de Direito Constitucional positivo*. São Paulo: Editora Malheiros. 1997.