

# Paradiplomacia y proyección internacional de las ciudades brasileñas: la elaboración del concepto de “gestión internacional local”

ata, citation and similar papers at [core.ac.uk](http://core.ac.uk)

brought to you

Universidade Federal do Estado de Rio de Janeiro (Brasil)

provided by Portal de Revistas Científicas

carlos.milani@pq.cnpq.br

Maria Clotilde M. RIBEIRO  
Escola de Administração  
Universidade Federal do Vale do São Francisco (Brasil)  
clotilde.ribeiro@univasf.edu.br

Recibido: 10-01-10

Aceptado: 15-08-10

## RESUMEN

En el marco del contexto de la “globalización en cuanto política”, el presente artículo adopta la premisa siguiente: las ciudades, a través de sus redes transnacionales de cooperación y de sus proyectos económicos internacionales, son la expresión de un nuevo actor político que ha cambiado su escala de operaciones, habiendo así obtenido una emancipación por lo menos parcial del monopolio del Estado-nación en el desarrollo de acciones públicas transfronterizas. Por ello, las ciudades han desafiado el imaginario westfaliano y el monopolio del Estado-nación en cuanto “la” comunidad política obligatoria con la capacidad de controlar un territorio nacional de modo vertical y fijo. De cara a desarrollar esta premisa, el artículo analiza la problemática de la paradiplomacia municipal en tres partes: el contexto histórico y realidad empírica de la paradiplomacia municipal en Brasil, el debate teórico sobre las fronteras, escalas y territorios de la paradiplomacia (“*soft borders approach*”) y la discusión del concepto de “gestión internacional local”.

**Palabras clave:** Globalización y soberanía; internacionalización de las ciudades; paradiplomacia municipal; gestión internacional local; ciudades brasileñas.

## Paradiplomacy and international projection of Brazilian cities: Crafting the concept of “local international management”

### ABSTRACT

Based on the broader context of “globalization as politics”, this paper adopts the following assumption: cities through their transnational cooperation networks and economic projects are the expression of a new political actor that has shifted its scale of operations, and have thus partly emancipated themselves from the monopoly of the nation-state in the deployment of transborder public action; therefore, they have challenged the Westphalian imaginary and the monopoly of the nation-state as “*the*” bounded political community with the capacity to frame and totally control a fixed and vertical national territory. In pursuance of developing this assumption, this paper approaches the discussion on municipal paradiplomacy in three parts: firstly, it presents the historical background and empirical reality of paradiplomacy in Brazil; secondly, it presents a series of

critical questions for analyzing cities and their transnational networks within the soft borders approach; thirdly, it discusses the concept of “local international management”.

**Key words:** Globalization and Sovereignty; Internationalization of Cities; Municipal Paradiplomacy; Local International Management; Brazilian Municipalities.

## **Paradiplomacia e projeção internacional das cidades brasileiras: elaborando o conceito de “gestão local internacional”**

### **RESUMO**

Baseado na idéia de uma “globalização como política”, o presente artigo parte da seguinte premissa: as cidades, por meio de suas redes transnacionais de cooperação e de seus projetos econômicos internacionais, são a expressão de um novo ator político que mudou sua escala de operações, emancipando-se, pelo menos parcialmente, do monopólio do Estado-nação no desenvolvimento de ações públicas transfronteiriças. Por conseguinte, as cidades passaram a desafiar o imaginário westfaliano e o monopólio do Estado-nação enquanto comunidade política exclusiva e obrigatória com a capacidade de controlar um território nacional de modo vertical e fixo. Visando a desenvolver essa premissa, o artigo analisa a problemática da paradiplomacia municipal em três partes: contexto histórico e realidade empírica da paradiplomacia municipal no Brasil; debate teórico sobre fronteiras, escalas e territórios da paradiplomacia (com base na “*soft borders approach*”); discussão do conceito de “gestão internacional local”.

**Palavras-chave:** Globalização e soberania; internacionalização das cidades; paradiplomacia municipal; gestão local internacional; municípios brasileiros.

### **REFERENCIA NORMALIZADA**

Milani, Carlos R. S., y Ribeiro, Maria Clotilde R. (2010) “Paradiplomacia y acción internacional de las ciudades brasileñas: la elaboración del concepto de «gestión internacional local»”. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, vol. 1, núm. 1, 23-40.

**SUMARIO:** Introducción. 1. Las tendencias fundamentales de la paradiplomacia en Brasil: algunos resultados obtenidos en la investigación empírica. 2. La movilización internacional de las ciudades brasileñas y el “enfoque de fronteras blandas” en un orden político mundial cambiante. 3. Observaciones finales. Nota final. Bibliografía.

### **Introducción**

La globalización no se limita a competir por cuotas de mercado y adoptar medidas que estimulan el crecimiento económico, ni consiste exclusivamente en liberalizar el comercio y aprovechar las oportunidades comerciales; la globalización también se ha convertido en una pugna social y política por definir valores culturales e identidades políticas (Benhabib, 2006; Ianni, 2002; Laïdi, 1997; Santos *et alii*, 1994), que tienen repercusiones fundamentales para la internacionalización de la política porque fomentan el aumento de los actores, las redes y las instituciones transnacionales. Las entida-

des subnacionales, como provincias, estados federados y municipalidades, también obtienen provecho de las diversas estructuras de oportunidad política que han surgido a raíz de los procesos de globalización.

Esta circunstancia implica que en el contexto más amplio de “la globalización en cuanto política” (Baylis y Smith, 2001); Beck, 2003; Dollfus, 1997; Fiori, 2005; Smouts, 2004; Velasco e Cruz, 2004) el Estado-nación ha dejado de desempeñar el papel exclusivo que ejercía tradicionalmente en las relaciones internacionales; los actores económicos no estatales, los movimientos sociales y los gobiernos subnacionales, entre otros, han ido adquiriendo una participación cada vez más importante en los asuntos globales. El contexto político de la globalización abre fisuras sin precedentes en las ecuaciones de poder entre los Estados, los mercados y las sociedades civiles (Osterweil, 2004; Therborn, 2005; Touraine, 2005). La globalización define nuevas modalidades en la gestión de los procesos de internacionalización empleados por Estados, empresas, actores sociales, y también entidades políticas subnacionales. Junto con el fenómeno de la globalización no sólo se producen una serie de violaciones de las fronteras nacionales originadas por la propagación de la tecnología, la economía, la cultura y la información, sino que además los actores políticos infranacionales y sus redes u organizaciones regionales y globales llevan a cabo diversas acciones de intromisión no autorizada. Asimismo, los problemas transnacionales de mayor trascendencia para el funcionamiento del sistema mundial (como las crisis financieras, la degradación medioambiental fronteriza, la emigración forzosa, el tráfico de drogas, la propagación de organismos modificados, las alianzas cívicas en favor de los derechos humanos, etc.) sobrepasan la responsabilidad del Estado-nación y constituyen un desafío enorme que no se puede afrontar exclusivamente en el marco de las relaciones intergubernamentales.

En consecuencia, se está redefiniendo a fondo la esfera política de la gestión internacional, tanto en la configuración de su contexto como en el modo en que evoluciona como experiencia, método y práctica (la acción). Ya no se puede entender la esfera política de la gestión internacional como un simple grupo de instituciones, estrategias y políticas de gobierno, entre las que figuran actores como los Estados, las empresas multinacionales, los acuerdos internacionales y las organizaciones intergubernamentales. La literatura de la gestión internacional y las relaciones internacionales ha de tomar en cuenta la experiencia de las entidades políticas subnacionales con el fin de fomentar la renovación de los conceptos y de los marcos de análisis que se emplean.

Para contribuir a tal empeño, este artículo se basa en el siguiente supuesto: las ciudades, gracias a sus redes y proyectos de cooperación transnacionales, constituyen la expresión de un actor político nuevo tras cambiar la escala en que operan y emanciparse parcialmente del monopolio ejercido por el Estado-nación en la administración pública transfronteriza. (Salomón, 2007; Sassen, 2006). A medida que ha aumentado en el mundo la población que reside en ciudades y que se han potenciado complejos procesos de fragmentación-globalización, las ciudades han puesto en entredicho el imaginario de Westfalia y el papel que tenía en exclusividad el Estado-nación de constituir “la” comunidad política delimitada que tiene capacidad para enmarcar y controlar un territorio nacional permanente y vertical. Para desarrollar

este supuesto este artículo divide el examen de la paradiplomacia municipal en dos partes: primero, se examina la realidad empírica de 72 municipalidades brasileñas y sus actividades paradiplomáticas en el ruedo internacional; y segundo, se plantean diversas cuestiones cruciales para analizar el papel de las ciudades y sus redes transnacionales en su calidad de nuevos actores políticos en el ruedo global. Desde un punto de vista empírico, los autores se proponen analizar las diversas maneras en que esas 72 municipalidades de Brasil ejercen actividades paradiplomáticas, pero también pretenden comprender mejor su “enfoque de fronteras suaves” (*soft-border approach*), las estrategias económicas que utilizan, y si crean o no una identidad política, cuestionando de esta forma que la soberanía nacional incondicional constituye un principio fundamental del sistema internacional.

### **1. Las tendencias fundamentales de la paradiplomacia en Brasil: algunos resultados obtenidos en la investigación empírica**

Puesto que diplomacia es un término que corresponde normalmente al ejercicio político organizado de un conjunto de actividades internacionales del Estado-nación, la *paradiplomacia* se ha utilizado recientemente en la literatura brasileña de Relaciones Internacionales para aludir al *conjunto* de actividades internacionales llevadas a cabo por actores no estatales: paradiplomacia privada, paradiplomacia no gubernamental, pero también paradiplomacia municipal y de estados federados (Abong, 2007; Troyjo, 2005; Vigevani, 2006). El fenómeno ha aumentado tanto cuantitativa como cualitativamente desde el comienzo de los años 1990 en Brasil gracias a los cambios estructurales que se han producido en el orden mundial y a las transformaciones políticas del país. El final de la Guerra Fría y de todos los factores que implicaba (aumento de actores no estatales, nueva métrica del territorio, diversificación de identidades políticas, globalización de múltiples tipos de flujos, y una profunda transformación del orden político estadocéntrico) coinciden con la redemocratización de la sociedad civil y política de Brasil, así como con la promulgación de la nueva Constitución de 1988.

Como manifiesta Ribeiro (2008), la paradiplomacia de las entidades subnacionales en Brasil se ha desarrollado considerablemente desde finales de los años 1980 gracias a la arquitectura de descentralización de la federación brasileña aprobada en el nuevo sistema constitucional. Es cierto que las entidades subnacionales también han experimentado cómo se activaban y propiciaban sus actividades paradiplomáticas en otros sistemas federales, como Estados Unidos, Alemania, Bélgica, Argentina o México. También puede ocurrir en determinados procesos históricos de configuración estatal donde las entidades subnacionales han de ser política y culturalmente reconocidas, como en el caso de España y Canadá (Rodrigues, 2004). Los contextos políticos y constitucionales nacionales tienen peso a la hora de entender los motivos y plantear hipótesis explicativas para comprender el papel que desempeñan los gobiernos subnacionales en la utilización de la paradiplomacia.

En el caso del sistema constitucional brasileño, no hay un pronunciamiento legal sobre la legitimidad de las actividades internacionales emprendidas por las entidades subnacionales. A las municipalidades y los estados federados se les asigna una serie de responsabilidades exclusivas y complementarias, y ninguna declaración constitucional les prohíbe realizar actividades internacionales. Según el Artículo 21 compete a la Unión (es decir, al Estado federal) mantener relaciones con otros Estados y participar en las organizaciones internacionales. A este respecto actualmente se está debatiendo una propuesta de enmienda constitucional en el Congreso Nacional Brasileño (proyecto 4745/2005, conocido como “*PEC da paradiplomacia*”). Conforme a esa propuesta, los estados federados, el Distrito Federal (Brasilia) y las municipalidades contarían con el apoyo constitucional para promover estrategias internacionales y acuerdos de cooperación técnica con socios internacionales.

Independientemente de este vacío constitucional, muchos estados federados y municipalidades han desplegado una gran actividad en la esfera internacional. Asociaciones nacionales como la Confederación Nacional de Municipalidades (*Confederação Nacional de Municípios*, CNM) y el Frente Nacional de Alcaldes (*Frente Nacional de Prefeitos*) han llegado al punto de reconocer y dirigir la actividad internacional de las ciudades brasileñas; organizan seminarios, cursos de formación, y publican guías para fomentar proyectos internacionales. En 1995 se creó “*Mercociudades*”, una red regional de ciudades, y en 2005 se fundó el Foro Brasileño de Relaciones Internacionales de las secretarías municipales.

En el nivel federal, el Ministerio de Relaciones Exteriores (conocido en Brasil como el “*Itamaraty*”) creó un servicio administrativo especial para atender a las municipalidades y los estados federados en 2003 (la *Asesoria de Relações Federativas*, ARF). Este servicio dependía directamente de la autoridad del Ministro de Asuntos Exteriores, y fue convertido después en el Consejo de Asuntos Federales y Parlamentarios (AFEPA). Este servicio tiene como objetivo “crear un diálogo entre el Ministerio y los gobiernos de los estados federados y las municipalidades, dando así mayor capilaridad al proceso de elaboración de la política exterior” (Rodrigues, 2004). A este respecto, Itamaraty también ha abierto oficinas regionales o canales locales en varios estados de la federación.

“¿Cómo han elaborado las municipalidades brasileñas sus estrategias de actividad internacional desde principios de los años 1990?” era la pregunta básica de investigación que nos formulábamos para analizar empíricamente la paradiplomacia municipal en Brasil en 2007/2008. Las municipalidades se han seleccionado sobre la base de siete criterios, y cada uno corresponde a una hipótesis del motivo que llevaría a las municipalidades brasileñas a hacerse internacionales (véase la Tabla 1).

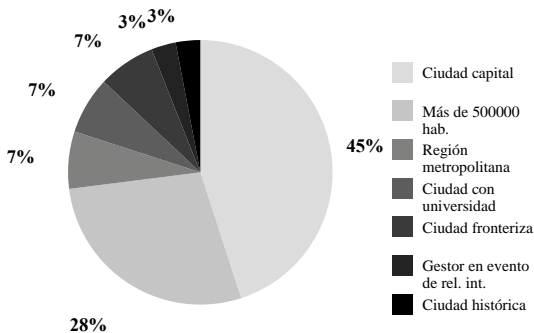
Tabla 1. Criterios de selección de las municipalidades del estudio

CRITERIOS DE SELECCIÓN	
1	Capitalidad de estado federal
2	Población igual o superior a 500.000 habitantes
3	Relevancia política, económica y/o cultural en un área metropolitana
4	Sede de un centro de investigación o universidad famosa en la nación
5	Patrimonio histórico y/o atractivo para el desarrollo turístico
6	Municipalidades estratégicas que lindan con otros países
7	Participación en seminarios y talleres dedicados a actividades municipales de rel. int.

Fuente: elaboración propia

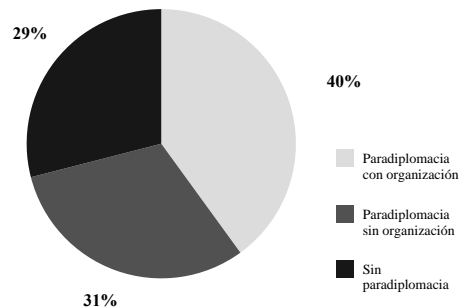
Utilizando estos siete criterios, se seleccionaron 72 municipalidades, 20 de ellas situadas en las regiones Norte y Noroeste de Brasil (con menor desarrollo económico), y otras 52 en el Sur, el Sudeste y la zona oeste del Centro (con mayor desarrollo). Todas las municipalidades respondieron al cuestionario del estudio (Figura 1).

Figura 1. Municipalidades seleccionadas



Fuente: elaboración propia

Figura 2. Municipalidades estudiadas que realizan o no realizan actividades paradiplomáticas



Fuente: elaboración propia

Desde el punto de vista institucional, algunas municipalidades han creado un servicio administrativo específico encargado de asuntos internacionales: un secretariado municipal, un consejo dependiente del secretariado, una persona al frente de esta responsabilidad, etc. Las Tablas 2, 3 y 4, así como la Figura 2, presentan un total de 72 municipalidades estudiadas, entre las que el 71% realizan algún tipo de actividad paradiplomática. No obstante, sólo el 40% (es decir, 29 municipalidades) de ellas han

creado hasta el momento una estructura municipal de organización encargada de las cuestiones de las relaciones internacionales.

*Tabla 2. Municipalidades con una estructura concreta encargada de las rel. int.*

	<b>Región</b>	<b>Estado</b>	<b>Ciudad</b>	<b>Status</b>
1	Noroeste	BA	CAMAÇARI	Secretariado rel. int. dependiente directamente del gobierno
2		CE	FORTALEZA	Asesor/Coordinador
3		PE	RECIFE	Servicio de rel. int. dependiente de secretariado
4		BA	SALVADOR	Servicio de rel. int. dependiente de secretariado
5	Norte	PA	BELÉM	Asesor/Coordinador
6		RR	BOA VISTA	Asesor/Coordinador
7		AC	RIO BRANCO	Asesor/Coordinador
8	Sur	RS	CAXIAS DO SUL	Servicio de rel. int. dependiente de secretariado
9		PR	CURITIBA	Servicio de rel. int. dependiente de secretariado
10		SC	FLORIANÓPOLIS	Asesor/Coordinador
11		RS	FOZ DO IGAÇU	Secretariado municipal de rel. int.
12		SC	JOINVILLE	Servicio de rel. int. dependiente de secretariado
13		RS	PORTO ALEGRE	Secretariado de rel. int. y otros asuntos
14		RS	SANTA MARIA	Secretariado de rel. int. y otros asuntos
15	Sureste	MG	BELO HORIZONTE	Servicio de rel. int. dependiente de secretariado
16		SP	CAMPINAS	Secretariado municipal de rel. int.
17		SP	DIADEMA	Servicio de rel. int. dependiente de secretariado
18		SP	GUARULHOS	Asesor/Coordinador
19		SP	ITU	Secretariado municipal de rel. int.
20		SP	JUNDIAÍ	Servicio de rel. int. dependiente de secretariado
21		SP	OSASCO	Asesor/Coordinador
22		RU	RIO DE JANEIRO	Asesor/Coordinador
23		SP	SANTO ANDRÉ	Servicio de rel. int. dependiente de secretariado
24		SP	SANTOS	Asesor/Coordinador
25		SP	SÃO BERNARDO DE CAMPO	Secretariado de rel. int. y otros asuntos
26		SP	SÃO JOSÉ DO RIO PRETO	Servicio de rel. int. dependiente de secretariado
27		SP	SÃO PAULO	Secretariado municipal de rel. int.
28		SP	SOROCABA	Servicio de rel. int. dependiente de secretariado
29	ES	VITÓRIA	Asesor/Coordinador	

Fuente: elaboración propia

La Tabla 2 confirma que en las regiones más ricas del país se concentran la mayoría de las municipalidades que realizan actividades paradiplomáticas. El 76 % de las 51 municipalidades corresponden a las regiones del Sur y el Sudoeste.

Si examinamos las 22 municipalidades (Tabla 3) que realizan actividades paradiplomáticas sin contar con una estructura formal encargada de ello (43% de un total de 51), nos encontramos con muchos proyectos informales y desconocidos que son menos visibles, y la mayoría se ubican en el Noroeste de Brasil (región menos desarrollada que otras).

*Tabla 3. Municipalidades que ejercen actividades paradiplomáticas sin contar con ningún tipo de estructura formal encargada de ello*

	<b>Región</b>	<b>Estado</b>	<b>Ciudad</b>
1	Centro-Oeste	MS	CORUMBÁ
2		MT	CUIABÁ
3	Nordeste	BA	FEIRA DE SANTANA
4		MA	SÃO LUIS
5		PB	CAMPINA GRANDE
6		PB	JOÃO PESSOA
7		PE	OLINDA
8		PI	TERESINA
9		RN	NATAL
10	Norte	AM	MANAUS
11		AP	MACAPÁ
12	Sudeste	MG	IPATINGA
13		MG	OURO PRETO
14		MG	UBERLÂNDIA
15		RJ	SÃO GONÇALO
16		SP	CUBATÃO
17		SP	JACAREÍ
18		SP	RIBEIRÃO PRETO
19		SP	SÃO CAETANO DO SUL
20	Sur	PR	MARINGÁ
21		RS	GRAVATAÍ
22		RS	SANTANA DO LIVRAMENTO

Fuente: elaboración propia

Todas estas ciudades realizan una gran diversidad de actividades, que confirman las conclusiones de anteriores estudios realizados por Soldatos (1990), Duchacek (1990), Paquin (2004) y Nunes (2005), tales como misiones internacionales, participación en acontecimientos y ferias internacionales, proyectos técnicos de cooperación, intercambio de buenas prácticas y los acuerdos para el hermanamiento de ciudades. Un caso que hay que recordar es el de Macapá (la capital del estado federado de Amapá), que firmó una serie de proyectos de cooperación bilateral con Cayenne en la



Guyana francesa en 1990. Otras dos ciudades que merecen atención son Uberlandia y Olinda, por sus relaciones con la Cámara de Comercio de Estados Unidos y los programas culturales de la UNESCO, respectivamente. Los principales países que han establecido asociaciones con dichas municipalidades son Francia, España, Portugal e Italia, así como China y Japón.

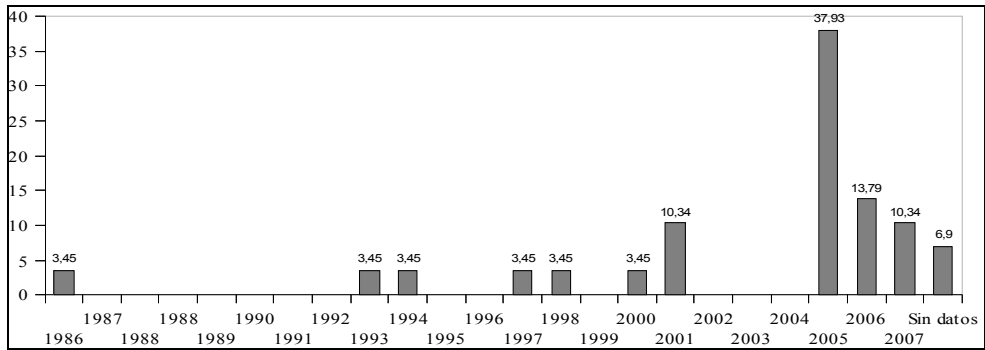
*Tabla 4. Municipalidades que no ejercen actividades paradiplomáticas y no cuentan con ningún tipo de estructura formal encargada de ello*

	Región	Estado	Ciudad
1	Centro-Oeste	GO	GOIÂNIA
2		MS	CAMPO GRANDE
3		MS	PONTA-PORÃ
4		TO	PALMAS
5	Nordeste	AL	MACEIÓ
6		PE	JABOATÃO DOS GUARARAPES
7		SE	ARACAJÚ
8	Norte	RO	PORTO VELHO
9	Sudeste	MG	CONTAGEM
10		MG	RIO PRETO
11		RJ	DUQUE DE CAXIAS
12		RJ	NOVA IGUAÇU
13		SP	AMERICANA
14		SP	SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
15	Sur	PR	LONDRINA
16		RS	CHUI
17		RS	ITAQUI
18		RS	JAGUARÃO
19		RS	SÃO BORJA
20		RS	URUGUAIANA
21		SC	BLUMENAU

Fuente: elaboración propia

En cuanto a las municipalidades que han creado una estructura formal que se encarga de los asuntos internacionales, nuestra investigación pone de manifiesto que la mayoría se crearon entre 2004 y 2007 (Figura 3). En el país, este “boom” se puede explicar por la transición del presidente FCH al presidente Lula, y por la puesta en práctica de antiguas estrategias de internacionalización por parte de municipalidades gobernadas por el Partido dos Trabalhadores como corriente dominante de lo que definimos en este artículo como “gestión internacional local” (*local international management*), que será explicado en profundidad y debatido más adelante.

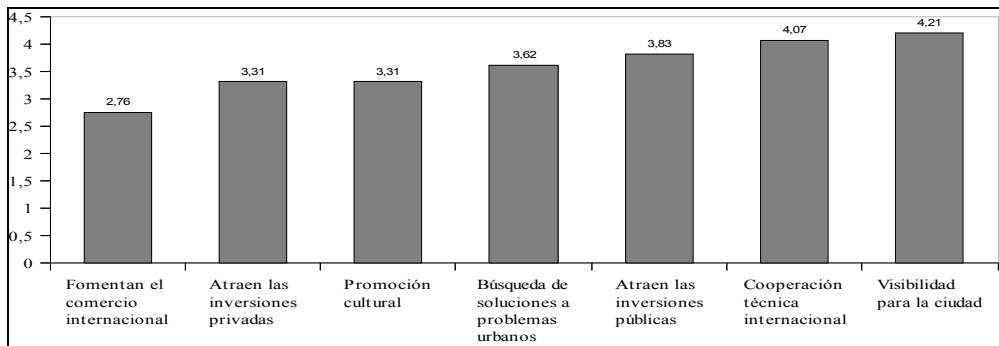
Figura 3. Institución de una organización municipal formal para atender los asuntos internacionales (29 encuestados) (Año de creación en %)



Fuente: elaboración propia

Efectivamente, entre 2003 y 2004 el nuevo gobierno federal creó una serie de servicios en Itamaraty para atender a las municipalidades y los estados federados. Muchas municipalidades también afirman que la creación de una estructura formal hace visible a la ciudad en la nación y en el extranjero, factor importante para conseguir ayuda técnica, inversiones y comercio (Figura 4).

Figura 4. ¿Por qué ha creado una estructura formal? (29 encuestados)

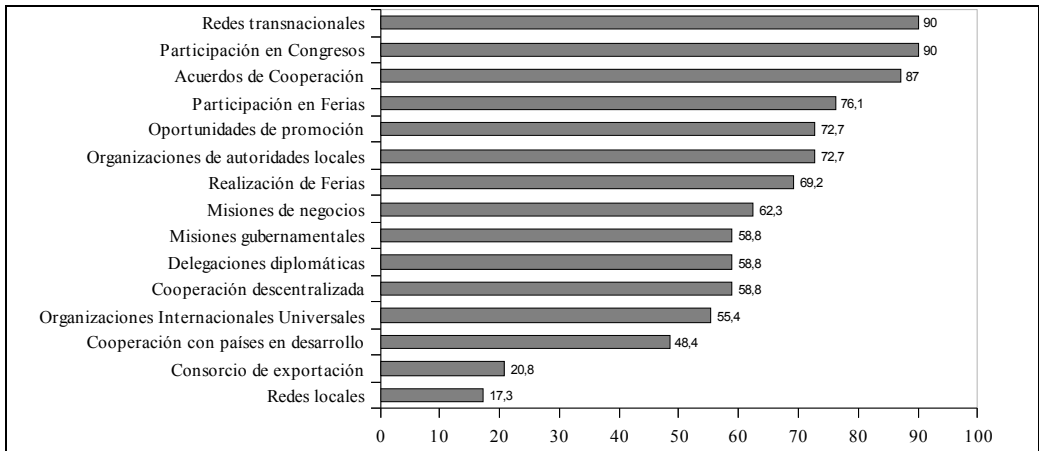


Fuente: elaboración propia

Una característica importante que hay que analizar: la conexión política entre el gobierno federal y el local parece plantear problemas, puesto que el 66% de las muni-

cipalidades examinadas indican que hay escasas posibilidades de que se produzca diálogo institucional y de que se cree coherencia (*coherence-building*). El mismo tipo de inquietud era mencionada por el 86% de las municipalidades estudiadas respecto a la relación que mantenían con representantes del estado federado. Nuestra investigación también revela que la cuarta parte de las municipalidades examinadas llevan a cabo estrategias internacionales de forma aislada, sin objetivo ni planificación estratégica, factor que implica la inexistencia de un proyecto estratégico organizado de forma coherente a largo plazo. Sin embargo, el mismo número de municipalidades (pero no necesariamente las mismas) está planeando sus asuntos internacionales de forma estratégica, en colaboración con otros servicios o secretariados administrativos municipales.

Figura 5. Las acciones internacionales puestas en marcha por la municipalidades que tienen una estructura formal encargada de las rel. int. (29 encuestados) (%)



Fuente: elaboración propia

En la Figura 5 comprobamos que las municipalidades que tienen una estructura formal encargada de las rel. int. llevan a cabo fundamentalmente tres tipos de actividades paradiplomáticas: participación en redes trasnacionales (Mercociudades), participación en congresos y acontecimientos internacionales (ferias en ciudades, por ejemplo), acuerdos de hermanamiento entre ciudades, mercadotecnia de ciudades, pertenencia a asociaciones internacionales, y establecimiento de redes regionales y globales. La Tabla 5 muestra que muchas ciudades han firmado acuerdos de hermanamiento con las municipalidades brasileñas examinadas. La mayoría de esos acuerdos tienen como objetivo el intercambio de buenas prácticas en la elaboración de la política pública urbana. Un ejemplo de actividad paradiplomática, que es dirigida

institucionalmente en el marco del proceso de integración regional MERCOSUR, es el *Foro de Consulta de Municipalidades, Estados federados, Provincias y Departamentos de Mercosur*, cuyas actividades se iniciaron en 2007.

*Tabla 5. Estados a los que pertenecen las ciudades con las que municipalidades que tienen una estructura formal de rel. int. han firmado un acuerdo de hermanamiento (29 encuestados)*

EUROPA	NORTEAMÉRICA	ASIA
Italia Portugal Francia España Alemania	EE UU Canadá México (de forma secundaria)	China Japón
AMÉRICA LATINA	ÁFRICA	CARIBE
Argentina Chile Uruguay (de forma secundaria) Paraguay (de forma secundaria) Bolivia (de forma secundaria)	Sudáfrica Malí	Guadalupe (sólo una mención)

Fuente: elaboración propia

Entre las ventajas principales que conlleva la paradiplomacia municipal, confirmadas por los alcaldes y gestores municipales de nuestra encuesta, están la cooperación técnica (27%), la visibilidad y el prestigio a nivel internacional (18%) así como el reconocimiento nacional (18%). Otras ventajas secundarias mencionadas son las inversiones (13%), la concienciación local de la relevancia que tienen los asuntos internacionales (11%) y el intercambio de experiencias (13%).

## **2. La movilización internacional de las ciudades brasileñas y el “enfoque de fronteras blandas” en un orden político mundial cambiante**

Este estudio pone de manifiesto que es innegable que desde el comienzo de los años 1990 las ciudades brasileñas se han movilizadas en mayor medida, independientemente del hecho de que los alcaldes hayan optado por un formato más o menos institucionalizado en sus estrategias de internacionalización. No obstante, hay diferencias inequívocas respecto a la motivación, la percepción de aspectos negativos y la región geográfica que ha centrado las asociaciones que se establecen. En cierta medida las asimetrías regionales nacionales y los indicadores del desarrollo económico explican el grado de intensidad y profesionalización de los municipios cuando realizan actividades transnacionales. El papel del alcalde (el punto de vista, la forma de entender o la experiencia que tenga) también constituye un factor institucional clave para expli-

car por qué surge o se desarrolla de un modo más apreciable la paradiplomacia municipal, puesto que él/ella decide de forma autónoma si somete (o no) a la asamblea local la creación de estructuras de gobierno innovadoras encargadas de esa labor.

En este estudio las ciudades están desempeñando un papel clave a la hora de proporcionar conexiones (económicas, tecnológicas, de información) a sus ciudadanos, operadores económicos y organizaciones locales. Las redes de ciudades regionales y globales ofrecen a las entidades subnacionales más oportunidades para que se desarrollen nuevas asociaciones y marcos institucionales en torno a ciertas actividades que a largo plazo benefician el desarrollo local, especialmente en proyectos de infraestructuras (obras hidráulicas, gestión de residuos, urbanismo, administración participativa y parcelación medioambiental) y en actividades económicas y culturales (turismo, cooperación técnica, programas de intercambio). Redes como las Mercociudades, la Alianza de Ciudades y el Foro de Autoridades Locales pueden ser la base de acuerdos de reparto de poder en niveles subnacionales y transnacionales en torno a algunas funciones públicas tradicionales, que son cruciales para el desarrollo local, la inversión exterior directa y el crecimiento económico.

Además, este estudio demuestra que está cambiando la dimensión espacial del orden político mundial y de sus estructuras. Las entidades subnacionales comparten una misma zona transnacional, utilizan los recursos tecnológicos y cuestionan el monopolio del Estado-nación en la política mundial. Las estrategias paradiplomáticas municipales están virtualmente “re-territorializando” la administración pública por medio de un *continuum* territorial que va desde lo local a lo nacional, y luego a lo global, contribuyendo de este modo a la aparición de un espacio social transnacional. Es importante señalar que las ciudades se extienden localmente y globalmente tanto en el aspecto geográfico como en el político: por ejemplo, son capaces de lanzar una campaña local relacionada con el urbanismo y, al mismo tiempo, crear una red de cooperación internacional relacionada con la gestión medioambiental. Gracias a la paradiplomacia municipal, las ciudades constituyen una importante escala de acción y de creación de interconexiones en la política y la economía de la globalización.

En este artículo “escala” alude a la organización social y física de los territorios, pero también contribuye a explicar las transformaciones que se están produciendo actualmente en los procesos políticos globales. Gracias a un análisis de escala, entre otras cosas, podemos contestar la siguiente pregunta: ¿dónde tiene lugar la política internacional y la gestión internacional? Las escalas geográficas se componen a la vez de aspectos físicos, económicos, culturales y sociales de interacción política, y han de entenderse como andamiajes territoriales complejos que son disputados desde el punto de vista social y en los que convergen múltiples formas de organización territorial (Brenner, 1998). A partir de esta interpretación de la escala, el Estado territorial es en sí mismo una forma de organización capitalista territorial multiescalar que abarca las escalas nacional, subnacional y supranacional. Lo mismo se puede decir de los movimientos sociales transnacionales, las redes de ciudades, los movimientos económicos que enmarcan tanto material como simbólicamente las sociabilidades, las relaciones económicas y políticas en todo el mundo. Por este motivo, cuando se intenta entender la política mundial contemporánea, no basta con describir el papel de

los actores transnacionales o de los Estados por separado, y la naturaleza del sistema internacional, sino que hay que analizar el marco físico y social de las interacciones políticas y de los conflictos creados entre individuos, Estados, ciudades, empresas, organizaciones y el orden internacional en determinadas escalas de acción (Sjoberg, 2008). El caso de las ciudades brasileñas, donde habita más del 75% de la población nacional, es una escala de análisis extremadamente relevante para entender la política mundial y la gestión internacional de nuestros días.

Sin embargo, las ciudades brasileñas examinadas en este estudio no ponen en cuestión la pertenencia etnonacional. El caso brasileño pone de manifiesto, a diferencia de lo que revelarían los datos empíricos en el caso de Canadá o España, por ejemplo, que la lealtad a los sistemas de gobierno gracias a los que los ciudadanos disfrutan de los bienes públicos y participan en mayor o menor medida en la vida pública requiere una historia compartida durante mucho tiempo o lazos culturales profundos (Aldecoa y Keating, 2000; Paquin, 2004; Salomón, 2007). A lo largo de este estudio tenemos que admitir que las ciudades brasileñas tienen una mayor participación en las organizaciones internacionales (sobre todo desde la Conferencia *Habitat II* celebrada en Estambul) y las redes transnacionales que influyen cada vez más en los intereses y agendas de las personas que diseñan la política en el nivel nacional y en el internacional. Estos planes institucionales formales e informales se desarrollan a partir del interés común de proporcionar bienes públicos de una forma más eficaz, y de llevar a cabo proyectos económicos, sociales y culturales regionales y fronterizos.

Es importante decir que tampoco parece que las ciudades brasileñas, con las actividades paradiplomáticas que llevan a cabo, pongan en riesgo las políticas de seguridad del Estado-nación. No obstante, su papel cuestiona el cruce de fronteras, el establecimiento de límites y la toma de decisiones. Como afirma Mostov (2008), la soberanía nacional tiene que ver con la jurisdicción del territorio y las fronteras del Estado-nación y el derecho a elaborar leyes, incluyendo el derecho a determinar quién tiene la ciudadanía y quién entra en el país. Este aspecto de la soberanía (soberanía externa) constituye el fundamento que hace posible pertenecer a las organizaciones internacionales y participar en el sistema interestatal. El reconocimiento de la soberanía de un Estado-nación implica reconocer la inviolabilidad de sus fronteras y la autoridad última sobre lo que ocurre dentro de dichas fronteras. Esta noción de soberanía exterior (en tanto que relación con otros Estados e instituciones internacionales) parte de la base del concepto de “fronteras duras” (*hard borders*). Cruzar la frontera de forma irregular o sin autorización constituyen violaciones de la soberanía (Mostov, 2008). Esta es la razón que explica que los movimientos que pueden esquivar la regulación fronteriza, o están, por su propia naturaleza, exentos de la necesidad de pedir autorización de paso o se encuentran al margen de la misma (la contaminación, los flujos de capital, los mensajes electrónicos, los movimientos sociales transnacionales, las redes de ciudades y la paradiplomacia subnacional) ponen en cuestión el monopolio de esta categoría clásica en la explicación de la política mundial de nuestro tiempo.

Una alternativa sería “ablandar” el sentido de las fronteras del Estado y replantearse radicalmente los conceptos de soberanía, autodeterminación y derechos de ciuda-

danía con el fin de modificar el foco de atención, pasando de la soberanía externa a un concepto relacional de soberanía interna. Para ello habría que situar en el punto de mira las relaciones de poder en los procesos de elección social, y redefinir los espacios y las escalas en que se pueden crear las relaciones democráticas. Con este giro, la función de elaborar leyes de la soberanía pasa a ocupar un primer plano, y las circunstancias posibilitantes (recursos, derechos y obligaciones) podrían servir para abrir las fronteras políticas en lugar de cerrarlas (Mostov, 2008). Está claro que este cambio se aplicaría en todos los sentidos, de Sur a Norte, de Norte a Sur, de Este a Oeste y de Oeste a Este, en todo el mundo.

### **3. Observaciones finales: la propuesta del concepto de “gestión internacional local”**

El estudio realizado con 72 municipalidades de Brasil entre 2007 y 2008 pone de manifiesto que las autoridades locales brasileñas desempeñan un papel fundamental en la conexión de ciudadanos, economías, culturas y organizaciones, utilizando principalmente redes regionales y transnacionales. También demuestra que ha aumentado la complejificación del orden político mundial actual en que la división *dentro/fuera*, propia de las versiones clásica y realista de las Relaciones Internacionales, tienden a no ofrecer una imagen cabal de la realidad histórica y empírica. Es preciso revisar a fondo el concepto de soberanía incondicional surgido en el imaginario de la modernidad, así como las ontologías que utilizamos al diseñar marcos teóricos para entender la realidad del mundo. El realismo no es un problema porque insista en el papel del Estado-nación en los asuntos mundiales, sino principalmente porque no elabora de forma coherente una teoría de en qué consiste el Estado, cómo se crea y qué contradicciones puede tener (Walker, 1993: 46). La filosofía de la historia en que se basa el realismo tiende a imponer una concepción ontológica de lo significa la autoridad del Estado (su soberanía, su capacidad de controlar en términos absolutos el territorio nacional), y esta concepción sería un requisito suficiente para entender y explicar los órdenes mundiales del pasado, el presente y el futuro. Esta concepción no sería *un* rasgo concreto de algunas formas de vida internacional y política mundial.

Como Inayatullah y Blaney (2004) plantean, las relaciones internacionales son un mundo, pero también constituyen varios mundos donde se pueden encontrar zonas de contacto temporal y espacial en que los sujetos, las organizaciones, los actores y los procesos, separados antes por geografía e historia, pueden ahora dialogar y entrar en conflicto en el orden político globalizado presente. Este punto de vista supone romper con el “imperio de la uniformidad” (Inayatullah y Blaney, 2004: 187). De este proceso de apertura/cierre de fronteras y territorios resulta un espacio mundial contemporáneo que ha dejado de estar envuelto y ocupado exclusivamente por los Estados-nación, y se ha reconfigurado en una auténtica “estructura plurilateral” (Cerry, 1995: 595).

Ambos cambios de concepción política y movimiento político también se aplican al concepto de diplomacia: desde la diplomacia clásica de los Estados-nación a la diplomacia multinivel (Hocking, 2004), deberíamos entender hoy y prever que es

preciso poner en marcha mecanismos de vinculación y coordinación de los entes institucionales para dirigir la cooperación entre el nivel del gobierno federal, el del estado federado y el municipal en la creación y desarrollo de las actividades y estrategias internacionales brasileñas. Sin embargo, este estudio también demuestra que las ciudades brasileñas, con sus diversas actividades paradiplomáticas, no ponen en entredicho las estructuras nacionales de política internacional ni tampoco la identidad política del Estado-nación.

Desde el punto de vista empírico, este artículo plantea algunos temas cruciales relacionados con las diversas maneras en que realizan actividades paradiplomáticas estas 72 municipalidades de Brasil, principalmente en lo que respecta a las conexiones organizativas entre procedimientos de adopción de decisiones locales, regionales y nacionales. Desde el punto de vista analítico prueba que se utiliza “el enfoque de fronteras blandas” de las ciudades junto con una determinada identidad política en el escenario global y una estrategia pragmática de “gestión internacional local”. La gestión internacional local que se propone para su discusión a partir de este artículo puede ser definida como una serie de estructuras organizativas y procedimientos de gestión que garantizan que las ciudades tengan mayor capacidad para crear, participar y promover redes o flujos económicos, culturales, sociales e informativos de tipo regional y global. Ofrece más oportunidades para que las organizaciones locales (económicas, culturales y sociales) se extiendan transnacionalmente, sin tener que contar necesariamente con el apoyo directo del Estado-nación. Las estrategias de gestión internacional local también suponen el desarrollo de marcos de organización internacionales (por ejemplo, la cooperación de organizaciones internacionales con los gobiernos locales) y asociaciones de gobierno urbanas locales/globales, especialmente en proyectos de infraestructuras, asistencia técnica, capacitación institucional y cooperación económica.

### **Nota final**

Una estructura formal de relaciones internacionales corresponde a la creación de un secretariado municipal que está a cargo de los asuntos internacionales, un servicio administrativo dependiente del secretariado, o el nombramiento de un equipo (con un coordinador al mando) que tiene la responsabilidad de fomentar las actividades paradiplomáticas. La lista completa de las municipalidades examinadas en este trabajo es la siguiente: Americana, Aracajú, Belém, Belo Horizonte, Blumenau, Boa Vista, Camaçari, Campina Grande, Campinas, Campo Grande, Caxias, Chuí, Contagem, Corumbá, Cubatão, Cuiabá, Curitiba, Diadema, Feira de Santana, Florianópolis, Fortaleza, Foz do Iguaçu, Goiânia, Gravataí, Guarulhos, Ipatinga, Itaquí, Itu, Jaboatão dos Guararapes, Jacareí, Jaguarão, João Pessoa, Joinville, Jundiá, Londrina, Macapá, Maceió, Manaus, Maringá, Natal, Nova Iguaçu, Olinda, Osasco, Ouro Preto, Rio Branco Palmas, Ponta-Porã, Porto Alegre, Porto Velho, Recife, Ribeirão Preto, Rio Branco, Rio de Janeiro, Rio Preto, Salvador, Santa Maria, Santana do Livramento, Santo André, Santos, São Bernardo do Campo, São Borja, São Caetano, São Gonçalo,



São José do Rio Preto, São José do Campos, São Luís, São Paulo, Sorocaba, Teresina, Uberlândia, Uruguaiiana y Vitória.

## Bibliografía

- Associação Brasileira de Organizações Não-governamentais (2007) *Diplomacia não-governamental*. São Paulo: ABONG/Coordination Sud.
- Aldecoa, F., y Keating, M. (eds.) (2000) *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons.
- Baylis, J., y Smith, S. (eds.) (2001) *The Globalization of World Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Beck, U. (2003) *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*. París: Flammarion (Collection Alto/Aubier).
- Benhabib, S. (2006) "Democratic Iterations: The Local, the National and the Global", en S. Benhabib (org.) *Another Cosmopolitanism*. Oxford: Oxford University Press.
- Brenner, N. (1998) "Between Fixity and Motion: Accumulation, Territorial Organization and the Historical Geography of Spatial Scales". *Environment and Planning D: Society and Space*, 16 (4), 459-481.
- Cerny, P. (1995) "Globalization and the Logic of Collective Action". *International Organization*, 49 (4), 595-625.
- Dollfus, O. (1997) *La mondialisation*. París: Presses de Sciences-Po (Collection La Bibliothèque de Sciences-Po).
- Duchacek, I. D. (1990) "Perforated sovereignties: toward a typology of new actors in international relations", en H. J. Michelmann y P. Soldatos (eds.) *Federalism and international relations: the role of sub-national units*. Nueva York, Oxford: Oxford University Press.
- Fiori, J. L. (ed.) (2005) *O Poder Americano*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Ianni, O. (2002) *Teorias da Globalização*. São Paulo: Civilização Brasileira.
- Inayatullah, N., y Blaney, D. L. (2004) *International Relations and the Problem of Difference*. Nueva York: Routledge.
- Laïdi, Z. (1997) *Malaise dans la mondialisation*. París: Textuel (Conversations pour demain).
- Mostov, J. (2008) *Soft borders, rethinking sovereignty and democracy*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Nunes, C. J. da S. (2005) *A Paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul*. Tesis de Máster sin publicar, Universidade Federal de Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil.
- Osterweil, M. (2004) "A cultural-political approach to reinventing the political". *International Social Science Journal*, 182, 495-506.
- Paquin, S. (2004) *Paradiplomatie et Relations Internationales: théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*. Bruselas: Presses Interuniversitaires Européennes.

- Ribeiro, M. C. T. (2008) *Globalização e Novos Atores: as cidades brasileiras e o desenvolvimento da paradiplomacia*. Tesis de Máster sin publicar, Universidade Federal da Bahia, Salvador, Brazil.
- Rodrigues, G. M. A. (2004) *Política Externa Federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios Brasileiros*. Tesis de Doctorado sin publicar, Brazilian Center of International Relations, São Paulo, Brazil.
- Salomón, M. (2007) “La acción exterior de los gobiernos subnacionales y el análisis de políticas exteriores”. *1º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI) – Anais*, Brasília.
- Santos, M., Souza, M. A. de, Scarlato, F. C., y Arroyo, M. (eds.) (1994) *Fim de século e globalização*. São Paulo: HUCITEC-ANPUR.
- Sassen, S. (2006) *Cities in a World Economy*. Thousand Oaks (California): Pine Forge Press.
- Sjoberg, L. (2008) “Scaling IR theory: geography’s contribution to where IR takes place”. *International Studies Review*, 10 (3), 472-500.
- Smouts, M.-C. (2004) *As Novas Relações Internacionais: Práticas e Teorias*. Brasília: Editora da UnB.
- Soldatos, P. (1990) “An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors”, en H. J. Michelmann y P. Soldatos, *Federalism and international relations: the role of subnational units*. Nueva York, Oxford: Oxford University Press.
- Therborn, G. (2000) “Globalisations, dimensions, historical waves, regional effects, normative governance”. *International Sociology*, 15 (2), 151-179.
- Touraine, A. (2005) *Un nouveau paradigme, pour comprendre le monde aujourd’hui*. Paris: Fayard.
- Troyjo, M. P. (2005) *Manifesto da Diplomacia Empresarial e outros escritos*. São Paulo: Aduaneiras.
- Velasco e Cruz, S. C. (2004) *Globalização, Democracia e Ordem Internacional*. São Paulo: Editora da UNESP / Campinas: Editora da UNICAMP.
- Vigevani, T. (2006) “Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21 (62), 127-139.
- Walker, R. B. J. (1993) *Inside/outside: International Relations as Political Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.