

La búsqueda de un nuevo paradigma: política exterior, comercio externo y federalismo en el Brasil *

José Flávio Sombra Saraiva **

Introducción

A pesar de ser novedoso como experimento político en los dos últimos siglos, el federalismo –entendido como una forma, entre otras, de estructuración del orden político geográficamente distribuido– es un tema que viene ganando crecientes adhesiones en el estudio de las relaciones internacionales. Se ha dicho mucho sobre el federalismo en el Brasil y en el mundo, aunque el soporte bibliográfico es reciente y escaso acerca de la notable conexión –que abre perspectivas para el desarrollo de las políticas exteriores de los Estados– entre los diferentes niveles de la autoridad política en el interior de dichos Estados y el medio internacional, de manera comparada.

En la literatura política moderna, el federalismo está asociado a la idea de construcción de la unidad en la variedad. La imagen de equilibrio perfecto en el seno de la experiencia republicana occidental viene haciendo uso de las ventajas del sistema federal. Están los apasionados por el federalismo, como también aquellos que lo detestan.

El objetivo del presente estudio es, por lo tanto, contribuir a la comprensión de las conexiones entre la dimensión federal del Estado brasileño y las relaciones internacionales del Brasil, poniendo énfasis especialmente en la política de

* Traducido del portugués por Eduardo Madrid, CEILA, IIHES, FCE, UBA.

** Profesor del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia (UNB) y director general del Instituto Brasileño de Relaciones Internacionales (IBRI).

comercio exterior. Aunque política exterior y política de comercio exterior no sean necesariamente equivalentes, una no subsiste sin la otra, como lo demuestra la experiencia histórica de América Latina.

En la primera parte del artículo, se trata de proponer la renovación de los marcos analíticos y paradigmáticos para el estudio del federalismo brasileño en el campo atinente a las relaciones internacionales y comerciales del país. En la segunda parte, se evalúan algunas de las negociaciones comerciales en curso y prioritarias para el Brasil. En la tercera parte, se evalúa el peso relativo de las secretarías y agentes sub-nacionales, en diferentes Estados de la federación, en su accionar externo y en el ámbito del comercio exterior. El énfasis está puesto en la experiencia del Estado de Ceará, una de las unidades sub-nacionales más activas en el incremento de las relaciones comerciales exteriores, a pesar de su relativamente modesta histórica contribución a la pauta exportadora del Brasil. En las conclusiones se hace el balance y se sugieren algunos conceptos y políticas para el perfeccionamiento de esa dimensión federativa de la política de comercio exterior del Brasil.

1. Renovando los marcos analíticos del estudio del federalismo brasileño en el campo relativo a las relaciones internacionales y comerciales

Es necesario resaltar la necesidad de una profunda revisión de los paradigmas que orientan las relaciones internacionales de los Estados federados. Este movimiento viene sucediendo, en diferentes escalas, en todo el mundo, y expresa la elevación gradual del *status quo* de las entidades federales o de las unidades sub-nacionales en el proceso de gestación de las relaciones internacionales del mundo contemporáneo.

En el caso brasileño, la llamada para-diplomacia de las entidades federales viene desarrollando un vigor excepcional en los últimos años, señalando un fenómeno original en la conformación del proceso decisorio de la política exterior y comercial del país. Es inédita la introducción de cierto "federalismo social", en torno al cual la autoridad política descentralizada actúa más próxima a las realidades y a los intereses socialmente constituidos. Esta nueva dimensión, que emerge sustentando a las transformaciones que suceden en los planos acentuadamente locales de la vida federal, viene impregnando positivamente la gestión del Estado.

De la percepción descrita anteriormente no se desprende, de manera automática, que el federalismo brasileño haya avanzado aceleradamente en los últimos años. Al contrario, el Brasil es un buen ejemplo de desfase entre los aspectos formales y los reales en lo que respecta a la dimensión de la acción externa de las entidades federales. Existe casi un abismo entre las palabras y las acciones.

La creación, recién en 1997, de una división específica para tratar los intereses y los asuntos federales en el Ministerio de Relaciones Exteriores, expresa hasta

qué punto la cuestión llegó tardíamente a la cancillería. La entonces Asesoría de Relaciones Federativas no llegó a tener un *status* elevado en el proceso de toma de decisiones de Itamaraty hasta su fusión más reciente con los asuntos parlamentarios en otra asesoría, creada hace poco tiempo: la Asesoría Especial de Asuntos Federativos y Parlamentarios. En la Embajada del Brasil en Buenos Aires se nombró, en 2004, a un diplomático para atender las articulaciones federales del Brasil en la Argentina.

La instalación, durante los primeros meses del gobierno de Lula, de una Subjefatura de Asuntos Federativos en la propia Presidencia de la República ha permitido generar movimientos políticos inéditos. Su titular, Vicente Trevas, ya consiguió una posición más destacada en la articulación y en el gerenciamiento de proyectos cooperativos en el área internacional, como en los casos de interlocución de municipalidades de ciudades-paulistas con ciudades italianas de la Llanura del Po.

¿Dónde se originan las dificultades del federalismo brasileño? En la historia nacional, que casi siempre osciló entre los avances normativos y las prevenciones prácticas de reacción ante la autonomía de las entidades federales. Esta tensión parecía superada a partir de 1988 por la innovación jurídica que surgió en el marco de la democratización del país. La Constitución brasileña fue innovadora con relación a los demás sistemas republicanos federales. El modelo federal se transformó en una dura cláusula, imposible de abolirse mediante una enmienda. Los municipios se hicieron miembros de la federación y pasaron a tener autonomía política, jurídica y administrativa con relación al gobierno federal. Las Constituciones de los Estados Miembros fueron escritas en nombre de esa autonomía. Y, en segundo lugar, la Constitución de 1988 reservó a los Estados Miembros de la federación todas las demás competencias que no les fueron vedadas por la propia ley superior.

La novedad jurídica de la "autonomía relativa" de las municipalidades y de la "semi autonomía" de los Estados de la federación —aunque muchas de las formas de autonomía jamás hubiesen sido pensadas como desvinculadas del concepto paralelo de "cooperación" con la Unión— fue resaltada en la literatura internacional y apreciada por los federales viscerales. Estudiosos de todo el mundo tendieron a inclinarse hacia esa creciente autonomía de las municipalidades, del poder local y del poder de los Estados de la federación y de las regiones brasileñas.

En aquel momento, en que los vientos democráticos hacían suponer la construcción de un equilibrio natural entre las tres bases del Estado federal, se soñaba con la idea de que habría una simbiosis natural entre funciones, deberes y responsabilidades. Parecía que los municipios y los Estados brasileños emergían frente a los límites de la Unión rumbo a una idealización en la cual todo se podía hacer. De la recaudación de los impuestos a la autonomía en la utilización de la parte proporcional de lo recaudado, pasando por la capacidad de emprendimientos en el campo de la educación y de la salud, aliviando a la Unión de su centralidad jurídica y práctica: todos esos campos de acción de las unidades sub-nacionales promovían la idea de cierto federalismo social en el Brasil.

No fue esto lo que sucedió. La evolución de la “autonomía relativa” y de la “semi autonomía” cooperativas sucedió de manera desordenada. Los Estados y los municipios fueron cercados por el poder central, acusados de haber contraído deudas y no poder pagarlas. Las moratorias estaduais y municipales se hicieron frecuentes. Los enfrentamientos entre las diferentes coaliciones políticas y entre el poder central y las entidades federales crearon un amplio frente de tensión, con ejemplos que pueden ser citados hasta el hartazgo. La acumulación de casi dos décadas de bajo crecimiento económico, bastante lejos de las posibilidades históricas de la economía brasileña, estableció la aceleración de un estado de naturaleza fratricida.

Dos caminos se impusieron en el reciente marco de la historia del federalismo brasileño inconcluso. El primero fue el enfrentamiento de la re-centralización clásica, vía reconcentración de las responsabilidades de gestión del Estado Nacional. Instrumentos como las reformas previsional y tributaria, durante el gobierno de Lula, así como la llamada ley de responsabilidad fiscal, aprobada en el gobierno de Cardoso, explican hasta qué punto el Brasil centralizó temáticas de interés estratégico, a pesar de la proclamada defensa del llamado “pacto federativo”.

La segunda vía de coacción del deshilachado federalismo del Brasil se vincula más precisamente al universo de las relaciones internacionales. El Tesoro y el Banco Central fueron las células impulsoras del rígido control central de la llamada “estabilización monetaria”, producto del tratamiento economicista ortodoxo elaborado en el corazón del poder político de la Unión para hacer frente a la deuda externa contraída en el pasado, potenciada a partir del desenfrenado proceso de liberalización comercial y financiera ocurrido en Brasil en la década del '90, durante los gobiernos de Collor de Mello y Cardoso. El elevado costo social generado por la creciente suba de las tasas de interés, aunque conmueva a todos, en especial a aquellos que militan a favor de un proyecto federativo social más activo –en torno a programas para disminuir y erradicar la pobreza y el hambre, por ejemplo– continúa siendo tratado de manera conservadora y centralizada en el gobierno nacional.

La adopción, con escaso sentido crítico, de los postulados del Consenso de Washington y la amplia apertura ante los riesgos de la globalización asimétrica, especialmente aquella generada por el sistema de flujos financieros oportunistas y especulativos, fueron el golpe final contra el esfuerzo de construcción de cierta autonomía relativa de las entidades federales, e inhibidores de un verdadero federalismo social y cooperativo. El tratamiento de todas esas cuestiones estuvo –y continúa estando– fuertemente concentrado en la Unión.

La movilización de esfuerzos en el sentido de obtener superavit fiscales de acuerdo a las recomendaciones del FMI permeó, en muchos casos, las relaciones del poder central con los gobiernos sub-nacionales. La declaración unilateral de la moratoria del gobernador del Estado de Minas Gerais, Itamar Franco, en 1999, fue emblemática respecto de las dificultades entre la Unión y ciertos gobiernos sub-nacionales en el Brasil.

¿Cuáles fueron las consecuencias de ese ambiente político e institucional para la temática del federalismo y de las relaciones internacionales del Brasil? ¿Cuál fue el impacto de esos modos de inserción internacional para las políticas de comercio exterior?

A pesar de los avances jurídicos de 1988, en el Brasil impera la visión *démocra*, fuertemente cristalizada en las elites nacionales, de que el único criterio válido es la voz unitaria del estado. El Estado central –mediante los vencedores en las coaliciones del gobierno central, junto a los grupos controladores del aparato de funcionamiento de sus instituciones, acompañados por las resistencias corporativas de las burocracias que se afirman a través de la fuerza del “castigo” y de la “obtención de recursos”– no aprecia la idea de fragmentación de la autoridad en las cuestiones internacionales. La tesis de la inminencia del descontrol interno y la hipótesis de las dificultades que emanarían de la descentralización coordinada en la formulación de políticas públicas con impacto internacional, son comunes en la burocracia federal, particularmente en Itamaraty y en el Banco Central. La idea de la formulación a través de la coordinación de la diversidad de intereses del federalismo social, al abarcar las unidades sub-nacionales, recibe todavía una fuerte reacción contraria del poder central.

Este sentido común viene, mientras tanto, enfrentando la resistencia de aquellos que, operando en un ambiente internacional cada vez más confuso y complejo, provocan la conmoción del paradigma tradicional de la voz unitaria del Estado nación. El concepto de “Estado logístico” –que viene ganando fuerza como un nuevo paradigma en la política exterior del gobierno de Lula– está apoyando los procesos decisorios de la política comercial con un inédito sentido de realismo y de oportunidad que implica una mayor movilización interna de las entidades federales. La formación de coaliciones internacionales en el sur –como aquella pragmática y realista frente a los intereses que emanó, en la Conferencia de la OMC en Cancún, al Grupo de los 20 (G20), así como la sociedad del G3 o IBSA (India, Brasil y Sudáfrica)– demanda más acción concertada en el plano interno de los estados, entre las entidades federales y el poder central.

Los resultados prácticos de la reciente ronda de negociaciones de la OMC en Ginebra (julio-agosto de 2004), –en la cual la India y el Brasil presentaron los deseos y las preocupaciones del G20 en lo referente al acceso a los mercados del norte– al destruir los obstáculos de Cancún, demuestran la apertura que se viene realizando en ese ámbito gracias a las coaliciones internacionales del sur. Pero ellas no tendrán sustentación si no operan mediante una vía más participativa de las entidades federales en el interior de los Estados nacionales. Esta es una percepción que comienza a explayarse con mayor convicción en el Brasil.

El cambio de paradigma se hizo necesario. El concepto tradicional de soberanía estatal ha sido cuestionado, al permitir engendrar la revitalización de las áreas incontestablemente vinculadas a los intereses y cooperaciones con las unidades sub-nacionales. Este es el caso de la política comercial del Brasil para la formación de un gran mercado sudamericano de intercambios, así como para la expansión del comercio sur-sur: es la manera que viene siendo propuesta por el núcleo

duro del poder nacional en la formulación de la política exterior como así también en la política comercial del país.

¿Cómo ampliar el comercio con los países del sector oriental del Atlántico Sur sin la fuerza de la diversidad operativa y de la capacitación de los operadores de la cooperación internacional en los Estados y municipios? ¿Cómo actuar para transformar los patrones obsoletos de un comercio internacional con logística precaria —en el cual, por ejemplo, se exporta apenas alrededor del 8% de sus importantes exportaciones vía marítima en embarcaciones nacionales— sin involucrar a una industria de astilleros sustentable en sociedad con las entidades federales? ¿Cómo exportar más carne de pollo hacia China sin una base de información de oportunidades y capacidad gerencial y técnica, particularmente en los Estados de la federación, capaces de operar la maquinaria de la exportación? ¿Vamos a entregar el proceso exportador a grupos transnacionales y oligopolios que operan directamente en el Estado central, y obtienen prebendas y accesos a subsidios para la exportación de sus subsidiarias hacia sus propias casas matrices en el centro mismo de la hegemonía capitalista?

Ante este panorama, se hace necesario involucrar a los gobiernos sub-nacionales para que colaboren, aunque reconociéndoles su “relativa autonomía”. El paradigma estadocéntrico ha comenzado a transitar por un proceso de erosión. La ampliación de la pauta exportadora, como mecanismo de constitución del ahorro y como medio de contención del financiamiento interno vía capitales especulativos, es una tarea que no puede restringirse al Estado central. Esta brecha inédita y relevante para el comercio exterior del Brasil viene siendo explorada por los Estados de la federación, a pesar de las dificultades jurídicas y operacionales.

Los Estados de la federación pasaron a reivindicar su lugar en la agenda del comercio exterior. Esa reivindicación adquiere, de manera creciente, respuestas e intereses en los Estados nacionales continentales como el Brasil, cuya extensa territorialidad acrecienta valor al deseo de mayor flexibilización en esta materia. Los gobernadores de Estado vienen subrayando hasta qué punto los intereses de los Estados miembros de la federación pueden ser ampliamente diversos y hasta qué punto esa diversidad debe ser considerada en la formulación de la política exterior y comercial.

En el Brasil gana fuerza la diplomacia de múltiples sectores, ejercida en diferentes niveles del proceso de toma de decisiones. La *high politics*, orientada por la clásica diplomacia estatal de Itamaraty, acepta y acata, aunque también reacciona y convive colaborando con la diversidad de la *low politics*, espacio natural de las entidades sub-nacionales. En la acepción de Barros Leal Farias, que estudió por primera vez el caso brasileño, la para-diplomacia federal viene creciendo, aunque de manera discreta. En este aspecto, la investigadora reconoce la tendencia ya sugerida por Panayotis Soldatos e Ivo Duchacek para casi todos los rincones del planeta, donde existen experiencias de estados federados.

En ese sentido, el nuevo paradigma de la valorización de las entidades sub-nacionales coincide con la emergencia del paradigma del Estado logístico en el Brasil. El Estado logístico, al intentar exponer la voluntad de fortalecer el núcleo

nacional de la acción externa del Brasil, pasa a operar directamente en la transferencia a la sociedad de la responsabilidad emprendedora, ayudándola a actuar en el ambiente externo. La búsqueda por una mejor manera de equilibrar los beneficios de la interdependencia por medio de una inserción madura en el mundo globalizado es un elemento aglutinador de las posiciones y opciones. El esfuerzo del gobierno de Lula para romper los grados de la interdependencia servil a favor de una interdependencia de oportunidades no podrá separarse de los deseos de valoración de los mecanismos federales que ya están garantizados, en parte, en los textos jurídicos.

2. Los marcos de las negociaciones comerciales del Brasil en curso: entre el poder del Estado nacional federal logístico y la diversidad de intereses en juego

La importancia de las negociaciones comerciales externas del Brasil se viene ampliando en los últimos años. El abanico de los socios comerciales también se diversificó en los últimos cuatro años, después del debilitamiento de la condición brasileña de *global-trader* entre los años '70 y parte de la década de 1980. La retracción en la década de 1990 estuvo visiblemente asociado a la crisis del modelo de inserción internacional del nacional-desarrollismo.

En el período más reciente, vinculado a los últimos años del gobierno de Cardoso y al inicio del gobierno de Lula, los socios comerciales estratégicos ya consolidados del sur como la Argentina, México o Sudáfrica, y los nuevos y crecientes socios en la misma latitud como la India y China, vienen ganando densidad en la pauta comercial del Brasil. El nivel de las relaciones bilaterales está siendo reforzado por medio de la articulación de una visión más realista de las relaciones internacionales y del distanciamiento con relación a los sueños kantianos de un orden internacional reformado por la gobernabilidad global liberal, que comienza a fallar hacia fines de los años '90.

El gobierno de Lula, en este caso, se aproxima más al concepto de Estado logístico en el cual el comercio exterior tiene un peso extraordinario. El concepto de Estado logístico supone la superación tanto del modelo de inserción liberal desenfrenada como del desarrollo nacionalista anterior. Mediante este paradigma, la transferencia de responsabilidades del Estado empresario le cabe tanto a la sociedad como a los agentes sub-nacionales. Esta estrategia no significa, mientras tanto, el rechazo al emprendimiento estatal, en tanto éste presente capacidad de construir competitividad sistémica global. Los componentes de la formulación logística puesta en marcha son dos: por un lado, se preconiza la construcción de los medios de poder y, por el otro, su utilización para hacer valer las ventajas comparativas de naturaleza intangible, como la ciencia, la tecnología y la capacidad empresarial.

Esto significa decir que las negociaciones comerciales multilaterales mantenidas por el Brasil tienen un sentido más sistémico y menos coyuntural. Ellas están

orientadas hacia la superación de la dependencia estructural en relación a los flujos financieros volátiles internacionales, y dirigidas hacia la superación de la crisis de financiamiento y ahorro internos. Además, se orientan políticamente en el sentido de alcanzar, por medio de la construcción de nuevas estructuras anti-hegemónicas notablemente diferentes del viejo idealismo sur-sur, una nueva instancia para la negociación de los intereses comerciales sur-sur. El relanzamiento de la llamada "política africana" del Brasil por el gobierno de Lula implica, evidentemente, retomar la línea sudatlántica del comercio internacional del Brasil, a pesar de la retórica discursiva de la "africanidad brasileña".

De hecho, están en juego intereses vitales para el Brasil, dado que sin un crecimiento exponencial de las exportaciones para conformar un superávit significativo en la balanza comercial, el país permanecerá condenado a la vulnerabilidad económica. Resulta evidente que la histórica diversificación de mercados, tanto al sur como al norte, ayuda a comprender el redescubrimiento de nuevas fronteras comerciales. El caso de la presencia china en las relaciones comerciales del Brasil es un fenómeno que viene siendo registrado con gran satisfacción por los sectores exportadores y por el gobierno central, como así también por los gobiernos sub-nacionales de los estados del sur del Brasil: Paraná, Santa Catalina y Río Grande del Sur. En varios de estos casos, las compras chinas se vienen realizando paralelamente a las negociaciones vinculadas a inversiones.

El caso de los agronegocios brasileños ocupa un lugar especial en la inserción internacional del Brasil y en las difíciles reglas del comercio internacional. El área disponible para nuevos sembrados equivale a la suma de los territorios de varios países europeos. Desde 1990, en plena segunda década perdida, la cosecha de granos aumentó alrededor del 125%, mientras que la superficie sembrada creció menos de un cuarto.

Un aspecto esencial en las últimas negociaciones de la OMC en Ginebra, es que el Brasil se viene revelando como uno de los mayores productores y exportadores de productos agrícolas del mundo. El acuerdo firmado en Ginebra implicará un aumento de aproximadamente U\$S 10.000 millones en las ventas de productos brasileños al exterior, según estimaciones del ministro de relaciones exteriores Celso Amorim, a partir de la reducción gradual y de la eliminación de los subsidios agrícolas a la exportación practicados por los países ricos. La dramaticidad de las reuniones en Ginebra, durante la primera semana de agosto de 2004, mostró cuánto se ganó en esa área. Como recordó el jefe de la misión brasileña en la OMC, el Embajador Luiz Felipe de Seixas Correa:

"No alcanza el consenso entre americanos y europeos. Hay una nueva matriz, el G20. Esta alianza no se limita a criticar u obstruir. Tiene propuestas concretas. Espero que el cambio sea permanente".

Algunos critican la concentración de la negociación externa y la pauta exportadora brasileña en los agronegocios. Argumentan que el país está retrocediendo a formas de comercio internacional del Brasil del siglo XIX, ante el énfasis agro-

exportador. Otros insisten que esa fue una brecha estratégica sólidamente construida por sectores dinámicos de las exportaciones nacionales, aún sin gran apoyo logístico del estado. Una tercera línea de interpretación señala el hecho de que programas como el Moderfrota, un programa del gobierno federal de apoyo a la modernización de la maquinaria agrícola mediante bajos intereses, ha permitido renovar en los últimos años un tercio del parque de tractores y casi la mitad de las cosechadoras del país. En cierta medida, el Estado central estuvo actuando fuertemente en la readecuación de este sector frente a la competitividad internacional.

El hecho es que este sector, abarcando toda la cadena productiva, desde la siembra hasta la comercialización, debió movilizar, hasta fines del 2004, alrededor de R\$ 537,7 mil millones, cerca de un tercio del PBI. Emplea a 18 millones de brasileños (alrededor del 38% de la fuerza de trabajo) y representa el 42% de las exportaciones nacionales, alrededor de R\$ 90.000 millones. Este desempeño es, sin ninguna duda, resultado directo de la fuerte inversión en ciencia y tecnología. Los nuevos datos son interesantes: la facturación por la venta de soja en el mercado externo en 2003, por ejemplo, inyectó R\$ 24.000 millones a la economía brasileña; en junio de 2004, las exportaciones de los agronegocios totalizaron U\$S 4.400 millones, un record histórico mensual; en doce meses, con exportaciones de U\$S 35.500 millones, el saldo comercial del sector agropecuario superó por primera vez la cifra de U\$S 30.000 millones.

Los avances en los sectores citados, mientras tanto, encuentran obstáculos en las estructuras de negociación particularmente burocratizadas y centralizadas del gobierno nacional. Bajo la coordinación de Itamaraty, del Ministerio de Agricultura y del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC), en especial de la Secretaría de Comercio Exterior —esta última bajo la dirección del secretario Iván Ramalho—, las negociaciones, tanto en el plano bilateral como en el multilateral, son conducidas por mecanismos de coordinación entre esas áreas del gobierno central, sin vinculación directa con las secretarías de comercio y de desarrollo de las unidades sub-nacionales.

El argumento central de los negociadores internacionales de la Unión, ávidos por mantener la verticalidad de esta plataforma de negociación, está en el hecho de que la maraña y la complejidad de diversas negociaciones simultáneas exige una coordinación central. En este sentido, la Cámara de Comercio Exterior (CAMEX) sería un ámbito apropiado para la interacción de los actores locales en el proceso interno de circulación de informaciones y en la toma de decisiones. Si consideramos a este argumento como dotado de gran racionalidad y plausibilidad, el mismo ha servido para reforzar el carácter centralista y estadocéntrico de las negociaciones.

Adepto al libre comercio y al multilateralismo como patrón de conducta en las relaciones internacionales y, por lo tanto, preocupado por la consolidación de la OMC para llevar adelante la Agenda de Desarrollo de Doha, el Brasil viene, ciertamente, desarrollando una apropiada diplomacia comercial. Al apoyar la creación del G-20, base de la primera gran coalición de países emergentes con peso en

las negociaciones comerciales multilaterales, el Brasil avanza en el sentido de superar las frustraciones anteriores, como la ronda comercial de Uruguay o los nefastos entendimientos de *Blair House*.

En este sentido, como se demostró más recientemente en la reunión de Ginebra, la Conferencia de la OMC en Cancún no fue un fiasco, como dijeron algunos, sino una victoria política de la diplomacia brasileña y de los países del sur preocupados por mantener un espacio para su propia y soberana industrialización, y por crear estructuras más duraderas que contengan la liberalización comercial en una única dirección. El tema de los subsidios agrícolas concedidos por los países del capitalismo avanzado fue apenas la punta del *iceberg* para constituir ciertas estructuras anti-hegemónicas en el sur.

Mientras tanto, más de una vez, esa gran negociación internacional —que engloba una relevante concertación en el plano interestatal— fue criticada por los sectores locales en el Brasil ante la tenue consulta interna, la escasa fluidez de interlocución entre los sectores públicos y privados así como por el bajo compromiso, en la coordinación de posiciones, de actores subnacionales. A pesar de los talentos negociadores del Canciller Celso Amorim y del Ministro Furlan, de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, el déficit de consulta institucional e involucramiento de esas secretarías estatales de desarrollo y comercio se mantiene.

Otro déficit que se proyecta claramente en el comercio exterior del Brasil es su asimetría interna. El comercio exterior se concentra en ciertas unidades subnacionales en detrimento de otras. Esta tendencia, que aunque haya cambiado ligeramente en los inicios de la nueva década, es una tendencia histórica de la industrialización brasileña —concentrada en el sur y en el sudeste— y también de la expansión concentrada del sector agropecuario. El cuadro N° 1 señala los grados de asimetría regional de las exportaciones nacionales en algunos años de la década pasada. Comparándola con la actual no existen todavía modificaciones sustantivas en lo global, aunque algunas nuevas tendencias pueden observarse para los estados más dinámicos en ese sector.

Cuadro n° 1

Exportaciones globales del Brasil
por regiones y unidades sub-nacionalesExportaciones brasileñas – valor y participación porcentual de
estados y regiones (1996-1999, en millones de dólares)

Estados/Regiones	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%
Total	47.746	100	52.990	100	51.119	100	48.011	100
Centro Oeste	1.381	2,8	1.793	3,3	1.209	2,3	1.294	2,6
DF	30	0,0	8	0,0	4	0,0	9	0,0
Goiás	387	0,8	475	0,8	381	0,7	325	0,6
M. Grosso	659	1,3	927	1,7	649	1,2	741	1,5
M.G.Sul	305	0,6	383	0,7	175	0,3	218	0,4
Nordeste	3.851	8,0	3.955	7,4	3.713	7,2	3.355	6,9
Maranhão	681	1,4	744	1,4	635	1,2	662	1,3
Piauí	62	0,1	61	0,1	58	0,1	49	0,1
Ceará	380	0,7	353	0,6	354	0,6	371	0,7
R. G. Norte	94	0,1	93	0,1	101	0,1	115	0,2
Paraíba	103	0,2	86	0,1	54	0,1	62	0,1
Pernambuco	341	0,7	372	0,7	362	0,7	265	0,5
Alagoas	289	0,6	340	0,6	290	0,5	224	0,4
Sergipe	55	0,1	39	0,0	31	0,0	21	0,0
Bahia	1.846	3,8	1.867	3,5	1.828	3,5	1.581	3,2
Norte	2.398	5,0	2.568	4,8	2.587	5,0	2.677	5,5
Acre	2	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,0
Rondônia	27	0,0	37	0,0	37	0,0	55	-
Amazonas	143	0,2	193	0,3	266	0,5	429	0,8
Pará	2.117	4,4	2.263	4,2	2.207	4,3	2.135	4,4
Amapá	101	0,2	64	0,1	62	0,1	45	0,0
Roraima	7	0,0	2	0,0	2	0,0	1	0,0
Tocantins	1	0,0	9	0,0	13	0,0	8	0,0
Sudeste	26.703	55,9	29.599	55,8	29.996	58,6	28.011	58,3
São Paulo	16.575	34,7	18.092	34,1	18.219	35,6	17.541	36,5
Rio de Janeiro	1.884	3,9	1.734	3,2	1.782	3,4	1.640	3,4
Esp. Santo	2.454	5,1	2.547	4,8	2.407	4,7	2.447	5,0
M. Gerais	5.790	12,1	7.226	13,6	7.588	14,8	6.382	13,2
Sur	12.545	26,2	13.930	26,2	12.456	24,3	11.498	23,9
Paraná	4.245	8,8	4.854	9,1	4.227	8,2	3.932	8,1
S. Catarina	2.637	5,5	2.805	5,2	2.601	5,0	2.567	5,3
R. G. Sul	5.663	11,8	6.271	11,8	5.628	11,0	4.998	10,4

Fuente: IBGE, Anuário Estatístico do Brasil, 1996 a 1999 (Elaborada por Wilson Almeida).

Finalmente, vale recordar que el nuevo activismo comercial del Brasil, que tiene algún parecido con el modelo del nacional-desarrollismo relegado en el período más reciente de la historia nacional, encuentra un inédito paralelismo con el activismo comercial engendrado en la última década en países de América Latina como Chile y México, no obstante las diferencias de concepto y de proporcionalidad que en cada caso pautaron y pautan las relaciones exteriores de esos países. Me refiero a las estrategias de inserción comercial internacional basadas en la firme apuesta por las negociaciones de libre comercio con importantes socios sub-regionales como la Comunidad Andina, la Unión Europea y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en este caso, con menos intensidad y más cautela de negociación. Conviene, en este caso, el recuerdo de Costa Vaz:

“Para muchos países, por ejemplo para aquellos que integran el Mercosur, esa condición observada en los últimos años le permitirá perseguir una estrategia de explorar pautas de negociación, basándose en una visión integrada de los diferentes nichos en los que estén actuando, como en el caso de las perspectivas del Mercosur ante la posibilidad del ALCA y del atractivo de la negociación con la Unión Europea.”

Las dificultades encontradas en las últimas rondas de negociaciones del Comité de Negociaciones Bi-Regionales del Mercosur con la Unión Europea, ocurridas a partir de la Reunión de Brasilia de mediados de agosto de 2004, hasta las del ocaso de la Comisión Europea que dejó el mando a fines de 2004, demuestran perfectamente la pertinencia de la aseveración anterior. No sólo pueden ser utilizadas razones de orden estratégico general, o de afinidades culturales, o de “brechas” tácticas con relación a las negociaciones del ALCA en la evolución del proceso negociador con los europeos. La defensa de intereses nacionales o sub-regionales, como lo hicieron los negociadores en Brasilia, denotan una mayor maduración, realismo y percepción, y que el activismo comercial tiene que ser fundamentado en beneficios equilibrados y no en imposiciones neo-coloniales. El Brasil y su socio estratégico en el Mercosur –la Argentina (a pesar de las crisis de las heladeras, cocinas y automóviles)– parecen haber avanzado en esta percepción, que también se difunde hacia la parte relevante de Sudamérica.

3. La fuerza de los agentes sub-nacionales en el comercio exterior del Brasil: aproximaciones comparadas y el caso del Estado de Ceará

A pesar de las limitaciones referidas en la segunda parte de este estudio, hay creatividad y dinamismo en el plano sub-nacional. En especial, los dirigentes de los gobiernos de los Estados de la federación han demostrado cierta capacidad para actuar mediante acciones concertadas junto al poder central. La presión política directa de los gobernadores en la dirección del Poder Ejecutivo federal o del

Congreso Nacional viene siendo la forma más explícita de actuar de las unidades sub-nacionales. Al depender la base de sustentación del gobierno nacional de las coaliciones internas de los partidos, varios gobernadores vienen aprovechando esa relación para explorar brechas de "autonomía relativa" vinculadas a la burocracia del gobierno federal.

Los ejemplos de esa manera de hacer *lobby* de los gobiernos no centrales se multiplican y se hacen presentes desde la década pasada. El gobernador Tasso Jereissati, del Estado de Ceará, en el nordeste brasileño, del mismo partido político que el ex presidente Fernando Henrique Cardoso, supo aprovechar en gran medida su posición de hombre fuerte del PSDB y potencial candidato a la sucesión de Cardoso, como una influencia en las negociaciones orientadas hacia una mejor inserción del estado en los financiamientos y en los acuerdos comerciales del Brasil a fines de la década pasada e inicios de la actual.

En segundo lugar, varios gobernadores de estado vienen utilizando sus viajes internacionales o sus oficinas internacionales como una manera de intervención directa en las fuentes de financiamiento del comercio internacional. En este caso, mediante el contacto directo se construyen puentes "trans-soberanos", formales o informales, con otras fuentes de poder de otros estados nacionales.

Se destaca, en este caso, la creación de la oficina del Estado de Minas Gerais en Europa, con sede en Francia, creada por el gobernador Itamar Franco, ex presidente de la República, al final de la década pasada, transformada en "platea de negocios" de esa unidad sub-nacional en un país soberano. En el caso de Itamar Franco, la iniciativa estaba directamente orientada hacia la competencia y el conflicto directo con los objetivos generales y los métodos del poder central del gobierno nacional.

Una tercera dimensión a ser considerada es la geografía múltiple que impulsa a diferentes regiones del país hacia ciertos enfoques de la agenda comercial del Brasil. Si la logística de los estados del nordeste del Brasil se dirige prioritariamente hacia el contexto caribeño-europeo-africano, es natural que los estados del sur del Brasil estén más orientados hacia el contexto rioplatense de América del Sur. Estudios recientes como el de Wilson Almeida demostraron cuánto pesa la geografía en el destino de las exportaciones brasileñas. Los Estados de la federación brasileña que poseían una geografía privilegiada con relación al Cono Sur antes de la creación del Mercosur, consiguieron ampliar en términos reales el comercio exterior con los países del bloque sub regional, aunque no alteraron su relación privilegiada de socios preferenciales con los países vecinos. Al mismo tiempo, "regiones periféricas" del Mercosur, en el interior de países como el Brasil, permanecieron con un comercio relativamente periférico con relación a los mismos.

El cuadro N° 2 habla por sí mismo. Tanto inicialmente como ya algo avanzado el Mercosur, las relaciones entre los porcentajes de participación por unidad sub-nacional (Estados de la federación) y por regiones brasileñas permanecen casi invariables, entre los inicios y mediados de la década de 1990. Esta tendencia todavía se mantiene al iniciarse la presente década.

Cuadro n° 2

Entidades sub-nacionales y Mercosur

Exportaciones brasileñas: valor y participación porcentual (1992-1996)
Estados y regiones – Mercosur (millones de dólares)

Estados/ Regiones	1992	%	1993	%	1994	%	1995	%	1996	%
Total	4.087	100	5.358	100	5.857	100	6.022	100	7.251	100
Centro Oeste	30	0,7	38	0,7	38	0,6	62	1,0	77	1,0
DF	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Goiás	9	0,2	19	0,3	19	0,3	23	0,3	22	0,3
M. Grosso	4	0,1	5	0,1	2	0,0	3	0,0	8	0,1
M.G.Sul	16	0,4	12	0,3	15	0,2	35	0,5	47	0,6
Nordeste	197	4,8	234	4,3	321	5,4	420	6,9	482	6,6
Maranhão	18	0,4	27	0,5	34	0,5	38	0,6	50	0,6
Piauí	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,0	0	0,0
Ceará	11	0,2	27	0,5	30	0,5	43	0,7	51	0,7
R. G. Norte	2	0,0	3	0,0	2	0,0	2	0,0	4	0,0
Paraíba	0	0,0	2	0,0	3	0,0	7	0,1	4	0,0
Pernambuco	21	0,5	25	0,4	44	0,7	36	0,6	40	0,5
Alagoas	0	0,0	0	0,0	12	0,2	0	0,0	8	0,1
Sergipe	4	0,1	4	0,0	3	0,0	3	0,0	13	0,1
Bahia	137	3,3	141	2,6	189	3,2	287	4,7	308	4,2
Norte	56	1,3	75	1,4	41	0,7	53	0,8	63	0,8
Acre	-	-	0	0,0	-	-	0	0,0	0	0,0
Rondônia	1	0,0	2	0,0	2	0,0	2	0,0	3	0,0
Amazonas	34	0,8	32	0,6	15	0,2	21	0,3	37	0,5
Pará	20	0,5	38	0,7	21	0,3	26	0,4	21	0,3
Amapá	0	0,0	1	0,0	2	0,0	2	0,0	1	0,0
Roraima	-	-	-	-	0	0,0	0	0,0	-	-
Tocantins	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0,0
Sudeste	3.009	73,6	3.750	70,0	4.103	70,0	4.123	68,4	4.902	67,6
São Paulo	2.153	52,6	2.707	50,5	3.046	52,0	3.160	52,4	3.949	54,4
Rio de Janeiro	270	6,6	365	6,8	377	6,4	317	5,2	308	4,2
Esp. Santo	58	1,4	77	1,4	131	2,2	157	2,6	120	1,6
M. Gerais	526	12,8	599	11,1	548	9,3	487	8,1	524	7,2
Sul	793	19,4	1.260	23,5	1.353	23,1	1.363	22,6	1.725	23,7
Paraná	225	5,5	362	6,7	360	6,1	337	5,6	451	6,2
S. Catarina	192	4,7	290	5,4	288	4,9	315	5,2	377	5,2
R. G. Sul	375	9,1	607	11,3	704	12,0	709	11,7	895	12,3

Fuente: Mendes, C.C. IPEA: TD 510, 1997 (elaborada por Wilson Almeida).

En cuarto lugar, y ahora de modo más consistente, los gobiernos sub-nacionales que componen los Estados de la federación brasileña se han esmerado en el mecanismo de creación de agencias, asesorías y secretarías de gobierno con atribuciones en el campo de la internacionalización para sus estrategias de desarrollo. Algunos gobiernos locales –particularmente capitales y grandes ciudades de los Estados de la federación más relevantes en el comercio exterior– también crearon tales aparatos, como se observa claramente en el caso paulista.

Nótese el grado de competencia técnica media que se observa en esos pequeños pero operativos engranajes articuladores de los intereses federales en el comercio exterior. Acciones y textos leídos evidencian la preparación de esos cuadros que fueron formados, en algunos casos, mediante la consolidación de nuevas carreras universitarias y cursos de posgrado en relaciones internacionales y comercio exterior. No es necesario mencionar, teniendo en cuenta el peso de la participación de esa unidad de la federación en el comercio exterior del Brasil, al Estado de San Pablo. Aunque lo mismo puede decirse del perfeccionamiento de esos engranajes flexibles y laboriosos en el Nordeste, en estados como Ceará y Bahía, y en el Centro-Oeste, en estados como Goiás y Mato Grosso.

Documentos bien sustentados, al punto de generar envidia en los agendas preparadas por Itamaraty para los viajes presidenciales, son orgullosamente confeccionados por tales asesorías y secretarías internacionales de los Estados de la federación, consustanciando opciones tácticas y estratégicas de esas unidades sub-nacionales con sus propias misiones internacionales. Los gobernadores viajan, muchas veces, con más objetividad y mejor preparados para la negociación de intereses comerciales que los miembros del gobierno central en sus actividades internacionales.

La transformación operada por esas modificaciones todavía no fue suficientemente actualizada. Conferencias, tesis académicas y diplomáticas vienen tratando de recoger la dinámica de tales agencias, tanto en la esfera de los Estados de la federación como en la de las municipalidades. De esta experiencia reciente, en el campo del comercio exterior, sobresalen algunos registros relevantes.

El primer y más claro registro que se puede hacer de la actuación de los agentes externos de los gobiernos sub-nacionales brasileños es que ellos están, *de facto* aunque no *de jure*, actuando de manera creciente en la búsqueda de su “autonomía relativa”. En desmedro de los límites jurídicos internacionales e internos que limitan su acción legal, los Estados de la federación se vienen mostrando creativos y activos.

El segundo registro es que no siempre ese movimiento de las entidades federales en dirección al exterior ha sido hecho en consonancia con los dictados del poder central. Acompañando posiciones que hacen recordar a los gobiernos provinciales canadienses de los años '80, cuando favorecieron a los productores locales en la venta externa de vinos contra compromisos asumidos por el gobierno canadiense en el entonces GATT, o a los gobernadores estadounidenses que prohibieron inversiones extranjeras en ciertos sectores de la producción en la década de 1990, el Brasil asistió a una guerra fiscal en la cual los gobernadores de Estado

protagonizaron un verdadero “brazo a torcer” entre sí y con el gobierno central, en el sentido del acceso a nuevas inversiones internacionales para emprendimientos internos.

De esta manera, en el caso brasileño, no siempre las relaciones entre el poder central y los gobiernos sub-nacionales se han pautado mediante la cooperación. Existe una crítica creciente de los gobernadores de Estado en el sentido de que la renta estadual efectiva se viene reduciendo en los últimos años, inclusive ante el aumento de las presiones fiscales generadas por la propia Unión. Acciones de inconstitucionalidad fueron interpuestas por algunos gobernadores en la propia corte suprema, o Supremo Tribunal Federal.

El tercer registro es la emergencia gradual del nordeste brasileño en la agenda del comercio exterior del Brasil. Región históricamente periférica en la pauta exportadora, la región nordestina viene demostrando en los últimos años capacidad de movilización de recursos orientada a la interacción entre el medio nacional y el internacional. El Estado de Bahía innovó ampliando la cooperación internacional con países como Chile, los Estados Unidos, Italia, la Argentina, Corea del Sur y Portugal, además de haber incluido a países de Asia como Malasia e Indonesia en la cooperación agro-forestal. El Centro Internacional de Negocios de Bahía –PROMO– viene siendo un agente fundamental en esta movilización de esfuerzos. El Estado de Pernambuco alberga en su territorio la representación nordestina de la Oficina de Representación de Itamaraty en Recife. La ampliación de acciones de esa unidad sub-nacional se está desarrollando especialmente con Holanda, Francia y Alemania.

La más dinámica unidad federal en el nordeste brasileño, es el Estado de Ceará. Llama la atención el movimiento encabezado en los últimos diez años por la Asesoría de Asuntos Internacionales de esa unidad sub-nacional, especialmente durante los ocho años del gobierno de Tasso Jereissati y los casi dos años del gobernador Lucio Alcântara, en el sentido de profundizar las relaciones exteriores de Ceará. La diversificación de socios comerciales en Europa (al abarcar países como Portugal, Italia, España, Francia, Alemania y Rusia), en América Latina (en especial con la Argentina, Cuba, México y Chile), y en Asia misma (como China), además de los Estados Unidos, ha sido el signo distintivo de esos gobiernos.

Recientemente, bajo la coordinación de Nelson Bessa, jefe de la asesoría internacional de aquella unidad federal, una misión se dirigió a China, a Corea del Sur y hacia África, con énfasis en Cabo Verde y Angola. Esos puentes asiáticos y africanos, más particularmente atlánticos, especialmente la vinculación aérea de Fortaleza con Praia (Cabo Verde), han propiciado la ampliación de las exportaciones hacia socios hasta entonces poco imaginados como mercados potenciales del Brasil.

La traducción de ese esfuerzo, hasta los mismos límites de la legalidad jurídica, ya se hace notar, con los datos y análisis que son presentados a continuación. Ceará pasó a tener una inserción comercial internacional inimaginable mediante esa inédita articulación, casi siempre llevada a cabo sin gran apoyo de la burocracia del gobierno central, aunque con la cooperación de ella. En muchos casos,

esa cooperación es apenas formal o política, para evitar eventuales represalias o "envidias" institucionales.

En ese sentido, siguiendo la tendencia de internacionalización gradual que proviene desde mediados de la década pasada, y en desmedro de la deficiente promoción comercial del Estado nacional, las exportaciones cearenses crecieron más fuertemente que las exportaciones del país en su conjunto. Ceará registró un notable aumento de sus exportaciones (en dólares corrientes) entre 1991 y 2002, a una tasa anual del 6,6%, superando la media de crecimiento de las exportaciones brasileñas (6%), todo esto mediante la expansión de la base exportadora (de apenas 50 empresas, en 1991, hasta llegar a 260 en 2002) y una sensible diversificación de la pauta a favor de los productos manufacturados, de mayor valor agregado y/o contenido tecnológico. En efecto, en 1991, los productos manufacturados respondieron por apenas el 28,2% de la pauta estadual, pasando al 46% en 2002, y llegando al 51,6% en 2003, aproximándose, por lo tanto, al promedio brasileño.

En 2003, la tendencia de la expansión exportadora de Ceará parece haber alcanzado un nuevo escalón, registrando un incremento del 39,8% anual acumulado (cerca de U\$S 761 millones) sobre igual período del año anterior, superando la media de crecimiento brasileña, que fue del 21,1%. Este movimiento de expansión exportadora por encima del promedio brasileño ocurrió en diecisiete estados de la Federación, teniendo Ceará la quinta mayor tasa de crecimiento, solamente detrás de Tocantins (181,2%), Goiás (69,8%), Paraíba (43,2%) y Acre (39,9%), colocando al estado en la 12ª posición en el *ranking* de los mayores estados exportadores y respondiendo por algo más del 1% del total de las ventas externas del país.

Cabe resaltar que el desempeño cearense en el año 2003, con un aumento de prácticamente el 40% de las exportaciones estaduais, se compara favorablemente a los líderes del crecimiento exportador, toda vez que superó el crecimiento de Bahía (25,2%) y quedó solamente detrás de Paraíba (43,2%) y Goiás (69,8%), este último beneficiado por las excepcionales condiciones favorables de sus agroexportaciones. Los estados menores (como Acre y Tocantins, en la Amazonia brasileña) lograron aumentar todavía más fuertemente sus exportaciones, pero su base estadística es incipiente como para establecer un análisis comparativo. En el mismo período, el desempeño exportador total del Nordeste fue del 31,2%, al tiempo que en el Sudeste fue de apenas el 16,2%.

Desde la perspectiva de las importaciones, la desaceleración económica durante el año hizo que las compras en el exterior retrocedieran un 15% en 2003, alcanzando los U\$S 540,7 millones. Como contrapartida, las importaciones brasileñas crecieron el 2,16% durante el año.

Cuadro nº 3

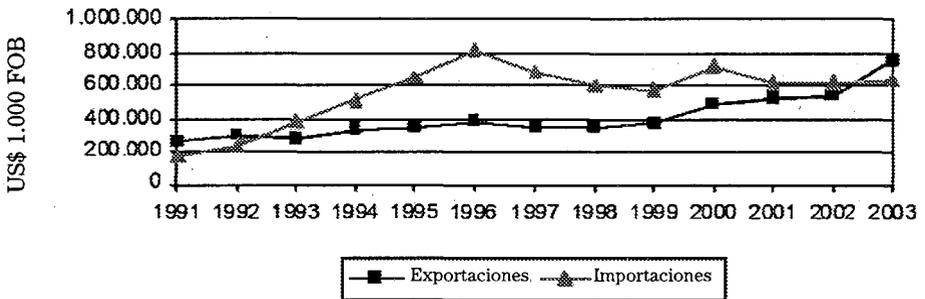
Comercio exterior de Ceará (en dólares FOB)

Año	CEARÁ				% CE/BR	
	Exportaciones	Importaciones	Saldo	Intercambio	Exportaciones	Importaciones
1991	270.419	164.618	105.801	435.037	0,86	0,78
1992	303.691	238.615	65.076	542.306	0,85	1,16
1993	274.825	287.957	-113.132	662.782	0,71	1,54
1994	334.861	322.729	-187.867	857.589	0,77	1,58
1995	352.131	646.954	-294.823	999.085	0,76	1,29
1996	380.434	313.469	-433.035	1.193.903	0,80	1,52
1997	353.043	681.904	-328.861	1.034.947	0,67	1,14
1998	355.246	605.950	-250.704	961.196	0,69	1,05
1999	371.206	573.468	-202.262	944.674	0,77	1,17
2000	493.092	717.718	-222.620	1.212.816	0,90	1,29
2001	527.051	623.476	-96.425	1.150.527	0,91	1,12
2002	543.902	631.206	-87.304	1.175.108	0,90	1,34
2003	780.927	635.910	125.017	1.396.837	1,04	1,32

Fuente: Asesoría Internacional, Estado de Ceará.

Gráfico nº 1

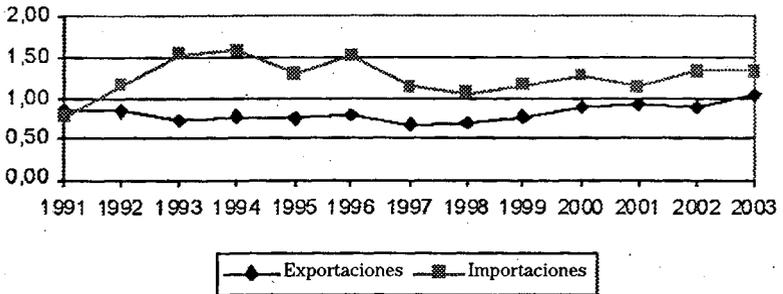
Comercio exterior de Ceará



Fuente: Asesoría Internacional, Estado de Ceará.

Gráfico n° 2

Participación de Ceará en el comercio exterior de Brasil



Fuente: Assessoria Internacional, Estado do Ceará.

Con relación a la captación de recursos externos oficiales, la cartera de proyectos internacionales de Ceará es una de las mayores entre los estados brasileños. La continuidad de la austera gestión fiscal le ha proporcionado la credibilidad necesaria como para contratar empréstitos externos en las agencias multilaterales y bilaterales. En 2003, pese a las dificultades de la coyuntura macroeconómica sobre las finanzas de los estados, Ceará logró captar U\$S 265,9 millones en nuevas operaciones de crédito, obteniendo una en KFW, (U\$S 8,7 millones), una en el BIRD (U\$S 64,1 millones), dos en el BID (por un total de U\$S 178 millones), y otra en el MLW Intermed, entidad privada alemana (U\$S 17 millones). Cabe señalar que los recursos referidos se encuentran en un avanzado estado de negociación, debiendo ser contratados y desembolsados en el transcurso de 2004 y en los dos años siguientes.

De este modo, la economía cearense mantuvo, en 2003, el ritmo de inserción de los años anteriores en los flujos mundiales de comercio, inversión y financiamiento, dejando atrás el tradicional aislamiento del Estado, exhibiendo promisorias señales de competitividad de su aparato productivo y aparentes ventajas comparativas en la atracción de inversiones. Ante un eventual y consistente impulso del crecimiento nacional, Ceará parece tener razones para creer que la continuidad del incremento de las exportaciones, del turismo extranjero y de las inversiones externas, podrán contribuir a la generación de ingresos y empleos y a acelerar la transformación esperada en el perfil socioeconómico del estado *alencarino*. Sería un caso interesante de la versión brasileña del propuesto concepto de federalismo social.

Conclusiones

Si en el mundo existen alrededor de casi tres decenas de países con características de sistema federal similares, es verdad que el Brasil tiene una de las más centralizadas formas de acción externa del Estado. Al contrario de Alemania, los Estados Unidos, Australia y Suiza, la formación histórica de la debilitada federación brasileña construyó una metodología centralista y restrictiva del federalismo en lo que respecta a la política exterior y a la política de comercio exterior. Si en la mayoría de los casos esas políticas oscilan entre cierta "autonomía relativa" y la más "absoluta subordinación a la Unión", el caso brasileño está seguramente inclinado hacia la segunda posición del péndulo.

Las transformaciones económicas, políticas, sociales y tecnológicas de las últimas décadas hicieron emerger nuevas realidades que demandan actitudes y recursos gerenciales no siempre presentes en las estructuras tradicionales de las instituciones gubernamentales. El Brasil, en este aspecto, se ha mostrado más conservador que la gran gama de Estados federales en lo que se refiere a la capacidad de acción de los gobiernos sub-nacionales en la gestión del comercio exterior. La centralidad de la burocracia de Itamaraty, asociada a otros sectores gubernamentales como el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, además del CAMEX, controlan y dirigen los flujos dominantes y la política de apoyo a las exportaciones, inclusive abarcando áreas de acción gerencial de los Estados de la federación.

Esa relación no es estática. La misma opera de manera dinámica en el tiempo, en las múltiples geografías así como en la diversidad de intereses en juego y en las posibilidades que se crean ante el poder relativo de cada unidad sub-nacional. Si San Pablo participa con casi un tercio de las exportaciones del país, y si la concentración industrial más relevante en el país también coincide con esa unidad de la federación, es natural y racional el desarrollo de la experiencia y la apertura de brechas de la "autonomía relativa" del Estado más desarrollado económicamente en la federación. Es igualmente comprensible la inserción internacional de los gobiernos sub-nacionales, como el caso del Estado de Río Grande del Sur, posicionado en la frontera brasileña más sensible del Mercosur.

Para comentar el tema de la asimetría interna en la distribución de los dividendos del acceso al mercado externo, es necesario recordar el notable estudio de Cassiolato y Lastres:

"contrariamente a la visión más o menos difundida sobre la hipotética internacionalización de los esfuerzos y resultado del desarrollo científico y tecnológico, los datos y análisis actualmente disponibles indican: (I) una marcada concentración del espacio económico donde las informaciones y conocimientos son producidos y circulan, además de (II) una concentración nítidamente nacional de esas y otras actividades consideradas estratégicas."

Ex positis, el problema queda planteado, en el Brasil, para los estados menos representativos desde el punto de vista del PBI nacional y que están construyendo estructuras de negociación externas con vistas a una mejor participación en el activismo comercial del Brasil en los últimos años.

Es necesario recordar que, de manera creciente, en el ámbito de los Estados nacionales, se torna cada vez más tenue la separación entre política exterior, de seguridad y de prestigio, y aquellos otros aspectos de carácter económico, cultural o social. La trama de esas cuestiones desarticuló las relaciones internacionales hasta la inclusión de actores que ofrecen más confianza al poder central del Estado, que parte de las llamadas organizaciones no gubernamentales. Las consecuencias de la interdependencia global vienen posibilitando la ampliación de la confianza de la acción cooperativa entre el poder central y los gobiernos sub-nacionales. El caso brasileño ejemplifica, a su modo, esa tímida evolución. Pero necesita avanzar, de manera acelerada, en la fundación del concepto mismo de federalismo social, aquí propuesto. Y nada de eso será posible sin la introducción de la dimensión logística del Estado nacional, de acuerdo a lo que discutimos en este estudio.

Son necesarias medidas urgentes al evidenciarse la voluntad de construcción de un nuevo paradigma que articule mejor el federalismo brasileño con la modernización emprendida por la propia política exterior y el comercio exterior del país. Tres acciones pueden ser rápidamente orientadas por el gobierno central, en franca articulación con los intereses de las unidades sub-nacionales.

La primera se refiere al refuerzo necesario para acompañar las experiencias sub-nacionales que demuestran éxito en la operación externa. Las articulaciones internacionales de las entidades sub-nacionales se consolidaron en el reciente corto plazo sin una visión de conjunto de los grandes intereses nacionales. Todavía falta, en el Brasil, un repertorio crítico de esas experiencias, sea relativo a las acciones de los grandes, medianos y pequeños Estados de la federación, sea con relación a los grandes municipios, especialmente de las capitales económicamente más integradas al capitalismo global.

Los datos presentados en este estudio relacionados con el Estado de Ceará demuestran que hay novedades que no son conocidas o tratadas en el ámbito de la *high politic* internacional del Brasil. El entrelazamiento de esas dos dimensiones —la de la política exterior y del comercio exterior— abarcando las unidades sub-nacionales e intereses socialmente constituidos alrededor de la idea de federalismo social, todavía es un tema de gran invisibilidad en los estudios y en la formación del proceso decisorio de la política exterior iniciada por el gobierno federal. Otros Estados federales avanzaron bastante más en esta temática. El Brasil puede estar quedando *demodée* en el tratamiento de tan relevante dimensión estratégica para un país continental con múltiples intereses y geografía compleja en el escenario internacional.

En segundo lugar, la diplomacia de los gobernadores de estado necesita operar en mayor consonancia con la diplomacia del Estado federal y viceversa. Área sensible, animadora de crisis permanentes del federalismo inconcluso en el

Brasil, este es un ámbito en el cual será necesario una mayor coordinación política. Una medida inmediata en esa dirección sería la incorporación, en el proceso negociador externo del Estado nacional, de representantes de las entidades federales. Por múltiples razones, inclusive geográficas, ciertos Estados de la federación están más involucrados en temas que les son pertinentes, aunque no son siempre invitados a opinar en la construcción de políticas públicas o política exterior que impactan en su menor territorialidad.

Esa es una deficiencia que necesita ser superada inmediatamente. Es cierto que hay algunos avances en las relaciones exteriores de los estados del sur del Brasil respecto al entorno del Mercosur. Aunque lo mismo se puede decir del Brasil con relación al medio afro-caribeño, sin hablar de la logística que los impulsa hacia Europa y a los Estados Unidos. Permanece la carencia, en las misiones presidenciales que visitan a países estratégicos para el comercio exterior del Brasil, de la presencia de gobernadores de estados, absolutamente relevantes para las negociaciones en curso. En este caso, el Brasil está desperdiciando capital político que podría ser aprovechado de manera más saludable.

En tercer y último lugar, será necesario preparar mejor a Itamaraty y a las entidades sub-nacionales con operadores para esos nuevos contextos de las relaciones exteriores federales. El conservadurismo corporativo de Itamaraty, aunque muy positivo en lo que respecta a los grandes temas de interés externo del Brasil, no ha demostrado capacidad operativa y cooperativa suficiente en el ensayo de las nuevas posibilidades que se intentan. La excesiva burocracia y el centralismo, en este aspecto, son nefastos. El comercio opera en un espacio de tiempo más breve que el dilatado tiempo de la política internacional. Debe pensarse en una nueva formación de cuadros, más ambientados para estos nuevos desafíos. Existen también, en este caso, experiencias internacionales que merecen ser evaluadas, no para imitarlas, sino para verificar su pertinencia y comparación con nuestro caso.

Bibliografía

- Abrúcio, Fernando & Costa, Valeriano. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998.
- Affonso, Ruy B.A. - Silva, Pedro Luiz Barros (org.). *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- Almeida, Wilson, *Mercosul: Efeitos da integração assimétrica*. Goiânia: Editora e Espaço de Cultura Brasileira, 2003.
- Bowie, Robert & Friedrich, Carl. *Études sur le fédéralisme*. V.1. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1960.
- Burgess, M. & Gagnon, A. (ed). *Comparative Federalism and Federation*. Toronto: University of Toronto Press, 1993
- Camargo, Aspásia. *A federação acorrotada*. Rio de Janeiro: FGV/Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 1993.

- Cassiolato, J.E & Lastres, Helena, *Globalização & Inovação localizada: experiência de sistemas locais no Mercosul*, Brasília: MCT-IBICT, 1999, P. 17.
- Cervo, Amado L., Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45 (1), 202, PP. 5-35.
- Cervo, Amado, Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 46 (2), 2003, p. 22.
- Costa Vaz, Alcides, Tendências estruturais do Sistema Multilateral de Comércio sob a égide da OMC in Esteves, Paulo Luiz, *Instituições internacionais: segurança, comércio e integração*, Belo Horizonte: Editora PUC-Minas, 2003, p. 227.
- Dehoussg, Renaud. *Federalisme et relations internationales*. Bruxelles: Bruylant, 1991.
- Duchacek, Ivo D. *Comparative Federalism - The Territorial Dimensions of Politics*. New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1970.
- Duchacek, Ivo. "Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations", en: *Federalism and International Relations: the role of subnational units/* Ed: Hans Michelmann & Panayotis Soldatos. Oxford: Claredon Press, 1990; pp. 1-33.
- Elazar, Daniel J. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987.
- Farias, Déborah Barros Leal, Os Estados Membros no Federalismo Brasileiro, *Idéias & Debate*, 20, agosto de 2000.
- Farias, Déborah Barros Leal, Federalismo e Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, 2000 (dissertação de mestrado).
- Fiori, José Luiz. "O Federalismo diante do Desafio da Globalização", en: *A Federação em Perspectiva: Ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap/Unesp (Série Federalismo no Brasil). 1995.
- Fossas, E. & Requejo, F. (ed.). *Asimetría Federal Y Estado Plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid: Trotta, 1999.
- Glossop, Ronald J. *World Federation?: A Critical Analysis of Federal World Government*. Jefferson (NC): McFarland & Company, Inc., 1993.
- Hocking, Brian. *Localizing Foreign Policy: Non-central Governments and Multilayered Diplomacy*. NY: Saint Martin'Sim Press, 1993.
- Michelmann, Hans J. and Soldatos, Panayotis (org). *Federalism and International Relations - the Role of the Subnational Units*. Oxford: Claendon Press, 1990.
- Mitra, S. K. (org.) *Subnational Movements in South Asia*. Boulder (Colorado): Westview Press, 1966.
- Prazeres, Tatiana. Federalismo e Relações Internacionais - a atuação dos Estados brasileiros no âmbito externo. Itajaí: Universidade do Vale do Itajaí, 2000.

- Requejo, Ferrán. "Cultural Pluralism, Nationalism and Federalism. A Revision of Democratic Citizenship in Plurinational States", *European Journal of Political Research*, 35,2: 255-286, 1999.
- Rodrigues, Gilberto M.A., *Política externa federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios brasileiros*. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, junho de 2004.
- Saraiva, José Flávio S. (ed), *Foreign Policy and Political Regime*. Brasília: IBRI, 2003.
- Saraiva, José Flávio S., "Argentina e Brasil: um novo ensaio estratégico", *Relaciones Internacionales*, 25, IRI-UNLP, diciembre-mayo 2004, pp. 141-148.
- Saraiva, José Flávio S., "Lula, África e OMC na crítica de direita", *O Povo*, 8 de agosto de 2004, p. 34.
- Saraiva, José Flávio S., "Política exterior do Governo Lula: o desafio africano", *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45 (2), 2002, pp. 5-25.
- Soldatos, Panayotis. "Na Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors", en: *Federalism and International Relations: the role of subnational units*/ Ed: Hans Michelmann E Panayotis Soldatos. Oxford: Claredon Press, 1990; pp. 34-53.
- Torres, João Camilo de Oliveira. *A Formação do Federalismo no Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1961.
- Vigevani, Tullo *et alia*, *A dimensão subnacional e as Relações Internacionais*. SP. Ed. UNESP, 2004.
- Watts, Ronald L. *Comparing Federal Systems in the 1990s*. Kingston and Montreal: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University Press, 1997.

RESUMEN

El federalismo -como forma de estructuración del orden político geográficamente distribuido- viene ganando adhesiones en el estudio de las relaciones internacionales.

El objetivo del presente estudio es contribuir a la comprensión de las conexiones entre la dimensión federal del estado brasileño y las relaciones internacionales del Brasil, poniendo énfasis especialmente en la política de comercio exterior. En la primera parte del estudio, se propone la renovación de los marcos analíticos y paradigmáticos para el análisis del federalismo brasileño en lo atinente a las relaciones internacionales y comerciales del país. En la segunda parte, se evalúan algunas de las negociaciones comerciales en curso y prioritarias para el Brasil. En la tercera parte, se analiza el peso relativo de las secretarías y agentes sub-nacionales en los diferentes estados de la federación, en su accionar externo y en el ámbito del comercio exterior. El énfasis está puesto en la experiencia del Estado de Ceará, una de las unidades sub-nacionales más activas en el incremento de las relaciones comerciales exteriores, a pesar de su historia de contribuciones relativamente modestas a la pauta exportadora del Brasil.

ABSTRACT

Federalism -as a means of structuring geographically distributed political order- is gaining adepts in the study of international relations.

The objective of this study is to contribute to an understanding of the connections between the federal dimension of the Brazilian state and Brazil's international relations, stressing in particular its foreign trade policy. The first part of the study proposes a refurbishing of the analytical and paradigmatic frameworks for an analysis of Brazilian federalism in relation to the country's international and trade relations. The second part evaluates some current trade negotiations of high priority for Brazil. The third part analyzes the relative weight of the secretariats and sub-national agents in the different states of the federation, in their external activities and in the field of foreign trade. The emphasis is on the experience of the State of Ceará, one of the most active sub-national units in the increase in foreign trade relations, despite its history of relative modest contributions to Brazil's exports.

