

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

PEDRO HENRIQUE SCOTT DA ROCHA

A COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA NO MÉXICO

FLORIANÓPOLIS, 2014.

PEDRO HENRIQUE SCOTT DA ROCHA

A COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA NO MÉXICO

Monografia submetida ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharelado.

Orientadora: Profa. Dra. Mónica Salomón González

FLORIANÓPOLIS, 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

Pedro Henrique Scott da Rocha

A COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA NO MÉXICO

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota dez (10) ao aluno Pedro Henrique Scott da Rocha na disciplina CNM 7280 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Data da aprovação: 14/07/2014.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Mónica González Salomón

Prof. Dr. Felipe Amin

Prof. Dr. Hoyêdo Nunes Lins

Florianópolis, 2013.

Meus agradecimentos

Aos meus familiares, pelo amor e apoio incondicionais;
À minha orientadora pela confiança em mim depositada.

Poucos de nós temos consciência do caráter profundamente anti-humano do subdesenvolvimento. Quando compreendemos isto, facilmente explicamos por que as massas estão dispostas a tudo fazer para superá-lo. (Celso Furtado)

People, acting locally, can have real and significant global impacts. (Lipschutz)

RESUMO

O advento da globalização e as alterações engendradas na nova ordem global impulsionaram a participação de novos atores em questões internacionais, dentre eles os governos subnacionais. A Cooperação Descentralizada (CD), que compreende as ações de cooperação para o desenvolvimento empreendidas por estes atores com seus pares no exterior, é uma instituição internacional/política pública em processo de consolidação e que vem ganhando relevância com a valorização dos aspectos locais do desenvolvimento. Assim, este trabalho pretende descrever e analisar a experiência dos governos subnacionais mexicanos no que concerne à CD. Os determinantes externos e internos para que esta atividade se desenvolvesse também serão considerados, assim como o marco jurídico-institucional dentro do qual está inserida. Dessa forma pretende-se analisar em que medida a CD no México segue determinadas tendências observadas em nível global e em que medida apresenta especificidades.

Palavras-chaves: Governança; Atores subnacionais; Cooperação Descentralizada

ABSTRACT

The advent of globalization and the changes in the global order stemmed thereby have stirred up the participation of new actors in international issues, including the subnational governments. The Decentralized International Cooperation (DIC), which comprises the cooperation actions carried out by subnational actors with its counterparts abroad, is an international institution/ public policy in consolidation process that is taking importance due to the valorization of the local aspects of development. In so being, this paper aims to describe and analyze the Mexican subnational units experience regarding their DIC development. The external and internal determinants contributing for the Mexican subnational units external activities will also be taken into account, while considering the juridical-institutional framework in which it is inscribed. This will be done in order to verify into what extent Mexico follows global trends and into what it represents its own specificities in terms of Decentralized International Cooperation.

Keywords: Governance; Subnational actors; Decentralized Cooperation

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO I - CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS SOBRE A ATIVIDADE INTERNACIONAL DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS.....	13
1.1 A globalização e a nova governança global: rumo a uma governança multinível?.....	13
1.2 A paradiplomacia e a natureza dos governos subnacionais.....	16
1.3 A cooperação descentralizada como instituição internacional.....	21
1.4 A cooperação descentralizada no Norte e no Sul: a mesma coisa?.....	23
1.5 Implicações para a democracia.....	26
CAPÍTULO II - A COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA NO MÉXICO.....	29
2.1 Determinantes para o crescimento das atividades internacionais dos governos subnacionais mexicanos.....	29
2.2 O Marco jurídico e institucional para a atuação externa dos governos subnacionais.....	33
2.2.1 O arcabouço jurídico-institucional mexicano em matéria de assuntos internacionais.....	33
2.2.2 A coordenação intergovernamental.....	34
2.2.3 A Lei de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.....	37
2.3 A política de cooperação internacional para o desenvolvimento do México.....	39
2.4 O lugar da cooperação descentralizada na estratégia mexicana de CID.....	43
CAPÍTULO III - O ESTADO DA ARTE DA COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA NO MÉXICO.....	50
3.1 Estruturas de relações internacionais dos governos subnacionais.....	50
3.2 Participação em redes e organizações internacionais de governos locais.....	52
3.3 O conteúdo da CD dos governos subnacionais mexicanos: os casos de Estado do México, Jalisco e Chiapas.....	56
3.3.1 Estado do México.....	56
3.3.2 Jalisco.....	58

3.3.3 Chiapas.....	60
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	62
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	66

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a cooperação descentralizada levada a cabo pelos governos subnacionais mexicanos. Isso será feito com o objetivo de analisar em que medida o México segue tendências globais em termos de CD, e em que medida apresenta especificidades locais e semelhanças com outros países onde essas práticas de CD foram fruto de um processo de transferência externa. Portanto, o objetivo deste trabalho é descrever a cooperação descentralizada no México e responder à pergunta: quais são as especificidades locais da CD Mexicana? Dentre as especificidades que serão abordadas estão o nível de institucionalização das atividades internacionais dessas unidades subnacionais, a forma como se coordenam nacionalmente com os outros níveis de governo e internacionalmente com seus homólogos em redes internacionais de governos locais, assim como o conteúdo e a natureza de suas atividades de cooperação descentralizada para o seu desenvolvimento local. Para tanto, serão utilizadas fontes secundárias, como publicações acadêmicas especializadas em temas como paradiplomacia e cooperação internacional para o desenvolvimento, assim como documentos disponibilizados pelo governo mexicano e, principalmente, a base de dados online disponibilizada pela Secretaria de Relações Exteriores do México, em especial do seu Registro de Acordos Interinstitucionais.

O advento da globalização e a maior interdependência entre países engendraram mudanças no sistema de governança global que se consolidam com o passar dos anos. A revolução nas tecnologias de informação e comunicação diminuiu os espaços, aumentando as interações entre os fluxos de pessoas, comunicações, informações, dentre outros, e implicou a flexibilização das fronteiras nacionais. Esse processo pode ser explicado em termos do que Rosenau (1990) chama de dinâmicas globalizantes e dinâmicas localizantes, por meio das quais assuntos antes de competência dos governos nacionais centralizados passam a contar com a participação de novos atores.

Ao mesmo tempo em que se provoca uma internacionalização de certos temas rumo a instâncias intergovernamentais ou supranacionais, reforça-se o federalismo nos estados federados. Os governos centrais passam a atribuir novas obrigações a outros níveis de governo da federação a fim de racionalizar o processo de formulação e implementação de políticas públicas, provocando aquilo que Soldatos (1990) chama de segmentação territorial. A política externa não está imune a esse processo, visto que muitos assuntos que são de competência constitucional de governos subnacionais passam a se internacionalizar. Tal

compartilhamento de responsabilidades em questões internacionais acaba apontando para a meta desejável da conformação de uma governança global multinível.

Dessa forma, estes atores, os governos subnacionais, passam a atuar internacionalmente com mais intensidade, por meio de sua paradiplomacia, buscando superar os desafios e aproveitar as oportunidades ensejadas pela globalização. Dentre as dimensões da paradiplomacia está a da cooperação descentralizada (CD), entendida, segundo Salomón (2012), como aquelas ações/políticas de cooperação ao desenvolvimento, empreendidas por atores subnacionais (municípios, províncias, estados e outros) por meio do estabelecimento de contatos diretos, bilaterais ou multilaterais, com outros governos subnacionais estrangeiros.

A CD, ao mesmo tempo é uma dimensão do sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento, que é uma instituição internacional, entendida como um conglomerado envolvendo ideias, arranjos institucionais, normas, regras, princípios e práticas (Bull, 1977; Keohane, 1988; Wendt, 1992). Portanto, a CD está influenciada pelos consensos intersubjetivos criados em nível global que criam essas instituições. Por outro lado ela também representa uma política pública das autoridades territoriais que a empreendem e cujas práticas de CD influenciam na tomada desse consenso intersubjetivo em nível global. Ao mesmo tempo, será visto neste trabalho como a CD, por possuir um caráter multidimensional e por envolver atores em nível local, pode contribuir para a democracia ao aproximar os cidadãos das questões internacionais. Essas questões serão abordadas no capítulo I.

A fim de melhor dotar a descrição das atividades de CD no México de instrumentos analíticos, no capítulo II, buscar-se-á indicar os determinantes que impulsionaram o desenvolvimento das atividades internacionais dos governos subnacionais no México, assim como as alterações no marco jurídico e institucional que contribuíram para esse fenômeno. Também será abordada neste capítulo a forma como o governo vem estimulando essas práticas, através de uma estratégia de cima para baixo - à semelhança de outros países do Sul, como observa Salomón (2012) - e com algumas especificidades no que tange à forma dessa coordenação intergovernamental. Na sequência, será analisada a política de cooperação internacional para o desenvolvimento do México, seu posicionamento no debate sobre a nova arquitetura internacional do sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento e algumas iniciativas de CD por parte de governos subnacionais mexicanos.

Por fim, no último capítulo, serão analisadas as principais estruturas de assuntos internacionais dos governos subnacionais mexicanos desenvolvidas ao longo desse processo, a fim de analisar em que medida a estratégia do governo central de estímulo da internacionalização de suas unidades subnacionais, em coordenação com outros entes da

federação, vem surtindo efeito. Também, será observada a participação de governos locais mexicanos em redes internacionais de governos locais, mecanismos que - devido às características intrínsecas de seus arranjos institucionais - contribuem para uma governança global multinível, e que representam um importante instrumento de CD para os governos subnacionais. Enfim, será analisado o conteúdo das atividades de cooperação descentralizada de três dos mais ativos governos subnacionais mexicanos em matéria de assuntos internacionais, com o objetivo de indicar a variedade que pode apresentar a CD no México, quanto à sua forma e conteúdo.

CAPÍTULO I – CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS SOBRE A ATIVIDADE INTERNACIONAL DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS

Neste capítulo serão analisadas as mudanças na estrutura de governança global promovidas pela globalização, no sentido de um maior envolvimento de novos atores nos processos de debate, tomada de decisão e implementação de políticas em nível global. Dentre estes atores encontram-se os governos subnacionais, que devido às mudanças provocadas pela globalização e à maior interdependência entre países e a processos de descentralização interna, passaram a atuar mais ativamente por meio de sua paradiplomacia. Por este motivo, serão analisadas as diversas dimensões do conceito de paradiplomacia, principalmente aquela que se refere à cooperação para o desenvolvimento levada a cabo pelos governos subnacionais. Será visto, por fim, as características da cooperação descentralizada em países do Sul, que incorporaram essas políticas inicialmente desenvolvidas em países do Norte, para em seguida refletir-se sobre as implicações das práticas de CD para a democracia nesses países.

1.1 A globalização e a nova governança global: rumo a uma governança multinível?

As mudanças provocadas pelo advento da globalização impactaram a forma como o sistema internacional e suas unidades tradicionalmente operavam. As inovações tecnológicas nas áreas da comunicação e informação diminuíram o tempo e o espaço das interações internacionais e reduziram seus custos, resultando em um aumento sem precedentes dos fluxos internacionais. Tais mudanças vieram acompanhadas, principalmente a partir da segunda metade da década de 1970, de rearranjos na economia mundial, engendrando uma verdadeira internacionalização das economias nacionais e assim o aumento da interdependência econômica.

Para Keohane e Nye (2001), a globalização é o processo de intensificação da interdependência entre países. Interdependência significa dependência mútua e, portanto, capacidade de incorrer em transações custosas para as duas partes, embora essa relação possa ser – geralmente é - assimétrica. Como resultado desse processo, em algumas regiões, principalmente entre países industrializados avançados, criou-se o que os autores denominam paradigma da interdependência complexa, que apresenta três diferenças essenciais em relação ao paradigma estado-cêntrico dominante até então : a) perda da relevância da força militar como instrumento de política internacional; b) inexistência de hierarquia entre os temas principais nas agendas internacionais; e c) a existência de múltiplos canais de contatos

governamentais – a multiplicação de relações transgovernamentais (contatos diretos internacionais entre diversas burocracias da máquina estatal) e transnacionais (contatos diretos entre atores não-governamentais e governamentais).

Assim sendo, temas considerados de baixa política (*low politics*) – como questões ambientais, fluxos migratórios, narcotráfico, terrorismo internacional -, anteriormente considerados de competência exclusiva do Estado-nação, passaram a não mais respeitar as fronteiras territoriais destes Estados, elemento fundamental do conceito clássico de soberania estatal. Isso gerou o que Soldatos (1990) chamou de crise do Estado-nação em sua concepção westphaliana, na medida em que temas de sua soberania passaram a receber influências externas criando assim o que Duchacek, Latouche e Stevenson (1989) denominam *perforated sovereignties*.

A globalização representa, portanto, um desafio ao vínculo tradicional entre território e poder político do Estado-nação. Isso ocorre devido ao duplo movimento representado pelo que Rosenau (1990) denominou dinâmicas globalizantes e dinâmicas localizantes. As primeiras desafiam as fronteiras enquanto lócus da ação política, enquanto as segundas reforçam a territorialidade, isto é, estreitam o espaço onde a decisão política é tomada. As dinâmicas globalizantes teriam precedência para o autor, pois determinariam o contexto das dinâmicas localizantes.

A flexibilização das fronteiras nacionais engendrada pela globalização e a interdependência somada aos processos de descentralização no interior observados em diversos Estados-nação criaram o que Soldatos (1990) chama de *foreign policy domestication*. Este termo traduz a ênfase em assuntos de *low politics* nas agendas internacionais dos Estados-nação, o que motivou atores subnacionais, que têm suas competências constitucionais e interesses próprios nessas áreas, a desenvolverem suas atividades internacionais para proteger esses direitos e para responder aos novos desafios que essas questões impõem.

À propósito, Malé afirma existir:

“Um processo global de auge do municipalismo e de afirmação progressiva do peso dos agentes subnacionais na definição das estratégias e políticas internacionais e na possível solução de determinados problemas situados em nível global e que têm sido, até há pouco tempo, campo exclusivo dos Estados-nação” (Malé, 2006: 29; apud Hourcade, 2011, p. 56)

Isso tendo sido dito acerca da globalização e suas consequências para a atividade internacional das unidades subnacionais, é preciso salientar que a inclusão de novos atores nos temas da agenda global traz consigo uma preocupação relacionada à coordenação entre esses atores, isto é, um problema de governança global. Uma definição possível para este conceito é aquela dada por Pascal Lamy, segundo quem governança mundial seria

“l'ensemble des transactions par lesquelles des règles collectives sont élaborées, décidées, légitimées, mises en oeuvre et contrôlées”.¹

Como explica Niederhafner (2012), governança distingui-se de governo por duas características principais. Primeiramente porque governança é o domínio que envolve, além dos atores governamentais, atores não-governamentais que são ativos na esfera pública e na definição de sua agenda, assim como na formulação e implementação de políticas públicas. Em segundo lugar, diferencia-se quanto a seu modo de governar, pois “while government is commonly dominated by hierarchical command-and-control-structures, governance is characterised by horizontal structures, voluntary organisation and cooperation – not necessarily replacing central political power completely, but at least supplementing it.” (NIEDERHAFNER, 2012, p. 7)

Útil para analisar o papel dos atores subnacionais nas relações internacionais, razão pela qual será utilizado nesta pesquisa, é o conceito de governança multinível. Este conceito foi desenvolvido pela literatura especializada no processo de integração europeia. Ao longo deste processo, as transformações ocorridas no seio dos Estados-nação europeus teriam criado novas margens de manobra e oportunidades de ação política por parte dos atores subnacionais.

A abordagem da governança multinível permite abrir o modelo de análise do Estado-nação westphaliano e observar-se a alteração do poder político governamental nas seguintes direções:

a) para cima, do Estado-nação para níveis intergovernamentais ou supranacionais. Por exemplo, a transferência de competências em matéria de legislação ambiental dos Estados europeus para a União Europeia;

b) para baixo, em direção a níveis subnacionais. Isso ocorre de dois modos. Primeiramente através da descentralização política, que pode ser entendida como “um processo mediante o qual se transferem competências e poder político do governo central para instâncias do Estado que se encontram mais próximas da população e que são dotadas de recursos financeiros e independência administrativa, assim como legitimidade própria”.² Em segundo lugar, em decorrência de alterações no campo específico de atuação do governo quanto a determinadas funções ou políticas, como, por exemplo, quando o governo realoca

¹ JACQUET, Pierre; PISANI-FERRY, Jean; e TUBIANA, Laurence. *Gouvernance mondiale: rapport de synthèse*. Conseil d'analyse Économique: La Documentation française, maio 2002. p. 13

² GÁLVEZ, Víctor e MACK, Luis: *Descentralización y asociacionismo municipal*, FLACSO, Guatemala, 1999, p. 251. citado em FLORES, Rafael V. e SCHIAVON, Jorge A.: *La cooperación internacional descentralizada para el desarrollo en México*, REDIC, n. 28, 2011, p. 110.

tarefas específicas na área de educação ou saúde do nível nacional para o nível de responsabilidade subnacional.

c) para os lados, para atores não-governamentais. Através da privatização de serviços públicos, por exemplo. (NIEDERHAFNER, 2012, p. 7)

O modelo de governança multinível vai ao encontro da visão de governança global de Lipschutz, para quem “global governance consists of an array of functional units, in which local, state, regional and global entities cooperate in attaining shared goals.” (LIPSCHUTZ, 1997, p. 99, apud ALGER, 1999, p. 200). Portanto, considera-se de grande utilidade a utilização desse conceito de governança para a análise das atividades internacionais dos governos subnacionais mexicanos, principalmente no que se refere à interação entre os diferentes níveis de governo.

1.2 A paradiplomacia e a natureza das unidades subnacionais

Introduzido por Michelmann e Soldatos (1980), na década em que o fenômeno começou a tomar vulto, Paradiplomacia (*paradiplomacy*, em inglês) é a abreviação de *parallel diplomacy*). O termo possui alguns sinônimos como atividade internacional dos governos subnacionais, diplomacia das entidades federativas (termo utilizado pelo Itamaraty até recentemente), política externa de governos subnacionais, diplomacia das entidades constitutivas, dentre outros.

Com efeito, a prática paradiplomática não é um fenômeno tão recente, pois remonta ao final do século XIX e início do século XX. O que diferencia a prática paradiplomática recente, estimulada pela globalização e a conformação de uma governança multinível, principalmente a partir dos anos 1980, é a sua intensidade e forma. Como afirma Criecksmans “it is clear that sub-state actors – especially regions with legislative powers – are in relative terms becoming more relevant and are generating an increasing amount of diplomatic activities, both in quantitative and qualitative terms”. (CRIEKEMANS, 2008, p. 3)

Uma definição de Paradiplomacia, amplamente aceita pelos estudiosos do tema, é aquela dada por Noé Cornago Prieto (2004), para quem:

“ A paradiplomacia pode ser definida como o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios ('ad hoc'), com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional (CORNAGO, 2004, p. 252)

O termo é sujeito a controvérsias no meio acadêmico devido à sua imprecisão. Como explica Salomón (2007), o termo é ao mesmo tempo amplo e restrito demais. Seria amplo demais porque compreenderia todas as atividades externas de governos subnacionais, tanto as institucionalizadas como as que não o são. Por outro lado seria restrito demais pelo fato de a palavra diplomacia referir-se apenas a um modo pelo qual a política externa é viabilizada, o que excluiria considerações acerca da formulação de suas bases e políticas. Isso ocorre em parte, segundo a autora, para evitar-se falar em uma política externa das unidades subnacionais, questionando assim a exclusividade dos governos centrais no que diz respeito a esta política pública.

Ademais, Paradiplomacia pode passar diferentes concepções. Para Brian Hocking (1993), o termo dá a entender que o maior envolvimento em atividades internacionais por parte dos governos subnacionais geraria conflito com o governo central. Luna Pont (2011), por sua vez, considera que “a atividade paradiplomática algumas vezes complementa, outras desafia e, frequentemente, duplica a conduta dos governos centrais”, o que permite abordar a projeção internacional de entes locais como complemento e em alguns casos como instrumento da política exterior dos governos centrais.

Útil para definir a compatibilidade da estratégia paradiplomática vis-à-vis aquela de política externa do governo central é o conceito de segmentação territorial e segmentação funcional de Soldatos (1990). Como segmentação funcional entende-se o processo de distribuição de competências entre órgãos administrativos de um mesmo nível de governo. A segmentação territorial, por sua vez, ocorre quando são compartilhadas funções em matéria de formulação de uma determinada política pública entre diferentes níveis de governo. No caso da paradiplomacia, quando este processo ocorre de forma coordenada entre os diversos níveis de governo, dá-se origem a um processo de racionalização da política externa e cria-se uma paradiplomacia cooperativa. No entanto, há diversas subdimensões do conceito de segmentação territorial³, que dependendo das características das unidades subnacionais podem resultar ou não em uma paradiplomacia cooperativa. A situação geográfica, a história e cultura locais, a percepção ideológica, a convergência de interesses em matéria de política

³ Soldatos (1990) fala em *segmentação objetiva (objective segmentation)* - são características que definem a propensão do governo subnacional a envolver-se em assuntos externos, tais quais a situação geográfica, estruturas econômicas, características políticas, culturais, linguísticas, etc.; *segmentação perceptiva (perceptive segmentation)* - calcada nas características objetivas, refere-se à segmentação da lealdade, sentimento de convergência de interesses, entre as elites subnacionais e aquelas do governo central; *segmentação política (policy segmentation)* - refere-se à segmentação quanto a posições em matéria de política externa; e c) *segmentação quanto a atores (actor segmentation)* - processo pelo qual os governos subnacionais tornam-se ativos em matérias de relações internacionais.

internacional são determinantes que influenciam no desenvolvimento das atividades paradiplomáticas das unidades subnacionais, assim como na definição do caráter harmônico ou não da paradiplomacia em relação à estratégia de política externa do governo central. Assim sendo, o conceito de segmentação territorial é importante para o objetivo de analisar as especificidades das atividades internacionais dos governos subnacionais mexicanos no que tange à cooperação intergovernamental.

Para incentivar o desenvolvimento de uma paradiplomacia cooperativa com relação ao governo central, um elemento fundamental é o estabelecimento de canais e mecanismos institucionais de coordenação entre os diferentes níveis de governo. Nesse sentido, Lecours (2008) afirma que há uma relação direta entre o nível de institucionalidade com o caráter conflitivo ou não da paradiplomacia ao afirmar que: “the development of a sustainable paradiplomacy requires the establishment of adequate channels of consultation and coordination between regional and state officials.” (LECOURS, 2008, p. 8)

Por tratar-se de o termo mais utilizado na literatura atual sobre a atividade externa de governos subnacionais, Paradiplomacia será mantido no decorrer desta pesquisa para referir-se às atividades internacionais dos governos subnacionais *lato sensu*. No entanto, convém especificar algumas subdimensões do conceito para melhor enquadrá-lo no objeto específico desta pesquisa: a cooperação descentralizada.

Como explica Lecours (2008), a paradiplomacia pode ser dividida em três camadas (*layers of paradiplomacy*) envolvendo diferentes tipos de atividade internacional de governos subnacionais. A primeira está relacionada exclusivamente a atividades econômicas, tal qual a atração de investimentos estrangeiros e a promoção comercial. Este é o caso de muitos estados americanos, canadenses ou australianos.

Uma segunda camada, de maior relevância para este trabalho, é aquela que envolve a cooperação, seja ela de caráter educacional, cultural, técnica, tecnológica, dentre outras. Esta dimensão da paradiplomacia – também denominada cooperação descentralizada - “is more extensive and more multidimensional insofar as it is not simply focused in economic gain”. (LECOURS, 2008, p. 3)

A terceira camada de paradiplomacia apontada pelo autor é a que envolve considerações políticas. Neste caso as unidades subnacionais almejam expressar uma identidade distinta daquela representada pelos seus governos centrais, como nos casos de regiões como o Québec, Flandres, Catalunha e o País Basco. Nela, as entidades subnacionais “seek to develop a set of international relations that will affirm the cultural distinctiveness, political autonomy and the national character of the community they represent”. No entanto,

ações deste tipo podem ter objetivos outros que o reconhecimento como uma comunidade ou nação distinta, como por exemplo a procura por influência sobre o comportamento de uma região vizinha (LECOURS, 2008, p. 3-4).

José M. Magone (2006), por exemplo, cita a tipologia de paradiplomacia desenvolvida por Robert Kaiser (2003), segundo a qual há três tipos de paradiplomacia envolvendo diferentes atores: a) *Transborder regional paradiplomacy*, entre regiões fronteiriças; b) *Transregional paradiplomacy*, entre regiões não necessariamente fronteiriças; e c) *Global paradiplomacy*, que compreende contatos político-funcionais entre um governo subnacional e outros atores paradiplomáticos, tais quais governos centrais estrangeiros, organizações internacionais, corporações multinacionais, movimentos sociais, etc. (MAGONE, 2006, p. 6)

Quanto à definição dos principais atores da paradiplomacia, os atores subnacionais (estados, províncias, departamentos, municípios, regiões, etc), eles podem ser classificados como “autonomous actors, politically independent, with technical competences in the areas of local management and urban policies, with responsibilities in social cohesion and development of their local society”. (MALÉ, 2009:21; apud SALOMÓN, 2012, p. 10) Estas unidades podem apresentar diferenças significativas quanto a sua organização administrativa. Esta é influenciada por traços culturais e tradições administrativas de cada país. Cidades enquanto unidades políticas ou funcionais homogêneas em seu sentido geral não existem na França, por exemplo, como explica Niederhafner (2011), onde as cidades representam antes uma unidade territorial cultural do que funcional. O México, objeto de análise desse estudo, é uma República Federativa formada por 31 estados federados, 2457 municípios e 16 delegações do Distrito Federal.

Para definir a natureza dos governos subnacionais enquanto atores nas relações internacionais, a taxonomia clássica da literatura de Relações Internacionais que diferencia os atores estatais dos não-estatais não é de grande utilidade, pois quando se fala de atores estatais tem-se em mente as ações externas dos governos centrais. Por outro lado, os governos subnacionais também fazem parte do Estado, no sentido de que possuem determinadas competências para governar um território com uma determinada população – elementos de estatalidade.

Mais uma vez o conceito de segmentação territorial e segmentação funcional de Soldatos (1990) é de grande valia, ao permitir diferenciar as relações exteriores das diferentes burocracias pertencentes à esfera do governo central das atividades internacionais dos governos subnacionais. Estes últimos apresentam algumas semelhanças com o governo

central, com relação a sua estrutura interna e a seu relacionamento externo, por exemplo. Ao mesmo tempo, apresentam diferenças significativas, haja vista que não podem desempenhar uma política externa na concepção de *alta política*, o que não lhes impede de desempenhar ações externas em áreas consideradas de política externa. (SALOMÓN e NUNES, 2007, p. 102-103)

Em razão disso, Hocking (1997-2004) e Paquin (2004) consideram os governos subnacionais *atores mistos*, não podendo ser considerados totalmente como “atores condicionados pela soberania” (*sovereignty-bound*), nem “atores livres de soberania” (*sovereignty free*), segundo a tipologia desenvolvida por Roseneau (1990). Os atores condicionados pela soberania (o governo central) estão obrigados constitucionalmente a lidar com o amplo espectro de temas da agenda internacional que recaem sob sua responsabilidade soberana. Os atores livres de soberania (atores não-estatais como empresas multinacionais, ONGs, por exemplo) possuem a opção de direcionar seus esforços e recursos para uma gama mais limitada de assuntos internacionais de seu interesse nos quais possuem margem de manobra para atuar internacionalmente.

Como observam Salomón e Nunes (2007), os atores subnacionais “por não possuir[em] competências em política externa, também não precisam assumir as responsabilidades inerentes a ela”. Por outro lado estão condicionados pela soberania que compartilham com os demais níveis de governo. Os atores subnacionais combinam, portanto, características destes dois tipos de atores, motivo pelo qual são considerados por Paquin e Hocking *atores mistos*.

Tal classificação dos governos subnacionais é importante, na medida em que os governos subnacionais não são considerados sujeitos internacionais pelo Direito Internacional, segundo a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, justamente por não serem considerados atores soberanos. No entanto, isso não significa que não possam em hipótese alguma celebrar tratados. Celso Mello “entende que os Estados federados podem ter também o direito de celebrar tratados, bastando apenas que o direito interno preveja, o que é raro no cenário internacional”. (Branco, 2007, p. 6). No caso mexicano, como será visto na sequência do trabalho, foram criados outros instrumentos legais para a formalização de acordos internacionais que não se enquadram na categoria de tratado internacional.

Tais restrições legais à atuação internacional das unidades subnacionais são relevantes devido à questão da imputação, pois, no caso de descumprimento de algum compromisso internacional, a responsabilidade recairia sobre o governo central. Assim sendo, os atores subnacionais possuem atividades internacionais que variam muito em termos de conteúdo, dependendo das características de cada um dos estados ou municípios.

Ademais, devido ao baixo grau de institucionalização da atividade paradiplomática desses atores subnacionais, muitas vezes não há continuidade nas práticas ou programas dessas atividades internacionais quando ocorre mudança de administração após novas eleições políticas. A fim de mudar essa realidade, os governos centrais muitas vezes estimulam os governos subnacionais a criarem estruturas formais de relações internacionais, assim como a estabelecerem mecanismos de cooperação intergovernamental com vistas a criar uma paradiplomacia cooperativa, o que pode contribuir para a articulação multinível de uma política de Estado nessa matéria.

1.3 A Cooperação Descentralizada como Instituição Internacional

Como visto acima, uma das dimensões (ou camadas, *layers*, em inglês) da paradiplomacia – e de suma importância para este trabalho - é a da cooperação descentralizada. Por Cooperação Descentralizada compreende-se geralmente “ aquelas ações/políticas de cooperação ao desenvolvimento (incluindo a ajuda ao desenvolvimento) empreendidas por atores subnacionais (municípios, províncias, estados e outros) por meio do estabelecimento de contatos diretos, bilaterais ou multilaterais, com outros governos subnacionais estrangeiros ” (SALOMÓN, 2012, p. 10)

A Cooperação Descentralizada (CD) pode ser considerada, como explica Salomón (2008; 2012), uma instituição internacional, por tratar-se de um conglomerado envolvendo ideias, arranjos institucionais, normas, regras, princípios e práticas (Bull, 1977; Keohane, 1988; Wendt, 1992). Concomitantemente, no nível de análise do Estado, a CD configura uma política pública. Assim o sendo, a autora explica que em uma era de globalização e governança global, o processo de formulação de uma política pública envolve ideias, regras e arranjos institucionais definidos a partir de um consenso intersubjetivo regional ou global. Ao mesmo tempo, este consenso intersubjetivo mais amplo é influenciado por experiências locais. Há, assim, uma relação mútua de permanente influência entre a política pública e a instituição internacional.

Como visto anteriormente, a CD é uma dimensão (ou camada - *layer*, em inglês -, segundo Lecours [2002]) da paradiplomacia, que é por sua vez uma instituição internacional, a qual abarca todas as atividades externas dos governos subnacionais, não apenas as de cooperação. Além disso, a CD também é uma dimensão de outra instituição internacional: a

Cooperação/Ajuda Internacional ao Desenvolvimento ⁴ (incluída a ajuda oficial ao desenvolvimento). Como explica Hourcade (2011), em sua análise sobre a evolução do sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento (SICD), o paradigma de cooperação internacional ao desenvolvimento passou por diversas transformações desde sua gestação no pós II Guerra Mundial⁵.

Uma primeira abordagem, denominada pela autora de "paradigma assistencialista", baseada nas teorias modernizantes sobre o desenvolvimento, os estados subdesenvolvidos encontravam-se nessa posição por não haverem ainda superado obstáculos que os países desenvolvidos haviam superado em etapas anteriores. Portanto, estes últimos ajudariam, por meio da cooperação, os países subdesenvolvidos a implantar políticas modernizantes. Estas ações seriam levadas a cabo pelos governos centrais, tendo em vista que, consoante essas teorias, o Estado era um ator unitário e o território desempenhava um papel meramente circunstancial na questão do desenvolvimento.

A partir da percepção crescente de que as unidades territoriais poderiam contribuir às ações e políticas de cooperação internacional ao desenvolvimento, ganhou força o que a autora denomina de "paradigma de cooperação descentralizada ao desenvolvimento". Isso deve-se, como reconhecido por Alger (1999), em grande parte ao fato de que “those involved in locally based international development projects frequently assert that local people are more effective in delivering local development assistance than are much larger national development bureaucracies. (ALGER, 1999, p. 196)

O novo paradigma considera que o desenvolvimento abarca aspectos tão diversos como complementários, tais como cultura, meio ambiente, educação e saúde. Dessa forma, abandona-se o enfoque puramente econômico que se tinha do desenvolvimento, o qual se restringia ao crescimento econômico definido por uma lógica *top-down*. Como consequência, Hourcade (2011) observa que “ao superar-se a concepção linear e escalonada do desenvolvimento, amplia-se o âmbito de ação de promovê-lo.” Incorporam-se, em decorrência

⁴Para Velázquez e Schiavon, o conceito de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento refere-se às “pautas de comportamento dos atores envolvidos na promoção do desenvolvimento, assim como aos princípios e ações em torno ao combate aos problemas do subdesenvolvimento, como a pobreza, a desigualdade, a exclusão social, a marginalização e as deficiências institucionais”. (VELÁZQUEZ e SCHIAVON, 2011, p. 111)

⁵ Juan Pablo Prado Lallande, a respeito das alterações no SCID, também divide-o em duas etapas, considerando os determinantes político-ideológicos por detrás dessa instituição internacional: “A primeira, cujo contexto histórico acontece durante a Guerra Fria, se caracterizou por sua utilização por parte de várias potências como recurso político a favor de interesses geoestratégicos, em que o desenvolvimento não foi seu principal propósito. A segunda, que se inicia ao extinguir-se a contenção bipolar, caracteriza-se por diluir as motivações ideológicas e políticas de vários doadores, abrindo espaço a um contexto mais favorável em prol da utilização da ajuda como instrumento com maiores oportunidades para fomentar o desenvolvimento” (PRADO LALLANDE, 2011, p. 55)

disso, novas modalidades de cooperação como a assistência técnica, a transferência de tecnologia, o intercâmbio de experiências e de boas práticas, a formação de recursos humanos, o desenvolvimento institucional, etc.

Tais mudanças no sistema de cooperação ao desenvolvimento (nesta instituição internacional) puderam-se observar através de diversos marcos normativos, que incluem a declaração dos Objetivos do Milênio (2000), a Declaração sobre a efetividade da Ajuda de Paris (2005) e a Conferência sobre Ajuda Externa em Busan (2011). Dessa forma, a consolidação das práticas paradiplomáticas por parte dos atores subnacionais, somada às transformações observadas no sistema de cooperação/ajuda ao desenvolvimento são avanços institucionais que “converge in the desirable goal of implementing aid/cooperation multilevel policies with the participation and collaboration of all governmental levels of sender and receiver countries, together with a wide participation of civil society actors” (SALOMÓN, 2012, p. 10)

1.4 A Cooperação Descentralizada no Norte e no Sul: a mesma coisa?

Um ator fundamental para a consolidação dessas instituições internacionais/ políticas públicas, em especial da Cooperação Descentralizada – termo cunhado pela Comissão Europeia –, foi a União Europeia. Em nível local, a consolidação da paradiplomacia como prática autônoma dos atores subnacionais, assim como a incorporação crescente da Cooperação Descentralizada às ações de cooperação ao desenvolvimento da UE, contribuíram para a consolidação da CD enquanto instituição internacional e para a criação de uma governança multinível em nível regional e global.

O consenso intersubjetivo criado em nível europeu pode ser traduzido pela definição dada ao termo pela própria Comissão Europeia, segundo a qual a CD é:

“um novo enfoque nas relações de cooperação que busca estabelecer relações diretas com os órgãos de representação local e estimular suas próprias capacidades de projetar e levar a cabo iniciativas de desenvolvimento com a participação direta de grupos da população interessados, tomando em consideração seus interesses e pontos de vista sobre o desenvolvimento”. (Comissão Europeia, 1992, apud Hourcade, 2011, p. 52)

Já em 1983, como explica Ponce Adame (2011), a Conferência Permanente de Poderes Locais e Regionais da Europa (CPRLE) estimulava a criação de políticas de cooperação para o desenvolvimento entre municípios, como pôde ser constatado na conferência organizada em Florença, em outubro daquele ano, pela União Internacional de Autoridades Locais, a Federação Mundial de Cidades Unidas e a UNESCO. Durante tal

evento deu-se ênfase à necessidade de fomentarem-se acordos de irmanamento entre cidades europeias e cidades do Terceiro Mundo a fim de diminuir as assimetrias existentes entre elas. A Carta Europeia sobre Auto-Governo Local (European Charter of Local Self-Government), projeto-chave do Congresso de Autoridades Locais e Regionais da Europa (CLRAE, sigla em inglês),⁶ representa outro avanço por parte dos países europeus em seu intento de consolidar a CD enquanto instituição internacional. (ALGER, 1999, p. 197)

Tal preocupação em expandir o escopo de seu modelo de cooperação descentralizada por parte da UE está ligado, como observa Mónica Salomón (2012), ao esforço por parte deste ator em difundir seus valores/ boas práticas relacionadas ao modelo de integração europeu para além da Europa. No entanto, os meios de que dispõe enquanto “poder normativo” para construir, difundir e institucionalizar regras – formais e informais -, procedimentos e políticas fora do continente europeu são diferentes do que em seu interior. Grande parte do processo de internalização desses arranjos institucionais por parte de países do Sul, dentre eles os países latino-americanos, ocorreu de maneira voluntária, contando com o estímulo inicial por parte de atores locais, os chamados “*go-between*s” pela literatura especializada em processos de transferência de políticas (*policy transfer process*). Nesse caso, as autoridades locais do lado receptor (*receiver side*) estão convencidas da efetividade das políticas transferidas pelo lado que as envia. Portanto, “the logic at work can be described as a 'logic of appropriateness' as opposed as a 'logic of conditionality' (Kelly, 2004; Domingues, 2010), and the wish of policy learning on the part of the receivers can be taken for granted”. (SALOMÓN, 2012, p. 12)

Há indícios notáveis acerca da existência desse processo de transferência de práticas de CD da UE para países latino-americanos. Muitos arranjos institucionais na esfera do MERCOSUL, como nota Mónica Salomón (2012), foram inspirados em seus similares na UE. O Fórum Consultivo de Cidades e Regiões, em funcionamento desde 2007, é muito similar ao Comitê de Regiões Europeu em seu escopo e funções. A rede de cidades Mercodiudades (1995) parece-se com seu exemplar Eurocities no continente europeu. O Quatro Motores do Mercosul, acordo assinado em 2007 entre quatro regiões do Mercosul – Paraná, Alto Paraná (Paraguai), Rivera (Uruguai), e Córdoba (Argentina) – assemelha-se ao Four Motors of Europe.

Entretanto, à despeito das afinidades políticas, históricas e culturais existentes entre os dois continentes que contribuíram para que tal processo de transferência de políticas de CD

⁶A CLRAE representa autoridades locais e regionais de 40 países membros do Conselho da Europa. Ela possui 286 membros que representam mais de 150 mil autoridades locais e regionais.

tivesse lugar, há especificidades regionais no continente latino-americano que dão um caráter singular à CD neste continente. Os fatores que estimularam o desenvolvimento da CD em países do Norte – e a forma como isso ocorreu – e em países do Sul estão relacionados a características locais que moldam muitas vezes conteúdo e a natureza da cooperação descentralizada.

Um aspecto relevante apontado por Lecours (2008) para diferenciar entre a prática paradiplomática – incluindo sua dimensão da CD – dos países do Norte e a dos do Sul, é o relacionamento político entre os governos subnacionais e seus respectivos governos centrais. O autor demonstra como a existência de tensões secessionistas no interior de estados multiétnicos ajudaram a promover a paradiplomacia desses governos locais e como os governos centrais desses países responderam aceitando e formalizando essa prática por meio de processos de descentralização política em matéria de relações internacionais (casos de Canadá, Suíça e Bélgica) ou ignoraram e reprimiram tais pretensões (caso da Espanha com relação às atividades externas do País Basco). Em países do Sul, todavia, o ambiente político pode ser completamente diferente, pois falta poder formal ou legitimidade a esses atores subnacionais, haja vista que em alguns países de continentes como a África, o Oriente Médio e a Ásia o Estado unitário seja geralmente a regra, ao invés do federalismo ou descentralização (LECOURS, 2008, p. 8).

Embora importante, o aspecto das pretensões secessionistas (uma das formas de segmentação territorial objetiva, segundo Soldatos (1990), que daria lugar a segmentação territorial quanto a objetivos de políticas internacional) não explica muito as diferenças entre a CD no continente europeu e no continente latino-americano, porquanto os países deste continente não apresentam tensões secessionistas significativas. De maior relevância para o propósito de analisar as especificidades da cooperação descentralizada no México são três aspectos fundamentais, observados por Mónica Salomón (2012), diferenciadores da CD na Europa e na América Latina.

Uma primeira diferença diz respeito aos atores envolvidos nas atividades de CD. A autora nota que na América Latina a CD é uma atividade quase exclusivamente intergovernamental, tendo em conta a baixa participação de atores da sociedade civil organizada. Na Europa, as ONGs desempenham um papel importante em todos os estágios de uma política pública, desde sua formulação à sua implementação e avaliação, assim como contribuem para levantar fundos ou administrar fundos governamentais para este propósito.

Um segundo aspecto diferenciador está relacionado ao sentido em que é geralmente estimulada a CD nos países latino-americanos. Conquanto inicialmente alguns governos

municipais e regionais tenham sido pioneiros ao estimular práticas de CD (assim como das outras dimensões da paradiplomacia), é mais usual observar-se o governo central estimulando esse tipo de atividades. Como observa Mónica Salomón (2012), enquanto em seu contexto originário nos países do Norte a CD foi estabelecida de baixo para cima (*bottom-up*), nos países latino-americanos, onde é resultado de um processo de importação destas práticas, sua implementação seguiu um sentido de cima para baixo (*top-down*).

E, finalmente, uma terceira característica diferenciadora está relacionada à natureza da CD. Salomón explica que, a despeito do discurso de horizontalidade e co-desenvolvimento subjacente ao conceito de CD, as assimetrias entre os dois continentes implicam diferenças significativas quanto à forma com que essa política é exercida. Embora alguns países latino-americanos (Brasil, México) apareçam como doadores emergentes, suas cidades e regiões ainda são majoritariamente receptoras de ajuda internacional. A autora explica que mesmo aqueles órgãos mais desenvolvidos das estruturas de relações internacionais desses países estão mais preparados para receber e administrar recursos externos do que a converterem-se em prestadores de assistência internacional.⁷

1.5 Implicações para a Democracia

Conforme visto, as mudanças observadas no sistema internacional que apontam cada vez mais no sentido da criação de uma governança global multinível criam novos espaços para a atuação de governos subnacionais na esfera internacional. Segundo Lipschutz (1997), o “emerging system of global governance is functionalist rather than comprehensive” e a governança global “is as likely to rest with management functions centered in civil society, both local and global, as it is with states and governments” (LIPSCHUTZ, 1997, p. 84 apud ALGER, 1999, p. 200). Essa visão do sistema de governança global emergente vai ao encontro da visão que apresenta Teune (1997) sobre a democracia, segundo quem “democracy requires openness and inclusion [...] new social spaces, new places can be easily established and integrated into the global system, a very big place made up of a lot of little places” (TEUNE, 1997, p. 8 apud ALGER, 1999, p. 203).

⁷Todavia, Salomón (2012) demonstra que, no caso brasileiro, cada vez mais o governo federal esforça-se em inserir a cooperação descentralizada dentro da dimensão da cooperação sul-sul da política externa brasileira. Isso ocorre através do financiamento, embora modesto, de projetos apresentados por governos subnacionais interessados em participar como prestadores de cooperação sul-sul ou em projetos de cooperação triangular (em que há um terceiro país, desenvolvido, que aporta recursos).

A globalização e os processos de descentralização no interior dos Estados-nação estariam, portanto, estreitando os espaços de decisão política e contribuindo para o reforço da democracia. Dessa forma novos atores ganham relevância no trato de questões pertinentes à governança global, o que possui implicações no terreno da formulação e implementação da política externa. Esta representa uma política pública, aquela que está incumbida de administrar as relações entre os atores no interior do Estado-nação perante seus pares no exterior. Como agrega Lecours, “in any country, especially those large and diverse, public policy is the aggregate of many different interests, values and identities”. (LECOURS, 2008, p. 15) O caráter inclusivo e participativo da cooperação descentralizada colocam-na como uma ferramenta chave que promove a interação entre governos subnacionais em prol do desenvolvimento local e contribui para a democratização da política externa.

Este é, como observa Lecours (2008), um dos argumentos tradicionalmente utilizados a favor do processo de descentralização – que deveria, pois, ser aplicado também para a política externa: o de que a descentralização traz o processo de decisão para um ambiente mais próximo da população, um elemento importante para a democracia. No entanto, a paradiplomacia – e a CD por consequência – encontra-se em uma zona legal e constitucional cinzenta na maioria dos casos, visto que, salvo algumas exceções, as constituições atribuem ao governo federal a competência exclusiva em matéria de política externa. Uma preocupação pragmática para que isso ocorra é a de que as atividades exteriores dos governos subnacionais possam minar a coerência externa do país. Em resposta a esse desafio entre descentralizar algumas atividades do domínio da política externa e manter a coerência da política externa, alguns países desenvolvidos desenvolveram canais e mecanismos de coordenação intergovernamental, algo que será explorado adiante ao analisar-se o caso mexicano.

Contudo, como observa Lecours (2008), a descentralização de elementos de política externa necessita ser acompanhada pela descentralização dos espaços de deliberação e representação nacional sobre esta política pública. Isso não se observa muitas vezes nem em casos em que a paradiplomacia é uma prática avançada e consolidada, como o caso do Quebec. Os cidadãos estão acostumados a ver questões de política externa serem tratadas em instituições estatais nacionais e as discussões em torno desse tema tendem a ocorrer no âmbito nacional. Assim sendo, o autor aponta para uma possível desconexão entre temas de política externa e a deliberação e representação democráticas se não houver também uma descentralização destas duas questões.

De qualquer forma, há algumas lições positivas que podem ser tiradas da experiência dos países desenvolvidos no que concerne à prática paradiplomática e suas implicações para a democracia. De acordo com Lecours:

“On the one hand, paradiplomacy presents an opportunity to bring the ‘international’ to the ‘regional/local’; it can demystify aspects of international processes and stimulate public discussion around international issues. The cooperation aspects of most paradiplomacies can also stimulate a grassroots involvement that is conducive to democracy. On the other hand, decentralizing elements of decision-making may introduce unwanted instability in a country where democracy is not yet consolidated. Timing is a crucial variable when assessing how the development of paradiplomacy by a sub-state unit in a developing country impacts democracy. “ (LECOURS, 2008, p. 13)

Essa observação quanto às especificidades do ambiente político para a prática paradiplomáticas será levada em conta quando for abordado o caso mexicano no próximo capítulo, pois, assim como em outros países latino-americanos, a democracia é uma prática recente e em fase de consolidação.

CAPÍTULO II – A COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA NO MÉXICO

Este capítulo tem por objetivo descrever e analisar os principais determinantes - externos e internos - para o desenvolvimento das atividades internacionais das unidades subnacionais mexicanas, em especial da cooperação descentralizada. Ao mesmo tempo, serão abordadas as questões do marco jurídico dentro do qual estão inseridas essas atividades, destacando-se inovações recentes fomentadoras da CD. Ademais, serão analisadas as características da coordenação intergovernamental em matéria de CD, com vistas a observar se há um intento por parte do governo central em estimular essas atividades. Em seguida buscar-se-á apresentar a posição mexicana dentro do debate sobre a arquitetura do sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento e indicar em que medida os governos subnacionais vem participando de iniciativas nesta matéria.

2.1. Determinantes para o crescimento das atividades internacionais dos governos subnacionais no México

O desenvolvimento das atividades internacionais dos governos subnacionais mexicanos pode ser explicado por uma série de determinantes externos e internos. Como indicado no capítulo dois, a globalização e o aumento da interdependência entre países são os principais fatores externos que explicam esse fenômeno. A existência destes fatores é apontada por diversos estudiosos do comportamento externo das unidades subnacionais mexicanas como condição *sine qua non* da evolução de tais atividades internacionais por parte destes atores.

A globalização e a maior interdependência econômica tiveram como contrapartida uma maior competição pelos mercados nacionais e internacionais que pressionou as unidades subnacionais mexicanas a se internacionalizar, institucionalizar suas atividades internacionais – criando departamentos e órgãos de relações internacionais em sua estrutura administrativa –, assim como a estabelecer escritórios de representação no exterior a fim de promover seus produtos locais e de atrair investimentos estrangeiros. Estes escritórios também serviram para lidar com outro fenômeno reforçado pela globalização e a maior interdependência econômica regional, decorrente da assinatura do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (TCLAN), em 1994: o da migração de cidadãos mexicanos principalmente para os Estados Unidos. Deve-se ter em mente que os recursos enviados a partir do exterior por esses

migrantes representam uma importante fonte de receita para os governos subnacionais mexicanos na promoção de políticas de desenvolvimento local. Quanto aos fatores internos apontados pelos especialistas mexicanos no assunto, podem-se destacar principalmente: a) a democratização, ocorrida de forma gradual desde 1989 com a chegada de partidos outros que o Partido Revolucionário Institucional (PRI) aos governos estaduais; e b) uma maior descentralização das políticas públicas (principalmente na área de promoção econômica e turística), promovida pelo próprio governo federal com vistas a adaptar-se ao novo contexto ensejado pela globalização, traduzida por uma série de inovações jurídicas e institucionais que serão abordadas na próxima seção.⁸ (SCHIAVON, 2006, 2011, 2012; ARÁMBULA, 2008; BARBA, 2009; VILLARUEL, 2010).

Com relação ao processo de democratização mexicano, Luís Schiavon (2006) observa que se trata de um “processo lento e superficial”. Lento porque iniciou-se com pequenas concessões do regime priista, desde o governo de Luis Echeverría” (1970-76) até o de Ernesto Zedillo (1994-2000). Superficial porque, mesmo quando o Partido Revolucionário Institucional (PRI) perdeu a Presidência da República nas eleições do ano 2000, a estrutura institucional do sistema se manteve intacta. Essas concessões fizeram com que o Partido Ação Nacional (PAN) assumisse o governo de Baja California em 1989, a primeira vez que outro partido assumiu um governo estadual em quase 70 anos de hegemonia do PRI. Isso, somado à liberalização econômica provocada pela reforma estrutural iniciada no sexênio de Miguel de la Madrid (1982-1989), e principalmente a partir da assinatura do TLCAN em 1994, contribuiu para impulsionar as atividades externas daquele estado. (SCHIAVON, 2006, p. 74-75)

Até então, como analisa Schiavon (2006; 2012), o sistema político mexicano era caracterizado por um alto grau de centralização. O PRI constituía-se no partido hegemônico, haja vista que o líder do partido e o Presidente da República eram a mesma pessoa. Dessa forma, existia um alto grau de disciplina no interior do partido, que dominava a ampla maioria tanto na Câmara Alta quanto na Câmara Baixa desde sua fundação, em 1929, até 1997 (em 1982, o PRI controlava 74.8% e 98.4% dos assentos nas câmaras de Deputados e Senadores, respectivamente.). Ademais, os governadores, todos do PRI, não divergiam em termos de política externa do governo central, haja vista que o futuro de suas carreiras políticas dependia das nomeações no interior do partido, que eram feitas pelo Presidente e líder do partido, inclusive as candidaturas do partido aos governos estaduais. Como os membros do Judiciário

⁸Lara Pacheco; Torre Morales; Bastida; e Fierro Ruelas. *Veinte Años de Proyección Internacional em Jalisco*. Trabajos de Investigación em Paradiplomacia. ISSN: 1853-9939. pg 135.

eram indicados pelo Presidente, o Congresso lhe era amplamente favorável e os governadores estavam sob sua influência, havia um grau muito baixo de segmentação territorial (Soldatos, 1990) quanto à agenda e objetivos de política externa.

Esses poderes meta-constitucionais do Presidente, aliados ao próprio caráter centralista em matéria de política externa da Constituição dos Estados Mexicanos de 1917, implicaram um controle desta política pública por parte do governo central e poucos incentivos para o desenvolvimento de atividades internacionais por parte de governos subnacionais. Esta situação modificou-se, como dito, quando outros partidos como o PAN e o PDR começaram a ganhar eleições estaduais, tendo como corolário a vitória nas eleições presidenciais do ano 2000 do candidato Vicente Fox, do partido PAN. Com isso, foi aumentado aquilo que Schiavon (2004;2006) chama de “divisão de poder e propósito” do sistema político mexicano⁹, apontada por este autor como uma das variáveis explicativas do aumento das atividades internacionais dos governos subnacionais mexicanos. De acordo com Schiavon, nos estados onde há justaposição partidária – naqueles onde o governador é de um partido diferente ao do governo federal – há maior uma maior divisão de poder e propósitos, portanto maiores incentivos para a participação internacional destes governos subnacionais.

Outros determinantes da intensidade das atividades externas dos governos subnacionais mexicanos considerados pelos especialistas mexicanos em paradiplomacia são a localização geográfica e o nível de renda dos governos subnacionais. A premissa de que estados fronteiriços desenvolvem maior grau de atividade externa com suas contrapartes do outro lado da fronteira pode ser aplicado no caso mexicano com algumas ressalvas. Os estados da fronteira norte mexicana apresentam maior interação e coordenação com seus estados vizinhos norte-americanos, devido à grande dinâmica existente nessa região principalmente a partir da entrada em vigor do TLCAN. Um indicativo do dinamismo das relações transfronteiriças entre estados mexicanos e estadunidenses é o Acordo para o Progresso Regional, assinado por Texas, Nuevo León e Coahuila em 2004, por meio do qual se busca melhorar as vantagens competitivas da região mediante a cooperação nas áreas de infraestrutura, meio ambiente educação e energia. (SCHIAVON, 2006, p. 118)

González Uresti (2012) chega mesmo a afirmar que há a conformação de um Estado-região no noroeste mexicano, tendo o estado de Nuevo León como seu líder. Este estado, sob a administração de Natividad González Parás, no marco de seu Plano Estadual de

⁹Em uma comparação ao dado apresentado acima sobre a composição partidária do Congresso mexicano, no ano de 2000 nenhum partido controlava a maioria absoluta dos assentos em nenhuma das duas câmaras, tendo o PRI a maioria em ambas as instâncias (42.2% e 46.1% nas Câmaras de Deputados e Senadores, respectivamente). SCHIAVON, Luís. *La Proyección Internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*. 2006

Desenvolvimento (2004-2009) resolveu criar a Coordenação do Programa para a Integração do Desenvolvimento Regional do Noroeste e sua Vinculação com o Texas. Juntamente com outros estados da região noroeste – Tamaulipas, Coahuila e Chihuahua – e o estado texano, o acordo tem como missão: “desenhar, impulsionar e coordenar estratégias e ações tendentes a desenvolver um processo de integração regional e de cooperação em assuntos econômicos, sociais, de meio ambiente, culturais, entre outros” entre esses estados. Para operacionalizá-lo foi criado o Conselho de Governadores, um secretariado técnico e uma série de Comissões Regionais que se dividem em temas de cooperação em matéria de agricultura, ciência e tecnologia, energia, meio ambiente, turismo, segurança, etc. (GONZÁLEZ URESTI, 2012, p. 212-218)

A fronteira sul mexicana, por outro lado, não apresenta o mesmo dinamismo da fronteira norte, embora as relações transfronteiriças com a Guatemala e Belize sejam apontadas como significativas¹⁰. Dos quatro estados fronteiriços, o único que apresenta um ativismo internacional importante é o estado de Chiapas, que possui características específicas que serão abordadas abaixo e que não estão necessariamente ligadas à sua posição geográfica. Tabasco e Campeche apresentam uma presença internacional média e Quintana Roo uma baixa presença internacional. (SCHIAVON, 2006, p. 119) O fator geográfico, contudo, é apenas um dos fatores que explica o dinamismo internacional das unidades subnacionais, porquanto há estados não fronteiriços, como o Estado do México, Guanajuato e Jalisco que apresentam uma paradiplomacia muito ativa.

O ativismo internacional desses estados pode ser explicado em termos de outro determinante apontado pelos acadêmicos mexicanos que versam sobre o tema: o nível de renda do estado. Estes três últimos estados apresentam uma capacidade de arrecadação fiscal acima da média nacional, portanto podem despender mais recursos em suas estratégias internacionais. Uma exceção fica por conta do Distrito Federal, que, apesar dos altos níveis de arrecadação fiscal, não apresenta uma estrutura de relações internacionais sofisticada tampouco investe muitos recursos em suas estratégias internacionais. Isso pode ser explicado devido às vantagens comparativas dessa região graças à infraestrutura e serviços de que goza e à sua maior visibilidade internacional por sua condição de centro político e econômico do país. Outra exceção é o estado de Chiapas, que apresenta um grande ativismo internacional, conquanto apresente baixos níveis de ingressos fiscais, e cujas características serão abordadas no capítulo três. (SCHIAVON, 2006, p. 88)

¹⁰LARA PACHECO; TORRE MORALES; BASTIDA; e FIERRA RUELAS. *Veinte Años de Proyección Internacional en Jalisco*. Trabajos de Investigación em Paradiplomacia. ISSN: 1853-9939. pg 135.

2.2 O Marco legal e institucional para a atuação internacional das unidades subnacionais mexicanas

Apresentados os principais determinantes da intensidade das atividades internacionais das unidades subnacionais mexicanas, convém explicar o marco legal que define o tipo de variação destas atividades. Nesta seção também serão apresentadas iniciativas que visam estabelecer mecanismos de coordenação intergovernamental no que se refere a assuntos internacionais entre os diferentes níveis de governo.

2.2.1 O arcabouço jurídico-institucional mexicano em matéria de assuntos internacionais

Segundo o artigo 89, parágrafo X da Constituição dos Estados Unidos Mexicanos de 1917, é competência do Poder Executivo “dirigir a política exterior e celebrar tratados internacionais, submetendo-os à aprovação do Senado”. O Senado deve aprová-lo por maioria simples, o qual deve também “analisar a política exterior desenvolvida pelo Executivo federal, com base nos informes anuais que o Presidente da República e o Secretário de despacho correspondente apresentem ao Congresso” (Artigo 76, parágrafo I), ratificar a nomeação que o mesmo funcionário (o Presidente) faça de [...] agentes diplomáticos, cónsules gerais” (Artigo 76, parágrafo II), além de conceder permissão ao Presidente para ausentar-se do território nacional (Artigo 88). Uma vez aprovados e ratificados, os tratados internacionais devem ser aplicados pelo Poder Judiciário como Lei Suprema da Nação, logo abaixo das leis constitucionais e acima das leis secundárias.(SCHIAVON, 2006, p. 78)

Do ponto de vista legal, portanto, as atividades externas das unidades subnacionais mexicanas não podem ser consideradas como pertencentes a uma política exterior própria. No entanto, o artigo 124 da Constituição define que “ as faculdades que não estejam expressamente contidas na Constituição [...] se entendem reservadas aos estados”. Mais especificamente com relação aos tratados internacionais, a Constituição em seu artigo 117, parágrafo I, estabelece que “os estados em nenhum caso podem: celebrar aliança, tratado ou coalizão com outro Estado nem com potências estrangeiras”. Contudo, um instrumento jurídico importante para explicar o maior envolvimento das unidades subnacionais em atividades de cooperação descentralizada é a Lei de Celebração de tratados de 1992. Esta lei diferencia entre duas categorias de compromissos internacionais: a de tratado internacional, como previsto na Constituição e de competência exclusiva do governo federal; e a de acordo

interinstitucional (AIIs), entendido como: “o convênio regido pelo direito internacional público, celebrado [...] entre qualquer dependência ou organismo descentralizado da administração pública federal, estadual ou municipal e um ou vários órgãos governamentais estrangeiros ou organizações internacionais” (Artigo 2, parágrafo II).

A referida lei é de suma importância e contribui para o desenvolvimento da paradiplomacia das unidades subnacionais, na medida em que representa um compromisso formal na esfera do Direito Internacional Público. Entretanto, a própria lei ressalva que “o âmbito material dos acordos interinstitucionais deverá circunscrever-se exclusivamente às atribuições próprias das dependências e organismos descentralizados dos níveis de governo [...] que o subscreverem” (Artigo II, parágrafo II). Ademais, os AIIs devem ser informados à Secretaria de Relações Exteriores, que se encarregará de qualificar a procedência do convênio em questão e inscrevê-lo no Registro de Acordos Interinstitucionais (RAIIs). Considerando que há casos em que o procedimento de registro dos AIIs não é observado pelos governos subnacionais, a Consultoria Jurídica da Secretaria de Relações Exteriores (SRE) elaborou uma *Guía para a celebração de tratados e acordos interinstitucionais*, a qual estabelece os critérios ¹¹ para diferenciar um tratado internacional de um acordo interinstitucional.

2.2.2 A Coordenação intergovernamental

A lei supracitada é mais um instrumento representativo do esforço deliberado do governo central mexicano em estimular as atividades paradiplomáticas dos governos subnacionais mexicanos, desde que suas ações sejam complementárias às suas e insiram-se dentro de sua estratégia de política externa. Um exemplo disso são as reformas internas por que passou a Secretaria de Relações Exteriores do México com o intuito de fomentar e coordenar a participação dos governos subnacionais mexicanos em atividades internacionais. No dia 10 agosto de 2001, teve lugar a criação da Dirección General de Enlace Federal y Estatal (DGEFE), dentro da SRE. Anteriormente a articulação entre os níveis federal e estatal se dava por meio das Delegações (Delegaciones) da SRE no interior do país, sob coordenação da *Dirección General de Delegaciones* (DGD). Em 2002 resolve-se prescindir da DGEFE e

¹¹ De acordo com a Guia, poderá firmar um acordo interinstitucional em nível de Administração Pública Federal, Estadual ou Municipal, desde que: a) a matéria do acordo seja de competência exclusiva da dependência ou organismo que pretenda celebrá-lo em conformidade com a legislação vigente; b) o acordo só afete a conduta da dependência ou organismo que o celebre; c) as obrigações financeiras decorrentes do acordo possam ser cobertas pelo orçamento ordinário da dependência ou organismo que o assine; d) não afete a esfera jurídica das pessoas; e e) não modifique a legislação existente.

deixar sob a responsabilidade da *Dirección General de Enlace Político* (DGEP- responsável principalmente pela comunicação com o Poder Legislativo) a ligação com as entidades federativas. Esta mudança se institucionalizou em 2004, transformando a DGEP em *Dirección General de Coordinación Política* (DGCP), integrada à estrutura orgânica dos escritórios do Titular da SRE. A DGCP subdivide-se em: Direção Geral Adjunta de Vinculação com o Congresso e Direção de Vinculação com os Governos Locais. A Direção de Governos Locais é responsável pela vinculação com os governos estaduais e municipais, assim como pela atenção às iniciativas e solicitação de apoio e informação em matéria de ação exterior e cooperação internacional por parte das unidades subnacionais.¹²

Outra instituição da esfera do governo federal mexicano responsável por estimular o desenvolvimento de políticas públicas dos governos estaduais mexicanos é o Instituto Nacional para o Federalismo e o Desenvolvimento Municipal (INAFED), subordinado à secretaria de Governação. Sua missão é “facilitar a vinculação entre os governos locais mexicanos e o âmbito internacional, servindo como enlace entre instâncias de cooperação, organismos multilaterais e outros governos, assim como a manter uma participação ativa nas iniciativas internacionais em matéria de federalismo, descentralização e fortalecimento dos governos locais”. (VELÁZQUEZ e SCHIAVON, 2011, p. 116)

Com o objetivo de promover a adequada subscrição de A.I.I.s firmados pelos estados e municípios mexicanos, a SRE lançou em 2005 o Programa Mexicano de Cidades Irmãs e Cooperação Internacional Descentralizada (PROMECHCID). Este programa visa estabelecer mecanismos de vinculação e coordenação interinstitucional entre a SRE e os governos subnacionais mexicanos. Por meio do Programa, a DGCP da SRE estabelece mecanismos de colaboração com os governos estatais, para que estes possam canalizar as demandas dos municípios para a assinatura de Acordos Interinstitucionais. Essa coordenação entre os três níveis de governo possui algumas vantagens, tais como: a) maior proximidade, que resulta em maior agilidade na prestação de assessoria do que se estas fossem concedidas integralmente pela SRE; b) multiplicação de capacitadores: os funcionários estatais, a partir da assessoria que recebem da SRE, transformam-se em capacitadores dos funcionários municipais; c) compromisso compartilhado: com a ajuda dos estados torna-se mais fácil difundir as práticas de CD às entidades municipais; e d) geração de uma rede: através desse mecanismo de coordenação SRE-estado-município-cidadania é possível difundir com maior facilidade as

¹²México, SRE, 2012. Disponível em: < <http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/el-area-de-gobiernos-locales-de-la-sre>>. Acesso em: 07/04/2014

experiências desenvolvidas em diversas partes do país e do mundo. ¹³

O programa considera quatro etapas de operação. Em uma primeira etapa, foram promovidos painéis e sessões de orientação por meio dos quais se ajudava na elaboração, cumprimento da lei e assinatura de um acordo com um governo estrangeiro ou organismo internacional. Em uma segunda etapa, observou-se a necessidade de prestar assessoria para a formalização desses acordos segundo as diretrizes da lei de Celebração de Tratados de 1992. Em uma terceira fase, buscou-se prestar assistência na operacionalização dos acordos assinados, através da elaboração de atividades ou projetos de cooperação e do estabelecimento de mecanismos formais de acompanhamento. Por fim, observou-se a necessidade de maior institucionalização das estruturas e quadros locais especializados em assuntos internacionais devido à dificuldade em dar continuidade aos projetos ao haver a troca de administrações, motivo pelo qual se incentivou a criação de escritórios municipais ou estaduais de assuntos internacionais. A geração de comitês regulamentados de participação cidadã, conhecidos como “Comitês de Cidades Irmãs”¹⁴, também foi incentivada pelo Programa.

Ainda no campo da coordenação intergovernamental no México em questão de cooperação internacional descentralizada, a SRE firmou, no dia seis de agosto de 2012, um acordo de vinculação com a Conferência Nacional de Governadores (CONAGO) do México a fim de fortalecer a comunicação entre os executivos estaduais e o governo Federal em temas de política externa.¹⁵ A CONAGO tem como missão aumentar a cooperação entre governos estaduais no que concerne o intercâmbio de boas práticas de políticas públicas, para o que dispõe da faculdade de criar comissões temáticas para a apresentação de estudos, informes e projetos. Em 2011, na XLII Reunião Ordinária da CONAGO, acordou-se a criação da Comissão de Assuntos Internacionais, sob o marco da qual seria assinado o acordo de vinculação com a SRE no ano seguinte. A partir disso, a CONAGO, por exemplo, está estreitando, com o acompanhamento da SRE, sua colaboração com a Associação Nacional de Governadores Estadunidenses (NGA, sua sigla em inglês).

¹³ Ibid.

¹⁴ De acordo com a Guia para a Criação de Comitês de Cidades-Irmãs e Regulamento do Tipo Cidades-Irmãs, um Comitê de Cidade-Irmã "constitui um órgão de participação cidadã, auxiliar na administração pública municipal, que colabora com o governo local na instrumentalização dos que compromissos assumidos pelo município com uma cidade-irmã, mediante a firma de um acordo de irmanamente" Ele é predominantemente integrado por cidadãos, além de funcionários públicos e autoridades locais. Disponível em: <http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/images/stories/documentos_gobiernos/comitesdech.pdf>.

Acesso em: 23/04/2014

¹⁵ O convênio na íntegra está disponível em: <http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/images/stories/documentos_gobiernos/ci/conveniosreconago>. Acesso em: 08/04/2014

É preciso citar, ademais, a existência do Fórum Nacional sobre Assuntos Internacionais dos Governos Locais. Este constitui um espaço para discussão e intercâmbio de experiências e ideias em torno das ações externas dos governos subnacionais, no qual se busca fortalecer as capacidades dos governos municipais e estaduais para o desenvolvimento de sua própria política exterior. Trata-se de um evento realizado anualmente pela SRE, que convoca outras instâncias e entidades dos governos federal, estaduais, municipais e estrangeiros, assim como a organismos internacionais para discutir as contribuições trazidas pelos governos locais mexicanos à política externa mexicana.¹⁶

Outra iniciativa que demonstra o intento do governo federal de estimular a cooperação descentralizada no México é o apoio dado pela SRE à conformação da Associação Mexicana de Escritórios Estaduais de Assuntos Internacionais (AMAIE), em 2008, empreendida sob a liderança da Oficina de Asuntos Internacionales del Estado de México. Esta Associação compartilha com a SRE o objetivo de estimular a criação de escritório formais de assuntos internacionais (OFAIs, sigla em espanhol) de estados e municípios mexicanos. Atualmente esta Associação conta com 18 OFAIs e promoveu, com o apoio da SRE, em novembro de 2012 na cidade de Querétaro, o “Terceiro Fórum Nacional sobre Assuntos Internacionais dos Governos Locais”. Ademais, em 24 de agosto de 2012 a DGCP, em coordenação com a CONAGO, a AMAIE e a Agência Mexicana de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AMEXCID), organizaram um segundo painel sobre cooperação internacional descentralizada.¹⁷

Portanto, uma das especificidades da coordenação intergovernamental no México é que ela ocorre essencialmente entre os governos estaduais e o governo federal. Essa situação é diferente da do Brasil, por exemplo, onde são os municípios, por meio do Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais (FONARI), que se articulam com o governo federal, também em uma estratégia impulsionada de cima para baixo. Uma hipótese para isso é, como será visto no próximo capítulo, o fato de contarem os estados com estruturas de relações internacionais mais consolidadas do que os municípios.

2.2.3 A Lei de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (LCID)

¹⁶SRE, México. Disponível em:< <http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/forolocal>>. Acesso em: 08/04/2014

¹⁷Ibid.

A AMEXCID é uma instituição criada a partir da entrada em vigor de um recente e importante instrumento jurídico que contribui para a institucionalização da cooperação internacional para o desenvolvimento no México, inclusive da cooperação descentralizada: a Lei para a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (LCID), cuja entrada em vigor deu-se em 2011. Esta lei é a tentativa mais significativa por parte do Estado mexicano de institucionalizar e consolidar uma política de Estado na área da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID). Nas palavras de Juan Pablo Prado Lallande (2011), a LCID “dota a CID mexicana de um renovado peso político e legal, conferindo-lhe, mediante a via jurídica, uma blindagem que pretende reduzir a discricionariedade e descoordenação [...] através da atribuição de mecanismos institucionais, programáticos, financeiros, e operativos estáveis e consolidados que resistam ao embate das mudanças de perfil do Governo Federal em turno.” (PRADO LALLANDE, 2011, p. 63)

Desde a inclusão da CID como um dos objetivos de política externa mexicana, com a reforma do artigo 89 da Constituição em 1988, o México não contava com um marco legal específico nesta área. A referida lei veio preencher este vazio jurídico-institucional, ao determinar como competência do Governo Federal: “a programação, promoção, concertação, fomento, coordenação, execução, quantificação, avaliação e fiscalização das ações e programas de cooperação internacional para o desenvolvimento entre os Estados Unidos Mexicanos e os governos de outros países, assim como com organismos internacionais, para a transferência, recepção e intercâmbio de recursos, bens, conhecimentos e experiências educativas, culturais, técnicas, científicas, econômicas e financeiras” (VELÀZQUEZ e SCHIAVON, 2011, p. 115)

A LCID também contribui para a promoção das políticas de cooperação internacional descentralizada ao comprometer os três níveis de governo a empreender ações desta natureza. Esta lei faculta à AMEXID a “celebrar convênios com governos de entidades federativas, de municípios [...] para a realização de ações de cooperação internacional”. Ao mesmo tempo, cria o Conselho Consultivo da AMEXID, cujo objetivo é “contribuir para a formulação do Programa de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento”. Este Conselho pode convidar representantes dos governos locais a participar de suas sessões, embora eles só possam voz nestes encontros, e não direito a voto. (VELÀZQUEZ E SCHIAVON, 2011, p. 115)

No entanto, como observa Juan Pablo Prado Lallande, é necessário que a AMEXCID conte com o respaldo “político, financeiro e logístico necessário para que esta nova instituição aglomere em seu seio as diversas áreas e tópicos da CID mexicana que se gestem dentro da

própria SER [...] com o fim de que a AMEXCID esteja em condições de coordenar, registrar e conduzir [...] a colaboração que emana e se recebe a partir das diversas Secretarias de Estado e das entidades paraestatais centralizadas e descentralizadas da Administração Pública federal, estadual e municipal”. (PRADO LALLANDE, 2011, p. 64) Para tanto foram estabelecidos pela LCID, além da AMEXCID e do Programa de CID, o Registro Nacional de CID, seu respectivo Sistema de Informação (SIMEXCID) e o Fundo Nacional de CID. A lei estabelece que todos os recursos obtidos pelas diferentes dependências federais deverão ser inscritos neste Registro, motivo pelo qual Velázquez e Schiavon classificam a lei como de caráter centralista. Contudo, em seu artigo 40, a mesma lei estabelece que “os bens doados às entidades federativas e municípios, invariavelmente se incorporarão ao patrimônio do Estado ou dos municípios”. (VELÁZQUEZ e SCHIAVON, 2011, p. 115)

Isso com vistas a dotar a AMEXCID de recursos para levar a cabo suas tarefas e de possuir um sistema capaz de contabilizar os valores das suas atividades de CID, tanto como oferente, recebedor ou sócio. Esse aspecto será retomado na seção seguinte quando se discorrerá acerca da participação do México no Conselho de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

2.3 A posição do México no debate sobre a nova arquitetura internacional de CID

A Cooperação/Ajuda Internacional para o Desenvolvimento é, como demonstrado no capítulo dois, uma instituição internacional em constante transformação, visto que os princípios, regras, normas e arranjos institucionais são alvo de um intenso debate acerca da nova arquitetura do sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento. Essa instituição internacional, como nota Juan Pablo Prado Lallande, caracteriza-se por ser um instrumento que depende excessivamente da vontade política e financeira de quem a pratica, “o que, por sua vez, responde a fatores internos e externos dependendo do contexto histórico que se trate, assim como dos propósitos (não sempre transparentes) de seus promotores” (PRADO LALLANDE, 2011, p. 55). Dessa forma, urge a necessidade da formação de consensos intersubjetivos globais a respeito dos princípios, regras, normas, arranjos institucionais, metas e compromissos para tornar esta instituição internacional mais eficaz, que se devem traduzir em políticas públicas concretas aspirando a atingir aqueles compromissos firmados em nível global.

Alguns avanços têm sido observados nesse quesito, como mostram alguns compromissos estabelecendo metas e procedimentos de CID, que vêm reconhecendo a

importância de novos atores e abordagens que valorizem o aspecto territorial/local, tais qual a Declaração dos Objetivos do Milênio (2000), a Conferência para o Financiamento Internacional do Desenvolvimento de Monterrey (2002), a Agenda da Eficácia da Ajuda (Roma, 2003; Paris, 2005; Accra, 2008; Busan, 2011). Contudo, não há consenso quanto às diretrizes e mecanismos de implementação da nova arquitetura global em construção do sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento.¹⁸

Ademais, é preciso, como exposto no capítulo dois, que a política pública e a instituição internacional interajam para que se reforcem mutuamente e tornem a política pública/instituição internacional eficaz. É o que quer dizer Prado Lallande referindo-se à necessidade de melhorar a governabilidade da CID por meio de “ações encaminhadas a incrementar, melhorar e sistematizar o planejamento, operação, seguimentos dos resultados de suas respectivas ações e políticas nacionais de CID (em outras palavras, a governabilidade de sua cooperação internacional). Isso, por um lado, com o fim de melhorar sua gestão interna no âmbito de suas relações exteriores e, por outro, para contribuir de maneira proativa ao fomento da referida governabilidade da ajuda internacional em escala global” (PRADO LALLANDE, 2011, p. 57)

O México, historicamente um receptor de CID, tornou-se gradativamente, a partir do anos 1970, à medida em que foram aumentando suas capacidades nacionais e suas responsabilidades neste âmbito, um oferente e sócio em matéria de CID, preferencialmente com países com que conta com laços históricos, culturais, políticos e econômicos, a saber, países da América Central e Caribe e alguns países sul-americanos, desempenhando assim um triplo papel. (PRADO LALLANDE, 2011; PONCE ADAME, 2008; CARPICO e LOAIZA, 2011) A Lei de Cooperação para o Desenvolvimento de 2011, analisada acima, ano em que foi realizada a Conferência de Busan sobre a Eficácia da Ajuda, vem prestar importante contribuição para a consolidação dessa política pública/ instituição internacional por parte do México.

O México ocupa um papel privilegiado no debate sobre a Eficácia da Ajuda, por ser membro da OCDE e membro observador, desde 1994, do seu Conselho de Assistência ao Desenvolvimento (CAD). Isso não significa, no entanto, que compartilhe da mesma visão sobre a estratégia da Eficácia da Ajuda que os países membros do CAD, essencialmente

¹⁸Como observa Prado Lallande (2011), de um lado posicionam-se os países da OCDE, organização na qual a participação é seletiva e cujos membros são responsáveis pela maioria absoluta das ações de CID em âmbito global. De outro lado estão os países do Fórum sobre Cooperação para o Desenvolvimento das Nações Unidas que, embora mais representativo, carece do dinamismo e peso político da OCDE. Como será visto, dentro da própria OCDE há países que tentam servir como ponte entre as duas visões e pretendem renovar o paradigma de CID da Eficácia da Ajuda para um da Eficácia do Desenvolvimento.

países desenvolvidos e que se configuram nos maiores oferentes de CID em âmbito global, que observam um conjunto de regras e procedimentos no tocante à CID. O México, assim como outros países em desenvolvimento de semelhante peso econômico e geopolítico, passou por transformações internas que o colocam cada vez mais como um “doador emergente”, juntamente com países como o Brasil, China, Índia, África do Sul, Indonésia, dentre outros. Em decorrência disso, sua atuação no CAD tem sido a de trazer a agenda destes doadores emergentes para discussão no interior do CAD, que sempre tendeu a não reconhecer as especificidades destes países no sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento. Como explicam Bracho Carpizo e López Loaeza (2011), em sua análise da relação do México com o CAD, o México busca para si e para os outros “doadores do Sul” que haja “responsabilidades compartilhadas, porém diferenciadas, que se ajustem à realidade de países que ainda enfrenta desafios internos de desenvolvimento”.

A Declaração de Paris de 2005, que estabelece metas a serem cumpridas pelos países em termos de CID, somente reconheceu a existência de duas categorias de atores: a de doadores e a de receptores de CID. Isso reproduz a dificuldade que têm os países membros do CAD em compreender a especificidade dos chamados doadores emergentes e de seu potencial contribuidor às ações de CID. Dessa forma a Declaração incluiria esses países no mesmo rol dos países historicamente prestadores de CID, conferindo-lhes as mesmas responsabilidades, apesar de apresentarem problemas de desenvolvimento interno que necessitam ser resolvidos. Em razão disso, o México, ainda que tenha adotado a Declaração de Paris, não está entre os países que se submeteu voluntariamente a uma avaliação do progresso realizado em torno das metas a serem alcançadas até 2010. Outros doadores emergentes, como a Índia, adotaram a Declaração informando ao CAD que o haviam feito na condição de receptor de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD), enquanto outros, como o Brasil, se desvincularam da agenda, por questionar sua legitimidade. (CARPICO e LOAIZA, 2011; PRADO LALLANDE, 2011)

O México, por sua vez, não se incluiu entre os países doadores da Agenda de Paris, conquanto também não se isentou de suas responsabilidades como doador emergente devido a suas características econômicas e geopolíticas. O país optou por impulsionar um debate desde dentro do CAD a fim de sensibilizar seus países membros a reconhecerem a especificidade dos doadores emergentes. Com a importante contribuição do Japão e da Colômbia, outro membro da OCDE e doador emergente, a Agenda de Ação de Accra reconheceu a “contribuição positiva” dos “cooperantes do Sul” para a agenda de CID e criou o Grupo de Trabalho sobre a Eficácia da Ajuda, com o objetivo de adaptar a Declaração de Paris ao contexto da cooperação sul-sul. Isso logrou atrair países como Tailândia, Indonésia, Colômbia

e Egito a participar da discussão sobre a agenda da Eficácia da Ajuda, porém o mesmo não ocorreu com os grandes emergentes como China e Brasil. Isso deve-se, como explicam os embaixadores mexicanos junto ao CAD, provavelmente à visão destes países de que não querem ver-se diluídos em meio a um grupo de países que possuem impactos apenas no terreno, muito menores do que os seus¹⁹. (CARPICO e LOAIZA, 2011, p. 74)

Contudo, um ponto de inflexão importante nesse debate na tentativa de incorporar os países emergentes teve lugar em 6 de abril de 2011, quando o CAD adotou a declaração “Dando boas-vindas a novos parceiros para o desenvolvimento”, a respeito do qual Carpicho e Loaiza assertam que:

“Trata-se de um documento histórico em que, buscando sustentar o diálogo e a cooperação com os doadores do Sul sobre bases mais sólidas, o CAD reconhece as contribuições e peculiaridades desses atores, entre outros: seu caráter dual como cooperantes e receptores; seu compromisso prioritário em combater seus problemas domésticos de pobreza e desigualdade; e sua longa tradição em matéria de cooperação Sul-Sul. O texto esclarece mal-entendidos em torno do conceito de AOD, outro fator que dificultou a interlocução com os emergentes do Sul, e termina chamando tais cooperantes para um diálogo e cooperação sem condicionalidades a favor do desenvolvimento. Ademais, faz menção aos ODM, destacando o potencial da cooperação triangular.” (CARPICO e LOAIZA, 2011, p. 76)

Em suma, o México funciona como ponte entre os países doadores emergentes, os “doadores do Sul” e os países membros da OCDE, em uma relação de diálogo construtivo com vistas a incorporar as demandas dos primeiros no debate da Agenda sobre a Eficácia da Ajuda desencadeado pelos segundos. Ao mesmo tempo, o México beneficia-se da assistência técnica prestada pelo CAD para aprimorar sua política interna de CID, como por exemplo no programa piloto de um sistema de contabilidade, o já mencionado Sistema Mexicano de Informação (SIMEXCID) criado pela LCID de 2011. (CARPICO e LOAIZA, 2011, p. 78)

Outro organismo internacional no qual o México possui atuação importante com construtor de consenso entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento é o G-20. O México tem atuado, desde a criação do Processo de Diálogo de Heiligendamm (PDH) levado a cabo de 2005 a 2010, entre o G-8 e as cinco economias emergentes do G-5 (Brasil, China, Índia, México e África do Sul), no sentido de passar de um paradigma de Eficácia da Ajuda para um da Eficácia do Desenvolvimento. Em 2010, o G-20, criado em 2008, adotou o Conselho de desenvolvimento de Seúl para um Crescimento Compartilhado, assim como seu Plano de Ação Multianual (PAM), na Cúpula de Seúl de novembro daquele ano. Como

¹⁹ Estima-se que a participação da cooperação técnica e econômica Sul-Sul, no total dos fluxos de cooperação ao desenvolvimento no final de 2009, aumentou em torno de 10% (17 bilhões de dólares). Os fluxos de cooperação Sul-Sul registraram um aumento de 63% entre 2006 e 2008. (SORIA MORALES, 2011, p. 98)

explica Soria Morales (2011) estes mecanismos “propõem um enfoque baseado no crescimento econômico sustentável inclusivo, assim como no intercâmbio de conhecimentos em áreas-chave para potencializá-lo e promovê-lo, como complemento aos objetivos sociais dos ODM e outros processos relacionados”. (SORIA MORALES, 2011, p. 99) Outra contribuição importante deste Consenso é o reconhecimento das sinergias entre a cooperação sul-sul e a cooperação norte-sul, em particular as potencialidades apresentadas pela cooperação triangular. Falar-se-á mais a respeito deste tipo de cooperação na seção seguinte, apresentando algumas parcerias importantes deste tipo de ação por parte do Estado mexicano.

2.4 O lugar da Cooperação Descentralizada na estratégia mexicana de CID

As ações de cooperação descentralizada internacional das unidades subnacionais mexicanas têm crescido nos últimos anos, devido à estratégia do governo central em estimular essa prática por meio da coordenação intergovernamental e do fomento à institucionalização de estruturas de relações internacionais dos estados e municípios mexicanos, como exposto acima. Embora muito se tenha avançado no que concerne ao registro dessas atividades – por exemplo, mediante a criação do já citado R.A.I.I, e da criação do SIMEXCID, com a entrada em vigor da LCID de 2011 - não se encontram ainda informações sistematizadas no banco de dados da plataforma online da Secretaria de Relações Exteriores do México sobre a CD quanto às suas diferentes modalidades (público, privada, agências nacionais e multilaterais, fundações e iniciativa privada), nem quanto à natureza dessas ações (ofertante, receptor, sócio).

A política de cooperação internacional para o desenvolvimento do México prioriza, como analisa Ponce Adame (2008), os setores estabelecidos no Plano Nacional de Desenvolvimento²⁰ quinquenal. Como resultado disso, os projetos canalizados pelo governo central de CID priorizam os temas apontados no Plano, como ciência e tecnologia, inovação e atração de investimentos. Esses projetos, pelas suas características, acabam dirigindo-se a regiões que já contam com vantagens comparativas nessas áreas, os estados e municípios mais desenvolvidos do país, que contam com os principais centros de pesquisa e institutos de desenvolvimento de ciência e tecnologia e infraestrutura de serviços. Esse fato acabaria

²⁰ O Plano Nacional de Desenvolvimento de 2013-2018 está disponível no endereço: <http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf >. Acesso em: 20/05/2014

aumentando as desigualdades estruturais já existentes entre as diferentes regiões mexicanas, motivo pelo qual esta autora classifica a CID mexicana como setorial e centralista.

Leonardo Díaz Abraham vai ao encontro dessa visão, explicando que a LCID de 2011 considera agentes da cooperação internacional para o desenvolvimento apenas dependências da Administração Pública Federal. O Programa Nacional de Cooperação para o Desenvolvimento, criado pela mesma lei, será estabelecido a partir das diretrizes da AMEXCID (órgão desconcentrado da SRE), do Conselho Consultivo - que pode convidar unidades subnacionais a participar dos debates, porém sem poder de voto - e a partir dos programas setoriais estabelecidos no PND. Há portanto, um caráter centralista nesta lei, embora contemple a possibilidade de consultar os governos subnacionais no seu Programa. (DÍAZ ABRAHAM, p. 95-96)

Em um levantamento sobre a distribuição regional dos projetos de CID recebidos no México, duas regiões ilustram bem a concentração em termos quantitativos e qualitativos daqueles projetos. Segundo dados da DGTC do ano 2000²¹, os estados e municípios com maior desenvolvimento econômico relativo, aqueles da zona metropolitana da Cidade do México, o Distrito Federal e suas 16 Delegações e os 27 municípios do Estado do México, além do Estado de Nuevo León, recebem a maioria dos projetos de CID (51%). Grande parte desses projetos estão voltados ao desenvolvimento de ciência e tecnologia, em esquemas de cooperação com países de maior grau de desenvolvimento. Por outro lado, a região conformada pelos estados de Chiapas, Oaxaca e Veracruz é a segunda que mais recebe projetos de cooperação, contabilizando 20% do total. Esta região, entretanto, possui muitos municípios rurais e indígenas e um menor grau de desenvolvimento econômico relativo, motivo pelo qual o conteúdo da cooperação é diferente. Nela os projetos são voltados a áreas deficitárias do desenvolvimento social, como educação, saúde e a incorporação transversal da perspectiva de gênero e do desenvolvimento sustentável, como será visto ao se analisar o caso de Chiapas no capítulo três. A maioria dos projetos são provenientes de agências bilaterais de CID e de agências multilaterais do Sistema das Nações Unidas e são coordenados por organizações da sociedade civil e por órgãos da administração federal, como o supracitado INAFED e a Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDESOL). A preferência por trabalhar com estes organismos descentralizados do governo central e com a sociedade civil, segundo

²¹ Na medida em que não há uma base de dados online com a distribuição regional dos projetos de cooperação internacional para o desenvolvimento disponível no site da SRE, embora o SIMEXCID criado com a LCID venha para preencher esta lacuna, optou-se por utilizar os dados apresentados pela autora Ponce Adame (2008) a fim de ilustrar essa distribuição por regiões dos projetos de CID recebidos pelo México.

Ponce Adame (2008) seria resultado das carências institucionais dessas entidades subnacionais para o gerenciamento dos projetos, realidade que vem se modificando como será exposto mais adiante.

No campo da cooperação bilateral recebida, a Cidade do México, por exemplo, sob o marco do acordo de cidades-irmãs firmado com a cidade de Nagoya há mais de 30 anos recebe técnicos japoneses da *Japanese International Cooperation Agency* (JICA) para trabalhar no melhoramento da qualidade da água, sendo esta a primeira vez que esta agência trabalha em um projeto de cooperação descentralizada bilateral. Outro projeto em parceria com a JICA é o Projeto de Assistência ao Desenvolvimento Rural Sustentável na Região de Soconusco, no estado de Chiapas, que trabalha diretamente com este estado visando capacitar as autoridades municipais a atenderem as demandas locais nesta área. (PONCE ADAME, 2008, p. 45)

Também na modalidade de cooperação descentralizada governamental bilateral recebida pelo México está o Programa Franco-Mexicano de Cooperação Municipal, a frente do qual está o departamento de Cooperação Internacional do Observatório sobre Mudanças na América Latina (LOCAL), que atua de forma conjunta com a embaixada francesa no México e o governo federal mexicano. Iniciado em 1999, o projeto foi coordenado pela então Federação Mundial de Cidades Unidas (FMCU) com o apoio do Centro Francês da Função Pública Territorial e, pelo lado mexicano, com a participação ativa de associações de municípios, em especial da Associação de Autoridades Locais do México A.C. (ALMACC). Este projeto tem como objetivos o fortalecimento institucional dos governos locais, o desenvolvimento econômico local, o turismo solidário e a intermunicipalidade. Como resultado, criou a intermunicipalidade Associação de Municípios da Zona Norte de Guerrero (AMZNEG), tendo a cooperação francesa a Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano e Ordenamento de Território da Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDESOL) – a qual vem trabalhando há anos com o aspecto da intermunicipalidade - como sua principal interlocutora. (PONCE ADAME, 2008, p. 31-32)

De suma importância, também no campo da cooperação descentralizada governamental recebida pelo México para a posta em marcha de projetos de cooperação internacional para o desenvolvimento e para a incorporação de práticas de CD por parte de estados e municípios mexicanos é o trabalho realizado em parceria com a *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ, em sua sigla em inglês), a agência de CID alemã. Um domínio prioritário, que vem rendendo bons resultados na atuação desta agência

com estados e municípios mexicanos, é o que se refere à transferência de conhecimentos e experiências em matéria de manejo de resíduos sólidos no Estado do México. Dessa forma, conformou-se em 2004 a rede chamada Gestão Integral de Resíduos Sólidos (GIRESOL), integrada pelo Instituto Nacional de Ecologia, a GTZ e a Associação de Municípios do México A.C. (AMMAC). Esta associação, por sua vez, promove a capacitação de municípios para prestar cooperação nessa área em terceiros países, como no caso da Guatemala, representando uma experiência bem-sucedida de cooperação trilateral. (PONCE ADAME, 2008, p. 29)

Tais experiências de cooperação internacional com países de maior grau de desenvolvimento econômico relativo contribuíram para a transformação do México em uma referência em gestão de projetos meio-ambientais e de gestão de resíduos sólidos. Assim, seus estados e municípios tornaram-se prestadores de CD em terceiros países, principalmente naqueles da região da América Central e Caribe e em alguns países andinos. Tanto o é assim que, durante a Cúpula de Tuxtla II, em 1996, autoridades do México e de países do istmo centro-americano acordaram instrumentalizar um projeto de cooperação técnica entre a Cidade do México e as capitais daquela região ²² Dessa forma, o México tem se tornado gradativamente um ofertante de CID. Tal oferta inclui casos de CD por parte de municípios que lograram bons resultados na incorporação de boas práticas e conhecimentos em diversas áreas de cooperação, principalmente por meio de esquemas de cooperação triangular. ²³

A JICA, como explica Carlos Uscanga (2011), sofreu uma estruturação, que pode ser observada mediante a análise da sua Carta de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento de 2003, na qual estabelece uma série de modalidades para adaptar sua atuação à realidade da nova arquitetura internacional de CID e a trabalhar conjuntamente com os países emergentes de renda média. Com vistas a racionalizar sua atuação, a incentivar a cooperação sul-sul e a estimular a cooperação triangular com esses doadores emergentes, dentre eles o México, a

²²No período 1995-1997, a cidade do México realizou 135 projetos com os seus homólogos da América Central o que correspondeu a 38,2% da carteira de projetos de cooperação na cidade. Por exemplo, funcionários do governo da Cidade do México, prestaram cooperação à cidade de Guatemala para o projeto “Renascimento Del Centro Histórico de la Ciudad de Guatemala”, deu apoio técnico ao Plano de Desenvolvimento Metropolitano e ajudou a organizar e executar o projeto “Operação do Abastecimento Atacadista Central da Cidade da Guatemala”. Além dessas cidades, houve o intercâmbio com cidades como Pequim e outros membros da África do Sul. (PONCE ADAME, 2008, p.46)

²³A respeito dos benefícios da cooperação triangular, Tripp e Vega (2011) observam esta contribui para que: a) as instituições mexicanas alcancem maior projeção internacional e, portanto, mantenham o compromisso de manter seus padrões e, em qualquer caso, o aprimoramento de suas práticas; b) para que gestão da cooperação mexicana seja reforçada por ter de trabalhar com doadores tradicionais em processos e mecanismos de planejamento, monitoramento e avaliação; c) para que o impacto da troca de experiências entre os países tem aumente ; e d) para haja um melhor entendimento entre as partes cooperarantes " (TRIPP e VEGA, 2011, p. 40)

JICA estabeleceu a categoria dos Programas de Associação para a Cooperação Sul-Sul (*Partnership Program for South-South Cooperation*, o PP, em sua sigla em inglês).²⁴ Dessa forma o Japão atua coordenadamente com países de renda média – o que reduz os custos de transação dessas operações - que recebem financiamento e apoio técnico para empreender ações de CID em países vizinhos de menor desenvolvimento econômico relativo que compartilhem laços históricos, culturais e linguísticos. No caso mexicano, a aderência ao PP da JICA ocorreu no mesmo ano de 2003, com a criação do JMPP. A criação e fortalecimento de capacidades (humanas e institucionais) que permitam aos países receptores do esquema de cooperação trilateral a desenvolverem valores e habilidades práticas para a conformação de seus próprios planos de desenvolvimento interno é o objetivo central do Programa. Isso é feito em três áreas essenciais: atenção a problemas meio-ambientais, prevenção de desastres naturais e impulso ao desenvolvimento industrial. De 2002 a 2011, foram instrumentalizados seis projetos, dos quais quatro foram terminados e cujos principais beneficiários foram Nicarágua, Honduras, El Salvador e o Paraguai. (USCANGA, 2011, p. 90-91)

Dessa forma, com relação ao *aggiornamento* das modalidades de cooperação da JICA, em especial das práticas de cooperação trilateral, Uscanga observa que:

“O apoio de iniciativas de cooperação Sul-Sul mediante o impulso da cooperação triangular permite a Tóquio manter umnexo importante com temas do desenvolvimento, focalizar suas ações de cooperação e resolver o tema de trabalhar com os países de renda média, agora sob a forma de sócios em que o país asiático aporta recursos financeiros e assessoria para que os outros dois sócios participem e se beneficiem das ações empreendidas.” (USCANGA, 2011, pg. 93)

Observadas as modalidades de CID mexicana como receptor e ofertante, cabe analisar uma terceira dimensão: a da cooperação horizontal mexicana. Como explicado por Tripp e Vega (2011), esta vertente da cooperação caracteriza-se pela relação de complementaridade entre seus sócios, que compartilham objetivos e responsabilidades em condição de igualdade. Estes autores notam que na América Latina, e particularmente na América do Sul, o México empreende este tipo de ações de CID com países como Argentina, Brasil, Colômbia, Uruguai e Chile. A mais notável dessas iniciativas é aquela consubstanciada na criação do Fundo Conjunto de Cooperação com o Chile, em 2006, no contexto da assinatura do Acordo de Associação Estratégica entre ambos os países. Devido às potencialidades de tal Fundo, o já mencionado Grupo de Trabalho para a Cooperação Sul-Sul do CAD requisitou à Rede

²⁴Urasti (2011) expõe que o Japão tem 12 PPs firmados com países das regiões Ásia-Pacífico, África e América Latina. Com o Chile firmou-se um PP em 1999, com o Brasil em 2000, com a Argentina em 2001 e com o México em 2003.

Iberoamericana Acadêmica de Cooperação Internaciona uma análise detalhada de suas potencialidades e impactos no desenvolvimento de seus participantes.²⁵

Por fim, deve-se mencionar também a atuação de ONGs e fundações que dispõem de fundos – em alguns casos recebidos de agências nacionais de cooperação²⁶ - para a solução de problemas dos governos locais. Duas organizações que desenvolveram projetos de cooperação descentralizada junto aos governos locais são o Centro de Serviços Municipais Heriberto Jara (CESEM) e a Equipe Pueblo. Esta última trabalha em projetos de fortalecimento da participação cidadã, desenvolvimento local, social e sustentável e sistema de articulação e coordenação nacional, com o objetivo de criar um sistema de governança nacional mais democrático. O CESEM, por sua vez, visa o fortalecimento institucional dos municípios, sendo um exemplo disso a criação da Coordenação de Atenção às Mulheres do município de Cunduacán, projeto que ganhou o prêmio de Governo e Gestão Local do Centro de Pesquisa e Docência Econômicas (CIDE, sigla em espanhol) em 2005. Outros projetos que chamam a atenção são o do Orçamento Participativo na Delegação Tlalpan, assim como o trabalho realizado em Tequila em prol de uma política de distribuição do orçamento municipal com participação cidadã que incrementa os recursos das populações indígenas em 20%. (PONCE ADAME, 2008, p. 61)

No entanto, como explica Ponce Adame (2008), a grande maioria dessas iniciativas de CID são de caráter centralista e voltadas aos setores priorizados pela estratégia do governo central de cooperação ao desenvolvimento²⁷. Organismos multilaterais do Sistema das Nações Unidas como o PNUD, a FAO, a UNICEF, a FNUAP têm logrado avanços na operacionalização de projetos de cooperação descentralizada junto a estados e municípios mediante a assinatura de acordos interinstitucionais. Não obstante, segundo a autora, ainda há preferência por parte destas agências em trabalhar com o governo federal, ONGs e Fundações,

²⁵Como explicam TRIPP e VEGA, este Fundo ajudou a superar alguns dos desafios mais comuns de cooperação Sul-Sul ao “: i) assegurar a disponibilidade de recursos financeiros para a implementação dos projetos; ii) aumentar a previsibilidade da colaboração; iii) limitar o risco de fragmentação das ações (para permitir estratégias específicas e projetos de longo prazo), 8 iv) evitar a dependência do interesse político momentâneo para a materialização de iniciativas; v) estabelecer procedimentos específicos para a avaliação da gestão, transparência e responsabilização mútua e vi) estabelecer uma base sólida de colaboração e de gestão eficiente para permitir a concepção de estratégias alternativas para a cooperação triangular entre países em desenvolvimento.” (TRIPP e VEGA, 2011, p. 37)

²⁶Segundo Ponce Adame (2008), a Equipe Pueblo recebe fundos da cooperação francesa para trabalhar no norte do país, em Chihuahua principalmente; da IAF dos Estados Unidos para o trabalho realizado em Veracruz ; e da cooperação belga para projetos em Morelos.

²⁷ O Plano Nacional de Desenvolvimento de 2013-2018 está disponível no endereço: <http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf >. Acesso em: 20/05/2014

por considerarem que estes atores se adaptam melhor aos seus princípios de elegibilidade²⁸ quanto ao acesso a projetos de cooperação. Na visão de tais prestadores de CID, os governos subnacionais mexicanos apresentam duas dificuldades principais: a politização no trato dos projetos de cooperação em curso e a falta de estrutura institucional para gerenciá-los.

Tais obstáculos ao envolvimento direto de estados e municípios em projetos de cooperação para o desenvolvimento local parecem estar sendo enfrentados mediante uma estratégia por parte do governo federal, em coordenação com os outros níveis de governo – tal como exposto na seção anterior - de estimular a formalização de estruturas de assuntos internacionais capazes de atrair e gerenciar projetos de CD. Avanços institucionais importantes no tocante à CD dos governos subnacionais serão analisados no próximo capítulo.

²⁸ Os principais princípios são aqueles estabelecidos pela *United Nations Development Assistance Framework* (UNDAF), cujo endereço eletrônico é: < <http://www.undg.org/?P=232>>. Acesso em: 20/05/2014

CAPITULO III - O ESTADO DA ARTE DA COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA NO MÉXICO.

Neste capítulo serão descritas as principais estruturas institucionais dos estados e municípios mexicanos em matéria de cooperação descentralizada a fim de avaliar os avanços logrados pela estratégia do governo central de estimular a criação deste tipo de estruturas. Em seguida será analisada a participação dos governos subnacionais mexicanos em redes internacionais de governos locais, haja vista que dita participação vem crescendo e que estas redes configuram um importante mecanismo de estímulo à cooperação descentralizada. Por fim, serão analisados os casos do Estado do México, Jalisco e Chiapas, por se tratarem de três das unidades subnacionais mais ativas internacionalmente, concentrando-se no conteúdo de suas atividades de cooperação descentralizada.

3.1 Estruturas de Relações Internacionais dos governos subnacionais

Embora as críticas feitas ao baixo grau de descentralização das políticas de CID sejam pertinentes, é inegável que a estratégia no sentido *top-down* do governo central mexicano para estimular a formalização de estruturas institucionais de RIs de estados e municípios - em coordenação principalmente com as entidades federativas conforme visto na seção 3.2.2 - vem logrando êxito. A Guia para Criação de Escritórios de Relações Internacionais, elaborada sob o marco do PROMEHCID, afirma que seu objetivo consiste em: “ institucionalizar a atividade internacional de um governo local, mediante a criação de uma área administrativa encarregada de organizar e coordenar as iniciativas e projetos que as diversas áreas que integram a administração pública local busquem desenvolver e que impliquem contato com entidades estrangeiras e/ou com associações ou organismos internacionais”.²⁹

Ao mesmo tempo, em consonância com a interpretação de Ponce Adame (2008) de que os municípios mexicanos estão menos preparados que os estados para gerenciar projetos de CD, a Guia afirma que “a seção dedicada à criação de escritórios de relações internacionais está orientado, em boa medida, aos governos municipais [...] tendo em mente que esta representa a ordem de governo no México que requer maiores apoios para fortalecer

²⁹ *Guía para la Creación de Oficinas de Relaciones Internacionales en los gobiernos locales*. Disponível em: <http://2006-2012.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/images/stories/documentos_gobiernos/nvagpcori.pdf>. Acesso em: 23/05/2014>

institucionalmente seus mecanismos internos, a fim de dar continuidade a sua própria ação exterior”.³⁰

Percebe-se que esse esforço conjunto de institucionalização das atividades de relações internacionais das unidades subnacionais mexicanas, em especial de sua dimensão da CD, caminha ao encontro das metas delineadas pelo governo central ao comparar-se a evolução das estruturas de RIs das mesmas unidades nos últimos anos. Jorge Schiavon, escrevendo em 2006, observava que apenas três estados da federação (Chiapas, Jalisco e Baja California) possuíam um departamento ou organismo de relações internacionais vinculado diretamente ao gabinete do chefe do Executivo estatal ou municipal. Essa vinculação direta com o chefe do executivo do governo local é importante por duas razões, como expresso na referida Guia: a) primeiro, porque permite ao órgão de RIs ter uma relação direta e contínua com toda a estrutura orgânica municipal/estatal, o que lhe permite familiarizar-se com uma multiplicidade de temas, sem a necessidade de se concentrar em apenas uma área (econômica, cultural, etc); e b) segundo, que proporciona um ótimo nível de interlocução com o mandatário municipal/estadual.³¹

Atualmente, graças ao PROMECHID e a todos os outros mecanismos de coordenação intergovernamental descritos acima, o número de estados e municípios contando em sua estrutura administrativa com um Escritório de RIs ligado vinculado diretamente ao chefe do executivo estadual/municipal aumentou³². O Distrito Federal, por exemplo, possuía apenas uma subsecretaria encarregada de promover os investimentos estrangeiros. Em 2006, contudo, foi criada a *Coordinación General de Relaciones Internacionales del Gobierno del Distrito Federal*, vinculada ao chefe do executivo estadual. Em 2010 esta mesma instituição sistematizou sua ação internacional, transversalizando-a para trabalhar com todos os eixes do governo estadual.³³ Outro exemplo é o do Estado de Querétaro que, através de sua *Oficina de Relaciones Internacionales e Innovación Gubernamental*, atua em conjunto com outros atores da sociedade civil (universidades, centros de pesquisa, câmaras empresariais, empresas,

³⁰Ibid. p. 6

³¹Ibid. p. 11

³²Esses Escritórios devem possuir 10 funções principais, segundo a Guia: 1) relações de irmanamento com localidades estrangeiras; 2) Acordos de cooperação internacional descentralizada subscritos com governos de outros países; 3) promoção comercial e de investimentos ativa; 4) vinculação com grupos de migrantes no exterior; 5) atenção a comunidades estrangeiras na localidade; 6) atenção a funcionários estrangeiros que estejam radicados na localidade em questão; 7) impulso a projetos de desenvolvimento local ou regional, com o apoio de agências bilaterais ou multilaterais; 8) recepção de personalidades estrangeiras; 9) vinculação com associações e fundações de assistência social de outros países; e 10) participação em foros, organismos e associações internacionais de governos locais.

³³MÉXICO,SRE, 2014. Disponível em: <<http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/oficinas-en-el-exterior-de-las-entidades-federativas/755?task=view>>. Acessado em: 28/06/2014

municípios, ONGs) por meio da Rede de Líderes Internacionais. Este estado foi sede, ademais, do Terceiro Foro sobre Assuntos Internacionais dos Governos Locais em novembro de 2011. Casos também ressaltados, no Microsítio sobre Governos Locais da SRE, são os dos estados de Yucatán, cujo Escritório de RIs foi criado em 2009 e que impulsiona a já citada cooperação franco-mexicana para o desenvolvimento comunitário, além dos estados de Hidalgo e Oaxaca que recentemente firmaram AIs com todas as agências do sistema das Nações Unidas.

No âmbito municipal, destaca-se a criação da Agência de Relações Internacionais e Cooperação Descentralizada do município de Puebla, criada no contexto do seu Plano Municipal de Desenvolvimento, com o objetivo de impulsionar projetos de cooperação internacional. Também, deve-se mencionar a criação do Escritório de Assuntos Internacionais do Município de Zapopan (Jalisco) que participa de diversas redes internacionais de governos locais: Centro Iberoamericano de Desenvolvimento Estratégico e Urbano (CIDEU), Cities for Mobility, Associação Internacional de Cidades Educadoras, Global Cities Indicators Facility, Sister Cities International, Mayor for Peace, ONU Habitat; e Rede de Cooperação Local Objetivos do Milênio para a América Latina e Caribe.³⁴

3.2 Participação em redes e organizações internacionais de governos locais

Um âmbito importante de atuação internacional de governos subnacionais e capaz de promover projetos de cooperação descentralizada entre estes atores é aquele da cooperação em redes e organizações internacionais de governos locais, motivo pelo qual nesta seção será analisada a participação dos estados e municípios mexicanos nesses mecanismos de cooperação internacional descentralizada.

A atuação dos governos subnacionais do México em tais instituições vem aumentando significativamente nos últimos, seguindo uma tendência global. A conformação de uma governança global multinível e o maior envolvimento de novos atores com questões internacionais - dentre eles os governos subnacionais - têm por consequência o estabelecimento de novos arranjos institucionais para lidar com os problemas emergentes dessa nova configuração global. No caso das redes de governos locais, Niederhafner (2012) explica que os governos subnacionais “having much in common concerning their basic obligations, they also share many problems. They all have to cope with the same global dynamics that cause concrete challenges like political and social modernization, demographic

³⁴Ibid.

change and aging populations, migration, climate change, pollution, unemployment, social deprivation, public security, as well as food, water and energy scarcity, to mention but a few". (NIEDERHAFNER, 2012, p. 6)

As redes de governos locais, como observa Niederhafner (2012), geralmente apresentam uma estrutura não-hierárquica e horizontal, portanto não dispõem de mecanismos de comando e controle de seus membros. Ademais, a participação nelas é um ato voluntário de seus membros - que geralmente são os mandatários superiores dos governos representados - e os custos de sua retirada são baixos. Portanto, o fato de os governos subnacionais demonstrarem interesse em participar dessas instituições significa que veem nelas uma potencial contribuição ao desenvolvimento de suas localidades, pois elas facilitam o intercâmbio de informação, a coordenação política e a ação coletiva entre seus membros.

Os governos subnacionais mexicanos participam das principais redes e organizações internacionais de governos locais em nível regional e global e são cada vez mais ativas nesse sentido. O Centro Iberoamericano de Desenvolvimento Estratégico Urbano (CIDEU), cujo objetivo principal é desenhar e administrar projetos para o desenvolvimento sustentável das cidades iberoamericanas por meio do planejamento estratégico, representa uma importante rede fomentadora do planejamento urbano das cidades mexicanas.³⁵ Somente em 2013, este Centro contribuiu para uma série de projetos, como o Plano de Mobilidade e o Plano de Valores Éticos, no campo da coesão social, da cidade de Culiacán, capital do estado de Sinaloa. Também assistiu a formulação do Modelo Integral de Intervenção do Centro Histórico de Puebla de Zaragoza, capital do estado de Puebla neste mesmo ano, além de auxiliar na elaboração do Segundo Plano Estratégico da Cidade de Durango, apenas para citar alguns exemplos.³⁶

O México participa também da organização internacional de governos subnacionais Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU)³⁷ e na associação de cidades e regiões metropolitanas com mais de um milhão de habitantes METROPOLIS³⁸, que opera como um

³⁵As cidades que participam do CIDEU são: Aguascalientes (Jalisco); Ciudad Valles (San Luis Potosí); Culiacán (Sinaloa); Durango; Ensenada (Baja Califórnia); Guadalajara (Jalisco); Mezquillo (Colima); Monterrey (Nuevo León); Mérida (Yucatán); Oaxaca (Oaxaca); Pachuca de Soto (Hidalgo); Parral (Chihuahua); Puebla de Zaragoza (Puebla); Salamanca (Guanajuato); San Luis Potosí; San Pedro Cholula (Puebla); San Pedro Garza García (Nuevo León); Santiago de Querétaro (Querétaro); Tijuana (Tijuana); e Zapopan (Jalisco)

³⁶Uma relação completa dos projetos em que houve participação do CIDEU está disponível no endereço: <<http://www.cideu.org/index.php?mod=objeto&act=verProyectos&page=6>> Acessado em 29/06/2014

³⁷O México está representando nessa organização por María Bárbara Botello, Presidente da Confederação Nacional de Municípios do México (CONAMM); por Miguel Ángel Mancera, Prefeito da Cidade do México D.F.; e por Eruviel Ávila Villegas, Governador do Estado do México.

³⁸Estão nela representados o Estado do México; Guadalajara; o Distrito Federal; Monterrey; e Puebla. Disponível em: <<http://www.metropolis.org/es/map>> Acessado em 14/04/2014

fórum internacional para explorar temas comuns de seus membros. Os membros desta última organização se reúnem trienalmente, tendo a Cidade do México sediada a edição de 1987, para discutir aspectos do desenvolvimento urbano, incluindo questões econômicas, sociais e de planejamento urbano, trabalhando em grupos temáticos. Criado pela METROPOLIS, o Fundo Mundial para o Desenvolvimento das Cidades (FMDV) é uma ONG, que permite que as autoridades locais emergentes e em desenvolvimento tenham acesso a recursos financeiros externos para desenvolver projetos de desenvolvimento urbano. Além disso, o Fundo acompanha e dá apoio ao longo de todo o projeto (desenho, desenvolvimento de capacidades, busca de financiamento) mediante assistência técnica e financeira. A Cidade do México é a sede do Escritório Regional do FMDV para a América Latina e o Estado do México foi membro fundador do Fundo.

Ademais, cidades, estados e associações de municípios mexicanos participam da Federação Latino-americana de Cidades, Municípios e Associações de Governos Locais (FLACMA)³⁹ e do Fórum de Autoridades Locais para a Inclusão Social e a Democracia Participativa, que tem como representante mexicano a Associação de Autoridades Locais do México (AALMAC). Além disso, estados e municípios mexicanos participam da rede Governos Locais para a Sustentabilidade, a qual oferece serviços de consultoria técnica, capacitação e apoio a governos locais na aplicação de esquemas de desenvolvimento sustentável⁴⁰, e da Organização de Cidades Patrimônio Mundial, que visa aperfeiçoar o modo de gestão de seus membros com relação às exigências atribuíveis à presença de sítios inscritos pela UNESCO na Lista do Patrimônio Mundial⁴¹. Há ainda as redes estadunidenses Cities for Mobility⁴², a International City-County Management Association (ICMA)⁴³ e a Sister Cities

³⁹Dela são participantes: a Associação de Autoridades Locais do México (AALMAC); a Federação Nacional de Municípios do México (FENAMM); o Governo do Estado de Tlaxcala; a Prefeitura de Acapulco; o Município de Texcoco; a Municipalidade Zacatecas; o Município de Pachuca; o Município de Puebla; o Governo do Estado de Chipas; o Governo da Cidade do México; e o Estado de Yucatán. Fonte: <http://www.flacma.com/index.php?option=com_content&view=article&id=69&Itemid=73>. Acessado em 14/04/2014

⁴⁰Cidades e governos estaduais participantes desta rede são: Cidade de Aguascalientes; Cidade Juárez; Cidade de La Paz; Cidade de Mexicali; Municipalidade de Culiacán; Municipalidade de Ecatepec de Morelos; Governo do Estado de Jalisco; León de los Aldama Municipalidade; Municipalidade de Medellín; Cidade do México; Municipalidade de Acapulco; Municipalidade de Centro; Municipalidade de Los Cabos; Municipalidade de Temixco; Municipalidade de Tlalnepantla de Baz; Municipalidade de Toluca de Lerdo; Municipalidade de Puebla; Governo do Estado de Puebla; Governo do Estado de Sonora; Governo do Estado de Veracruz; Zihuatanejo de Azueta Municipalidade.

⁴¹ Campeche; Guanajuato; Ciudad de México; Morelia; Oaxaca; Puebla; Querétaro; San Miguel de Allende; Tlaxcala; Xochimilco; e Zacatecas são membros dessa organização.

⁴²Tem como membros os municípios de Cozumel; o de Cuatitlan Izcalli; o de Culiacan; o de Guadalajara; o de León, Municipalidad; ; o de Othon P. Blanco (Chetumal); o de Pachuca; o de Querétaro; o de Tijuana; o de Zapopan, além dos governos dos estados de Toluca, Quintana Roo e do Distrito Federal.

⁴³ Em 2004 foi estabelecida a ICMA Latinoamérica, com sede em Guadalajara. A ICMA também possui uma afiliação com a Associação de Municípios do México. Os projetos no país são: Mexico Crime and Violence

International, que congrega os estados e municípios mexicanos com acordos de irmanamento com seus pares dos Estados Unidos, além da rede francesa Cités Unies France que estimula a CD entre os governos locais franceses e seus pares no México.

Tal como explicado no capítulo dois, um parceiro fundamental para a incorporação das práticas de CD na América Latina é a União Europeia. Visando implementar sua estratégia de difusão e transferência de práticas de CD para este continente, a União Europeia lançou o projeto URB-AL, em 1996. Este projeto teve três fases com seis anos de duração cada, tendo o URB-AL III, sua última fase, sido encerrado no ano de 2013. Este programa, como detalha Salomón (2008), presta suporte às iniciativas de CD dos governos municipais da UE e dos países latino-americanos por meio da formação de redes temáticas - sobre as principais políticas urbanas - por meio das quais os projetos são operacionalizados. Tais projetos eram sempre multilaterais e cofinanciados por seus participantes, que os propunham e gerenciavam, e pela Comissão Europeia. Ponce Adame (2008) classifica como baixa a participação dos municípios mexicanos no URB-AL, comparativamente a outros países latino-americanos⁴⁴, haja vista que somente doze cidades participaram do projeto e apenas três coordenaram projetos. A primeira cidade a coordenar um projeto foi Ciudad Victoria, em 2001, sobre o marco jurídico para o desenvolvimento urbano em parceria com a Federação Nacional de Municípios do México (FENAMM). O segundo e o terceiro foram coordenados pelas cidades de Guadalajara, em 2003, e Querétaro, respectivamente. No entanto nenhuma cidade mexicana coordenou uma rede temática do URB-AL.

Por outro lado, recentemente foi lançado pela Comissão Europeia, em cinco de outubro de 2013, o projeto Aliança de Autoridades Locais Latino-americanas para a Internacionalização e a Cooperação Descentralizada (AL-LAs) dando prosseguimento a esse tipo de rede de governos locais levado a cabo pela UE e os países latino-americanos. A Cidade do México está incumbida de coordenar uma rede de autoridades locais, acadêmicos, universidades e sócios europeus e latino-americanos que se dedicarão a impulsionar as práticas de CD. O projeto tem duração prevista de 30 meses e financiará – com um orçamento

Prevention Program ; Regional Credit Rating Improvement Program; Lagos de Moreno - Bullhead City, Tolleson, AZ, and Brea, CA (Resource Cities); San Juan de los Lagos - Bullhead City, Tolleson, AZ, and Brea, CA (Resource Cities); State of Jalisco - Arizona (Resource Cities); Sayula - Avondale, Gilbert, and Yuma, AZ (Resource Cities); Zapotlanejo - Scottsdale, AZ (Resource Cities); Ocotlan - Tempe, Chandler, Pinal County, AZ (Resource Cities); Zapotlan el Grande - Avondale, Gilbert, and Yuma, AZ (Resource Cities); e estão disponíveis no endereço <

⁴⁴ Os governos brasileiros participaram em todas as redes temáticas, coordenaram numerosos projetos e também duas redes temáticas: a Rede 9, sobre Financiamento Local e Orçamento Participativo (a cargo da Prefeitura de Porto Alegre) e a Rede 10, sobre Luta contra a pobreza urbana (a cargo da Prefeitura de São Paulo). (SALOMÓN, 2008, pg. 11)

de 1,47 milhões de euros – o desenho de estratégias de internacionalização de longo prazo das cidades participantes. A Coordenação Geral de Relações Internacionais, vinculada ao Executivo do Governo do Distrito Federal, será encarregada de liderar a rede constituída pelos governos de Quito (Equador), Lima (Peru), Medellín (Colômbia), Morón (Argentina), Belo Horizonte (Brasil) e Montevideú (Uruguai). O projeto ainda contará com a participação do Fundo Andaluz de Municípios para a Solidariedade Internacional (FAMSI) e a rede Cités Unies France (CUF), que possuem experiência na prática de internacionalização de governos locais.⁴⁵

3.3 Uma análise do conteúdo da CD das unidades federativas mexicanas: a os casos de Jalisco, Estado de México e Chiapas

Nas três sub-seções seguintes será analisado o conteúdo da CD, assim como os principais parceiros nesta matéria, de três estados - e de alguns de seus municípios - que contam com uma atividade internacional significativa. Para tanto, será feito uso principalmente dos Acordos Interinstitucionais assinados por essas unidades subnacionais disponíveis no já mencionado Registro de Acordos Interinstitucionais (RAII.s) da SRE.⁴⁶

3.3.1 Estado do México

O Estado do México apresenta-se como um dos estados mexicanos mais ativos internacionalmente. Além de possuir uma paradiplomacia ativa na esfera da promoção econômica, este estado tem procurado estimular a cooperação descentralizada por meio de seu Escritório de Relações Internacionais, a *Coordinadoría General de Asuntos Internacionales*. Este Escritório compreende as principais funções estabelecidas na já citada Guia para Criação de Escritórios de Relações Internacionais da SRE, dentre elas a atenção aos migrantes locais no exterior, a promoção comercial em coordenação com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, organizar a agenda internacional e as viagens do Governador ao exterior, além de

⁴⁵ MÉXICO, SRE, 2013. Disponível em: <<http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/gobiernos-locales>>. Acesso em 25/05/2014

⁴⁶ O endereço eletrônico do R.A.I.s da SRE está disponível em: <<http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/registro-de-acuerdos-interinstitucionales-r-a-i>>

coordenar a análise, gestão e assinatura de acordos estaduais (A.I.I.s) de cooperação internacional e oferecer apoio aos municípios que, neste sentido, o solicitem.⁴⁷

Ao analisar-se o Registro de Acordos Institucionais (R.A.A.I) do microsítio de governos locais da SRE, o Estado de México só fica atrás do estado de Jalisco e de Chiapas, que serão analisados na próxima seção, em número de A.I.I.s. Este estado apresenta uma grande variação quanto à natureza de suas contrapartes - envolvendo desde agências do Sistema das Nações Unidas, países de maior grau de desenvolvimento relativo, países sul-americanos, da América Central, assim como sócios privados (principalmente universidades) - assim como quanto ao conteúdo desses acordos. Com relação à proporção de A.I.I.s firmados por estados e por municípios, observa-se que 17 foram subscritos pelo governo estadual - 3 deles acordos de irmanamento (Prefeitura de Saitama, Japão; Província de Kyonggi, República da Coreia; e Província de Buenos Aires, Argentina) - e 30 foram assinados pelos governos municipais, sendo 26 deles acordos de cidades-irmãs.

Por parte do governo estadual, o Estado do México foi sede do lançamento do programa “Cidadania Ambiental Global”, do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), o qual busca integrar esforços de redes cidadãs, governos subnacionais, meios de comunicação e empresários com o fim de fortalecer a participação cidadã em problemas ambientais (SCHIAVON, 2006, p. 129). Chamam também a atenção acordos de cooperação técnica assinados recentemente com Honduras na área de segurança (2012), além de acordos com agências das Nações Unidas como a ONU-Habitat (2013) para o estabelecimento de estratégias de consolidação de cidades e assentamentos urbanos sustentáveis. Ademais, há o acordo assinado no ano de 2013 com a FAO para instrumentalizar o projeto “Cruzada Nacional contra a Fome” neste estado, tendo em vista que o governo central assinara Memorando de Entendimento com a mesma organização em abril do mesmo ano. Ainda no campo da CD, com o estado de Nevada foi assinado memorando de entendimento para intercâmbio de conhecimentos e boas práticas, leis, regulações e tecnologias nas áreas de educação, turismo, manufatura, agricultura, mineração, energia, saúde, economia comércio, investimento e qualquer outra área que as partes entrem de acordo.⁴⁸

⁴⁷O Endereço eletrônico da *Coordinadoría General de Asuntos Internacionales* do estado de Jalisco encontra-se em: < <http://qacontent.edomex.gob.mx/cai/AcercadelaCoordinacion/Funciones/index.htm>> Acesso em: 20/06/2014

⁴⁸ O acordo na íntegra está disponível em: <http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/images/stories/documentos_gobiernos/rai/mex/edomex37.pdf> Acesso em: 27/06/2014

Os A.I.I.s assinados pelos municípios desse estado por sua vez se destacam por serem todos, com a exceção do acordo entre Tlalnepantla e a ONU-HABITAT, acordos intergovernamentais abrangendo municípios de países de diferentes graus de desenvolvimento, o que demonstra a propensão dos municípios do Estado do México a atuar tanto como ofertantes, receptores e sócios em iniciativas de CD. Há acordos assinados com municípios de países da América central, como Costa Rica (principalmente sobre turismo e cultura), Cuba (educação, cultura, saúde, desenvolvimento social, desenvolvimento urbano), Guatemala (intercâmbio de informação e apoio tecnológico entre os governos), República Dominicana (desenvolvimento institucional), assim como com países andinos tais qual o Chile, o Perú e o Equador, além de acordos com municípios da China, Coreia e Japão. Municípios estadunidenses e espanhóis também possuem acordos com cidades do Estado do México. Um detalhe é que nenhum desses acordos foi firmado pela capital do Estado, a Cidade do México.

A análise dos A.I.I.s dá indícios do que já fora abordado nas seções anteriores: de que o Estado do México e seus municípios - além de ativos em redes internacionais de governos locais e do fato que o governador deste estado encabeçou a assinatura do acordo de vinculação entre a SRE e a AMAIE - atuam em uma pluralidade de modalidades de CD, com diferentes estados e municípios de países com diferentes graus de desenvolvimento, tanto como receptor como ofertante de cooperação.

3.3.2 Jalisco

O Estado de Jalisco foi um dos estados pioneiros em termos de estratégias de internacionalização. Com a chegada de um candidato da oposição ao cargo de governador do estado foi criada a Direção de Assuntos Internacionais em 1997, o primeiro Escritório de RIs em nível estadual, diretamente vinculado ao executivo daquele estado. Isso ocorreu de forma autônoma, antes, portanto, do início do esforço por parte do governo central em estimular esse tipo de prática, porquanto a criação da Direção Geral de Enlace Federal e Estatal (DGEFE) da SRE só viria a ocorrer em 2001. (PACHECO; TORRE MORALES; BASTIDA; e FIERRA RUELAS, 2011)

Como destaca Moreno (2008), em um primeiro momento as atividades externas dessa unidade subnacional estavam voltadas a áreas da paradiplomacia como a promoção econômica, turística, vinculação com migrantes no exterior e cooperação acadêmica e educativa. Mais recentemente o estado passou a priorizar também atividades de cooperação descentralizada, como o aproveitamento da cooperação internacional para o desenvolvimento

institucional, promoção dos setores agroindustriais e de eletrônica, assim como estimulou a assinatura de A.I.I.s.

As experiências mais exitosas, segundo o Documento estratégico de Cooperação Descentralizada (2009) do Governo de Jalisco, são aquelas com Províncias do Canadá, como a de Alberta, e o estado de Washington, nos EUA. Outros acordos de irmanamento, porém, não obtiveram o mesmo dinamismo, razão pela qual foi criado o Conselho de Estados Irmãos de Jalisco, que conta com a participação de atores da sociedade civil e da iniciativa privada para assessorar e consultar as entidades do governo com o intuito de dar efetividade aos acordos de irmanamento firmados. (LARA PACHECO; TORRE MORALES; BASTIDA; e FIERRA RUELAS, 2011)

Analisando-se o conteúdo dos A.I.I.s assinados pelos estados e municípios de Jalisco no R.A.I.I.s da SRE, observa-se que se trata da unidade federativa mexicana que mais firmou A.I.I.s, totalizando 136 acordos. Destes, 92 foram firmados pelo governo do estado (8 deles de irmanamento) e 44 pelos governos municipais (dos quais 33 são irmanamentos. Com a exceção do acordo com a ONU-HABITAT, com o fim de implementar os projetos um “Modelo de Desenvolvimento Metropolitano para uma Guadalajara mais próspera” e “Estratégia Integral para uma proposta de Mobilidade Urbana Sustentável e de acessibilidade na área metropolitana de Guadalajara”, ademais de um acordo com o Comitê de Regiões da União Europeia de 2003 estabelecendo um projeto piloto para o compartilhamento de experiências de integração regional com vistas a promover a cooperação regional, os acordos estaduais tratam essencialmente da promoção econômica ou são acordos na área de educação com centros de pesquisas e universidades. Além disso, a grande maioria dos acordos tem como contrapartes estados e províncias norte-americanas e canadenses.

Os municípios parecem seguir a mesma tendência pois, com as notáveis exceções do acordo firmado com Porto Alegre (Rio Grande do Sul), assinado em 2010, sobre o qual não há indícios de implementação e cujas áreas de cooperação são a participação social, os serviços públicos e a segurança pública, além de um acordo com a ONU-HABITAT para a realização de um estudo sobre o impacto da delinquência na competitividade econômica urbana no Município de Zapopan, a grande maioria dos acordos também versa sobre a promoção econômica com municípios estadunidenses e canadenses. Não se pode desprezar, contudo, a presença de acordos firmados com cidades chinesas, japonesas, espanholas e chilenas.

Um fator que pode explicar essa excessiva concentração na promoção da paradiplomacia econômica em Jalisco é o fato de não se tratar de um Estado da fronteira norte, nem pertencer ao centro econômico do país que conta com vantagens comparativas em termos

de infraestrutura e serviços, como é o caso do Estado do México. Portanto, não conta com as vantagens comparativas geográficas de estados como Nuevo León, nem com as vantagens comparativas de centros econômicos maiores como o Estado do México. Como consequência, esse estado parece concentrar seus recursos escassos para objetivos de promoção econômica a fim de competir pela atração de investimentos estrangeiros e promover seus produtos no exterior, além de promover suas vantagens turísticas. Outro fator apontado por Lara Pacheco, Torre Morales, Bastida e Fierra Ruelas (2011) é a baixa participação da sociedade civil nas atividades internacionais do estado, embora tenha-se criado como mencionado, o Conselho de Estados irmãos de Jalisco.

3.3.3 Chiapas

Um caso particular de estado com importante presença internacional, porém que não pode ser explicado em termos dos principais determinantes apontados até aqui, como o fato de ser um estado com alta capacidade de arrecadação fiscal, tampouco um estado da fronteira norte mexicana, é o do estado de Chiapas. Schiavon (2006; 2012) afirma que um fator importante para explicar o ativismo internacional de Chiapas é a visibilidade internacional alcançada por este estado a partir do levantamento armado do Movimento Zapatista de 1994.

O governo estadual aproveitou tal projeção internacional proporcionada pelo movimento para criar em 2001 a criação do seu Escritório de RIs, a *Coordinación de Relaciones Internacionales*, vinculada diretamente ao executivo estadual. Este Escritório apresenta, como nota aquele autor, umas das estruturas de RIs mais sofisticadas do México, ao assemelhar-se com a estrutura da SRE com áreas encarregadas de estabelecer relações com diversas regiões do mundo, uma que se ocupa de organismos internacionais e outras para temas específicos de cooperação. Como resultado o governo de Chiapas já em 2003, mantinha relações com 43 países dos cinco continentes, assim como com diversos organismos internacionais das Nações Unidas, com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização dos Estados Americanos (OEA), o PNUD, a UNESCO, ademais de Instituições como a Fundação Ebert, Médicos sem Fronteiras e agências bilaterais de desenvolvimento. No ano seguinte, em 2004, o estado conseguiu assinar um convênio de financiamento com a UE para reforçar o combate à pobreza e conservar a selva lacandona. (SCHIAVON, 2004; 2006; 2012)

Atualmente, Chiapas é um dos estados mais ativos do México no que concerne à atração de projetos de CD. Estes, a partir da análise dos A.I.I.s do R.A.I.I.s da SRE são em

grande parte firmados pelo governo estadual (67 de um total de 75 acordos) com organismos das Nações Unidas. Dentre eles há acordos com o PNUD para a gestão de sistemas de água e saneamento (2009); para a promoção da perspectiva de gênero em um enfoque transversal (2009); para proteção do meio ambiente (2012); e para a prevenção de desastres naturais (2011). Também há projetos na área de segurança alimentar e nutricional com a FAO (2010), na área educacional com a UNICEF (2008 e 2013), no campo da migração, com a Organização das Nações Unidas para as Migrações (2013), no tema dos refugiados com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (2013) e no tocante ao problema das drogas, tendo assinado um acordo com o Escritório das Nações Unidas para contra a Droga e a Violência (2010).

Os oito acordos de irmanamento municipais foram assinados especialmente com a Guatemala, somando 5 acordos envolvendo temas de CD como o desenvolvimento institucional municipal, de recursos humanos, além de atividades de promoção econômica, turística e cultural. Há também um acordo assinado com a cidade de Hanamaki, do Japão (2013), Cuellar, na Espanha (2013) e com a cidade de Dongying, da China (2011).

Percebe-se, pela análise dos A.I.I.s registrados pelo estado de Chiapas, que não há um acordo sequer firmado com os EUA, diferentemente do que ocorre no caso dos outros dois estados analisados acima, de maior grau de desenvolvimento econômico relativo. Uma possível resposta para essa ausência de vínculos bilaterais seria a de que os EUA são, em termos financeiros, os maiores contribuintes das agências do Sistema das Nações Unidas. Porém, é sabido que em 2011, em razão da UNESCO haver admitido a Palestina como membro na organização, aquele país interrompeu sua ajuda financeira a esta instituição – que representa 22% do orçamento da UNESCO -, o que afeta territórios que dependem desse tipo de organismo internacional para empreender políticas locais de desenvolvimento.⁴⁹

⁴⁹LYNCH, Colum. UNESCO votes to admit Palestine; US cuts off funding. The Washington Post. 31 de outubro, 2011. Disponível em: < http://www.washingtonpost.com/world/national-security/unesco-votes-to-admit-palestine-over-us-objections/2011/10/31/gIQAMleYZM_story.html>

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurou-se demonstrar, no decorrer deste trabalho, como os governos subnacionais, especificamente os do México, vêm desempenhando suas atividades internacionais em um contexto internacional que sofreu modificações importantes com o advento da globalização e o aumentando da interdependência entre países. Procurou-se indicar como estes dois fenômenos flexibilizaram as fronteiras nacionais fazendo com que novos atores, dentre eles os governos subnacionais, fossem incorporados aos processos de decisão política em temas anteriormente considerados de competência exclusiva dos governos centrais no trato de suas políticas externas. Considerando a atuação crescente dos governos subnacionais em assuntos internacionais, estimulados por processos internos de descentralização política, juntamente com a percepção crescente por parte destes atores da necessidade e das vantagens de se internacionalizarem em um ambiente globalizado, defendeu-se que se caminha rumo à conformação de uma governança global multinível.

No capítulo I, indicou-se como a globalização, ao gerar aquilo que Rosenau (1990) chama de dinâmicas localizantes e dinâmicas globalizantes, reforça o papel do território e ao mesmo tempo internacionaliza temas antes considerados da agenda interna dos Estados. Isso tem como efeito um maior envolvimento dos atores subnacionais em assuntos internacionais, por meio de sua paradiplomacia, conceito que foi abordado em suas diferentes dimensões no mesmo capítulo. Recorreu-se à literatura sobre o tema para indicar que uma das dimensões da paradiplomacia dos governos subnacionais é aquela que trata da cooperação para o desenvolvimento: a cooperação descentralizada. Defendeu-se a ideia de que a CD configura uma instituição internacional, porquanto faz parte de um conglomerado de ideias, princípios, normas e arranjos institucionais criados a partir de um consenso intersubjetivo em nível global, que tem na União Europeia uma importante promotora. Por fim, neste capítulo, apontou-se como esta organização internacional supranacional incentivou a transferência de suas políticas de CD para países do Sul e quais os impactos desse fenômeno para a democracia, ao reforçar o vínculo dos governos subnacionais com seus cidadãos no trato de questões internacionais.

No capítulo dois, tratou-se de introduzir alguns determinantes do desenvolvimento das atividades internacionais dos governos subnacionais mexicanos, assim como o contexto jurídico -institucional que regula as atividades internacionais destes atores. Viu-se como o governo central mexicano tentou adaptar sua legislação nacional existente a essa nova

realidade de ativismo internacional dos governos subnacionais, através de instrumentos jurídicos como a Lei de Celebração de Tratados de 1992, a Lei de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento de 2011, além do esforço de coordenação intergovernamental mediado principalmente pela SRE, assim como outros órgãos do governo federal como o INAFED. Essa coordenação intergovernamental caracteriza-se por ser essencialmente entre os níveis federal e estadual de governo - por meio de instituições como a CONAGO, o Fórum Nacional de Assuntos Internacionais de Governos Locais e a AMAIE -, embora o PROMECIHD tenha como missão estimular a participação cidadã (Comitês de Cidades-Irmãs) e dos municípios em assuntos de CD.

Abordou-se também, o posicionamento mexicano no debate sobre a arquitetura do sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento. Viu-se que o México desempenha um papel importante na tentativa de construção desse consenso intersubjetivo global em torno do tema da cooperação internacional ao desenvolvimento (CID). Por meio de sua participação em organismos internacionais como o CAD, da OCDE e de seu papel no G-20, o México procura impulsionar um debate desde dentro desses organismos, devido à sua condição de doador emergente, que possui novas responsabilidades, mas que ainda sofre com desafios no que respeita o seu desenvolvimento interno. Por isso, indicou-se como o México vem trabalhando com países desenvolvidos para o reconhecimento do potencial da cooperação sul-sul e da criação de sinergias deste tipo de cooperação com a cooperação Norte-sul, mediante esquemas de cooperação trilateral por exemplo. Por fim, dentro desse contexto de institucionalização e consolidação de uma política de Estado em matéria de CID, foram apresentadas iniciativas de CD por parte de estados e municípios mexicanos em diversas modalidades, tanto como ofertante, receptor ou sócio, com diversos atores (agências bilaterais e multilaterais de CID, governos subnacionais e inclusive ONGs), demonstrando o potencial que essas modalidades representam em um contexto de revalorização dos aspectos territoriais do desenvolvimento.

No último capítulo, procurou-se analisar o estado atual da cooperação descentralizada no México, a fim de analisar os avanços nessa área incentivados pelo governo central, tendo o PROMECIHD sido um marco importante para tal fim. Percebeu-se que o objetivo de aperfeiçoar a institucionalização das práticas de cooperação descentralizada dos governos subnacionais, por meio da criação de escritórios de RIs, tem logrado êxito, embora os municípios tenham apresentado resultados menos expressivos que os dos estados. No entanto, no que concerne a participação em redes internacionais de governos locais,

constatou-se que os municípios mexicanos são cada vez mais atuantes, inclusive tendo a Cidade do México como coordenadora do Projeto AL-LAS recentemente.

Por fim, analisando o conteúdo da cooperação descentralizada em três estados da federação que são ativos internacionalmente, embora apresentem características distintas, notou-se a variedade do conteúdo da CD e dos parceiros desses estados. Jalisco, um estado pioneiro na prática paradiplomática, parece ainda priorizar assuntos econômicos a fim de aumentar sua competitividade. O Estado de México, por sua vez, em boa medida devido ao seu trabalho junto a agências de CID de países como o Japão e a Alemanha, tem-se tornado referência em âmbito nacional no que se refere à prática da cooperação descentralizada de seus estados e municípios, atuando tanto como ofertante, como receptor com países de diferentes graus de desenvolvimento. Chiapas, por sua vez, é um caso bastante particular, que aproveitou a visibilidade internacional alcançada com o movimento zapatista para impulsionar suas atividades de CD, principalmente com organismos das Nações Unidas. Ao mesmo tempo, tem acordos recentes assinados com países de menor grau de desenvolvimento, como a Guatemala, que podem se beneficiar do aprendizado obtido pelo estado de Chiapas em suas atividades de CD com agências do sistema das Nações Unidas.

Pode-se depreender, portanto, por meio dessa análise, que o México, país em que as políticas de CD são resultado de um processo de transferência externa, a exemplo de outros países latino-americanos, o governo central adota uma estratégia de estímulo dessa prática no sentido de cima para baixo (*top-down*). Ao mesmo tempo promove a coordenação com outros níveis de governo, principalmente o estadual, por haverem os governos estaduais logrado um maior avanço na institucionalização de suas estruturas de relações internacionais. Assim mesmo, sob o marco da consolidação de sua política de cooperação ao desenvolvimento - um dos objetivos de política externa a partir da reforma do artigo 89 da Constituição -, segue tendo um caráter centralista mesmo após a adoção da LCID de 2011. Os atores subnacionais parecem continuar sendo sujeitos passivos da política do governo central em termos de CID, embora os avanços institucionais que a Lei deve proporcionar visem melhorar a transparência, rendição de contas (SIMEXCID) e uma maior institucionalização (PNCID) das atividades de CID no México. Mesmo assim, os governos subnacionais mexicanos são cada vez mais atuantes internacionalmente, dentro das limitações legais a que estão submetidos, empreendendo atividades de CD que se alinham às novas tendências de horizontalidade e valorização dos aspectos territoriais da nova arquitetura do sistema internacional de CID, como visto. Isso tem um potencial fortalecedor da democracia em nível local e de uma

governança multinível em nível global, objetivos afins às necessidades reais daqueles que são o principal objeto das políticas de CID: os cidadãos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALGER, C. F.. The future of democracy and global governance depends on widespread public knowledge about local links to the world. **Cities**, v. 16, n. 3, p. 195–206. Columbus: Elsevier Science Ltd., 1999

ARÁMBULA, A. Las relaciones internacionales de las autoridades locales: actores subestatales en las relaciones internacionales. **Subdirección de Política Exterior, Congreso de la Unión**. Ciudad de México, 2008

ARELLANES JIMÉNEZ, P. E.. El federalismo y municipio contemporáneo en las relaciones internacionales: el caso mexicano. **Argentina Global 18**, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Buenos Aires, jan.-jul. 2008. Disponível em: <<http://paradiplomacia.org/upload/downloads/f88b7bf0c05cadcb9d155b5d39d3369fparadipl-mexico.pdf>> Acesso em: 22/05/2014

BARBA, A. Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Internacional Descentralizada (PROMEHCID): la diplomacia federativa en acción. **Manual Operativo para Internacionalizar un gobierno local en México**. Ciudad de México, SRE, 2009. Disponível em: <<http://paradiplomacia.org/upload/downloads/c764d2e550fe8d355afbc2c1f1dca98cmanualpromehcid.pdf>>. Acesso em: 22/04/2014

BULL, H. **The anarchical society: a study of order in world politics**. London: MacMillan, 1977

BRACHO, G. e GARCÍA-LOPEZ, A. México y el CAD de la OCDE: una relación en construcción. **Revista Española de Desarrollo y Cooperación**, n. 28, p. 67-79, 2011

BRANCO, Álvaro Chagas Castelo. A paradiplomacia como forma de inserção internacional de unidades subnacionais. **PRISMAS**. Brasília, v.4, n.1, p x-y, jan./jul. 2007

CRIEKEMANS, D.. Are the boundaries between paradiplomacy and diplomacy watering down? Preliminary findings and hypotheses from a comparative study of some regions with legislative power and small states. **University of Antwerp & Flemish Centre for International Policy**, Bélgica, 2008

DÍAZ ABRAHAM, L. El nuevo marco jurídico e institucional de la cooperación internacional mexicana: Nuevas condiciones para la cooperación descentralizada pública en el país? **Trabajos de Investigación en Paradiplomacia**, v. 3, ago. 2012. Disponível em: <<http://issuu.com/equipoparadiplomacia/docs/tip3>> Acesso em: 24/05/2014

DUCHACEK, I. D.; LATOUCHE, D.; e STEVENSON, G. **Perforated Sovereignties and International Relations: Trans-Sovereign Contacts and Subnational Governments**. Westport: Greenwood Press, 1988

GONZÁLEZ URESTI, L. A.. Nuevo León: una propuesta paradiplomática. In: **ZEDAOU, Zidane. Teoría y práctica de la paradiplomacia**. Monterrey: Instituto Tecnológico de Monterrey p. 195-233, 2012

HOURCADE, O. I.. Concepto y alcance de la cooperación descentralizada. **Trabajos de Investigación en Paradiplomacia**, v. 1, p. 44-62. 2011. Disponível em: <http://issuu.com/equipoparadiplomacia/docs/tip_1>. Acesso em: 18/04/2014

KEOHANE, R. O.. International Institutions: two approaches. **International Studies Quarterly**, 1988. p. 379-396

LARA PACHECO, R. F.; TORRE MORALES, G. A.; ECHAVE BASTIDAS, C.; e FIERRO RUELAS, J. D.. Veinte años de proyección internacional en Jalisco. **Trabajos de Investigación en Paradiplomacia**, v. 1, p. 134-153, 2011. Disponível em: <http://issuu.com/equipoparadiplomacia/docs/tip_1>. Acesso em: 18/04/2014.

LECOURS, André. Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World. **Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'**, 2008. Disponível em:<<http://paradiplomacia.org/upload/downloads/29f3b5b54896fc0ddf051d438b65f839plecours.pdf>> Acesso em: 17/04/2014

LUNA PONT, M.. Las relaciones internacionales subnacionales desde la teoría de las relaciones internacionales. **Trabajos de Investigación en Paradiplomacia**, v. 1, p. 65- 83, 2011. Disponível em: <http://issuu.com/equipoparadiplomacia/docs/tip_1>. Acesso em: 20/04/2014

MARTÍN LOPEZ, M. A. e ODDONE, N. (org). **Las ciudades y los Poderes Locales en las Relaciones Internacionales Contemporáneas**. Granada, 2010. Disponível em: <<http://paradiplomacia.org/upload/downloads/6b6df58a7192ccb2bfadda912d4ea7d0lasciudadesylospoderslocalesenlasrelacionesinternacionales.pdf>>. Acesso em: 25/05/2014

NIEDERHAFNER, P. S.. Functions of transnational city networks in Europe and Asia: Same same but different. In: **IPSA 12th World Congress**, 2012, Madrid. Disponível em: <http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_15787.pdf>. Acesso em: 27/03/2014

MAGONE, J. M.. Paradiplomacy Revisited: The structure of opportunities of global governance and regional actors. **DRAFT**. 2006. Disponível em: <<http://paradiplomacia.org/upload/downloads/66fc7ecc666b857d415ee890307ab79cjosemagonefinal.pdf>>. Acesso em 25/04/2014

MENDES DA SILVA, Anna C. P.. Captação de Recursos Externos por Unidades Subnacionais no Brasil pós-Constituição Federal de 1988. **Trabalho de monografia**. PUC Rio, Rio de Janeiro, 2008.

MORENO, R. La Vinculación internacional del gobierno de Jalisco" in DÁVILA, C.; SCHIAVON, J.; e VELÀZQUEZ, R. F.. **Diplomacia local: las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas**. Ciudad de México: UNAM, p. 205-246, 2008

NYE, J.; KEOHANE, R. **Power and interdependence**. New York: Longman, 3 ed., 2001.

PONCE ADAME, E. Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales. **Trabajos de Investigación em Paradiplomacia**. v. 1, p. 10-42, 2011

PONCE ADAME, E. Cooperación Internacional para el desarrollo local en México. **Grupo de trabajo**, 2008. Disponível em: <
http://paradiplomacia.org/upload/downloads/36aff7acd848c692b615fc4d733ec69bcponce_libromora.pdf> Acesso em: 17/04/2014

PRADO LALLANDE, J. P.. La gobernabilidad de la cooperación internacional para el desarrollo de México. **Revista Española de Desarrollo y Cooperación**, v. 28, p. 53-65, 2011.

ROSENAU, James. **Turbulence in world politics: a theory of change and continuity**. Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1990

SALOMÓN, Mónica. Em que medida é possível integrar a Cooperação Descentralizada na dimensão Sul-Sul da política externa brasileira? **Mural Internacional**, v. 3, p. 09-15, 2012

SALOMÓN, Mónica. Exporting and Importing European model(s) to the South: Subnational International Cooperation arrangements in Latin America. **In: International Studies Association 53rd Convention**, San Diego, 2012, p. 1-20

SALOMÓN, Mónica. Los estados y municipios brasileños como actores de la cooperación internacional. **Revista Española de Desarrollo y Cooperación**, v. 22, p. 145-159, 2008

SALOMÓN, M.; NUNES, C.. A Ação Externa dos Governos Subnacionais no Brasil: Os Casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um Estudo Comparativo de Dois Tipos de Atores Mistos. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 29, n.1, p. 99-147, jan./jul. 2007

SCHIAVON, Jorge. La política externa de las entidades federativas mexicanas: un estudio comparativo con seis federaciones. **Integración & comercio**, v. 21, p. 109-138, 2004. Disponível em: <
http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_comercio/e_INTAL_IYC_21_2004_Schiavon.n.pdf>. Acesso em: 22/04/2014

SCHIAVON, Jorge. La proyección internacional de las entidades federativas : México ante el mundo. Instituto Matías Romero, Secretaria de Relaciones Exteriores, México: **Cuadernos de Política Internacional**, 2006. Disponível em: <
<http://paradiplomacia.org/upload/downloads/c778d3edaf81da64e1bd9db114bd410eschiavon2.pdf>>. Acesso em: 20/04/2014

SERNA DE LA GRZA, J. M.. **El poder de celebrar tratados internacionales y la división de competencias del sistema federal mexicano**. mai. 2008. Disponível em: <
<http://paradiplomacia.org/upload/downloads/9557bda7c7496aaaf848adabec3b7acpaper-federalismoyparadiplomaciamexico.pdf>> Acesso em 26/05/2014

SOLDATOS, Panayotis. An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-Policy Actors. In: MICHELMANN, H. J. e SOLDATOS, P.. **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. New York: Press Oxford University Press, p. 35- 51, 1990

TRIPP, J. O.; VEGA, B.. Asociaciones complementarias: base para el futuro de la cooperación Sur-Sur y triangular en México. **Revista Española de Desarrollo y Cooperación**, , v. 28, p. 29-42, 2011

USCANGA, Carlos. La cooperación triangular México-Japón. **Revista Española de Desarrollo y Cooperación**, , v. 28, p. 83-93, 2011

VELÀZQUEZ FLORES, R.; SCHIAVON, J.. La cooperación internacional descentralizada para el desarrollo en México. **Revista Española de Desarrollo y Cooperación**, v. 28, p. 107-122, 2011

VELÀZQUEZ FLORES, R.; SCHIAVON, J.. Los tres niveles de análisis y las relaciones internacionales de los gobiernos locales de México. In ZERAOUI, Zidane (org). **Teoría y práctica de la paradiplomacia**. Puebla: Montiel & Soriano, ed. 1, p. 171-193, 2013

VILLARUEL, D. **Paradiplomacia: la actividad internacional del gobierno del estado de Jalisco**. Guadalajara: CUNORTE-UDEG, 2010

WENDT, Alexander. Anarchy is what states makes of it: the social construction of power politics. **International Organization**, v. 46, n. 2, p. 391-425, 1992

DOCUMENTOS OFICIAIS

MÉXICO. **Constitución de los Estados Unidos Mexicanos**, 1917. Disponible em: <<http://www.constitucion1917.gob.mx/contenido/pdf/Libros/const1917/>>. Acceso em: 26/05/2014

MÉXICO. **Ley de Cooperación Internacional para el desarrollo**. Disponible em: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCID.pdf>>. Acceso em: 23/05/2014