

# LA PARADIPLOMACIA Y LA GESTIÓN DE LA AMAZONIA EN EL FEDERALISMO BRASILEÑO

**Eliana Maria de Souza Franco Teixeira<sup>1</sup>**

Universidade Federal do Pará (UFPA)

**Patrícia Kristiana Blagitz Cichovski<sup>2</sup>**

Centro Universitário Metropolitano da Amazônia (UNIFAMAZ)

## RESUMEN

Brasil ha pasado por una redefinición de criterios para utilización de recursos del Fondo Amazonia, lo que ha llevado a los Estados extranjeros donantes a bloquear la transferencia de recursos a ese Fondo. Eso generó una serie de especulaciones y dificultades económicas para los gobiernos estatales amazónicos, así como un malestar entre los Estados occidentales respecto al desarrollo sostenible. Con ello, la investigación busca contestar al siguiente problema: ¿cuál camino pueden tomar los Estados miembros que conforman la Amazonia Legal, considerando el federalismo brasileño, para mantener las inversiones y la gestión destinadas a mitigar la deforestación y la degradación ilegal, el desarrollo sostenible y la seguridad en esos distritos territoriales? Por lo tanto, el objetivo de este artículo es promover una relectura del federalismo brasileño, comprobando las posibilidades de acción internacional de los gobiernos de los estados de Amazonia para mantener las inversiones extranjeras para la preservación, la seguridad y el desarrollo sostenible de la Amazonia Legal brasileña. La metodología utilizada fue la hipotética-deductiva, ya que el interrogatorio tuvo como hipótesis la respuesta que se ratificó, es decir, que los Estados miembros de la Amazonia pueden practicar la paradiplomacia por intermedio del Consorcio de la Amazonia Legal. Los interrogantes sobre este resultado se disiparán cuando se mejore la Constitución mediante el reconocimiento expreso de la paradiplomacia.

<sup>1</sup> Doctora en Derecho por la UFPA. Maestría en Derecho Constitucional de la Universidade da Amazônia (UNAMA). Bachiller en Derecho de la UNAMA. Profesora de Derecho en la UFPA. Profesora del Programa de Maestría en Gestión Pública del Núcleo de Estudios Superiores Amazónicos – NAEA/UFPA. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7979-2404> / e-mail: [eliana.f.t@hotmail.com](mailto:eliana.f.t@hotmail.com)

<sup>2</sup> Doctora en Derecho por la Pontificia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Master en Derecho por la PUC-SP. Bachiller en Derecho de la UFPA. Profesora de Derecho en la UNIFAMAZ. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1499-5905> / e-mail: [p-blagitz@uol.com.br](mailto:p-blagitz@uol.com.br)

**Palabras clave:** consorcio; federalismo; bosque amazónico; medio ambiente; paradiplomacia.

*PARADIPLOMACY AND THE MANAGEMENT OF THE AMAZON  
IN BRAZILIAN FEDERALISM*

*ABSTRACT*

*Brazil went through a redefinition of criteria for the use of resources from the Amazon Fund, leading donor foreign states to block the transfer of resources to that Fund. This generated a series of speculations and economic embarrassments for Amazonian state governments, as well as a malaise among Western states, with regard to sustainable development. Therewith, the research seeks to answer the following problem: what path can the Member States that make up the Legal Amazon take, considering Brazilian federalism, to keep investments and management focused on mitigating illegal deforestation and degradation, the sustainable development and the security in those territorial circumscriptions? Thus, the objective of this article is to promote a reinterpretation of Brazilian federalism, checking the possibilities of international action by Amazonian state governments to maintain foreign investments for the purposes of preservation, security and sustainable development of the Brazilian Legal Amazon. The methodology used was hypothetical-deductive, because the questioning had as hypothesis the answer that was ratified. In other words, the Amazonian member states can practice paradiplomacy through the Legal Amazon Consortium. Questions about this result will be dispelled when the Constitution is improved by the express recognition of paradiplomacy.*

**Keywords:** *Amazon rainforest; consortium; environment; federalism; paradiplomacy.*

## INTRODUCCIÓN

La Constitución brasileña de 1988, influida por la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente de 1972 en Estocolmo, fue la primera Constitución brasileña que dedicó un capítulo exclusivo a la protección del medio ambiente, aunque ya existía una legislación infraconstitucional sobre la política nacional en materia de medio ambiente (Ley n. 6.938/81). El medio ambiente se elevó al nivel de un derecho social fundamental, se difundió asegurado a la colectividad en su conjunto y se ha orientado por los principios del art. 225 de la Constitución Republicana de 1988 que ha conferido imperativo a los valores proclamados en esa Declaración.

Durante las tres décadas de la Constitución brasileña de 1988, la legislación ambiental integradora fue solidificada por leyes como la Ley de Crímenes Ambientales (Ley n. 9.605/98), la Ley de Política Nacional de Residuos Sólidos y el Nuevo Código Forestal. Además, en el plan internacional, la República Brasileña se ha adherido a los compromisos internacionales en favor del medio ambiente.

La Constitución de 1988 dio continuidad en el proceso constitucional histórico brasileño a la consagración solemne del principio federativo, imprimiendo en su sistema características tradicionales del Estado federal, como: la indisolubilidad del pacto federativo, la autonomía de las entidades federativas, la división de competencias y los ingresos, el poder de autoconstitución de los Estados miembros, la representación de los Estados miembros en el Poder Legislativo Federal a través del Senado Federal, además de los mecanismos de control del Pacto Federal, como la disposición de la intervención federal y el control de constitucionalidad.

Pese a que las características indicadas, se han avanzado poco en la consolidación del principio de organización política federal, debido principalmente a las prácticas históricas de Brasil de dominar la unión federal y a la dependencia económica de los Estados miembros de los subsidios federales.

Brasil posee constitución y legislación ambiental sólidas, un federalismo débil y un cambio de paradigma en las políticas de preservación del medio ambiente que ha surgido a nivel internacional, a partir del aumento de la deforestación y la degradación de los bosques, así como la propuesta de nuevos criterios para el uso de los recursos del Fondo Amazonia. Teniendo esto en cuenta, esta investigación pretende contestar a la siguiente

pregunta: ¿qué camino pueden tomar los Estados miembros que conforman la Amazonia Legal, considerando el federalismo brasileño, para mantener las inversiones y la gestión destinadas a mitigar la deforestación y la degradación ilegal, el desarrollo sostenible y la seguridad en aquellas circunscripciones territoriales? La hipótesis es que la paradiplomacia permite que los Estados miembros de la Amazonia trasciendan las políticas federales, manteniendo el compromiso de la preservación del bosque sin perjuicio al pacto federal.

Por lo tanto, el objetivo de este artículo es promover una relectura del federalismo brasileño, comprobando las posibilidades de acción internacional de los gobiernos de los estados de la Amazonia para mantener las inversiones extranjeras para la preservación, la seguridad y el desarrollo sostenible de la Amazonia Legal brasileña.

Considerando los estudios de Marconi y Lakatos (2003), el método de investigación adoptado será el hipotético-deductivo, porque parte de un problema al que se ofrece una respuesta provisional, y luego se critica y verifica si la respuesta se sostiene, en el intento de eliminar el error. Así, el desarrollo de la investigación se basará en la Constitución Republicana de 1988, las decisiones internacionales y nacionales sobre la suspensión de la inversión extranjera en el Fondo Amazónico por parte de Alemania y Noruega, y luego se agudizará la percepción para las leyes y decisiones políticas dentro del estado miembro de Pará, de acuerdo con los demás Estados miembros que conforman la Amazonia Legal brasileña.

El artículo es producto de un estudio realizado en el ámbito del Proyecto de Investigación “Del Consorcio Amazonia Legal: la acción de los estados de Pará y Amapá”, aprobado en un Edicto del Programa Institucional de Becas de Iniciación Científica (PIBIC) n. 10/2020, de la Universidade Federal de Pará.

## **1 DEL FEDERALISMO BRASILEÑO EN LA CONSTITUCIÓN REPUBLICANA DE 1988**

La forma del Estado federal fue adoptada en Brasil con ocasión de la Constitución republicana de 1891, en la que se disolvieron las formas de gobierno y de Estado, cambiando la Monarquía por la República y el Estado Unitario por el Estado federal. En ese momento, los Estados Unidos de América eran el modelo de federalismo a seguir con un elemento de concretización diferenciado, porque, si bien el federalismo surgió en dicho

Estado para hacer más firme la Unión de Estados miembros<sup>3</sup>, aquí el cambio vino a dar más autonomía a las divisiones administrativas existentes, pero que no demostraron consistencia administrativa como en los Estados Unidos de América, donde las antiguas divisiones confederadas tenían soberanía y debían reducir su poder – ya aquí la búsqueda era por verdadera autonomía administrativa y política.<sup>4</sup>

La raíz histórica de la formación del Estado federal (basada en el federalismo de los Estados Unidos de América), como línea divisoria entre la Confederación y la federación, es el compromiso de que los Estados Federados no actuarían en el plan internacional, a fin de salvaguardar la función de la entidad central asignada a la Unión. Tal característica encontró rígidos contornos en aquel contexto histórico como la fuerza de mantenimiento de la unidad.

Desde la Constitución de 1891, de hecho, el federalismo brasileño ha sufrido algunos cambios jurídicos, considerando a los Estados miembros y a la Unión como unidades de la federación, habiendo pasado por momentos democráticos y autoritarios (1937 y 1967)<sup>5</sup> hasta la Constitución Republicana de 1988.

3 Aunque el propósito del federalismo era hacer más firme la unión de los Estados miembros, Hamilton, Madison y Jay (2005) destacaron la objeción de que la federación podía hacer que la Unión fuera demasiado poderosa. En este sentido, esta lucha contra las críticas, haciendo hincapié en que lo que era local debería decidirse localmente, y que los representantes de cada estado miembro, además del pueblo, podrían actuar para controlar la avidez de poder de la Unión. En otras palabras, ya había por lo menos dos observaciones: la posibilidad de que la Unión se convirtiera en una superpotencia y de que los Estados Miembros permanecieran empoderados para resolver los problemas locales.

4 Estas conclusiones se derivan de las lecturas de Hamilton, Madison y Jay (2005), combinadas con el Manifiesto Republicano de 1870, ya que, para el primero, la transformación de una Confederación en una Federación respondía a los problemas de la fragilidad de la unión confederativa. El Manifiesto Republicano de 1870, en cambio, marcó un período en el que no existía exactamente una federación, pero en el que se había ventilado el principio de una federación, dejado de lado por los cambios en la monarquía de la época. Por lo tanto, está registrado en ese manifiesto (BOCAIUVA *et al.*, 1878, p. 16), la forma presionada en que las provincias han tenido que comportarse, como puede percibir: “La Ley complementaria, que interpreta la ley de 3 de diciembre, el Consejo de Estado, creando, con el régimen de la tutela severa, la autoridad superior y los instrumentos independientes que tienden a restringir o anular las deliberaciones de los parlamentos provinciales, a pesar de estar truncadas; la dependencia administrativa en la que se colocaron las provincias, incluso para los actos más triviales; el abuso del secuestro efectivo de los saldos de los presupuestos provinciales para gastos y para las obras peculiares del municipio neutral; la restricción impuesta al desarrollo de los intereses legítimos de las provincias por la uniformidad obligatoria, que constituye el tipo de nuestra absurda administración centralizadora, todo demuestra que la posición precaria ocupa el interés mismo frente al interés monárquico que es, en sí mismo, el origen y la fuerza de la centralización”. Es decir, en el proceso de descentralización hubo, en parte del período monárquico, la influencia del principio de federación, pero no se mantuvo hasta la Constitución de 1891. Así, la Constitución Republicana de 1891 tenía el atributo de establecer el tipo de estado federal para promover la descentralización efectiva de las provincias (Estados miembros).

5 Sobre el período constitucional de la Dictadura (1964 a 1985), se recomienda leer Tavares (2013, p. 99-108).

La Constitución brasileña de 1988 restauró el régimen democrático y consagró el principio federativo como uno de sus pilares, desde la perspectiva de la separación espacial del poder. Incorporó las diversas características tradicionalmente señaladas por la doctrina como elementos esenciales del Estado Federal.

Hasta la llegada de la Constitución de 1988, los Municipios no se consideraban entidades federadas, cuando se produjo el proceso de municipalización y la consiguiente asignación de poderes federales a los municipios que sufren críticas, como es el caso de la manifestación de Silva (2009), que no acepta la calificación otorgada por la Constitución brasileña de 1988, porque los municipios siguieron perteneciendo a algún Estado<sup>6</sup>.

Los poderes administrativos y legislativos se describen en la Constitución brasileña de 1988, y los poderes administrativos y legislativos de la Unión se determinan en los arts. 21 y 22. Ya las competencias de los Municipios están previstas en el art. 30 y las competencias de los Estados miembros pequeños, correspondientes al art. 25, y también pueden derivarse de la delegación de la Unión según el art. 22, y las competencias comunes de la Unión, de los Estados miembros y de los Municipios en los arts. 23 y 24. Con eso, la Unión y los Municipios tienen la mayoría de las competencias constitucionales, dejando a los Estados miembros la acción legislativa<sup>7</sup> centrada principalmente en cuestiones ambientales y fiscales, con las demás competencias legislativas dirigidas a la Unión. En el ámbito administrativo, la acción de los Estados miembros es más evidente, pero, aun así, dicha acción queda en según plan si se coloca al lado de los Municipios, que se ocupan de los intereses locales.<sup>8</sup>

6 Silva (2009, p. 474-475) analiza la inclusión de los municipios como entidades federativas desde la Constitución de 1988, señalando que este entendimiento es contrario a la realidad, porque “[...] es una tesis errónea, basada en premisas que no pueden llevar a la conclusión deseada. No es porque una entidad territorial tenga autonomía político-constitucional lo que necesariamente integra el concepto de entidad federativa. El municipio tampoco es esencial para el concepto de federación brasileña. No hay ninguna federación de Municipios. Hay una federación de Estados. Otro aspecto que demuestra que las Ciudades siguen siendo divisiones de los Estados es el hecho de que su creación, incorporación, fusión y desmembramiento se hará por ley estatal, dentro del plazo determinado por la ley federal complementaria (art. 18, § 4, redacción de la EC-15/96), y dependerá del plebiscito (que siempre es consulta previa) de las poblaciones directamente interesadas.”

7 En consulta con el sitio web de la Asamblea Legislativa del Estado de Pará, es posible ver que, de 1988 a 2018, el “gran movimiento legislativo” se concentra en las áreas ambiental y tributaria, además de dimensionar la organización administrativa de ese Estado. BRASIL. *Assembleia Legislativa do Estado do Pará*. Disponible en: <https://www.alepa.pa.gov.br/bancodeleis.asp>. Acceso: 14 de noviembre. 2019.

8 Las competencias en los aspectos ambientales comunes y concurrentes están previstas en los arts. 23, VI y VII, y en los arts. 24, VI y VIII, como puede observarse:

“Art. 23. Es competencia común de la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios: VI – proteger el medio ambiente y luchar contra la contaminación en cualquiera de sus formas;

Para Silva y Carvalho (2018), la continuidad constitucional de la forma federal de estado por la Constitución Republicana de 1988 no significó el fortalecimiento de la federación, ya que el federalismo sería débil por estar concentrado en la Unión, “[...] lo que, por otra parte, hace imposible que los estados tengan mayor participación en la toma de decisiones” (SILVA; CARVALHO, 2018, p. 1501).

Tras tres décadas de la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988, la gestión ambiental a nivel federal hizo que los Estados miembros que conforman la Amazonia Legal volvieran a encender las posibilidades de acción administrativa y legal, porque se vieron como entidades de la federación que pueden posicionarse a nivel nacional e internacional para proteger la región amazónica.

Los Estados miembros pueden y deben organizarse para actuar juntos de manera coordinada, aprovechando la creación legislativa ideada a finales del decenio de 1990, pero que se presentó como la norma a mediados del nuevo milenio. Se trata de los llamados consorcios, en los que las entidades de la federación pueden unirse, formar una entidad jurídica y actuar conjuntamente en favor de un objetivo. Así, pueden llevar a cabo políticas legislativas, públicas y administrativas con el fin de fortalecer una cierta área común, además de poder hacer acuerdos internacionales con bancos y organizaciones internacionales que tengan la intención de ayudar y/o invertir en Brasil. Por último, los Estados miembros existen y pueden actuar con eficacia y a favor de su evolución, como se verificará en la sección 4.

El Estado, desde la perspectiva de la Unión, en una visión aislada, no ha podido resolver todos los problemas, lo que ha hecho posible que otras entidades de la federación actúen en la solución de las cuestiones emergentes y las relaciones internacionales.

La acción organizada y en consorcio de los Estados Miembros y los municipios podría llevar a cuestionar si dicha acción perjudicaría el principio de lealtad federal. Zago (2016, p. 510), refiriéndose al principio de lealtad federal, muestra que puede identificarse como “[...] la restricción al ejercicio de un derecho por una entidad federal, teniendo en cuenta los intereses de otras entidades federales, que podrían verse considerablemente perjudicados por esa acción”. En el ámbito de la acción legislativa, el

---

VII – preservar los bosques, la fauna y la flora;

Art. 24. Corresponde a la Unión, a los Estados y al Distrito Federal legislar de manera concurrente:

VI – bosques, caza, pesca, fauna, conservación de la naturaleza, defensa del suelo y de los recursos naturales, protección del medio ambiente y control de la contaminación;

VIII – responsabilidad por daños al medio ambiente, al consumidor, a los bienes y derechos de valor artístico, estético, histórico y paisajístico”.

autor indica la cooperación federal como medio para resolver conflictos y cumplir con el principio de lealtad federal. Cabe señalar que ese principio no se presenta expresamente en la Constitución Republicana de 1988. Sin embargo, el Supremo Tribunal Federal ya se ha pronunciado sobre cuestiones relacionadas con el federalismo, considerando el principio de lealtad federal. Con este fin, cabe señalar que el principio de lealtad federal ya ha sido evaluado en el contexto de ADI/ MC 2377, ADI 2452 y RE 572262.<sup>9</sup> Una vez aclarado el significado del principio de lealtad federal, puede deducirse que la creación de consorcios no se ha producido en Brasil desde la promulgación de la Constitución de 1988, sino que se incluyó en la Enmienda Constitucional (EC), siendo posteriormente regulada por la ley (por la Enmienda Constitucional n. 19/1998 y por la Ley n. 11.107/2005). Con esto, admitiendo su constitucionalidad, no hay necesidad de tratar la cuestión como un acto inconstitucional. Por lo tanto, esa pregunta puede responderse en el sentido de que la acción de las entidades de la Federación en consorcio no viola el principio de lealtad federal.

## 2 DEL CRECIMIENTO DE LA DEFORESTACIÓN Y LA DEGRADACIÓN EN AMAZONIA

Según el Informe de Actividad del Fondo Amazónico 2018 (BRASIL, 2019a, p. 8),

A finales de 2018, el referido fondo recibió aproximadamente 3.400 millones de reales en donaciones, siendo el 93,8% del gobierno noruego, el 5,7% del gobierno alemán, a través del KfW Entwicklungsbank, y el 0,5% del Petróleo Brasileiro S. A. (Petrobras).

Según datos del Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales (INPE), la deforestación en el estado miembro de Pará aumentó de 2017 a 2018, y en 2017 se deforestaron 2433 km<sup>2</sup> y en 2018 la deforestación aumentó a 2744 km<sup>2</sup>. El Informe de Actividades de 2018 del Fondo Amazónico encontró un aumento del 14% en la deforestación del bosque amazónico. Los datos revelados por el INPE, que mostraban un aumento de la deforestación del bosque amazónico, provocaron una crisis internacional en cuanto a los socios donantes del Fondo Amazónico, y hasta el momento Alemania y Noruega han suspendido las donaciones a dicho fondo.

<sup>9</sup> El principio de lealtad federal es de origen alemán, como principio no escrito, pero debe observarse en las relaciones entre la Unión y los Estados, y en Brasil se denomina “principio de conducta federal amistosa”. Sobre este tema, se sugiere, además de la lectura de Zago (2016), la lectura de Leoney (2014).



Al final, las pruebas científicas del aumento de la deforestación en Amazonia y las ideas publicadas por el Ministerio del Medio Ambiente sobre los nuevos criterios de utilización de los recursos llevaron a la suspensión de las donaciones de Noruega y Alemania al Fondo Amazonia. Así, se hizo evidente el cuestionamiento sobre la conducta de la política ambiental del Estado soberano brasileño. De ahí el cuestionamiento del ejercicio de la soberanía de Brasil.

Abdenur y Muggah (2019) sostienen que la soberanía de un Estado debe basarse en la protección de los bienes públicos de manera responsable. Se discuten los mecanismos internacionales utilizados para proteger los bosques, utilizando como ejemplos el Acuerdo de París y el Protocolo de Kyoto, además de la posibilidad de establecer recompensas por la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

El momento político creó la oportunidad de fortalecer la sociedad civil, los Estados y Municipios brasileños, con varios gobernadores organizados para preservar la Amazonia de manera coordinada, incluyendo la propuesta a la Unión de descentralización de los valores del Fondo Amazonia (ABDENUR; MUGGAH, 2019).

Para el Instituto del Hombre y Medio Ambiente de Amazonia, existe diferencia entre la deforestación y la degradación. Por deforestación se entiende “el proceso de realizar una corta superficial, que consiste en la eliminación completa de la vegetación forestal”, y por degradación “se caracteriza por la extracción de árboles, generalmente con el fin de comercializar la madera, ejemplos de degradación son los incendios forestales [...]” (IMAZON, 2019).

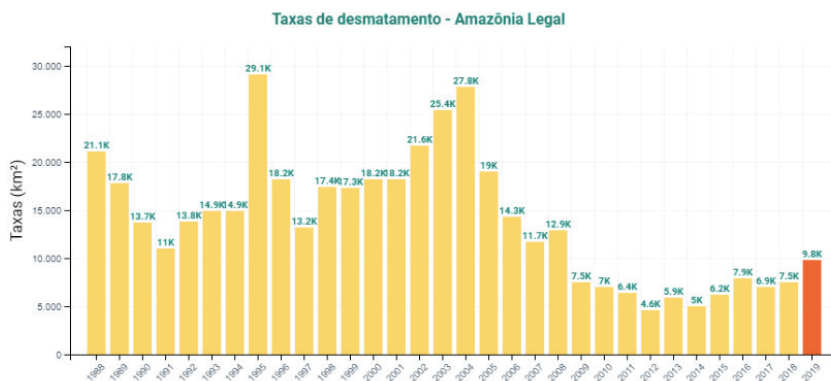
Según datos de Imazon (2019), “[...] la destrucción del bosque, por quema o tala, tuvo un aumento del 394% en comparación con octubre del año pasado. En cuanto a la deforestación e la Amazonia, hubo un aumento del 212% en comparación con el año pasado. “En el *ranking* de deforestación por estado, Pará lidera con el 59%. Los siguientes son: Mato Grosso (14%), Rondonia (10%), Amazonas (85%), Acre (6%), Roraima (2%) y Amapá (1%)”.

En un análisis más preciso de las áreas de deforestación en la Amazonia, Imazon (2019) observó que el 54% de la deforestación ocurrió en áreas privadas o en varias etapas de tenencia, con el restante 32% registrado en áreas de asentamiento, 7% en Unidades de Conservación y 7% en Tierras Indígenas.

Imazon (2019) destaca que

La APA Triunfo do Xingu, en Pará, el Florex Rio Preto-Jacundá, en Rondônia, y el Resex Guariba-Roosevelt, en Mato Grosso, fueron las Unidades de Conservación más deforestadas en Amazonia. De las diez tierras indígenas más deforestadas, ocho están en el estado de Pará. A la cabeza de la lista están TI Cachoeira Seca do Iriri, TI Ituna/Itatá y TU Apyterewa.

Corroborando el avance de la deforestación en la Amazonia Legal, vemos también el gráfico que trata del tema en la región de la Amazonia Legal de 1988 a 2019, según el Portal del Gobierno Brasileño, Educa Clima del Ministerio de Medio Ambiente.



**Gráfico 1** – Trayectoria de la deforestación en la Amazonia Legal.

Fuente: Brasil (2020).

En poco más de tres décadas se observan oscilaciones en cuanto a la deforestación en la Amazonia Legal, con grandes picos en 1995, 2003 y 2004, y niveles más bajos desde 2010 hasta 2018. El año 2019 apunta un aumento del nivel de deforestación que puede dibujar una curva ascendente derivada de las políticas establecidas para el tema.

El aumento de la deforestación y la degradación del medio ambiente fueron objeto de debate nacional e internacional y condujeron a la congelación de las transferencias de recursos al Fondo Amazonia.

### 3 DE LA SUSPENSIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DE RECURSOS FINANCIEROS INTERNACIONALES AL FONDO AMAZÓNICO

Según el Fondo Amazónico, este fondo fue creado por el Decreto n. 6.527, del 1 de agosto de 2008, “con el fin de recaudar fondos para

inversiones no reembolsables en acciones de prevención, monitoreo y combate a la deforestación, y para promover la conservación y el uso sostenible de la Amazonia Legal” (BRASIL, 2019a).

Para Marcovich y Pinsky (2014, p. 280)

El Fondo Amazónico, creado por el Gobierno Federal en 2008, es administrado por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). Se trata de una iniciativa pionera para recaudar y gestionar donaciones voluntarias para reducir la deforestación y promover el desarrollo sostenible de 30 millones de habitantes del bioma amazónico. El Fondo Amazonia ya ha recibido donaciones de 1.700 millones de reales (alrededor de 787 millones de dólares).

Todavía así, según Marcovich y Pinsky (2014), la Política Nacional de Medio Ambiente está concentrada en manos del Estado, que no puede ejercer eficazmente el mando y el control sobre las tierras de Amazonia, con altas tasas de deforestación, agricultura extensiva, bajo desarrollo humano y una distribución caótica de la tierra. La verificación de los datos del Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales (INPE), comparativa de 2012 a 2013, ya reveló un aumento del 27,83% de la deforestación en la Amazonia.

En aquel momento, Marcovich y Pinsky (2014) ya habían direccionado la atención científica al hecho, y aquel escenario de aumento de la deforestación requería un cambio en la logística, con incentivos para la educación ambiental orientada a la sostenibilidad y la innovación ambiental, así como el apoyo a los responsables de la preservación del bosque.

Por lo tanto, en 2013, a partir de los datos recopilados por el INPE y la investigación realizada por Marcovich y Pinsky (2014), se puede observar que el aumento de la deforestación no es un hallazgo tan reciente y que una política para abordar el tema ya debería estar en la agenda gubernamental. Además de la deforestación, el tema de las donaciones financieras, según los autores, mostró que el gobierno noruego representó el 96,7% de las donaciones, seguido por Alemania con el 2,8%, y Petrobrás con 0,5%.

Los estudios de Marcovich y Pinsky (2014) concluyen destacando la importancia del Fondo Amazónico, de su innovación como fondo de protección del bosque y que podría ser un tipo de Fondo a replicar para la protección de otros bosques. Ocurre que, aunque el lema del Fondo Amazónico es “Brasil cuida. El mundo apoya. Todos ganan”<sup>10</sup>, la bandera del Fondo en lo que toca al apoyo mundial ha cambiado recientemente con la

<sup>10</sup> La información gubernamental disponible sobre el Fondo Amazonia puede encontrarse en <http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/fundo-amazonia/>.

suspensión de las transferencias de recursos financieros de Noruega y Alemania en un corto período de tiempo (2013-2019), debido al aumento de los incendios forestales en la Amazonia y a la posición del actual gobierno sobre lo que constituye el discurso del desarrollo sostenible y las declaraciones poco claras sobre sus propuestas para mantener el bosque amazónico. Los acalorados discursos e intercambios de púas políticas nacionales e internacionales amenazan con la extinción la propuesta de innovación ambiental provocada por la concepción del Fondo Amazónico.

Borges (2019) informó de que el actual gobierno ha preparado cambios en el uso de los recursos que Noruega y Alemania invertirían para financiar los proyectos del Fondo Amazónico. Por decreto, el reglamento del Fondo permitiría utilizar los recursos para pagar la indemnización a los propietarios de propiedades privadas que viven en zonas de conservación. El interés del gobierno era eliminar las obligaciones de indemnización que no se han pagado desde la creación de las unidades de conservación.

Con eso, Brasil dejó de recibir las donaciones de Noruega y Alemania, provocando la reducción de los recursos para la preservación del bosque amazónico y para promover una educación ambiental sostenible de aquel Fondo.

A pesar de la importancia del Fondo Amazonia observada por Marcovich y Pinsky (2014), la verificación de un estudio más reciente pone en duda la importancia del Fondo, a fin de demostrar que los valores donados no pueden satisfacer las necesidades reales de valor de mercado para el mantenimiento de los bosques. Así, Santos (2018), citando a Manoel Sobral Filho, director del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, destaca que el valor de mercado de los bosques tropicales es bajo, y que es necesario aumentar el valor de los bosques para la comunidad internacional, ya que el valor necesario para la conservación real del bosque amazónico sería de 20.000 millones de dólares anuales.

Los montos donados al Fondo Amazónico por los gobiernos de Noruega, Alemania y Petrobras totalizaron R\$ 3.396.694.793,53 de 2009 a 2018. Si se considera la conversión a dólares de los Estados Unidos, la cantidad es de U\$ 1.288.235.378,26. Es importante señalar que Noruega hizo donaciones en el período de 2009 a 2018, por un monto de R\$3.186.719.318,40. Alemania, a su vez, hizo donaciones en 2010, 2013, 2014 y 2017, por un total de R\$ 131.992.896,00. Petrobrás S/A fue mucho más modesta en sus donaciones de 2011 a 2018, totalizando la cantidad de R\$ 17.285.079,13 (BRASIL, 2019a).

Al comprobar cada donación individualmente por año, observando sólo las donaciones de Noruega en el Informe de Donaciones recibido por el Fondo Amazonia, es posible ver que ninguna de las donaciones por sí sola llega a los mil millones. Por lo tanto, las cantidades donadas no serían suficientes para mantener la seguridad del bosque en términos de desarrollo sostenible, sin la deforestación pura y simple (a menudo criminal), según la posición ya destacada por el director del Foro sobre los Bosques de la ONU.

Sin avanzar en la importancia del Fondo Amazónico, se señala que recibió donaciones durante un período significativo, siendo tales montos administrados por el BNDES, que vinculó los recursos para los Proyectos y tuvo dos Comités (Comité Directivo y Comité Técnico) que, a su vez, actuaron en el combate a la deforestación. Es importante destacar que, junto con el discurso gubernamental de que los recursos no serían suficientes, también vino la extinción de esos Comités (Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019), y la administración se centralizó más en lo que respecta a las políticas dirigidas al bosque, a pesar de que en el sitio web del Fondo Amazonia aparece que “hasta ahora no se ha definido la nueva gobernanza del Fondo Amazonia”.

Lejos de tratar de establecer cuál es la posición correcta, es decir, si las cantidades donadas son suficientes para combatir la deforestación y promover el desarrollo sostenible, es evidente que los recursos ya no fueron donados en ese momento, ni por Noruega ni por Alemania, debido a la posición del gobierno sobre la cuestión.

Como informó Senra (2019), el Ministerio de Medio Ambiente de Alemania congeló las donaciones de 35 millones de euros al Fondo Amazónico como resultado de la revisión de los criterios adoptados para la gobernanza y la aplicación de los recursos donados por el actual gobierno. Por si la congelación de las donaciones no fuera suficiente, el gobierno alemán también expresó sus dudas sobre el apoyo alemán al acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea.

Passarinho y Senra (2019) señalan que las donaciones de cantidades procedentes del Canadá, Reino Unido y el G7 no pueden hacer frente a las pérdidas de valor de los donantes por parte de Noruega y Alemania. Según los autores, el Fondo Amazónico dejó de recibir R\$ 299 millones para 2019.

El 3 de octubre de 2019, Schelp (BRASIL, 2019b) informó de que Alemania había confirmado que se donarían 33 millones de euros al Fondo

para la Amazonia, pero Noruega aún no había confirmado si también seguiría donando recursos al Fondo. También es importante señalar que Alemania confirmó la donación, pero también subrayó que esperaría a las negociaciones entre los gobiernos brasileño y noruego sobre el asunto para hacer la donación, lo que no ocurrió hasta finales de aquel año.

#### 4 DEL CONSORCIO DE ESTADOS DE LA AMAZONIA LEGAL

A partir de la Reforma de la Administración Pública, más concretamente de la gestión pública, es decir, de la forma de gestionar la Administración Pública, establecida por la Enmienda Constitucional n. 19/1998, teniendo en cuenta su proceso de discusión a mediados de 1996, no se puede dejar de observar los escritos de Bresser-Pereira (2009), así como verificar el desarrollo posterior de aquella Reforma, además de las dificultades para llevar a cabo la descentralización federal.

Un análisis de las explicaciones de Bresser-Pereira (2009) revela el cuidado puesto en la descentralización y la delegación de poderes, incluyendo el caso de los Estados Unidos de América, donde las subunidades (Estados miembros) han renunciado a sus soberanías para centralizar aún más el poder experimentado por la forma de un estado confederal. Para Bresser-Pereira (2009, p. 299),

[...] La descentralización es una estrategia de gestión pública, mientras que la delegación de poderes sea una decisión con consecuencias de gestión. La descentralización se decide generalmente de arriba abajo y es una estrategia para aumentar la capacidad de las oficinas centrales para lograr los objetivos propuestos, mientras que la delegación es generalmente una respuesta a las demandas de mayor autonomía local y regional, con las que los funcionarios del gobierno central están de acuerdo a regañadientes. La delegación es el producto de las negociaciones políticas en torno a la división de poderes entre los niveles de gobierno.

La Constitución Republicana de 1988 ya ha definido, como se ha mencionado, los poderes administrativos y legislativos de cada entidad de la federación. Así, la descentralización se amplió con la Reforma Administrativa (EC n.19/1998) y la “delegación” – no exactamente según la definición de Bresser-Pereira (2009) – ya se ha producido por medios constitucionales<sup>11</sup>, pero el enfoque concreto, en la perspectiva de esta investigación – se

<sup>11</sup> Se observa la inclusión de los consorcios públicos de la EC n. 19/98: “Art. 241. La Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios disciplinarán por ley a los consorcios y acuerdos públicos, así como la transferencia total o parcial de cargas, servicios, personal y bienes esenciales para la continuidad de los servicios transferidos” (BRASIL, 1998b).

produjo legalmente sólo en 2005, a partir de la promulgación de la Ley n. 11.107, de 6 de abril, al disponerse de normas generales para la contratación de consorcios públicos.<sup>12</sup>

Siguiendo la línea de descentralización y ejerciendo los poderes administrativos y legislativos constitucionales, además de la “delegación” permitida por la EC n. 19/1998, los estados de Amazonia Legal (Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima y Tocantins) formaron un consorcio para la protección y el desarrollo de la Amazonia Legal en 2017, según consta en la Gaceta Oficial del estado de Pará, Año CXXVII de la IOE 128º de la República n. 33.513.

En 2017, los Estados miembros de la Amazonia Legal, ya mencionados, firmaron el Protocolo de Intención del Consorcio Interestatal para el Desarrollo Sostenible de la Amazonia Legal. El presente Protocolo de Intención fue ratificado por el estado Miembro de Pará, mediante la Ley Estatal n. 8. 573, de 6 de diciembre de 2017.

Cláusula 7 del Consorcio Interestatal para el Desarrollo Sostenible de la Amazonia Legal<sup>13</sup> estableció los objetivos del Consorcio, destacando:

- I – el desarrollo económico y social de la Amazonia Legal, de manera armoniosa y sostenible;
- II – la integración regional y el fortalecimiento de su función política y económica, en el contexto nacional e **internacional**;
- [...]
- V – el desarrollo de proyectos de infraestructura y logística con miras a la integración de la región y la inserción nacional e **internacional**;
- [...]
- VIII – la actuación en la **captación de inversiones** y la ampliación de las fuentes de recursos **dirigidas a la promoción y el desarrollo de la Amazonia y la conservación de su biodiversidad, los bosques y el clima**;
- IX – **El desarrollo de proyectos destinados a una economía de bajo nivel de carbono** (AMAZONAS, 2017, énfasis añadido).

Entre los propósitos que se destacan sobre el Consorcio Amazónico Legal se encuentra la posibilidad de establecer contactos internacionales para promover el desarrollo económico y social de esa región, mediante el despliegue de proyectos de infraestructura y logística, la recaudación de fondos destinados a la conservación de su biodiversidad, sus bosques y su

<sup>12</sup> Así, la Ley 11.107/2005, en su art. 1, establece “normas generales para que la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios contraten consorcios públicos para la realización de objetivos de interés común y establece otras disposiciones” (BRASIL, 2005a).

<sup>13</sup> A fin de simplificar la cita de la nomenclatura del Consorcio Interestatal de Desarrollo Sostenible de la Amazonia Legal, el estudio adoptará la nomenclatura del Consorcio Amazónico Legal.

clima, además de proyectos orientados a una economía de bajo carbono. Es decir, la posición de la Unión en representación de la República Federal de Brasil en el cambio de los criterios de utilización de los recursos donados por otros países (Noruega y Alemania) ha creado un obstáculo para la conservación de los bosques amazónicos. Al mismo tiempo, ha permitido el contacto internacional, a través del Consorcio Amazónico Legal, para el desarrollo de proyectos responsables para la protección, preservación y desarrollo de la Amazonia Legal. Así, se promueve la descentralización real y regional (más allá de la comprensión de las regiones geográficas, pero refiriéndose a la región de la Amazonia Legal Brasileña) de la administración y de la búsqueda de recursos para aquellos Estados miembros, considerando los asuntos locales y regionales, en favor del desarrollo sostenible.

Es necesario fortalecer la unión de los Estados Miembros de la Amazonia Legal para evitar algunos comportamientos que ya se han producido en los consorcios públicos municipales, en los que se observó la acción desleal entre los miembros del consorcio que, de forma individual, comenzaron a actuar con la mirada puesta únicamente en sus necesidades individuales.<sup>14</sup>

Dicho modelo de cooperación federativa es potencialmente apropiado para el plan ambiental, ya que la lógica del medio ambiente es refractaria a las acciones aisladas o estancas e incompatible con los esquemas rígidos de distribución de competencias, lo que requiere una acción a todos los niveles de la federación.

Por otra parte, la Amazonia se define constitucionalmente como “patrimonio nacional”, art. 225, § 4 del CRFB/88, lo que implica dos significados: el derecho del Estado brasileño a establecer su propia política ambiental y de desarrollo (soberanía en materia ambiental) y el deber de obediencia a los niveles mínimos de protección ambiental de la legislación federal por parte de los estados y municipios. La disposición no hace que la política ambiental sea exclusivamente federal en áreas de interés ecológico relevante, como la Amazonia, permitiendo a los Estados miembros aplicar políticas más protectoras del medio ambiente.

En este sentido, la gestión de la Amazonia Legal, en términos ambientales, figurará de manera regional y más interesada en los problemas que rodean a la región, como la seguridad en cuanto a la prevención de la

14 Sobre este tema, sugerimos la lectura de MACHADO, José Ângelo; ANDRADE, Marta, Leone Costa (2014), que expresan de manera injusta las acciones de los consorcios públicos, actuando como “*free rider*”, en el que el consorcio verifica que puede beneficiarse sin cooperar. El consorcio actuaría como un *free rider*, es decir, actuaría individualmente en detrimento de la propuesta de fortalecimiento colectivo prevista por los consorcios.



deforestación, la degradación y el desarrollo sostenible. La gestión de la Amazonia Legal irá más allá de las entidades individuales consideradas, es decir, la Unión y los Estados Miembros, ajustándose a la gestión de los Estados Miembros donde la Amazonia está presente, haciendo el proceso de gestión más fuerte y basado en la resolución de deseos más localizados y regionales.

## 5 PARADIPLOMACIA, FEDERALISMO Y EL CONSORCIO AMAZÓNICO

El tema de la Paradiplomacia requiere reflexiones sobre el federalismo, ya que ese camino puede ser tomado debido a las desviaciones relacionales entre las entidades de la federación. En este sentido, los estudios de Wright (1974) sobre el federalismo de los Estados Unidos arrojan alguna luz sobre la verificación de las relaciones intergubernamentales entre los actores de la federación. Según Wright (1974), hubo cinco fases de relaciones intergubernamentales: 1) de confrontación; 2) de cooperación; 3) de concentración; 4) de creación; y 5) de competición. En esas fases, hubo, respectivamente, los siguientes ejemplos: los conflictos iniciales entre los Estados miembros; la necesidad de cooperación frente a la depresión y las guerras; la concentración en cuestiones de desarrollo como la renovación urbana, el tratamiento de desechos, la construcción de bibliotecas y otras; los recursos para la elaboración de proyectos, con más de 40 (cuarenta) proyectos desarrollados; y la competitividad establecida para el desempeño administrativo y la entrega efectiva de bienes y servicios públicos. Esas fases describen el federalismo de los Estados Unidos y lo importante es demostrar que hay fases intergubernamentales entre las entidades de la federación que pueden alterar sus relaciones internas e internacionales.

Las relaciones intergubernamentales, según Anderson (1960 *apud* WRIGHT, 1974, p. 2), sirven “para designar un importante conjunto de actividades o interacciones que se producen entre las unidades gubernamentales de todos los tipos y niveles dentro del sistema federal [de los Estados Unidos]”<sup>15</sup>. Y es a partir de esta definición general que Wright (1974) comienza a construir su concepción de las relaciones intergubernamentales. El contexto de análisis de las relaciones intergubernamentales fue el de los Estados Unidos de América, pero puede adoptarse para otros Estados Federales, observando siempre las peculiaridades de cada uno de ellos.

15 Traducción libre.

El propósito de este estudio no es clasificar el federalismo brasileño desde su origen, sino comprobar su caracterización actual. En tal sentido, el federalismo brasileño se está replanteando ahora con el nuevo gobierno, ya que los acontecimientos nacionales sobre el aumento de la deforestación y la degradación de la Amazonia han fortalecido las relaciones intergubernamentales de los Estados Miembros de esa región, que se han dado cuenta de que, como entidades autónomas que componen una regionalización, pueden establecer contactos internacionales para la realización de los intereses locales y regionales, especialmente los de carácter ambiental.

A pesar de la crisis mundial de la democracia, la paradiplomacia aparece como una solución para los Estados miembros.

En el contexto de los Estados federales del siglo XXI y de las influencias del mundo globalizado, es preciso reajustar las actividades de las entidades federadas, en función de las necesidades de esas entidades, a fin de resolver las cuestiones locales en las que la Unión no desempeña el papel de catalizador y agente de solución de los problemas de las unidades federativas. La declaración expresa de que los Estados federales no pueden actuar *ut singuli* en el orden internacional debe ser específica en la Constitución del Estado.<sup>16</sup>

Además, según García-Pelayo (1984), el federalismo, como síntesis dialéctica de dos tendencias contradictorias – la tendencia a la unidad y la tendencia a la diversidad –, no puede subsistir sólo en perspectiva o fuerza centralizadora. Las acciones de los estados son indispensables para asegurar el equilibrio del ideal federativo.

El término paradiplomacia, neologismo de la democracia paralela, utilizado para designar las múltiples formas de acción de los gobiernos subnacionales en las relaciones internacionales, fue acuñado en el decenio de 1980 y tiene como referencias doctrinales pioneras los trabajos de Ivo Duchacek (1990 *apud* PRADO, 2018, p. 139) y de Panayotis Soldatos (1986 *apud* PAQUIN, 2004, p. 16). Otras expresiones han sido empleadas por la doctrina<sup>17</sup>, propuestas debido a la funcionalidad y los límites de esta nueva perspectiva de las relaciones internacionales, aunque no han sido ampliamente aceptadas por los estudiosos del asunto.

La paradiplomacia es un concepto desarrollado especialmente en el

16 Acerca de no actuar *ut singuli*, sugerimos leer Miranda (1936, p. 33).

17 Débora Prado (2018), en el estudio de las construcciones conceptuales de la paradiplomacia, establece una sistematización conceptual del fenómeno en la doctrina extranjera y brasileña. Así, el autor presenta y analiza las expresiones: democracia multinivel, microdiplomacia, “diplomacia constituyente”, diplomacia multinivel, diplomacia subestatal, política exterior federativa, diplomacia federativa (Itamaraty), cooperación internacional descentralizada, cooperación multinivel.

campo de las Ciencias Sociales y las Relaciones Internacionales, elaborado para explicar el protagonismo de los gobiernos subnacionales en el orden internacional, en el contexto del mundo globalizado, complejo y desafiante de las concepciones tradicionales relacionadas con el Estado-Nación. Al estudiar la trayectoria de la paradiplomacia, Arenas-Arias (2018, p. 4) explica que “el Estado-nación es interpretado como un actor multivocal (polifónico) que se expresa en la escena internacional con más voces que la legitimidad del gobierno central”.

A pesar de que incluye diversos grados y perspectivas de acción de entidades no centrales en la escena internacional, desde cuestiones de *low politics* (intercambios culturales, cooperación técnica y turismo, por ejemplo) hasta pretensiones separatistas, la paradiplomacia plantea la cuestión de la posibilidad de acción de entidades privadas de soberanía y personalidad en el derecho internacional, como suele ser el caso de los estados y municipios de los Estados federales.

Uno de los grandes obstáculos posibles para entender la paradiplomacia como categoría útil para el desarrollo de las relaciones internacionales y la protección de los derechos humanos y el medio ambiente parte de las definiciones tradicionales de la Teoría del Estado y el Derecho Internacional, anteriores a la expansión del derecho internacional de los derechos humanos. En este sentido, los sujetos de derecho internacional público se refieren a la personalidad internacional como facultad de acción directa en el orden internacional, con facultades para crear normas de derecho internacional, ejercer derechos, contraer obligaciones y recurrir a mecanismos internacionales de protección. Los estados soberanos, las organizaciones internacionales, los bloques regionales y algunas naciones que luchan por la soberanía son reconocidos como titulares de esa condición.

La doctrina más reciente del derecho internacional, especialmente el derecho internacional de los derechos humanos, cuestiona los conceptos tradicionales y los pilares de la soberanía del Estado formulados a partir de la herencia hobbesiana, atribuyendo personalidad internacional a las empresas, a las organizaciones no gubernamentales y al propio individuo, elevado al nivel de sujeto de derecho internacional.

La afirmación de que los Estados miembros no pueden actuar *ut singuli* en el orden internacional, que es la línea divisoria entre la Federación y la Confederación, merece resignación en el nuevo contexto mundial y debe entenderse también desde los límites específicos de la Constitución del Estado Federal. No es posible tomar prestada de la doctrina una cláusula

general que defina una forma de organización política territorial – que, por cierto, presenta múltiples matices en los distintos Estados federales – y emplearlo para enlucir la dinámica de las relaciones internacionales y federativas en el mundo globalizado del siglo XXI.

La Constitución brasileña de 1988 atribuye la primacía al poder central para actuar en el orden internacional, como instrumento de indisolubilidad del pacto federativo y de uniformidad en algunas materias como las relaciones diplomáticas en sentido estricto, la celebración de tratados internacionales que implican graves compromisos con el patrimonio nacional (Art. 49, I c/c art. 84, VIII de la CRFB/88). También están sujetas al control del Senado Federal las operaciones externas de carácter financiero de las entidades federativas (art. 52, V de la CRFB/88), con el fin de evitar que la federación asuma su responsabilidad. Cabe señalar, por ejemplo, los cambios introducidos por EC n. 45/2004 sobre la federalización de los delitos contra los derechos humanos (art. 109, V- A y §5 da CRFB/88.) para garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Estado brasileño en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos, sustituyendo las acciones de los Estados miembros.

Sin embargo, las relaciones internacionales en el siglo XXI abarcan múltiples posibilidades de acción que no se resumen en las manifestaciones de la soberanía estatal. Así pues, los acuerdos tecnológicos, la cooperación cultural, el turismo, la educación, el comercio de bienes y servicios son ejemplos de asuntos que no suponen en sí mismos una amenaza para la integridad de la Federación.

Los Estados federados y los municipios, desde otra perspectiva, tienen atribuciones predefinidas en la Constitución republicana de 1988, cuyo cumplimiento y responsabilidad trasciende el consentimiento o la acción de la Unión Federal. La Constitución brasileña, en su art. 18, *caput*, al tratar de la organización político-administrativa de la República Federativa de Brasil, hace referencia expresa a la autonomía de la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, trazando luego un mapa de los poderes legislativos y administrativos, e incluso estableciendo la corresponsabilidad de las entidades federativas en su art. 23. La protección del medio ambiente, en este sentido, es responsabilidad conjunta de los tres niveles federales, cuya responsabilidad es conjunta e inexcusable al argumento de que entidades no centrales han aplicado políticas posiblemente desastrosas bajo dirección de la Unión Federal.

El marco normativo constitucional brasileño impone el análisis de las

especies o manifestaciones de paradiplomacia en sentido amplio para verificar su legitimidad constitucional en Brasil. Debido a la diversidad de mecanismos, propósitos e intensidad de la acción de los gobiernos subnacionales a nivel internacional, los estudiosos del tema presentan criterios de clasificación, destacando la protodiplomacia y la paradiplomacia global.

En primer lugar, la protodiplomacia es una actividad de un gobierno subnacional contraria a la diplomacia nacional, desestabilizadora, y puede incluso constituir un trabajo preparatorio para la secesión y manifiestamente incompatible con la unidad del Estado brasileño (PRADO, 2018).

La paradiplomacia global, de manera diferente, corresponde a la acción de los Estados federales que entran en contacto no sólo con centros financieros, industriales o culturales fuera del país, sino también con las agencias de países extranjeros.<sup>18</sup> El sistema constitucional brasileño no impone restricciones a las entidades no centrales, los Estados miembros y los municipios para que desempeñen un papel preponderante en las relaciones internacionales, especialmente en cuestiones como el medio ambiente, cuya protección no reconoce límites humanos como las fronteras geográficas. El Consorcio Amazonia Legal, en ese contexto, aparece como un instrumento de cooperación federativa paradiplomática dotado de legitimidad constitucional, cuya principal funcionalidad política y jurídica radica en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales con ayuda y recursos de gobiernos extranjeros, sin ninguna afrenta a la integridad nacional.

Así, considerando el problema de la acción de los Estados miembros para el desarrollo de la región amazónica, se puede observar que dichas entidades no actuarán como representantes internacionales del Estado brasileño, actividad ya mencionada, que incumbe exclusivamente a la Unión (art. 21, inciso I). Estas entidades del consorcio, aunque formalmente carecen de personalidad jurídica en virtud del derecho internacional, pueden relacionarse con otros Estados mediante acuerdos.

Al abordar la cuestión de la inserción internacional de las unidades subnacionales, Branco (2007) indica la actuación en cuanto a la aplicación de los tratados internacionales por las subunidades en la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Alemania occidental, la Argentina y Suiza, estableciendo expresamente el *jus tractum* de las entidades infraestatales en las Constituciones de aquellos Estados.

En la Constitución alemana de 1949, hay una disposición en la art.

---

18 Sobre las especies de paradiplomacia, Ivo Duchacek (1986 *apud* PAQUIN, 2004, p. 16) se ocupa de la microdiplomacia regional transfronteriza, la microdiplomacia transregional, la paradiplomacia mundial y la protodiplomacia.

24<sup>19</sup> la posibilidad de delegar la soberanía a los Estados miembros, como demostración de que la cuestión de la aplicación de los tratados internacionales por los Estados miembros puede tratarse mediante una disposición constitucional, sin que eso se considere una afrenta al régimen federal.

Ya ha habido un intento en el sistema jurídico brasileño de establecer la paradiplomacia, en el sentido propio de la posibilidad de que los Estados miembros y los municipios se conviertan en sujetos de derecho público internacional para firmar Tratados Internacionales, como fue el caso de la PEC n. 475/2005, sin embargo, presentada, bajo el argumento de la inconstitucionalidad en relación con el art. 18 de la CRFB/1988. Un PEC que ajustara la Federación, teniendo en cuenta lo que ha venido sucediendo modernamente a través de la ampliación de las facultades de las entidades federadas, puede llevarse a cabo, siempre que se mantenga la esencia del régimen federal, es decir, el mantenimiento de la unidad nacional, pero respetando la diversidad regional. El fenómeno de la paradiplomacia ya está instalado en Brasil, sin reglamentación adecuada, pero ya reconocido por el propio Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la acción de la Asesoría Especial de Asuntos Federales y Parlamentarios<sup>20</sup>, ya que dicha Asesoría evalúa las iniciativas paradiplomáticas de los estados y municipios miembros. En este sentido, la paradiplomacia debe ser regulada constitucionalmente.

## CONSIDERACIONES FINALES

Se puede ver que, si bien en el plan ambiental constitucional se ha avanzado considerablemente en la protección del medio ambiente desde la Constitución brasileña de 1988, en el ámbito de las relaciones espaciales internas de poder, sin embargo, ha existido baja efectividad del principio federativo, en el sentido del ejercicio del poder autónomo de las entidades de la federación hasta este momento.

Es decir, no fue lo bastante la predicción constitucional de responsabilidad administrativa y legislativa en lo que toca al derecho ambiental, ya que la eficacia de esas responsabilidades puede ser cuestionada en vista de la degradación y la deforestación de la Amazonia Legal Brasileña, ya que esos hechos no ocurrieron de manera natural, sino por la acción humana. Por lo tanto, el hecho de que la Constitución esté normalizada no significa

19 Art. 24 [Transferencia de derechos de soberanía – Sistema de seguridad colectiva] 1) La Federación puede transferir los derechos de soberanía a organizaciones interestatales, por medio de la ley.

20 Para el tema sugerimos la lectura Bohn y Krieger (2019, p. 1-14).

que la protección del medio ambiente sea eficaz. Por lo tanto, las políticas ambientales, además de las leyes, deben ser fomentadas, establecidas y llevadas a cabo no sólo por la Unión.

La situación cambiante de los criterios para el uso de los recursos del Fondo Amazonia ha hecho que el poder de las entidades federadas sea revisado y reevaluado, ya que la falta de recursos ha afectado directamente a los Estados miembros de la Amazonia Legal, que tienen responsabilidades constitucionales con el medio ambiente. Por lo tanto, deben actuar a favor de este.

Paradiplomacia designa la vía de contacto internacional que pueden tomar las entidades federadas para consolidar la adquisición de recursos mediante donaciones para el desarrollo cultural, turístico, tecnológico, ambiental y otros que no estén vinculados a fronteras geográficas ficticias e incluso naturales.

En este sentido, estas entidades federadas de la Amazonia Legal brasileña que ya son miembros del consorcio deben actuar a través de instrumentos paradiplomáticos con el fin de atraer inversiones y donaciones para la preservación y el desarrollo sostenible del bosque amazónico, con el propósito de romper el ciclo de degradación y deforestación que ha estado devastando este bosque. Esas medidas no obstaculizan ni entorpecen en modo alguno las políticas de la Unión y la continuidad del pacto federativo, porque no hay inconstitucionalidad ni deslealtad por parte de las entidades federativas en la recepción de donaciones e inversiones internacionales para el desarrollo de la Amazonia brasileña. La posición de los Estados miembros es la de beneficiarios de recursos financieros y tecnológicos, en otros, sin gravámenes al patrimonio nacional.

El ejercicio de la paradiplomacia es la respuesta al problema de la investigación, es decir, el contacto internacional de los Estados miembros con los organismos internacionales puede servir para atraer recursos internacionales con el fin de mitigar la degradación y la deforestación del bosque amazónico. Además, puede ser un sesgo hacia las políticas regionales de consorcio para el desarrollo ambiental sostenible.

Los Estados miembros pueden ejercer la paradiplomacia en la búsqueda de soluciones a los problemas regionales y locales, sin perjudicar el pacto federativo ni siquiera enfrentarse a la soberanía que representa la Unión. El derecho ambiental como derecho constitucional común es objeto de atención y debe ser vigilado por todas las entidades federadas.

La importancia de la paradiplomacia radica en el equilibrio de las

relaciones intergubernamentales entre las entidades federadas, ya que divide las responsabilidades entre la Unión y los Estados miembros para el mantenimiento de la selva amazónica, descentralizando dichas responsabilidades. Dado que no se observan conflictos ni competitividad entre la Unión y los Estados miembros debido al ejercicio de contactos paradiplomáticos, sólo puede observarse que los Estados miembros son relevantes para el mantenimiento y el desarrollo de la región amazónica.

La realización de los Tratados Internacionales que tienen como sujetos los Estados miembros dependen de la modificación de la Constitución brasileña de 1988, a fin de hacer compatibles con los tiempos actuales las dimensiones administrativas, políticas y regionales en las que Brasil está inmerso.

## REFERENCIAS

ABDENUR, A. E.; MUGGAH, R. Amazônia e soberania nacional. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 22 set. 2019. Disponible en: <https://diplomatique.org.br/amazonia-e-soberania-nacional/>. Acceso: 29 de noviembre. 2019.

AFFONSO, R. B. Á. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 14, p. 127-152, jun. 2000. Disponible en: <http://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/506/05-RuiAffonso.pdf>. Acceso: 17 de agosto. 2019.

ALEMANHA. *Lei Fundamental da República Federal da Alemanha*, 1949. Disponible en: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>. Acceso: 14 de octubre. 2020.

AMAZONAS. Lei n. 4.530, de 26 de dezembro de 2017. Ratifica o Protocolo de Intenções firmado entre os Estados do Amazonas, Acre, Amapá, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, com vistas ao desenvolvimento da Amazônia Legal, de maneira harmônica e sustentável, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Amazonas*, Manaus, 26 dez. 2017.

ARENAS-ARIAS, G. J. Paradiplomacia: definiciones y trayectorias. *Papel Político*, v. 23, n. 2, p. 1-19, 2018. Disponible en: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo23-2.pddt>. Acceso: 5 de enero. 2020.

BOCAIÚVA, Q. *et al.* Manifesto Republicano de 1870. In: BRASILIENSE, A.



*Os programas dos partidos e o 2º Império*. [s.l.]: [s.n.], 1878. p. 59-88. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4360902/mod\\_resource/content/2/manifesto%20republicano%201870.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4360902/mod_resource/content/2/manifesto%20republicano%201870.pdf). Acesso: 14 de novembro. 2019.

BOHN, R. S.; KRIEGER, V. C. *Paradiplomacia: um estudo das Políticas Externas do Estado de Santa Catarina*. Disponível em: <http://app.catholicasc.org.br/ojs/index.php/NovosSaberes/article/view/156>. Acesso: 14 de outubro. 2020.

BORGES, A. *Governo quer usar Fundo Amazônia para indenizar desapropriações*. Estadão. 25 de maio de 2019. Disponível em: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,governo-quer-usar-fundo-amazonia-para-indenizar-desapropriacoes,70002842939>. Acesso: 29 de novembro. 2019.

BRANCO, Á. C. C. *A paradiplomacia como forma de inserção internacional de unidades subnacionais*. PRISMAS: Dir., Pol.Pub. e Mundial., Brasília, v.4, n, 1, p 48-67, jan/jul. 2007. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/prisma/article/view/216>. Acesso: 14 de outubro. 2020.

BRASIL. Banco Nacional do Desenvolvimento. *Fundo Amazônia 10 anos: relatório de atividades 2018*. Brasília, DF: BNDES, 2019a. Disponível em: [http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/rafa/RAFA\\_2018\\_port.pdf](http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/rafa/RAFA_2018_port.pdf). Acesso: 17 de agosto. 2019.

BRASIL. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. *Banco de Leis*. Disponível em: <https://www.alepa.pa.gov.br/bancodeleis.asp>. Acesso: 14 de novembro. 2019.

BRASIL. Ministério da Relações Exteriores. *Plano de Dados Abertos do MRE 2020-2021*: consulta pública. Brasília, DF: MRE, 2019b. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/artigos-de-politica-externa/20944-alemanha-confirma-recursos-para-o-fundo-amazonia-falta-a-noruega-uol-3-de-outubro-de-2019>. Acesso: 25 de novembro. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso: 25 de novembro. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos

Jurídicos. *Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm). Acceso: 25 de noviembre. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998a. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm). Acceso: 25 de noviembre. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Emenda Constitucional n. 19, de 1998*. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1998b. Disponible en: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>. Acceso: 25 de noviembre. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto n. 9.579, de 11 de abril de 2019*. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm). Acceso: 25 de noviembre. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto n. 6.527, de 1 de agosto de 2008*. Dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Amazônia pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Brasília, DF: Presidência da República, 2008. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6527.htm). Acceso: 25 de noviembre. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005*. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005a. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm). Acceso: 7 de diciembre. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Emenda Constitucional n. 475/2005*. Acrescenta parágrafo ao art. 23 da Constituição Federal para permitir que Estados, Distrito Federal e Municípios possam promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2005b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/305376>. Acesso: 14 de outubro. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. Taxa de desmatamento – Amazônia Legal – Estados. *TerraBrasilis*. Disponível em: [http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal\\_amazon/rates](http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates). Acesso: 17 de agosto. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto n. 7.030, de 14 de dezembro de 2009*. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm>. Acesso: 14 de outubro. 2009.

BRASIL. Gráficos: desmatamento da Amazônia e do Cerrado em 2019 e mais 27 novos gráficos da sociedade civil! *Educa Clima – Ministério do Meio Ambiente*, 7 jan. 2020. Disponível em: <http://educaclima.mma.gov.br/graficos-desmatamento-da-amazonia-e-do-cerrado-em-2019-e-mais-27-novos-graficos-da-sociedade-civil/>. Acesso: 14 de outubro. 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

GARCIA-PELAYO, M. *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Alianza, 1984.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. *O federalista*. 2. ed. São Paulo: Russel, 2005.

IMAZON. *Desmatamento aumenta 212% em outubro deste ano, aponta Imazon*. Belém: Imazon, 2019. Disponível em: <https://imazon.org.br/imprensa/desmatamento-na-amazonia-aumenta-212-em-outubro-deste-ano-aponta-imazon/>. Acesso: 3 de diciembre. 2019.

LEONCY, L. F. *Apreciação do RDC pelo Supremo deverá considerar a lealdade federativa*. *Consultor Jurídico*, 15 nov. 2014. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2014-nov-15/observatorio-constitucional-supremo-devera-considerar-lealdade-federativa-apreciar-rdc?pagina=2>. Acceso: 7 de diciembre. 2019.

MACHADO, J. A.; ANDRADE, M. L. C. Cooperação Intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 695-720, maio/jun. 2014. Disponible en: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122014000300008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122014000300008). Acceso: 10 de agosto. 2019.

MARCOVITCH, J.; PINSKY, V. C. Amazon Fund: financing deforestation avoidance. *R. Adm.*, São Paulo, v. 49, n. 2, p. 280-290, abr./jun. 2014. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/rausp/v49n2/06.pdf>. Acceso: 25 de noviembre. 2019.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MIRANDA, P. *Comentários à Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Tomo I. Rio de Janeiro: Guanabara, 1936.

PAQUIN, S. *Paradiplomatie et relations internationales*. Theorie des strategies internationales des regions face à la mondialisation. Bruxelles: Presses Interuniversitaires Europeennes, 2004.

PASSARINHO, N.; SENRA, R. Oferta do Canadá, Reino Unido e G7 não chegam a valor perdido com Fundo Amazônia. *BBC News Brasil*, 28 ago. 2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49450567>. Acceso: 10 de septiembre. 2019.

PARÁ. *Diário Oficial do Estado do Pará*. Ano CXVII da IOE 128º da República n. 33.513. p. 6-18. Disponible en: <http://www.ioepa.com.br/portal/>. Acceso: 7 de diciembre. 2019.

PARÁ. *Lei Ordinária n. 8.573, de 6 de dezembro de 2017*. Ratifica o Protocolo de Intenções firmado entre os Estados do Acre, do Amapá, do Amazonas, do Maranhão, do Mato Grosso, do Pará, de Rondônia, de Roraima e do Tocantins, visando à constituição de consórcio interestadual, que tem por objeto o desenvolvimento econômico e social da Amazônia Legal. Belém: Governo do Estado do Pará, 2017. Disponible en: <https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/3744>. Acceso: 25 de noviembre. 2020.

PRADO, D. F. M. A atuação internacional dos governos subnacionais: construções, limites e contribuições para o caso brasileiro. *Rev. Carta Inter.*, Belo Horizonte, v. 13, n. 3, p. 137-168, 2018.

SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2015.

SANTOS, P. Quem deve pagar para conservar as floretas? *Cienc. Cult.*, São Paulo, v. 70, n. 1, p. 23-24, jan./mar. 2018. Disponível em: [http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0009-67252018000100008](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252018000100008). Acesso em: 20 de novembro. 2019.

SENRA, R. Meio ambiente: Alemanha confirma bloqueio de R\$ 156 milhões e põe em xeque acordo Mercosul-EU. *BBC News Brasil*, 12 ago. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49325337>. Acesso: 10 de setembro. 2019.

SILVA, J. A. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, L. B.; CARVALHO, L. F. Federalismo e Centralização no Brasil: contrastes na construção da federação brasileira. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1483-1503, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32661>. Acesso: 12 de setembro. 2019.

TAVARES, A. R. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2013.

WOLFRUM, R. HESTERMEYER, H.; VÖNEKY, S. The Reception of International Law in the German legal order: an introduction. In: WET, E.; HESTERMEYER, H.; WOLFRUM, R. *The implementation of International Law in Germany and South Africa*. Pretoria: Pretoria University Law Press, 2015. p. 2-22. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/306400927\\_The\\_reception\\_of\\_international\\_law\\_in\\_the\\_German\\_legal\\_order\\_An\\_introduction](https://www.researchgate.net/publication/306400927_The_reception_of_international_law_in_the_German_legal_order_An_introduction). Acesso: 14 de outubro. 2020.

WRIGHT, D. S. Intergovernmental relations: an analytical overview. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 416, p. 1-16, 1974.

ZAGO, M. A. S. *Federalismo no Brasil e na Alemanha: estudo comparativo de repartição de competências legislativas e de execução*. Tese (Doutorado

em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

Artículo recibido el: 10/06/2020.

Artículo aceptado el: 30/06/2020.

**Cómo citar este artículo (ABNT):**

TEIXEIRA, E. M. S. F.; CICHOVSKI, P. L. B. La paradiplomacia y la gestión de la amazonia en el federalismo brasileño. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 17, n. 39, p. 303-332, sep/dic. 2020. Disponible en: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1771>. Acceso: día de mes. año.