

Documents de politiques

L'action internationale des entités fédérées brésiliennes dans le cadre du régime fédératif



Collection Documents de politiques

L'action internationale des entités fédérées brésiliennes dans le cadre du régime fédératif

Centre d'études interaméricaines
Institut québécois des hautes études internationales

© CEI, Centre d'études interaméricaines, 2012.

Nous remercions le ministère des Relations internationales du Québec pour la contribution financière essentielle qu'il apporte au fonctionnement du Centre d'études interaméricaines.

Recherche et compilation : Gabriel Coulombe

Coordination : Daniel Navarro

Supervision et approbation : Prof. Gordon Mace, directeur du CEI

Centre d'études interaméricaines

Institut québécois des hautes études internationales

1030, avenue des Sciences-Humaines, Local 5458 F

Pavillon Charles-De Koninck, Université Laval

Québec (Québec), CANADA, G1V 0A6

Téléphone : 418-656-2131, poste 13055 / Télécopieur : 418-656-3634

Courriel : cei@hei.ulaval.ca

www.cei.ulaval.ca

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	4
1. Les fondements juridiques de l'action internationale des gouvernements sous-nationaux	5
Répartition des compétences et principaux articles qui viennent baliser l'action internationale des entités sous-nationales	6
La voie de la réforme constitutionnelle	9
2. Pratique des relations internationales des gouvernements sous-nationaux	11
Raisons qui incitent à la pratique de la paradiplomatie	11
Conflits entre le gouvernement central et les entités sous-nationales	13
Les caractéristiques générales de la pratique de la paradiplomatie au Brésil	15
Institutions favorisant la pratique de la paradiplomatie	22
A) Au Brésil	22
B) Au sein du Mercosur	24
Le manque d'institutionnalisation de la pratique de la paradiplomatie	27
Études de cas	31
A) États	31
<i>i)</i> Le Rio Grande do Sul	36
<i>ii)</i> L'État de São Paulo	38
<i>iii)</i> Le Mato Grosso	39
<i>iv)</i> Le Roraima	40
B) Municipalités	42
Résumé	46
Bibliographie	52

L'action internationale des entités fédérées brésiliennes dans le cadre du régime fédératif

Mise en contexte

À la fois dans les ouvrages spécialisés et dans la pratique, on constate depuis plusieurs décennies que le thème de la participation internationale des gouvernements sous-nationaux ne cesse de gagner en importance dans de nombreux pays. Or, l'engagement international croissant de tous les types d'entités sous-nationales, une réalité également connue sous le terme de « paradiplomatie », est un mouvement que les gouvernements centraux considèrent souvent comme négatif. En effet, ces derniers craignent fréquemment que l'unité et la cohérence de la politique extérieure nationale ne soient mises à mal par une trop grande participation des paliers de gouvernement inférieurs dans les affaires internationales, d'autant plus que ces gouvernements cherchent ordinairement à augmenter leur capacité d'influence dans les décisions à caractère international qui sont prises par l'État central.

Le cas brésilien ne fait pas exception à cette tendance générale qu'est la pratique de la paradiplomatie, qu'on peut observer surtout dans les pays développés, mais également dans quelques pays en développement. En outre, certains signes montrent que ce genre de pratique pourrait s'accroître au cours des prochaines années. **Bien que l'action internationale soit traditionnellement réservée au gouvernement central de la République fédérative du Brésil, ses entités fédérées ne s'accommodent pas toujours, dans les faits, des diverses limitations qui viennent baliser leurs actions extérieures.** En effet, les États et les municipalités du Brésil ont expérimenté, surtout au cours des vingt dernières années, une multitude de formes d'insertion internationale, malgré le fait que le droit brésilien n'autorise pas officiellement de tels comportements.

Depuis quelque temps, Brasília fait toutefois preuve d'une certaine volonté de s'adapter à l'engagement international croissant des paliers inférieurs de gouvernement et au fait que ceux-ci pilotent des activités paradiplomatiques. Par conséquent, l'un des plus grands défis du géant sud-américain consiste à conjuguer les intérêts du gouvernement central avec ceux des gouvernements sous-nationaux en ce qui a trait à leurs actions extérieures, notamment afin d'éviter des situations dont la légalité pourrait être remise en question. En d'autres termes, **l'État national doit repenser ses actions extérieures en tenant compte de ces nouveaux agents qui souhaitent occuper un espace grandissant sur la scène internationale**, et ce, sans affaiblir sa marge de manœuvre en matière d'actions internationales.

Ce document propose donc, dans un premier temps, d'analyser la marge de manœuvre théorique des gouvernements sous-nationaux (États fédérés et municipalités) en ce qui concerne la conduite de leurs actions internationales. À cette fin, la répartition des compétences entre la République fédérative du Brésil et ses entités sous-nationales – essentiellement au regard de la Constitution de 1988 et de la législation ordinaire – sera étudiée. Ensuite, c'est la pratique des relations internationales des ordres de gouvernement sous-nationaux qui sera analysée, notamment en présentant les types d'actions internationales et les moyens qui sont utilisés pour les mettre en œuvre, de même qu'en exposant quelques études de cas.

1. Les fondements juridiques de l'action internationale des gouvernements sous-nationaux

Au Brésil, la tradition fédéraliste a longtemps été marquée par une forte centralisation, remontant à la période impériale (1822-1889), au moment où le pouvoir avait un caractère unitaire. Plus tard, en 1964, la fin du régime démocratique et le commencement de la dictature militaire sont venus renforcer cette centralisation des pouvoirs. Avec le retour à la démocratie, donc à partir de 1985, de nouveaux

mécanismes pour améliorer l'effectivité de la décentralisation et l'autonomie des unités fédérées ont été instaurés, mais l'action internationale est demeurée entre les mains du gouvernement central. Aussi, toutes les constitutions de la période républicaine ont attribué au président l'exclusivité du pouvoir de prendre des engagements internationaux. Entre 1988 et 2003, la politique internationale du Brésil était définie par le ministère des Relations extérieures (mieux connu sous le nom d'Itamaraty) sans que la présidence intervienne outre mesure dans sa formulation. On voulait ainsi assurer la continuité de cette politique malgré les changements de gouvernement. **Avec l'arrivée au pouvoir de Luis Inacio Lula da Silva en 2003, le président a toutefois commencé à exercer un plus grand contrôle sur la formulation de la politique étrangère, mais sans enlever à l'Itamaraty la responsabilité d'en être le principal élaborateur.**

Répartition des compétences et principaux articles qui viennent baliser l'action internationale des entités sous-nationales

Pour être en mesure de comprendre les fondements légaux de l'action internationale des unités sous-nationales au Brésil, il est essentiel de considérer certains éléments de la Constitution de 1988, toujours en vigueur aujourd'hui. Au moment de l'adoption de ce texte, un modèle fédératif conférant une plus grande autonomie aux gouvernements étatiques et municipaux a été établi.

➔ *L'article 18 de la Constitution de 1988 stipule que l'Union, les États, le district fédéral et les municipalités sont des entités autonomes.*

La Constitution de 1988 a donc marqué un tournant dans la structure juridique du pays étant donné que les municipalités – comme il est indiqué dans l'article 18 – ont alors commencé à faire partie de l'organisation politico-administrative du pays, de la même manière que l'Union, les États et le district fédéral ; toutes ces entités fédérées ont désormais des gouvernements qui leur sont propres et qui possèdent des compétences

exclusives. Toutefois, **aucune de ces entités sous-nationales n'a obtenu de reconnaissance légale officielle pour mener des actions internationales.**

À l'heure actuelle, la politique internationale et les relations extérieures relèvent exclusivement du gouvernement fédéral, et lui seul a le droit de signer des accords avec d'autres États et de siéger dans des organisations internationales. Ces prérogatives sont clairement inscrites dans la Constitution de 1988 et la légitimité de l'action internationale des États sous-nationaux n'a toujours pas été reconnue, ni par le droit constitutionnel, ni par la législation ordinaire.

➔ *Cette compétence exclusive qu'a le gouvernement fédéral d'entretenir des relations extérieures figure dans l'article 21 § I, qui stipule qu'il incombe à l'Union de « gérer les relations avec les États étrangers et de participer aux organisations internationales ».*

➔ *L'article 84 § 8 révèle qu'il appartient au Président de la République de « conclure des traités, conventions et actes internationaux » qui sont ensuite « soumis à la ratification du Congrès national ».*

➔ *L'article 49 § 1 mentionne qu'il revient au Congrès national « de disposer définitivement sur les traités, accords ou actes internationaux qui entraînent des charges ou des engagements grevant le patrimoine national ».*

Les entités fédérées du Brésil ne possèdent donc pas l'autonomie nécessaire pour négocier et signer des accords ou bien pour se faire représenter : ces privilèges incombent exclusivement à l'État national, conformément aux règles du droit international public. Néanmoins, **les entités fédérées disposent des compétences nécessaires pour négocier et signer des contrats internationaux de nature financière, à la condition que le processus ait préalablement été autorisé par le Sénat fédéral, ainsi qu'il est prévu à l'article 52.**

➔ *L'article 52 § 5 stipule que le Sénat fédéral doit « autoriser les opérations externes de nature financière intéressant l'Union, les États, le district fédéral, les territoires ou les municipalités ».*

Si l'interdiction de l'action internationale des entités fédérées se limite aux relations diplomatiques formelles avec d'autres États souverains, plusieurs ambiguïtés demeurent quant aux relations en matière de culture, d'éducation, de science, de technologie, de tourisme et d'économie, par exemple. En effet, bien que cela ne leur soit pas explicitement permis *de jure*, plusieurs entités fédérées mènent *de facto* diverses formes de relations internationales formelles et informelles, notamment en établissant des accords de coopération économique, scientifique et culturelle.

Ainsi, l'autonomie et les responsabilités que la Constitution accorde aux unités sous-nationales légitiment le fait pour ces entités d'établir des liens avec les entités étrangères. Elles incitent même les gouvernements sous-nationaux à agir en ce sens. De plus, la Constitution de 1988 confère aux États toutes les compétences qui ne leur sont pas explicitement interdites par la loi fondamentale du pays. Par conséquent, certains spécialistes avancent que ce flou constitutionnel entourant l'espace juridique de la paradiplomatie ouvre la porte à la possibilité légale pour les entités sous-nationales de mener des actions internationales dans plusieurs domaines.

➔ *L'article 25 § 1 de la Constitution de 1988 stipule que « toutes les compétences qui ne leur sont pas interdites par la présente Constitution sont réservées aux États ».*

En ce sens, bien que la conduite des relations internationales soit placée sous la responsabilité exclusive du pouvoir exécutif, les compétences et les obligations qui incombent aux entités fédérées à l'égard du développement local rendent tout à fait légitime la recherche de sources de financement à l'international. Entre autres choses,

cela inclut la signature d'accords de coopération avec des gouvernements sous-nationaux étrangers.

La voie de la réforme constitutionnelle

Afin de clarifier cette zone grise qui subsiste relativement à la légalité des différents types d'actions internationales effectuées par les gouvernements sous-nationaux, de nombreuses voix – tant dans la société civile qu'au sein de la classe politique ou du monde universitaire – appellent les dirigeants à procéder à une réforme constitutionnelle. Une telle éventualité permettrait notamment de rompre le monopole de l'État fédéral en matière d'action internationale, par exemple en légalisant la représentation formelle des intérêts des unités fédérées par l'élaboration de mécanismes de diplomatie fédérative, qui pourraient être instaurés par le ministère des Relations extérieures. En ce sens, il est important de garder en tête que les revendications grandissantes des entités fédérées – quant à l'augmentation de leur marge de manœuvre dans la sphère extérieure – pourraient conduire les décideurs brésiliens à proposer une série d'amendements constitutionnels.

En septembre 2005, le député fédéral André Costa – diplomate de carrière spécialisé dans les questions fédératives et issu du Parti démocratique travailliste (PDT) de l'État de Rio de Janeiro – a ainsi présenté un projet d'amendement constitutionnel¹ visant à règlementer les actions internationales des gouvernements sous-nationaux en établissant une référence légale pour venir baliser ses actions. Cette proposition visait à ajouter un paragraphe à l'article 23 de la Constitution afin de « permettre aux États, au District fédéral et aux municipalités de signer des ententes avec des entités sous-nationales étrangères » ; ces ententes auraient toutefois été limitées aux domaines faisant partie de leurs champs de compétences respectifs.

¹ *Proposta de Emenda Constitucional*, PEC 475/2005.

➔ *Pour l'instant, l'article 23 de la Constitution, qui « énumère les compétences communes de l'Union, des États, du district fédéral et des municipalités », ne fait mention nulle part d'une possibilité pour les États fédérés de mener quelque action internationale que ce soit.*

En avril 2006, lors d'une séance de la Commission de la Constitution, de la Justice et de la Citoyenneté (*Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania*) de la Chambre des députés, Ney Lopes – député du Parti du Front libéral du Rio Grande do Norte et rapporteur de la Commission – a qualifié la proposition d'inadmissible², étant donné le flou constitutionnel entourant cette question. Néanmoins, de nombreux spécialistes affirment que l'on ne trouve rien dans le texte constitutionnel qui vient empêcher les différentes entités de la fédération de conclure des accords internationaux, que ce soit avec des personnes physiques ou juridiques, publiques ou privées. En somme, **l'institutionnalisation de la paradiplomatie au Brésil se heurte à de nombreux obstacles politiques et administratifs. Malgré tout, une multitude d'activités paradiplomatiques existent *de facto* et elles continuent de se dérouler en marge de la stricte légalité.**

Comme le montre cet exemple, les fonctionnaires, les citoyens, les gouvernants et les universitaires qui discutent de la participation des gouvernements sous-nationaux dans la politique internationale se retrouvent devant une grande difficulté qui pourrait rendre non viables d'éventuels amendements constitutionnels allant en ce sens. En effet, plusieurs spécialistes se demandent s'il serait possible de changer les règles juridiques sans outrepasser les limites constitutionnelles, étant donné que le fédéralisme apparaît comme l'un des principes fondamentaux et immuables de la Constitution de 1988, ainsi que le mentionne l'article 60 § 4. En ce sens, le fait de rendre constitutionnelle l'action paradiplomatique aurait pour conséquence, selon certains auteurs, de saper les bases du fédéralisme et de faire un pas dans la direction du

² *Projeto de Emenda Constitucional, PEC 475/2005.*

confédéralisme. Puisque la représentation extérieure et la compétence de signer des engagements internationaux – dans le contexte d'un État fédéral – sont attribuées d'office au gouvernement central, il est difficile d'envisager le chemin de la réforme constitutionnelle pour décentraliser la conduite de la politique internationale. Par conséquent, **plusieurs juristes avancent que seul un droit coutumier solidement implanté pourrait amener, à long terme, des changements à la loi suprême du pays.**

→ *L'article 60 § 4 mentionne que la Constitution ne peut être modifiée sur une « proposition d'amendement qui tend à abolir la forme fédérative de l'État ».*

2. Pratique des relations internationales des gouvernements sous-nationaux

Raisons qui incitent à la pratique de la paradiplomatie

Si les unités sous-nationales brésiliennes mènent de plus en plus d'actions internationales, c'est souvent dans le but d'établir des accords informels servant à promouvoir la croissance économique, les investissements, les transferts de technologie, le développement local, les échanges commerciaux et la coopération internationale. Cette nouvelle réalité est intimement liée aux changements qu'a connus le système international avec l'avènement du processus de mondialisation économique, qui favorise l'intensification des actions internationales des gouvernements non centraux désireux de trouver de nouvelles solutions à leurs problèmes socioéconomiques internes.

Le fait que les villes et les États se perçoivent désormais comme étant des agents incontournables de développement économique régional constitue donc l'une des raisons pragmatiques importantes qui font que certaines entités sous-nationales

souhaitent accroître leurs liens avec l'étranger. Par exemple, les activités de collecte de fonds menées par plusieurs villes auprès des institutions internationales – principalement la Banque mondiale (BM) et la Banque interaméricaine de développement (BID) – constituent bien souvent la principale raison d'être de la politique internationale de ces municipalités, de même que l'une des plus grandes motivations pour les gouvernements municipaux qui souhaitent établir des structures de relations internationales.

Dans les cas précédents, l'action paradiplomatique des gouvernements sous-nationaux a pour objectif de renforcer le développement des régions et ne porte pas atteinte aux principes fondamentaux de la politique extérieure brésilienne : l'action internationale des entités fédérées apparaît alors complémentaire à celle de l'État central. Dans d'autres cas, toutefois moins fréquents, des raisons d'ordre environnemental, culturel et politique peuvent également motiver l'action internationale des entités sous-nationales. Aussi, certaines de ces entités peuvent être soucieuses d'accroître leur capacité d'influence sur les décisions prises par Brasília et qui ont un caractère international.

Contrairement à ce qu'on peut observer au Québec, en Catalogne ou en Écosse, par exemple, là où les particularités identitaires et socioculturelles influent fréquemment sur les activités paradiplomatiques, les entités fédérées brésiennes ne mènent pas d'actions de projection politique visant à obtenir une forme de reconnaissance internationale en vue d'une éventuelle sécession. Au Brésil, il n'existe pas de sentiments nationalistes locaux suffisamment forts pour que certains États en viennent à mener des actions protodiplomatiques.

Principaux objectifs économiques qui incitent à la pratique de la paradiplomatie

- ➔ Promouvoir la croissance économique et la prospérité
- ➔ Attirer des investissements directs étrangers
- ➔ Faciliter les échanges commerciaux internationaux
- ➔ Permettre les transferts de connaissances et de technologies
- ➔ Stimuler le développement local
- ➔ Tisser des liens avec certaines organisations internationales

Conflits entre le gouvernement central et les entités sous-nationales

Considérant l'importante tradition centralisatrice brésilienne et l'existence d'un ministère des Relations extérieures qui est très soucieux d'être l'unique concepteur de la politique étrangère, on s'explique facilement que le gouvernement fédéral puisse être craintif devant les initiatives des gouvernements fédérés désireux de créer des structures internationales et de signer des accords avec d'autres gouvernements sous-nationaux. De plus, la participation directe des entités sous-nationales dans les affaires internationales peut fort bien ne pas être harmonisée avec la politique internationale du gouvernement central, ce qui peut engendrer des conflits de compétences d'ordre constitutionnel. À titre d'exemple, cette crainte s'est longtemps traduite par la publication de rapports systématiquement négatifs – de la part de l'Itamaraty – au regard de la légalité des accords internationaux signés par les entités fédérées brésiennes. Aussi, le gouvernement fédéral a une forte tendance à concentrer les recettes fiscales entre ses mains, ce qui entraîne certaines tensions avec les divers paliers de gouvernement. Toutefois, **depuis la fin des années 1980, cette attitude**

initiale de peur et d'indifférence de la part du fédéral à l'endroit de l'action internationale des entités fédérées a progressivement fait place à davantage d'acceptation, de tolérance et, même, d'encouragement.

En ce sens, bien que les gouvernements centraux craignent fréquemment que l'action internationale menée par des paliers inférieurs de gouvernement provoque des conflits sur le plan de la politique étrangère nationale, la littérature indique que, malgré les risques, cela ne survient que très rarement dans les cas où il n'existe pas de crise ouverte du système fédératif. En ce qui a trait au Brésil, c'est bel et bien cette tendance qui se confirme et, dans la pratique, il n'existe pas de tensions significatives entre le gouvernement central du Brésil et ses entités sous-nationales. En effet, les actions internationales des unités sous-nationales brésiliennes se résument essentiellement à la *low politics* (protection de l'environnement, développement durable, droits de l'homme, attraction d'investissements, développement économique, tourisme, échanges culturels, etc.). Elles n'interfèrent donc pas avec la stratégie internationale du pays, qui s'occupe des questions touchant à la *high politics* (sécurité nationale, défense, accords commerciaux, etc.).

Néanmoins, **la direction générale du processus en faveur de la promotion de la participation des gouvernements sous-nationaux aux affaires extérieures n'est pas des plus claires et ce principe ne fait pas l'unanimité au sein du gouvernement central.** En effet, dans les secteurs où le gouvernement fédéral est soucieux de mener une action centralisée, la volonté de permettre ou de renforcer la pratique de la paradiplomatie est évidemment moindre. Toutefois, le fait que la présidence de la République et le ministère des Relations extérieures aient récemment imposé un plan intergouvernemental pour les actions fédératives internationales laisse entendre que ces deux institutions reconnaissent de plus en plus la légitimité qu'ont les entités fédérées d'entretenir des relations internationales. D'une manière générale, ce programme révèle que **la paradiplomatie, telle qu'elle est perçue par le gouvernement**

central, doit servir à associer les initiatives et les priorités des entités fédérées aux grands intérêts nationaux. Pour y parvenir, le dialogue entre la présidence, l'Itamaraty, les gouvernements sous-nationaux et la société civile doit nécessairement être amélioré. En d'autres termes, le gouvernement de Brasília se doit de minimiser les conflits entre l'État central et les entités fédérées et de maximiser la complémentarité de leurs intérêts en ce qui a trait à leurs actions internationales respectives.

Ainsi, l'importance croissante de la paradiplomatie telle qu'elle est pratiquée par certains États du Brésil en est venue à influencer sur la manière dont le ministère des Relations extérieures aborde cette question. En effet, lorsque des entités sous-nationales ont commencé à articuler leurs propres relations extérieures, cela a engendré une série de situations irrégulières, étant donné que la signature de tous les accords internationaux relève du gouvernement central et que ces accords doivent être ratifiés par le Sénat fédéral.

Dans un même ordre d'idées, certains États, tels que Bahia et le Rio Grande do Sul, ont à certaines occasions fragilisé le pacte fédératif en raison d'actions asymétriques – des allègements fiscaux qui n'étaient en vigueur que dans ces États, par exemple – adoptées pour attirer les investissements étrangers, surtout dans le secteur automobile.

Les caractéristiques générales de la pratique de la paradiplomatie au Brésil

Les principaux mécanismes utilisés par les entités fédérées brésiliennes qui mènent des activités paradiplomatiques sont les suivants : la création d'organes spécifiques pour traiter des questions internationales, la réalisation de missions techniques, entrepreneuriales, gouvernementales à l'étranger, l'accueil d'autorités étrangères, la signature d'engagements internationaux, la négociation avec des investisseurs étrangers, l'établissement de bureaux et de représentation à l'extérieur, l'organisation

d'évènements internationaux, de même que la participation à des évènements et des foires internationales.

Principaux mécanismes utilisés par les entités fédérées menant des actions internationales
<ul style="list-style-type: none">➔ Création d'organes spécifiques qui traitent des questions internationales➔ Réalisation de missions techniques, entrepreneuriales et gouvernementales à l'étranger➔ Accueil de délégations politiques et entrepreneuriales étrangères➔ Signature d'engagements internationaux➔ Négociation avec des investisseurs étrangers➔ Participation et organisation de rencontres et d'évènements internationaux➔ Établissement de bureaux et de représentations à l'étranger

Des changements globaux, comme l'universalisation des processus de démocratisation et l'augmentation des flux commerciaux internationaux, sont des facteurs qui ont engendré un accroissement des pratiques paradiplomatiques des gouvernements sous-nationaux. Alors que les initiatives ci-dessus allaient généralement à l'encontre de la politique officielle du pays, une reconnaissance informelle de certaines de ces pratiques est tout de même progressivement survenue.

Les premiers signes concrets en faveur de l'acceptation de la pratique de la paradiplomatie en tant que partie intégrante de la politique étrangère brésilienne ont été faits par l'Itamaraty au milieu des années 1990. En reconnaissant l'existence de

cette situation, le ministère des Relations extérieures a entrepris de mettre en œuvre des mécanismes d'adaptation et d'articulation entre le gouvernement central et les gouvernements fédérés afin de déterminer des positions communes sur le plan des actions internationales. **Dès le début du premier mandat présidentiel de Fernando Henrique Cardoso en 1995, des diplomates brésiliens ont ainsi élaboré le concept de « diplomatie fédérative³ ».** Cette initiative, qui avait pour objectif d'englober les actions internationales des États et des municipalités au sein d'une seule catégorie, puis de les articuler avec celles du gouvernement fédéral, est donc venue légitimer – dans une certaine mesure – l'action internationale des gouvernements sous-nationaux en matière de coopération et d'affaires internationales.

En théorie, **la diplomatie fédérative devait aussi permettre aux entités fédérées et à la société civile brésilienne de participer plus activement au processus d'élaboration de la politique étrangère nationale. Or, jusqu'à maintenant, cet élément n'a pas franchi l'étape de la rhétorique.** Il n'existe pas non plus de canaux institutionnels ni de mécanismes de concertation intergouvernementaux permettant aux gouvernements sous-nationaux de défendre leurs intérêts lorsque Brasília mène des négociations internationales dans leurs champs de compétences. Il est ainsi important de comprendre que l'une des principales préoccupations de l'Itamaraty avec la création du concept de « diplomatie fédérative » était de maintenir sa centralité et sa primauté en tant qu'organe concepteur de la politique extérieure du Brésil : **les actions internationales des unités fédérées devaient et doivent toujours se conformer aux grandes lignes de la politique extérieure élaborée par le ministère de Relations extérieures.** Il va sans dire que la diplomatie fédérative, telle que la conçoit l'Itamaraty, valorise et stimule tout de même le dynamisme dans l'action internationale des entités fédérées.

³ Dans les faits, il s'agit d'un synonyme de paradiplomatie. Le terme « diplomatie fédérative » a été utilisé pour la première fois en avril 1995 par le diplomate Luiz Felipe Lampeira dans un discours prononcé au Congrès national pour qualifier l'action internationale des entités fédérées brésiliennes.

Ainsi qu'on le verra à la fin de cette section, **les actions extérieures des gouvernements sous-nationaux ont beaucoup augmenté depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1988**. Toutefois, le rythme de croissance de ces actions a été relativement lent et géographiquement variable : la majorité des gouvernements sous-nationaux qui possèdent une quelconque forme de structure favorisant la pratique des relations internationales se trouve dans les parties sud et sud-est du pays (Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro), les régions les plus économiquement développées du Brésil.

Bien que plusieurs États du nord mènent eux aussi de plus en plus d'actions internationales, ces actions n'atteignent ordinairement pas l'envergure de celles qu'on peut observer dans les États du sud du pays, qui jouissent d'un emplacement géographique plus avantageux par rapport aux autres pays membres du Mercosur. De plus, les États du nord ne bénéficient généralement pas d'infrastructures de qualité, de ressources humaines qualifiées, ni de ressources matérielles et financières abondantes comme celles que l'on peut retrouver dans le sud du Brésil, ce qui limite sensiblement leur marge de manœuvre en matière d'action internationale. Pour toutes ces raisons, on peut considérer que d'une certaine manière les États du nord font partie *de jure* du processus d'intégration en cours dans le Mercosur, mais non pas *de facto*, en raison de leur situation géographique et de la distance les séparant des principaux marchés des pays qui sont membres de ce bloc d'intégration régionale.

Même si la pratique de la paradiplomatie est aujourd'hui étendue à l'ensemble du territoire national, il n'existe pas d'homogénéité quant à la manière dont sont menées les actions extérieures des différentes entités fédérées. En réalité, il subsiste plutôt une certaine dispersion dans la conduite de ces actions internationales et dans la manière dont elles sont structurées. Comme il n'existe généralement pas d'organismes véritablement institutionnalisés pour coordonner ces actions, il n'existe pas non plus de modèle type à suivre pour les entités fédérées qui souhaitent entretenir des relations

avec l'extérieur. Ainsi, certaines structures gouvernementales vouées à l'action internationale prennent la forme d'un secrétariat, d'un sous-secrétariat ou d'un comité consultatif, alors que d'autres sont des organes qui viennent intégrer des structures déjà établies et qui se consacrent au commerce international, par exemple.

À l'heure actuelle, la majorité des structures de relations internationales qui existent à l'échelle sous-nationale ont été établies par des gouvernements du Parti des travailleurs (PT), qui ont donné une grande impulsion à la pratique de la paradiplomatie. **En 2003, à la suite de l'élection historique du PT de Lula da Silva à la présidence de la république, on a également assisté à une véritable explosion au niveau de la création de structures facilitant la conduite d'activités paradiplomatiques.** Dès lors, plusieurs de ces nouvelles structures ont été établies dans les États et des villes du nord, puis du nord-est du pays, ce qui a engendré une expansion de l'activité paradiplomatique à travers l'ensemble du Brésil.

Ainsi, le gouvernement de Lula da Silva a maintenu et renforcé la notion de diplomatie fédérative, tout en travaillant à améliorer la coopération entre les entités sous-nationales actives à l'échelle internationale. Cette importance que le gouvernement fédéral a accordée à la coopération locale s'est d'ailleurs illustrée dans des forums tels que l'IBSA (Inde-Brésil-Afrique du Sud), dans le cadre duquel, en janvier 2008, un forum sur la gouvernance locale a été mis sur pied afin de stimuler la coopération entre les gouvernements sous-nationaux des trois pays participants. Dans un même ordre d'idées, l'incitation à la coopération entre les entités sous-nationales des pays membres du Mercosur, que l'on peut notamment constater par la création du Forum consultatif des municipalités, États fédérés, provinces et départements du Mercosur (*Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul*), semble être basée sur les mêmes considérations.

S'il est vrai que la pratique de la paradiplomatie brésilienne est étroitement associée au Parti des travailleurs, ce genre d'actions n'est pas le monopole d'un parti. Même si les divers gouvernements travaillistes ont mis sur pied des programmes de politique internationale qui se sont révélés particulièrement cohérents et qu'ils ont tissé des liens étroits avec de nombreuses municipalités partout dans le monde, les mairies et les États gouvernés par d'autres partis politiques ont aussi su créer des structures aptes à coordonner adéquatement leurs actions internationales.

Ainsi, **un autre aspect qui caractérise la paradiplomatie contemporaine est le fait qu'elle soit en train de devenir un instrument régulier des administrations exerçant le pouvoir.** En ce sens, José Serra – lorsqu'il était maire de la ville de São Paulo entre 2005 et 2006 sous la bannière du Parti de la social-démocratie brésilienne (*Partido Social Democrático Brasileiro (PSDB)*) – a affirmé qu'une « relation plus directe avec des organismes multilatéraux était nécessaire pour des villes de la taille de São Paulo ».

Toutefois, ce ne sont pas tous les gouvernements sous-nationaux qui aspirent à emprunter cette voie. En effet, **l'action paradiplomatique des villes et des États brésiliens n'est pas une tendance généralisée et systématique ; elle repose essentiellement sur la volonté politique des administrations en place de travailler dans une direction en particulier**⁴. Ces actions internationales ne sont donc pas constantes et elles suivent ordinairement une logique de *stop and go*, étant donné que

⁴ À certaines occasions, ce sont les désaccords entre le gouvernement central et les entités fédérées qui ont motivé l'action internationale de ces dernières, ce qui a parfois eu des conséquences déstabilisatrices. Par exemple, au début des années 1960, les relations qu'entretenaient les gouverneurs des États de São Paulo, de Rio de Janeiro et du Minas Gerais avec certaines agences nord-américaines étaient motivées par leur volonté de déstabiliser le gouvernement du président João Goulart (1961-1964). De nos jours, le fait que plusieurs États et villes importantes soient dirigés par des partis politiques opposés au gouvernement central au pouvoir n'est toutefois pas une raison valable pour expliquer l'activisme paradiplomatique. Au cours des dernières années, c'est plutôt la tendance contraire qu'on a observée. En effet, la coïncidence entre le parti politique qui administre certains États et villes et le gouvernement fédéral dirigé par le Parti des travailleurs a entraîné un plus grand activisme paradiplomatique de la part de ces administrations. Or, le fait qu'un État ou une municipalité soient gouvernés par un parti politique identique ou différent du parti qui contrôle le pouvoir exécutif de l'État central ne peut guère être considéré comme une variable déterminant la participation internationale des entités sous-nationales.

les gouvernants sont souvent appelés à réévaluer la conduite de leurs actions en fonction de leurs intérêts, de leurs motivations et de leurs objectifs spécifiques. Bref, de telles actions ne répondent généralement pas à des stratégies définies, mais plutôt à la nécessité pour les gouvernements sous-nationaux d'être proactifs sur une ou des questions en particulier. Cela explique en bonne partie le fait qu'on ne puisse pas observer de réelle continuité institutionnelle dans la relation des unités sous-nationales avec l'extérieur, ainsi que cela sera discuté ultérieurement.

À l'échelle municipale, il est par ailleurs important de noter que les villes brésiliennes qui prennent part à des activités de coopération multilatérale ou qui signent des accords avec d'autres villes du monde le font souvent à la suite d'une initiative étrangère, qu'il s'agisse d'une autre ville ou d'une institution internationale. Par exemple, au début des années 1990, des agences multilatérales – la Banque mondiale au premier plan – ont commencé à négocier des prêts et des accords de coopération directement avec des gouvernements sous-nationaux brésiliens, en plus de concevoir des stratégies visant à renforcer les capacités économiques et techniques de ces mêmes gouvernements. Les villes de São Paulo et de Porto Alegre, de même que les États du Rio Grande do Sul et du Minas Gerais, ont ainsi été les premières entités à profiter de ces opportunités, ce qui leur a notamment permis d'augmenter leurs ressources affectées au développement local. À cette fin, les gouvernements des entités en question ont établi des équipes spécialisées dans la rédaction de demandes de financement et dans la négociation avec les agences internationales. Bien que ces équipes s'affairent essentiellement à trouver du financement étranger pour des projets de développement locaux élaborés par les administrations elles-mêmes, les initiatives viennent très souvent des agences internationales, qui recommandent aux autorités locales de leur soumettre des projets spécifiques.

Institutions favorisant la pratique de la paradiplomatie

A) Au Brésil

En juin 1997, le Comité consultatif pour les relations fédératives de l'Itamaraty (*Assessoria de Relações Federativas (ARF)*) – qui, en 2003, deviendra le Comité consultatif spécial pour les affaires fédératives et parlementaires du ministère des Relations extérieures (*Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA)*) – a été créé à l'initiative du président Fernando Henrique Cardoso⁵. En plus de promouvoir les relations entre le ministère des Relations extérieures et le Congrès national, l'AFEPA doit œuvrer à l'approfondissement des relations et à une meilleure articulation entre les politiques de l'Itamaraty et celles des gouvernements étatiques et municipaux. Non seulement cette initiative a servi à institutionnaliser le partenariat entre le pouvoir central et les pouvoirs régionaux, mais elle a permis aux entités fédérées et à la société civile d'exercer une plus grande influence sur la politique extérieure. Aussi, l'AFEPA cherche à superviser et à conseiller les gouvernements sous-nationaux dans leurs initiatives extérieures – tant auprès des gouvernements étrangers que des organisations internationales – afin que celles-ci soient, autant que possible, en phase avec la politique internationale du ministère des Relations extérieures. **L'AFEPA est ainsi un organisme qui vient catalyser les intérêts et les actions internationales des gouvernements sous-nationaux, en plus de faciliter les relations entre les différents ordres de gouvernement à cet égard.**

L'AFEPA a également pour tâche d'encourager le dialogue des États et des villes avec les huit bureaux régionaux du ministère des Relations extérieures qui se trouvent dans les villes brésiliennes de Belo Horizonte, Curitiba, Florianópolis, Manaus, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro et São Paulo. Elle s'affaire en outre à codifier et à centraliser les

⁵ L'ARF a été créée par le décret numéro 2246 du 7 juin 1997, alors que l'AFEPA l'a été par le décret numéro 4759 du 20 juin 2003. Cette dernière institution est le fruit de l'union de l'ARF et du Comité consultatif des relations parlementaires qui, jusque-là, existaient séparément.

communications entre les gouvernements étatiques et municipaux et l'Itamaraty, dont les registres étaient jusqu'alors dispersés dans l'ensemble des États et des villes du pays. Plus concrètement, l'AFEPA travaille à coordonner puis à soutenir sur les plans matériel et administratif les négociations et les voyages internationaux des membres des gouvernements sous-nationaux, de même qu'à favoriser les relations des gouvernements étrangers avec les États et les villes du Brésil.

Principales fonctions de l'AFEPA

- ➔ Promouvoir les relations entre l'Itamaraty et le Congrès national.
- ➔ Améliorer l'articulation des actions internationales du gouvernement central et les gouvernements fédérés.
- ➔ Permettre à la société civile et aux entités fédérées d'exercer une plus grande influence sur l'élaboration de la politique extérieure.
- ➔ Améliorer l'institutionnalisation des relations entre le gouvernement central et les gouvernements fédérés.
- ➔ Superviser et conseiller les gouvernements sous-nationaux dans leurs initiatives extérieures.
- ➔ Codifier puis centraliser les communications entre les gouvernements sous-nationaux et l'Itamaraty.
- ➔ Donner un appui matériel et administratif aux négociations et aux voyages internationaux des membres des gouvernements sous-nationaux.

À titre d'exemple, la réalisation de la 1^{re} Rencontre des négociations internationales – Les États et les municipalités du Brésil dans le monde (*I Encontro Negociações Internacionais – Os Estados e Municípios do Brasil no Mundo*), qui s'est tenue à Brasília en août 2006 et qui a été organisée par l'AFEPA, est venue confirmer que le gouvernement central cherchait effectivement à améliorer le dialogue avec les entités sous-nationales désireuses de mener des actions internationales. Lors de cet événement, l'Itamaraty s'est essentiellement employé à présenter les grandes lignes de la politique étrangère brésilienne aux maires, gouverneurs, universitaires et fonctionnaires spécialisés dans ce domaine et venus des quatre coins du pays.

Dans le même ordre d'idées, la création du Comité consultatif de la coopération internationale fédérative (*Assessoria de Cooperação Internacional Federativa (ACIF)*) en 2003, puis du Secrétariat des affaires fédératives (*Subchefia de Assuntos Federativos (SAF)*) en 2004 est d'ailleurs venue suggérer que le gouvernement central est disposé à promouvoir les activités paradiplomatiques des entités fédérées. En effet, les actions du SAF et de l'ACIF⁶ – telles que leur contribution à la création de Forum consultatif des municipalités, États fédérés, provinces et départements du Mercosur – viennent montrer une certaine volonté de la part du pouvoir exécutif de se positionner en ce sens.

B) Au sein du Mercosur

En ce qui a trait plus spécifiquement au processus d'intégration régionale auquel participe le Mercosur et dont le Brésil est largement partie prenante, on remarque que certaines municipalités et certains États aspirent à établir des espaces où l'action des gouvernements sous-nationaux pourra être reconnue et valorisée. Par exemple, des

⁶ Le SAF et l'ACIF sont deux instances responsables de la promotion et de l'articulation des relations entre le pouvoir exécutif et les gouvernements non centraux, particulièrement en ce qui a trait à leur action internationale respective.

villes et des pays du Mercosur ont fondé, en 1995, une organisation régionale regroupant un certain nombre de municipalités des pays membres et associés du bloc régional : le Réseau des Mercocités (*Rede Mercocidades*). Aujourd'hui, ce réseau compte 230 villes – pour un total de 80 millions d'habitants – réparties à travers l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, le Paraguay, le Pérou, l'Uruguay et le Venezuela ; ses principaux objectifs sont de favoriser la participation des villes dans le processus d'intégration régionale, puis de développer les échanges et la coopération horizontale entre les municipalités de la région. **Le Réseau des Mercocités est donc une importante illustration d'une initiative réussie et active dont la force et le dynamisme ont préparé le terrain pour une meilleure institutionnalisation de la paradiplomatie dans le Mercosur.**

De son côté, le Forum consultatif des municipalités, États fédérés, provinces et départements du Mercosur, dont il a été question précédemment, pourrait devenir un instrument favorisant les activités paradiplomatiques dans la région. Créé en décembre 2004 lors de la 27^e réunion du Conseil du Mercosur, le Forum a lancé ses activités en 2007 à l'occasion d'une rencontre qui s'est tenue à Rio de Janeiro. Cette initiative, qui reconnaît explicitement la pertinence du phénomène de la paradiplomatie dans le contexte du processus d'intégration sous-régionale, a d'ailleurs reçu l'appui du gouvernement brésilien. Parmi les objectifs du Forum, on trouve celui d'aider les gouvernements sous-nationaux à influencer les décisions prises par leur gouvernement central et par les organisations œuvrant à l'intégration de la région du Mercosur, notamment en matière de promotion du développement local.

Lorsqu'on observe les faits, on constate toutefois que cette capacité d'influence, tant auprès des gouvernements nationaux que des organes du Mercosur, demeure plutôt faible. En ce sens, lors de la réunion qui s'est tenue à la fin de l'année 2008 dans l'État de Bahia, les conclusions du Forum se sont révélées plus normatives qu'effectives. Par conséquent, **plusieurs auteurs affirment qu'il existe un important décalage entre la**

volonté affirmée et les politiques appliquées par les États nationaux du Mercosur en matière de renforcement de la paradiplomatie. Cela vient donc justifier le fait que le Forum recommande notamment de perfectionner les processus de prise de décision du Mercosur et de faciliter l'autonomisation des instances de participation des gouvernements locaux et régionaux. Malgré tout, ce forum s'avère un important outil de dialogue entre les divers paliers de gouvernement des États membres du Mercosur et il contribue à développer et à consolider la pratique régionale de la paradiplomatie.

Il apparaît donc plausible que le droit brésilien en vienne à accorder une attention supérieure à ce phénomène lorsque le Forum consultatif aura proposé une certaine quantité de normes mercosuliennes qui incluent les gouvernements sous-nationaux comme des participants dans la formulation et l'exécution des politiques publiques régionales. Dans ce contexte, le Brésil pourrait devoir améliorer ses instances de coopération fédérative en vue d'établir des positions cohérentes et convergentes sur des thèmes spécifiques, et ce, afin de maintenir une certaine unité en ce qui concerne la politique étrangère nationale. Ainsi, les relations internationales des gouvernements sous-nationaux pourraient en venir à influencer de plus en plus sur l'agenda politique national et sur les normes juridiques brésiliennes.

Par ailleurs, les liens relativement étroits qui existent entre le Conseil pour le développement économique du sud-ouest du Brésil (*Conselho para o Desenvolvimento Econômico do Sudoeste do Brasil (CODESUL)*) – auquel participent les États brésiliens du Rio Grande do Sul, de Santa Catarina, du Paraná et du Mato Grosso do Sul – et la Commission régionale du nord-est de l'Argentine (*Comissão Regional do Nordeste da Argentina para o Comércio Exterior (Crecenea-Litoral)*) – qui est composée des provinces de Chaco, de Corrientes, d'Entre Rios, de Formosa, de Misiones et de Santa Fé – est un bon exemple de l'institutionnalisation de ces relations internationales qu'entretiennent les entités sous-nationales de la région. Il est d'ailleurs important de noter que l'ARF et

l'AFEPA ont été créées en raison de la nouvelle et intense participation des gouvernements sous-nationaux au processus d'intégration du Mercosur.

Le manque d'institutionnalisation de la pratique de la paradiplomatie

Les facteurs qui empêchent l'institutionnalisation des actions internationales des entités sous-nationales, tant au Brésil que dans les autres fédérations, sont essentiellement de deux ordres. Sur le plan intérieur, la participation de ces acteurs aux affaires internationales est réglementée par la Constitution, qui, dans le cas du Brésil, stipule que seul le gouvernement fédéral a le droit de signer des accords avec d'autres États et de siéger dans des organisations internationales ; cet ordre de gouvernement jouit donc d'un monopole en matière d'actions extérieures. Sur le plan international, la non-reconnaissance de la personnalité juridique des gouvernements sous-nationaux par le droit international public⁷ vient également limiter leur marge de manœuvre.

Comme l'action paradiplomatique est liée à la reconnaissance de la signature des accords internationaux, il est compréhensible que la pratique de la paradiplomatie au Brésil soit relativement difficile à institutionnaliser. Dans les faits, une sorte d'institutionnalisation informelle de la diplomatie fédérative se produit peu à peu, à mesure que les actions extérieures des gouvernements sous-nationaux prennent de l'ampleur. En effet, la conclusion d'ententes informelles apparaît comme le moyen par excellence, bien que précaire, pour les entités fédérées de prendre des engagements politiques avec des gouvernements étrangers. Une meilleure acceptation de cette réalité pourrait éventuellement amener une reconnaissance juridique officielle et effective de telles ententes. Aussi, certains traités signés par le gouvernement central du Brésil viennent donner une formalité et une légitimité supérieures à l'insertion internationale des entités sous-nationales, tout en respectant le cadre constitutionnel.

⁷ Le droit international public reconnaît seulement les États souverains et les organisations internationales comme étant sujets de droit international.

Pour l'instant, **les actions paradiplomatiques demeurent peu reconnues dans la sphère juridique et, sur le plan sous-national, le cadre institutionnel formel est insuffisant pour garantir leur continuité.** Cette faible institutionnalisation est donc partiellement responsable du phénomène qu'est le *stop and go*, dont il a été question plus tôt. Bien entendu, ce manque d'institutionnalisation des activités paradiplomatiques vient également limiter leur avènement.

Dans un même ordre d'idées, l'existence de l'AFEPA, de la SAF et des autres secrétariats ou comités consultatifs de relations internationales des gouvernements étatiques ou municipaux n'a pas été suffisante pour garantir la continuité institutionnelle des relations des unités sous-nationales avec l'extérieur. Malgré l'importance grandissante de ce type de relations, **les gouvernements sous-nationaux ne disposent généralement pas d'équipes de chercheurs stables qui peuvent garantir une mémoire institutionnelle et une continuité de leurs actions paradiplomatiques,** ce qui, bien entendu, vient limiter leurs capacités opérationnelles.

Facteurs qui facilitent les actions internationales des entités fédérées

- ➔ L'élaboration du concept de diplomatie fédérative en 1995, sous la présidence de Fernando Henrique Cardoso.
- ➔ L'entrée en vigueur de la Constitution de 1988, qui confère une plus grande autonomie ainsi que davantage de compétences exclusives aux gouvernements étatiques et municipaux.
- ➔ L'élection de Lula da Silva à la présidence en 2003, ce qui a notamment permis la création de plusieurs structures servant à faciliter la conduite des activités internationales des entités fédérées.
- ➔ Le fait que les actions internationales des entités fédérées soient en train de devenir un instrument privilégié des gouvernements, peu importe leur affiliation partisane.
- ➔ La création du Comité consultatif spécial pour les affaires fédératives et parlementaires (AFEPA) du ministère des Relations extérieures en 2003, qui œuvre notamment à améliorer l'articulation des actions internationales de l'Itamaraty et des entités fédérées.
- ➔ La création d'organisations telles que le Comité consultatif de la coopération internationale fédérative (ACIF), le Secrétariat des affaires fédératives (SAF), le réseau des Mercocités, le Forum consultatif des municipalités, États fédérés, provinces et départements du Mercosur.

Facteurs qui complexifient les actions internationales des entités fédérées

- ➔ Les actions internationales des unités fédérées doivent se conformer aux grandes lignes de la politique extérieure nationale, qui est élaborée par le ministère de Relations extérieures.
- ➔ Il n'existe pas de canaux institutionnels ni de mécanismes de concertation intergouvernementaux permettant aux gouvernements sous-nationaux de défendre leurs intérêts lorsque Brasília mène des négociations internationales dans leurs champs de compétences respectifs.
- ➔ Il n'existe pas de réelle continuité institutionnelle dans les rapports des unités sous-nationales avec l'extérieur, étant donné que les gouvernements sont souvent appelés à réévaluer la conduite de leurs actions en fonction de leurs intérêts, de leurs motivations et de leurs objectifs spécifiques (dynamique du *stop and go*).
- ➔ La volonté affichée par Brasília en matière de facilitation des activités paradiplomatiques demeure, à bien des égards, théorique.
- ➔ Les actions paradiplomatiques demeurent peu reconnues dans la sphère juridique et, sur le plan sous-national, il y a un déficit de cadre institutionnel formel pouvant garantir leur continuité.
- ➔ Les gouvernements sous-nationaux ne disposent généralement pas d'équipes de chercheurs stables aptes à garantir une mémoire institutionnelle, puis une continuité des actions paradiplomatiques.

Études de cas

À partir du milieu des années 1980, l'activisme international de certaines entités fédérées soucieuses d'établir des relations avec d'autres entités étrangères s'est progressivement répandu à plusieurs régions du pays. Ainsi, de nombreux organes publics voués à la conduite des relations internationales des entités sous-nationales ont graduellement vu le jour.

De nos jours, une bonne partie des 27 États fédérés du Brésil, de même qu'une trentaine de villes, possèdent des structures pour les appuyer dans la conduite de leurs relations internationales. De plus, une vingtaine d'autres villes s'adonnent régulièrement à des activités internationales que l'on peut qualifier de paradiplomatie, malgré l'absence de structures spécifiques servant à soutenir de telles actions.

Il est toutefois important de noter que **les relations internationales menées par les États sont très différentes de celles que mènent les municipalités.** Par exemple, la promotion économique et commerciale est un domaine qui relève des compétences étatiques plutôt que municipales, même si certains conseils municipaux entreprennent occasionnellement de telles activités. Par ailleurs, les municipalités mènent des actions beaucoup plus vastes et possèdent des pratiques particulières (la coopération ou le jumelage entre villes, par exemple) qui n'existent pas au niveau étatique.

A) États

La première expérience allant en ce sens a ainsi été menée en 1983 par Leonel Brizola, gouverneur de l'État de Rio de Janeiro, qui a établi le premier organe de coordination des actions internationale d'un État fédéré brésilien : l'Assesseure pour les questions internationales. En 1987, le gouverneur du Rio Grande do Sul, Pedro Simon, poursuivait

dans la même direction que son homologue de l'État de Rio de Janeiro en créant le Secrétariat spécial pour les sujets internationaux (*Secretaria Especial para Assuntos Internacionais (SEAI)*), qui s'est avéré être le premier secrétariat étatique directement lié à la conduite des relations internationales.

Un plus tard, c'était au tour des États de Santa Catarina et du Minas Gerais de mettre en place des institutions semblables⁸. Ces diverses initiatives ont notamment été motivées par le renforcement des liens entre le Brésil et l'Argentine, puis par l'avènement du Mercosur, outil intégrationniste qui est venu appuyer les forces favorables à l'action internationale des États et des municipalités⁹. D'une manière générale, ces agences s'affairent à favoriser le commerce extérieur, ainsi qu'à attirer les investissements étrangers puis à stimuler le tourisme. De plus, le Ceará – qui est l'un des États du nord-est les plus actifs en matière de relations internationales – dispose lui aussi d'un comité consultatif pour les questions internationales, qui s'affaire notamment à établir des politiques spécifiques visant à consolider les relations commerciales du Ceará avec l'extérieur.

⁸ Le Secrétariat spécial de l'articulation internationale (*Secretaria Especial de Articulação Internacional*) pour Santa Catarina et le Corps des inspecteurs des relations internationales (*Superintendência de Relações Internacionais*) pour ce qui est du Minas Gerais.

⁹ En 2003, l'ambassade du Brésil à Buenos Aires a d'ailleurs créé une division spéciale qui se consacre exclusivement aux sujets sous-nationaux et régionaux de l'Argentine.

Types d'organes responsables des relations internationales des États brésiliens

Régions	Secrétariats ou agences	Sous-secrétariats	Comités consultatifs rattachés au Bureau du gouverneur	Division responsable du commerce extérieur	Aucune institution responsable des relations internationales
Nord		Acre (AC), Amapá (AP)			Amazonas (AM), Rondônia (RO), Roraima (RR), Tocantins (TO)
Nord-Est		Rio Grande do Norte (RN), Alagoas (AL), Sergipe (SE)	Ceará (CE), Pernambouco (PE)	Rio Grande do Norte (RN), Sergipe (SE)	Bahia (BA), Piauí (PI), Pará (PA), Paraíba (PB), Maranhão (MA)
Sud-Est		Rio de Janeiro (RJ), Minas Gerais (MG), São Paulo (SP)	Espírito Santo (ES), São Paulo (SP)		
Centre-Ouest	District fédéral (DF)	Goiás (GO), Mato Grosso (MT)	Mato Grosso do Sul (MS), District fédéral (DF)	Mato Grosso (MT), Mato Grosso do Sul (MS), District fédéral (DF)	
Sud	Santa Catarina (SC), Paraná (PR)	Rio Grande do Sul (RS), Paraná (PR)		Paraná (PR)	

Source : Marinana Andrade BARROS, 2009, p. 58.

Toujours dans le but de faire la promotion commerciale de leur région et d'en faciliter ainsi le développement économique, de nombreux gouverneurs et maires ont aussi cherché à accroître leurs relations avec certaines institutions internationales. Ainsi, au cours de la dernière décennie, par exemple, les gouverneurs du Minas Gerais (Aécio Neves du PSDB), de Rio de Janeiro (Sérgio Cabral du Parti du mouvement démocratique brésilien (*Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)*)) et du Paraná (Roberto Requião du PMDB) ont travaillé à établir des liens avec la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement afin de stimuler le développement économique de leur région respective.

Dans un même ordre d'idées, pratiquement tous les gouverneurs brésiliens, plusieurs maires ainsi que de nombreux chefs d'entreprises publiques étatiques et municipales effectuent des missions à l'étranger, principalement à l'échelle du Mercosur et du continent sud-américain, afin de promouvoir le commerce avec leur région respective. De plus, certains États brésiliens ont ouvert des bureaux commerciaux à l'extérieur, comme le bureau de l'État du Pernambouco à Lisbonne, alors que d'autres hébergent des représentations d'unités fédératives ou régionales d'autres pays, comme la représentation de la province argentine d'Entre Rios à Porto Alegre. L'État du Minas Gerais possède également un « bureau de négociation » en Europe, qui se trouve sur le territoire français. Aussi, le Pará a établi, depuis un certain nombre d'années, un réseau d'échanges commerciaux avec plusieurs pays de l'Asie et du Moyen-Orient.

Lorsqu'on analyse d'une manière détaillée l'action de chacun des États brésiliens, les faits montrent qu'ils ont tous des intérêts et une forme d'insertion internationale spécifiques, en fonction de leur situation géographique. **L'existence de frontières communes entre le Brésil et la quasi-totalité des autres pays sud-américains (à l'exception de l'Équateur et du Chili) a d'ailleurs entraîné une diversification des relations entre les États brésiliens et les autres États du continent ;** le long de cette frontière, on trouve les onze États brésiliens que sont l'Amapá, le Pará, le Roraima,

l'Amazone, l'Acre, le Rondônia, le Mato Grosso, le Mato Grosso do Sul, le Paraná, Santa Catarina et le Rio Grande do Sul. De ceux-ci, l'Acre, l'Amapá, l'Amazone, le Mato Grosso, le Mato Grosso do Sul, le Rondônia et le Roraima accordent une importance particulière aux liens qu'ils entretiennent avec les pays voisins comme le Venezuela, le Pérou, la Bolivie, la Colombie et la Guyane française. Plus précisément, l'Acre, le Mato Grosso et le Rondônia cherchent à approfondir leurs relations avec les départements boliviens du Beni et du Pando, alors que l'Acre, l'Amazone et le Roraima s'efforcent de développer des liens privilégiés avec les provinces limitrophes qui appartiennent à la Colombie, au Pérou et au Venezuela. Cela a notamment des conséquences sur les politiques de préservation de la forêt amazone et de la biodiversité, de même que sur les projets communs gérés par des organisations non gouvernementales, tous des facteurs qui stimulent la pratique de la paradiplomatie. Par exemple, l'Amapá et la Guyane française collaborent étroitement, depuis une quinzaine d'années, au développement de leur région respective, de sorte que certaines décisions politiques se prennent maintenant en fonction d'intérêts communs. La création de l'Agence de développement de l'Amapá (ADAP) a ainsi permis la mise en œuvre de programmes de développement à caractère international.

Au cours des vingt dernières années, la pratique de la paradiplomatie a aussi entraîné la mise en œuvre d'un grand nombre d'accords et de protocoles d'ententes dans plusieurs domaines, même s'il n'existe pas de couverture légale pour les encadrer. Parmi ceux-ci, on compte notamment un accord entre Santa Catarina et la communauté autonome espagnole de la Galice (Espagne), de même qu'entre le Rio Grande do Sul et le Paraguay. Il existe également un Accord de coopération scientifique et technologique entre l'État du Rio Grande do Sul et le Secrétariat de la science et de la technologie de la présidence de la nation argentine. Bien qu'il ne s'agisse que de quelques exemples, le gouvernement fédéral du Brésil – par l'entremise de l'AFEPA et de ses ambassades – a, dans chacun de ces cas, offert un appui informel à ces initiatives sous-nationales.

i) Le Rio Grande do Sul

Le Rio Grande do Sul, qui a conclu un grand nombre d'accords avec des gouvernements sous-nationaux étrangers, est certainement l'État brésilien le plus réputé pour ce qui est de la pratique de la diplomatie fédérative. C'est la création du SEAI en 1987 par le gouverneur Pedro Simon (PMDB) qui a symbolisé l'avènement de cette nouvelle stratégie d'insertion internationale du Rio Grande do Sul, qui, bien qu'étant informelle et pas pleinement institutionnalisée, se poursuit encore aujourd'hui. Ce projet de secrétariat, qui a été présenté au gouverneur Simon par le professeur Ricardo Seitenfus, prévoyait la mise en place d'une structure bureaucratique associée au cabinet du gouverneur : le SEAI devait notamment servir à défendre les intérêts de l'État auprès des pays de la région et du gouvernement fédéral. Son objectif principal était d'associer le Rio Grande do Sul aux efforts d'intégration latino-américaine entrepris par le gouvernement central de José Sarney (1985-1990) considérant tous les bénéfices économiques et politiques potentiels que cela représentait. En effet, la plus grande motivation qui a incité Pedro Simon à œuvrer en faveur de l'action extérieure de son État provenait de cette intégration régionale croissante en cours dans le Cône Sud. L'une des négociations importantes réalisées par le SEAI a d'ailleurs conduit à la signature du Protocole régional frontalier entre le Brésil et l'Argentine, qui a permis aux États limitrophes de donner leur opinion sur le thème du développement intégré des régions frontalières. À l'échelle du Brésil, cette participation d'un gouvernement sous-national à un processus d'intégration régionale est considérée comme pionnière.

Au début des années 1990, comme les exportations du Rio Grande do Sul vers les autres territoires membres du Mercosur avaient beaucoup augmenté, les priorités de la SEAI sont devenues la promotion commerciale et l'attraction d'investissements étrangers. En 1995, en raison de la faible volonté du nouveau gouvernement de mener des activités paradiplomatiques, le SEAI a fusionné avec le Secrétariat au développement économique (SEDES) pour donner naissance au Secrétariat du développement et des

questions internationales (SEDAI). De plus, la crise qu'a connue le Mercosur à partir de 1999 – crise provoquée par un climat fortement récessif et une grande instabilité économique et financière chez les principaux membres – a amené le SEDA à ne plus considérer comme prioritaire le processus d'intégration régional. Dès lors, les nouvelles priorités au regard des relations internationales de l'État ont pris la forme de recherches de nouveaux marchés pour exporter la production industrielle et agricole, ce qui a amené le SEDA à entreprendre des actions spécifiques en ce sens.

Au début des années 2000, le SEDA a ainsi signé un accord de coopération technique avec le Secrétariat d'État à l'économie solidaire du gouvernement français, de même qu'une série d'accords avec la Chine afin d'attirer les investissements de ce pays dans les secteurs du transport, de l'énergie et des technologies de l'information. Parmi ces accords, on compte celui entre le Rio Grande do Sul et la province chinoise de Hubei, qui prévoit notamment l'approfondissement des relations au moyen d'une meilleure coopération technique et de l'installation d'un bureau de représentation du Rio Grande do Sul à Hubei. De plus, le Rio Grande do Sul a signé d'autres accords de coopération avec la région italienne de la Vénétie, la province canadienne du Manitoba, la province suédoise de Jamtland ainsi que la province chilienne de Valparaíso. Des protocoles de coopération ont également été signés avec le Québec, la Toscane (Italie), la Bavière (Allemagne) et l'Île-de-France, de même qu'avec les trois provinces argentines de Misiones, Corrientes et Mendoza. Par ailleurs, un programme de promotion commerciale, qui s'occupe notamment de faciliter l'insertion des entreprises locales dans l'économie mondialisée, puis d'appuyer leur participation dans des foires internationales, a été créé.

Avec toutes ces réorientations, les principales caractéristiques de la paradiplomatie du Rio Grande do Sul se révèlent être le manque de continuité, l'opportunisme et l'improvisation – contrairement à ce qu'on peut observer au Québec, par exemple. En effet, chaque nouveau gouvernement a l'habitude d'introduire des modifications

substantielles dans les programmes d'actions internationales en cours, ce qui empêche l'établissement de lignes directrices sur une plus longue période. De plus, la plupart des employés du SEDAI ne possèdent pas d'expérience significative en matière d'actions internationales ; ce manque de spécialisation a grandement limité les capacités de ce secrétariat à mieux orienter les décisions du gouvernement. Ainsi, les ressources humaines et financières du SEAI puis du SEDAI n'ont jamais été suffisantes pour permettre à l'État d'élaborer et de mettre en place une véritable politique internationale qui soit à la fois claire et cohérente.

ii) L'État de São Paulo

Pour ce qui est de l'État de São Paulo, c'est au début des années 1990 que les actions internationales du gouvernement ont commencé à augmenter et à s'institutionnaliser avec la création du Comité consultatif spécial pour les affaires internationales. À partir de ce moment, les questions internationales sont progressivement devenues des sujets de discussion importants dans des organisations comme le Forum de São Paulo pour le développement, la Banque de l'État de São Paulo, le Secrétariat de la science, de la technologie et du développement économique, le Secrétariat de la gestion, de l'industrie et de la planification, de même que le Secrétariat du Trésor.

Vers la fin des années 1990, le secteur public prit en main l'agenda international. Les relations entre l'État de São Paulo et les autres nations servaient notamment à compléter les réformes structurelles implantées par l'État, particulièrement en matière de promotion de l'austérité budgétaire. Aussi, les préoccupations liées à l'intégration régionale et à la politique étrangère prirent de plus grandes proportions lorsqu'il fut confirmé que l'extension de la navigation sur les eaux de la rivière Tietê-Paraná et la participation de Petrobras dans la construction du gazoduc entre le Brésil et la Bolivie s'inscrivaient dans les compétences régionales de l'État. Dans un même ordre d'idées, **des activités servant à promouvoir le tourisme – dont l'ouverture d'un office**

de tourisme dans les villes de New York et de Buenos Aires – et à améliorer la compétitivité des industries de l'État de São Paulo ont été entreprises dans le contexte de sa plus grande insertion au sein de l'économie et du commerce mondial.

Au cours des années 2000, la dimension internationale a continué d'occuper une place importante, mais elle n'a toujours pas été formellement institutionnalisée. L'actuelle administration considère que l'insertion internationale ne dépend pas d'actions spécifiques, mais plutôt de la capacité de l'État à s'arrimer à la politique nationale et à appuyer les initiatives des entreprises privées, particulièrement en ce qui a trait aux moyens d'attirer les investissements étrangers et d'améliorer la compétitivité des entreprises.

Il est par ailleurs important de mentionner que dans le cas de l'État de São Paulo, là où sont concentrés les plus importants intérêts économiques du Brésil (cet État de 42 millions d'habitants est responsable à lui seul plus du tiers du PIB de tout le pays), les grands entrepreneurs ont la capacité d'influencer directement le gouvernement central sans avoir à passer par le gouvernement étatique. De façon similaire, d'autres acteurs de la société civile comme les syndicats et les institutions de culture et de recherche peuvent établir des relations avec des pays étrangers sans l'intermédiaire de leur gouvernement de l'État.

iii) Le Mato Grosso

L'État du Mato Grosso, en raison de sa longue frontière commune avec la Bolivie et du fait qu'il soit un grand exportateur de matières premières (telles que la viande, le soja, le riz, le maïs et le coton), mène un certain nombre d'actions à l'international. **La frontière qui sépare la Bolivie du Mato Grosso est très fréquentée, ce qui amène les deux gouvernements à entretenir des relations particulièrement étroites, notamment en matière de tourisme, de sécurité, d'énergie, d'environnement et de commerce**

bilatéral. Aussi, cet État déploie beaucoup d'efforts pour attirer des entreprises multinationales étrangères désireuses d'investir dans l'industrie agroalimentaire. Toutefois, l'un des éléments qui compliquent la conduite des actions extérieures de cet État est l'inexistence d'une institution publique qui soit composée d'employés qualifiés pour élaborer et mettre en œuvre des actions internationales continues.

iv) Le Roraima

En ce qui a trait à l'État du Roraima, on y note une conjugaison d'efforts visant à tisser des liens plus étroits avec les deux pays limitrophes que sont la Guyane et le Venezuela. Cette coopération est notamment facilitée par l'institutionnalisation progressive du Secrétariat extraordinaire des relations institutionnelles avec les pays frontaliers (SERI).

La coopération frontalière avec le Venezuela est de plus grande envergure, étant donné qu'il existe déjà une route pavée qui relie la capitale du Roraima (Boa Vista) au territoire vénézuélien. Il existe notamment quelques projets de coopération bilatéraux dans les domaines de l'énergie, de l'éducation, du tourisme, de la sécurité et de la protection de l'environnement. En ce qui a trait aux relations avec la Guyane, le processus de coopération apparaît un peu plus modeste, malgré la volonté de collaboration en matière de construction d'infrastructures routières. Il est par ailleurs intéressant de noter que la Guyane et le Venezuela disposent d'un consulat dans la ville de Boa Vista, ce qui facilite le dialogue entre les autorités des deux pays.

À l'extérieur de l'Amérique du Sud, le Roraima entretient aussi des relations avec l'Europe, l'Asie et les États-Unis. Ces relations servent en bonne partie à promouvoir les exportations de meubles, de bois, de céréales et de soja, de même qu'à attirer des investissements et des ressources étrangères afin de faciliter les projets de développement socioéconomique locaux.

Types d'actions internationales entrepris par certains États brésiliens

États	Actions internationales
Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná	Établissement de liens avec la Banque mondiale et la BID afin de stimuler le développement économique régional.
Pernambouco	Établissement d'un bureau commercial à Lisbonne.
Minas Gerais	Établissement, sur le territoire français, d'un bureau servant aux négociations en Europe.
Pará	Réseau d'échanges commerciaux avec plusieurs pays de l'Asie et du Moyen-Orient.
Acre, Mato Grosso, Rondônia	Approfondissement des relations et de la coopération avec les États boliviens frontaliers.
Acre, Amazone, Roraima	Approfondissement des relations et de la coopération avec les États colombiens, guyaniens péruviens et vénézuéliens limitrophes.
Amapá	Collaboration avec la Guyane française pour le développement intégré de leur région respective.
Rio Grande do Sul	<p>Signature d'un accord de coopération scientifique et technologique avec le Secrétariat de la science et de la technologie de l'Argentine.</p> <p>Signature d'un accord de coopération technique avec le Secrétariat d'État à l'économie solidaire du gouvernement français.</p> <p>Signature d'accords avec la Chine afin d'attirer les investissements de ce pays dans les secteurs du transport, de l'énergie et des technologies de l'information.</p> <p>Signature d'accords de coopération avec le Manitoba, la Vénétie, le Jamtland et le Valparaíso.</p> <p>Signature de protocoles de coopération avec le Québec, la Toscane, la Bavière, l'Île-de-France, de même qu'avec les trois provinces argentines det Misiones, Corrientes et Mendoza.</p>
São Paulo	<p>Activités de promotion touristique et d'insertion dans les réseaux internationaux.</p> <p>Politique de promotion économique et commerciale.</p>

B) Municipalités

À l'échelle municipale, c'est la municipalité de Rio de Janeiro qui, en 1987, a été la première ville à entreprendre des activités paradiplomatiques. Sous la gouverne du Parti démocratique travailliste (PDT), le premier bureau de coordination des relations internationales d'une municipalité brésilienne y a été ouvert. Or, les administrations subséquentes n'ont pas confié de rôle important à cette instance ; ses principales fonctions consistaient alors à organiser les voyages du maire, de même qu'à s'occuper des questions protocolaires dans les relations entre le Conseil municipal et les délégations étrangères. Au cours des dernières années, le Conseil municipal de la ville de Rio de Janeiro s'est toutefois retiré de la majorité des réseaux de coopération multilatérale auxquels il avait l'habitude de participer.

Dans le cas de la municipalité de São Paulo, la recherche de visibilité internationale et le souci de promouvoir l'image d'une « ville globale » – en plus d'autres motifs d'ordre économique – ont servi de motivation politique pour les administrations qui ont travaillé à améliorer l'insertion de la ville dans les réseaux internationaux. **En accord avec son statut de mégapole, São Paulo s'est d'ailleurs donné une politique de promotion économique et commerciale particulièrement imposante, caractérisée notamment par l'utilisation d'instruments que l'on retrouve davantage aux niveaux étatiques et nationaux.** Par exemple, la mairie de São Paulo dispose d'un secrétariat des relations internationales, qui est l'un des plus efficaces au pays en matière d'actions politiques et de promotion économique. Aussi, la municipalité de São Paulo, en plus des relations qu'elle entretient avec des institutions internationales comme la Banque interaméricaine de développement, a développé des partenariats ambitieux avec des villes et des régions de différentes parties du monde.

De façon similaire, la municipalité de Porto Alegre s'emploie depuis plus de dix ans à diffuser internationalement l'image d'une ville critique à l'endroit de la mondialisation

néolibérale et porteuse d'alternatives ; **c'est en bonne partie grâce au Forum social mondial (FSM), qui s'y est déroulé cinq fois, que Porto Alegre a pu acquérir sa réputation de « ville solidaire globale »**. Le fait que cette ville soit gérée selon un modèle de gouvernance participative¹⁰ a aussi beaucoup contribué à lui valoir une certaine reconnaissance internationale. Porto Alegre possède également un secrétariat des relations internationales.

Plus récemment, la municipalité de Guarulhos, une ville industrielle de 1,5 million d'habitants située dans la périphérie de la municipalité de São Paulo, a aussi considérablement accru sa présence à l'international. Dirigée par le Parti des travailleurs depuis 2001, cette ville a été, entre 2005 et 2008, la municipalité brésilienne la plus en vue dans le réseau international de villes. Comprenant trois employés et un conseiller du maire, le Secrétariat des relations internationales de Guarulhos est très petit, mais le fait que ce conseiller soit l'ancien coordonnateur des relations internationales de la municipalité de Porto Alegre explique sans doute pourquoi la ville s'est tant distinguée au cours des dernières années.

En 2005, les villes de Salvador, de Palmas et de Recife ont créé leurs propres instances pour coordonner leurs relations internationales, brisant ainsi le semi-monopole des villes du sud et du sud-est, alors pratiquement les seules à mener des activités paradiplomatiques. En outre, la ville de Salvador est celle qui possède la plus importante structure de relations internationales municipales du Brésil, avec une vingtaine d'employés. C'est d'ailleurs dans cette ville qu'a été inauguré, en mai 2005, le Forum des secrétariats des relations internationales des municipalités (*Fórum de Secretários de Relações Internacionais de Municípios*), qui est une autre illustration de cette augmentation de la paradiplomatie municipale dans le pays.

¹⁰ Le « budget participatif » de la ville de Porto Alegre est le processus par lequel les citoyens de la municipalité participent à l'allocation d'une partie des ressources financières de la ville. Ces délibérations surviennent lors d'assemblées dans les différents quartiers de la ville et à la suite de négociations entre des délégués – choisis par les citoyens – et le gouvernement.

La municipalité de Curitiba possède elle aussi son secrétariat des relations internationales depuis 2005. Cette ville est l'une de celles qui ont été visitées le plus souvent par des délégations de gouvernements locaux de partout sur la planète. Pour l'année 2007 seulement, 96 délégations de 23 pays se sont rendues à Curitiba, capitale de l'État du Paraná. Souvent, les visiteurs sont particulièrement désireux d'en apprendre davantage sur les différents aspects de la planification urbaine de la ville, qui se distingue notamment par son système de transport public et de recyclage des déchets.

Organes responsables des relations internationales des municipalités

Villes/État	Agence	Bureau du maire	Autres secrétariats	Secrétariat du développement économique	Secrétariat de la planification	Secrétariat des relations internationales
Belém/PA	X					
Belo Horizonte/MG						X
Camaçari/BA						X
Campinas/SP						X
Cascavel/PR	X					
Curitiba/PR						X
Diadema/SP			X			
Florianópolis/SC			X			
Foz do Iguaçu/PR						X
Guarulhos/SP						X
Itanhaém/SP		X				
Itu/SP						X
Jacareí/SP			X			
Jundiaí/SP				X		
Maringá/PR	X					
Osasco/SP		X				
Porto Alegre/RS						X
Recife/PE			X			
Rio de Janeiro/RJ		X				
Salvador/BA						X
Santa Maria/RS						X
Santo André/SP			X			
Santos/SP		X				
São Bernardo do Campo/SP						X
São Carlos/SP		X				
São José do Rio Preto/SP				X		
São Paulo/SP						X
São Vicente/SP			X			
Suzano/SP					X	
Vitória/ES		X				

Source : Marinana Andrade BARROS, 2009, p. 59.

Résumé

D'une manière générale, on peut percevoir la paradiplomatie comme une institution du Nord qui a été transplantée au Sud en raison de l'émergence internationale des gouvernements sous-nationaux. Comme l'exemple brésilien le montre, il s'agit toutefois d'un concept très malléable en fonction des divers contextes politiques et des idéologies.

Lorsqu'on le compare à la période antérieure, il faut reconnaître que le modèle fédératif brésilien en vigueur depuis 1988 confère une plus grande autonomie aux gouvernements étatiques et municipaux. En effet, les États, le district fédéral et les municipalités font désormais partie de l'organisation politico-administrative du pays. De plus, toutes ces entités fédérées disposent de gouvernements qui leur sont propres et qui possèdent des compétences exclusives. Toutefois, aucune de ces entités sous-nationales n'a obtenu de reconnaissance légale officielle pour mener des actions internationales : de telles actions existent bien *de facto* – et elles sont de plus en plus courantes –, mais elles ne sont pas permises *de jure*. La politique internationale et les relations extérieures relèvent donc exclusivement du gouvernement fédéral et lui seul a le droit de signer des accords avec d'autres États et de siéger dans des organisations internationales. Par contre, l'autonomie et les responsabilités que la Constitution de 1988 accorde aux unités sous-nationales légitiment le fait pour ces entités d'établir des liens avec les entités étrangères. Elles incitent même les gouvernements sous-nationaux à agir en ce sens.

Afin de faire en sorte que ces unités fédérées se voient accorder certaines prérogatives en matière d'actions internationales – sans nécessairement que Brasília perde sa compétence exclusive en matière de politique extérieure –, on ne peut exclure l'éventualité que le pacte fédératif en vienne à être révisé. Les demandes des entités fédérées à cet égard se font d'ailleurs de plus en plus sentir depuis quelques années.

Depuis l'instauration de la Constitution de 1988, les initiatives de réformes constitutionnelles allant en ce sens se sont toutefois révélées des échecs, notamment en raison des remises en question du concept de fédéralisme que cette éventualité implique. Par conséquent, plusieurs juristes avancent que seul un droit coutumier solidement implanté pourrait amener, à long terme, des changements à la loi suprême du pays.

Au Brésil, les questions économiques telles que la promotion des échanges commerciaux et la recherche d'investissements étrangers sont les principaux facteurs qui incitent les entités fédérées à entreprendre des actions internationales. Le fait que les villes et les États se perçoivent désormais comme des agents incontournables de développement économique régional constitue ainsi l'une des raisons fondamentales qui font que certaines entités sous-nationales souhaitent renforcer leurs liens avec l'étranger.

Depuis la fin des années 1980, l'attitude initiale de peur et d'indifférence de la part du gouvernement fédéral à l'endroit de l'action internationale des entités fédérées a progressivement fait place à davantage d'acceptation, de tolérance et même d'encouragement. Cela a notamment été facilité par le fait qu'il n'existe pas de tensions significatives entre le gouvernement central du Brésil et ses entités sous-nationales, ce qui diminue les risques de conflits au niveau de l'articulation de la politique étrangère nationale. Aujourd'hui, le gouvernement central considère généralement la paradiplomatie comme complémentaire à la politique étrangère et aux intérêts nationaux.

Dès le début du premier mandat présidentiel de Fernando Henrique Cardoso en 1995, des diplomates brésiliens ont ainsi élaboré le concept de « diplomatie fédérative », un synonyme de paradiplomatie. Cette initiative, qui a contribué à légitimer l'action internationale des gouvernements sous-nationaux, avait notamment pour objectif de

faciliter l'articulation des actions internationales du gouvernement central et des entités fédérées. Il va sans dire que ce sont les unités fédérées – et non pas l'inverse – qui doivent se conformer aux grandes lignes de la politique extérieure nationale, élaborée par le ministère de Relations extérieures.

Force est de constater que les actions extérieures des gouvernements sous-nationaux ont beaucoup augmenté depuis l'entrée en vigueur en 1988 de la Constitution, même si le rythme de croissance de ces actions a été relativement lent et géographiquement variable. En effet, la majorité des gouvernements sous-nationaux qui pratiquent des relations internationales se trouvent dans les régions du sud et du sud-est du pays, qui sont les régions les plus économiquement développées du Brésil. C'est également à la suite de l'élection de Lula da Silva à la présidence en 2003 que les actions paradiplomatiques ont beaucoup augmenté, notamment en raison de la création de plusieurs structures servant à faciliter la conduite des activités internationales des entités fédérées.

S'il est vrai que la pratique de la paradiplomatie brésilienne a longtemps été étroitement associée au Parti des travailleurs, ce genre d'actions ne relève pas du monopole d'un seul parti. En effet, les actions internationales des entités fédérées sont en train de devenir un instrument régulier des administrations exerçant le pouvoir, peu importe leur affiliation partisane.

Toutefois, l'action paradiplomatique des villes et des États brésiliens n'est pas une tendance généralisée et systématique : elle dépend essentiellement de la volonté politique des administrations en place de travailler dans une direction en particulier. Ainsi, on constate que l'action internationale des ordres de gouvernement sous-nationaux est caractérisée par la discontinuité (dynamique du *stop and go*), de même que par une relativement faible institutionnalisation, deux facteurs qui rendent plus complexe la pratique de la paradiplomatie au Brésil.

La création de l'AFEPA par le gouvernement central est une autre expression de cette tendance en faveur de l'acceptation des actions extérieures réalisées par les entités fédérées. D'une manière générale, l'AFEPA est un organe qui sert à catalyser les intérêts et les actions internationales des gouvernements sous-nationaux et du gouvernement central, en plus de faciliter les relations entre les différents niveaux de gouvernement en ce qui a trait à la conduite de leurs actions internationales. De plus, d'autres organisations, telles que le Comité consultatif de la coopération internationale fédérative (ACIF), le Secrétariat des affaires fédératives (SAF), le réseau des Mercocités et le Forum consultatif des municipalités, États fédérés, provinces et départements du Mercosur, ont récemment été créées afin de favoriser la participation des gouvernements sous-nationaux dans les affaires internationales. Toutefois, il faut reconnaître que les actions paradiplomatiques demeurent peu reconnues dans la sphère juridique et que, sur le plan sous-national, il existe un déficit de cadre institutionnel formel pouvant garantir leur continuité.

À partir du milieu des années 1980, l'activisme international de certaines entités fédérées soucieuses d'établir des relations avec d'autres entités étrangères s'est progressivement étendu à plusieurs régions du pays. Aujourd'hui, une bonne partie des 27 États fédérés du Brésil, de même qu'une trentaine de villes, possèdent une quelconque forme de structure servant à appuyer la conduite de leurs relations internationales.

Les États de Rio de Janeiro, en 1983, et du Rio Grande do Sul, en 1987, ont été les premiers États fédérés qui ont mis en place des instances s'affairant spécifiquement à soutenir les actions internationales. De nos jours, le Rio Grande do Sul, qui possède un grand nombre d'accords avec des gouvernements sous-nationaux étrangers, est certainement l'État brésilien pionnier le plus réputé pour ce qui est de la pratique de la diplomatie fédérative. De plus, São Paulo, en raison de l'importance et du poids de cet

État, entretient lui aussi de nombreuses relations avec des entités étrangères. À l'échelle municipale, la municipalité de Rio de Janeiro, en 1987, a été la première ville à se lancer dans cette tâche. Cet activisme international des entités fédérées soucieuses d'établir des relations avec des acteurs étrangers a ensuite engendré une grande croissance d'organes aux vocations internationales dans l'administration publique de plusieurs gouvernements sous-nationaux. Aussi, un certain nombre d'ententes de coopération avec des institutions internationales ainsi que des accords entre diverses entités sous-nationales ont vu le jour au cours des vingt dernières années.

Somme toute, on peut constater qu'une reconnaissance grandissante de la contribution des actions paradiplomatiques des gouvernements sous-nationaux est en cours au Brésil. Même s'il n'y a pas d'affirmation légale – sur le plan de la Constitution ou de la législation ordinaire – venant baliser ce genre d'actions, les possibilités sont nombreuses pour les entités sous-nationales qui souhaitent accroître leur présence internationale. Si cette croissance relative de l'institutionnalisation des activités paradiplomatiques – tant sur le plan étatique que municipal – favorise la tenue de telles activités, elle ne garantit pas leur effectivité, qui dépend essentiellement de la volonté politique des gouvernements en place.

BIBLIOGRAPHIE

Publications officielles

BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil*, DF: Senado, 1988.

COSTA, André, *Proposta de emenda à Constituição no 475, de 2005*, Brasilia, Chambre des députés du Brésil, 2005, [En ligne], https://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=305376https://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=305376, (Page consultée le 13 janvier 2012).

LOPES, Ney, *Projeto de emenda à Constituição no 475, de 2005*, Brasilia, Chambre des députés du Brésil, 2006, [En ligne], <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/388392.pdf>, (Page consultée le 13 janvier 2012).

Livres

CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas, *Paradiplomacia e Entes Não-Centrais no Cenário Internacional*, Curitiba: Juruá Editora, 2008.

SALOMON, Monica, « Paradiplomacy in the developing world: the case of Brazil », pp.45-68, dans Mark AMEN, Noah TOLY, Patricia McCARNEY et Klaus SEGBERS (dir.), *Cities and Global Governance*, Burlington: Ashgate, 2011, 229 p.

VIGEVANI, Tullo et Débora Figueiredo B. PRADO, « Ações e problemas na paradiplomacia no Brasil », p. 25-54, dans José Blanes SALA et Ana Lúcia GASPAROTO (dir.), *Relações internacionais: polaridades e novos/velhos temas emergentes*, Marília: Unesp – Oficina Universitária, 2010, 240 p.

Articles

CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas, « A paradiplomacia como forma de inserção internacional de unidades subnacionais », *Prismas: direito, políticas públicas e mundialização*, Brasilia, e Mundial. vol. 4, n° 1, 2007, p. 48-67.

DIAS, Reinaldo, « Um tema emergente nas Relações Internacionais: A paradiplomacia das cidades e municípios », dans *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 79, 2010, [En ligne], http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8156, (Page consultée le 15 décembre 2011).

GATO, Luis Henrique Soares, «Diplomacia federativa: o caso de Mato Grosso », *Connectionline*, 2011, [En ligne], http://www.univag.com.br/adm_univag/Modulos/Connectionline/Downloads/01_Diplomacia_Federativa_o_caso_de_Mato_Grosso.pdf, (Page consultée le 16 décembre 2011).

GOMES FILHO, Francisco, Alcides COSTA VAZ, « A paradiplomacia no contexto da Amazônia brasileira: estratégias de desenvolvimento regional do estado de Roraima », *Amazônia: Ci. & Desenv.*, Belém, vol. 4, n° 7, 2008, p. 155-165.

LEITE, Matheus Dos Reis, « Limites Constitucionais para a Atuação das Unidades Federadas no Cenário Internacional », *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, vol. 7, 2010, p. 308-333

MARIANO, K. L., G. R. TESSARI, « As cidades nos processos de integração regional », *Perspectivas*, São Paulo, 30, 2006, p. 55-79.

MEDEIROS, Marcelo de A., « Dinâmica subnacional e lógica centro-periferia: os impactos do Mercosul na economia política dos estados de Pernambuco, Bahia, São Paulo e Rio Grande do Sul », *Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)*, vol. 49, n° 1, 2006, p. 43-67.

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

MILANI, Carlos R. S., Maria Clotilde RIBEIRO, « International Relations and the Paradiplomacy of Brazilian Cities: Crafting the Concept of Local International Management », *BAR*, Curitiba, vol. 8, n° 1, 2010, p. 21-36.

NASCIMENTO, Maria Luiza Justo, Luis Henrique SOARES, « Relações internacionais federativas no Brasil: o papel dos municípios brasileiros », *Unisantos*, 2009, [En ligne], http://www2.oabsp.org.br/asp/comissoes/comercio_exterior/artigos/relacoes_internacionais.pdf, (Page consultée le 16 décembre 2011).

PEREIRA, José Alexandre Lopes, « O federalismo na diplomacia brasileira. Os interesses do Itamaraty na ação exterior de governos subnacionais », *Cena Internacional*, vol. 6, n° 2, 2004, p. 144-159.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio, « Relações internacionais federativas do Brasil », *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 51, n° 4, 2008, p. 1015-1034.

SALOMON, Monica et Carmen NUNES, « 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*, vol. 29, n° 1, 2007, p. 99-147.

SARAIVA, José Flávio Sombra, « A busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil », *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 2, n° 47, 2004, p.131-162.

SARAIVA, José Flávio Sombra, « Do nacional-desenvolvimentismo à internacionalização no Brasil subnacional », *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 49, n° 2, 2006, p. 196-198.

SENHORAS, Elói, Fabiano MOREIRA et Claudete VITTE, « A geografia da paradiplomacia subnacional na América do Sul », *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. 12, n° 270, 2008.

VIGEVANI, Tullo, « Problemas para a Atividade Internacional das Unidades Subnacionais. Estados e Municípios Brasileiros », *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, 2006, p. 127-139.

VIGEVANI, Tullo, « El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Brasil », *Integración & Comercio*, vol. 21, n° 8, 2004, p. 27-46.

VIGEVANI, Tullo, Rodrigo CINTRA et Luiz Eduardo WANDERLEY, « Ação internacional das cidades no contexto da globalização », *Cadernos Cedec*, São Paulo, CEDEC, n° 80, 2006, 78 p.

WANDERLEY, Luiz Eduardo, « São Paulo no contexto da globalização », *Lua Nova*, n° 69, 2006, p. 173-203.

Mémoires et thèses

BARROS, Marinana Andrade, *A atuação internacional dos governos subnacionais; análise jurídica do caso brasileiro*, Belo Horizonte: Del Rey, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2009, 149 p.

BUENO, Ironildes da Silva, *Paradiplomacia Contemporânea: Trajetórias e Tendências da Atuação Internacional dos Governos Estaduais do Brasil e dos Estados Unidos*, Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, 2010, 330 p.

GOMES FILHO, Francisco, *A paradiplomacia subnacional no Brasil: uma análise da política de atuação internacional dos Governos estaduais fronteiriços da Amazônia*, Tese (Doutorado Interinstitucional em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional)-Programa de Doutorado Interinstitucional em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional, Brasília: Universidade de Brasília/UFRR/FLACSO, 2011, 276 p.

NUNES, Carmen J. da Silva, *A paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul*. Master Thesis. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio, *Política Externa Federativa: Análise de ações internacionais de Estados e Municípios brasileiros*, Tese de doutorado, São Paulo, PUC-SP, 2004.

Conférences

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio, « Paradiplomacia e direito internacional no Brasil », *GT Direito Internacional Contemporâneo do XV Encontro Preparatório do Conpedi*, Recife, juin 2006, 5 p.

SALOMON, Monica, « The international activities of Brazilian local governments: A foreign policy analysis », *International Studies Association: 50th Annual Convention*, New York, 15-18 février 2009, 44 p.

Sites internet

ITAMARATY, « Assessoria especial de Assuntos federativos e Parlamentares – AFEPA », *Itamaraty, 2011* [En ligne], <http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/o-ministerio/afepa-assessoria-especial-de-assuntos-federativos-e-parlamentares>, (Page consultée le 4 janvier 2012).