



estudos internacionais

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Grão-Chanceler: Dom Walmor Oliveira de Azevedo

Reitor: Dom Joaquim Giovani Mol Guimarães

Assessor Especial da Reitoria: José Tarcísio Amorim

Chefe de Gabinete do Reitor: Paulo Roberto de Sousa

Pró-reitores: Extensão - Wanderley Chieppe Felipe; Gestão Financeira - Paulo Sérgio Gontijo do Carmo; Graduação - Maria Inês Martins; Logística e Infraestrutura - Rômulo Albertini Rigueira; Pesquisa e de Pós-graduação - Sérgio de Moraes Hanriot; Recursos Humanos - Sérgio Silveira Martins; Arcos - Jorge Sundermann; Barreiro - Renato Moreira Hada; Betim - Eugênio Batista Leite; Contagem - Robson dos Santos Marques; Poços de Caldas - Iran Calixto Abrão; São Gabriel – Alexandre Rezende Guimarães; Valle; Serro e Guanhães - Ronaldo Rajão Santiago



EDITORA PUC MINAS

Direção e coordenação editorial: Mariana Teixeira de Carvalho Moura

Comercial: Paulo Vitor de Castro Carvalho

Conselho editorial: Edil Carvalho Guedes Filho; Eliane Scheid Gazire; Ev' Angela Batista Rodrigues de Barros; Flávio de Jesus Resende; Jean Richard Lopes; Leonardo César Souza Ramos; Lucas de Alvarenga Gontijo; Luciana Lemos de Azevedo; Márcia Stengel; Mariana Teixeira de Carvalho Moura; Meire Chucre Tannure Martins; Mozahir Salomão Bruck; Pedro Paiva Brito; Sérgio de Moraes Hanriot.

EDITORA PUC MINAS: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Rua Dom Lúcio Antunes, 180 • 30535-630 • Coração Eucarístico • Tel: (31) 3319.9904

Fax: (31) 3319.9907 • Belo Horizonte • Minas Gerais • Brasil • e-mail: editora@pucminas.br



estudos internacionais

REVISTA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS



Pontifícia Universidade
Católica de Minas Gerais

**Programa de Pós-Graduação
em Relações Internacionais**

Belo Horizonte
ISSN: 2317-773X
v. 9 n. 3
setembro 2021



Conselho Executivo

Prof. Javier Alberto Vadell

Prof. Leonardo César Ramos

Estagiários

Ana Luiza Braga Elizário

Juliana de Faria Campos

Leonardo Coelho Assunção Santa Rita

Luiz Felipe Dias Pereira

Víctor de Matos Nascimento

Conselho Editorial

Adam David Morton (University of Sidney)

Andrés Malamud (Instituto de Ciências Sociais– Universidade de Lisboa)

Antonio Carlos Lessa (Universidade de Brasília UNB)

Atílio Borón (Universidade de Buenos Aires - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas)

Carlos Milani (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)

Carlos S. Arturi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Gladys Lechini (Universidade Nacional de Rosario - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas)

Henrique Altemani (Universidade Estadual da Paraíba)

Jens Bartelson (Lund University)

João Pontes Nogueira (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)

José Flávio Sombra Saraiva (Universidade de Brasília)

José Luis León-Manríquez (Universidade Autónoma Metropolitana Xochimilco)

Leticia Pinheiro (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)

Luis Fernando Ayerbe (Universidade Estadual Paulista)

Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco)

Maria Regina Soares de Lima (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)

Matt Ferchen (Tsinghua University)

Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)

Monica Hirst (Universidad Di Tella–Universidad de Quilmes)

Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)

Paulo Fagundes Vizentini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Rafael Villa (Universidade de São Paulo)

R. Evan Ellis (Center for Strategic and International Studies)

Renato Boschi (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)

Sean Burges (Australian National University)

Shiguenoli Myamoto (Universidade Estadual de Campinas – San Tiago Dantas)

Tullo Vigevani (Universidade Estadual Paulista)

Apoio

Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas)

Chefe do Departamento: Chyara Salles Pereira

**Análise das relações comerciais das macrorregiões
brasileiras com os países signatários do CPTPP (2018)..... 7**

*Análisis de las relaciones comerciales de las macroregiones brasileñas
con los países signatarios de CPTPP (2018)*

*Analysis of the commercial relationships of brazilian macroregions with the
CPTPP signatory countries (2018)*

Elisangela Gelatti, Daniel Arruda Coronel, Angelo Costa Gurgel

**Geo-economics and the Hub and Spokes system:
the Japanese case 33**

Goeconomia e o sistema Hub and Spokes: o caso japonês

La Goeconomía y el sistema eje-rayos: el caso japonés

Ricardo Vega

**Crescimento econômico Brasil - China: uma análise da validade
da hipótese *Export – led-growth* no período de 1960 a 2018.....53**

*Brazil - China economic growth: an analysis of the validity of the Export – led-growth
hypothesis from 1960 to 2018*

*Crecimiento económico de Brasil – China: un análisis de la validez de la hipótesis del
crecimiento basado en la exportación de 1960 a 2018*

Aline Araújo Silva, Monaliza de Oliveira Ferreira, João Ricardo Ferreira de Lima

**Migração de retorno da Venezuela para a Europa:
de volta às raízes? 75**

Return migration from Venezuela to Europe: Back to the Roots?

Migración de retorno de Venezuela a Europa: ¿Regreso a las raíces?

Mónika Szenté-Varga, Amadea Bata-Balog

**A aceleração da integração jurídica e política de Hong Kong
na República Popular da China..... 96**

*The acceleration of the legal and political integration of Hong Kong into the People's Republic
of China*

La aceleración de la integración jurídica y política de Hong Kong en la República Popular China

Juan Enrique Serrano Moreno

**Ativismo subnacional e conflitos no governo de Jair
Bolsonaro: uma análise das ações dos estados brasileiros
na agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
(ODS) em 2019..... 114**

*Subnational activism and conflicts within Jair Bolsonaro's government: an analysis of the
Brazilian states' actions in the Sustainable Development Goals (SDG) agenda during 2019*

*Activismo subnacional y conflictos en el gobierno de Jair Bolsonaro: un análisis de las
acciones de los estados brasileños en la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible
(ODS) en 2019*

Débora Figueiredo Mendonça do Prado, Cairo Gabriel Borges Junqueira, Ana Carolina Evangelista Mauad

**Cooperação internacional para a paz na Colômbia:
divergências e convergências entre os Estados Unidos e a
União Europeia 133**

*International cooperation for peace in Colombia: divergences and convergences between the
United States and the European Union*

*La cooperación internacional para la paz en Colombia: divergencias y convergencias entre
Estados Unidos y la Unión Europea*

Davide Riccardi, Jairo Agudelo Taborda

Análise das relações comerciais das macrorregiões brasileiras com os países signatários do CPTPP (2018)



Análisis de las relaciones comerciales de las macroregiones brasileñas con los países signatarios de CPTPP (2018)

Analysis of the commercial relationships of brazilian macroregions with the CPTPP signatory countries (2018)

Elisangela Gelatti¹
Daniel Arruda Coronel²
Angelo Costa Gurgel³

1. Doutoranda em Economia Aplicada, USP/ESALQ. E-mail:elisangelagelatti@hotmail.com.

2. Docente na Pós-Graduação de Economia e Desenvolvimento, UFSM. E-mail:daniel.coronel@uol.com.br.

3. Docente no Mestrado Profissional em Agronegócio, FGV/EESP. E-mail:angelo.gurgel@fgv.br.

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2021v9.n3.p7

Recebido em: 29 de janeiro de 2020
Aceito em: 02 de novembro de 2020

RESUMO

O Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífico (CPTPP) é um dos mais recentes e importantes mega-acordos de livre comércio de bens e serviços, englobando parcelas significativas do comércio mundial, realizado sobre disposições e medidas capazes de modificar a estrutura mundial de comércio internacional. Assim, este estudo teve como objetivo analisar as relações comerciais das macrorregiões brasileiras com os países signatários do CPTPP. Metodologicamente, o estudo é de caráter qualitativo, com finalidade analítica-descriptiva com dados do MDIC, para o período de 2000 a 2018. Os resultados revelam que a formação do CPTPP impactará de maneira direta e indireta o Brasil, visto que cada macrorregião brasileira atua de forma diferente na dinâmica do comércio internacional, exportando e importando diferentes produtos de bens e serviços para os países signatários, os quais representam importantes parceiros comerciais e influenciam no crescimento de suas economias. Portanto, considerando que o Brasil é um país com um expressivo potencial de crescimento e desenvolvimento econômico no comércio internacional, compreende-se que se apenas mantiver vínculo comercial com os países do CPTPP, o Brasil poderá ficar vulnerável à dinâmica do comércio internacional, correndo riscos de fácil substituição por um país concorrente.

Palavras-chave: Brasil. Exportação. Importação. CPTPP.

ABSTRACT

The Comprehensive and Progressive Agreement for the Trans-Pacific Partnership (CPTPP) is one of the most recent and important mega free trade

agreements for goods and services, encompassing significant parts of world trade, carried out on provisions and measures capable of modifying the world structure of international trade. Thus, this study aimed to analyze the commercial relations of the Brazilian macro-regions with the CPTPP signatory countries. Methodologically this study is of a qualitative character, with analytical-descriptive purpose with data from the MDIC, for the period 2000 to 2018. The results reveal that the formation of the CPTPP will directly and indirectly impact Brazil, since each Brazilian macro-region acts differently in the dynamics of international trade, exporting and importing different goods and services products to the signatory countries, which represent important trading partners and influence the growth of their economies. Therefore, considering that Brazil is a country with an expressive potential for growth and economic development in international trade, it is understood that only maintaining a commercial link with the CPTPP countries, Brazil may be vulnerable to the dynamics of international trade, taking risks of easy replacement by a competing country.

Keywords: Brazil. Export. Import. CPTPP.

RESUMEN

El Acuerdo Integral y Progresivo para la Asociación Transpacífica (CPTPP) es uno de los mega acuerdos de libre comercio más recientes e importantes para bienes y servicios, que abarca partes importantes del comercio mundial, llevado a cabo sobre disposiciones y medidas capaces de modificar la estructura mundial del comercio internacional. Por lo tanto, este estudio tuvo como objetivo analizar las relaciones comerciales de las macrorregiones brasileñas con los países signatarios del CPTPP. Metodológicamente este estudio es de carácter cualitativo, con fines analítico-descriptivos con datos del MDIC, para el período de 2000 a 2018. Los resultados muestran que la formación del CPTPP impactará directa e indirectamente a Brasil, ya que cada macrorregión brasileña actúa de manera diferente en la dinámica del comercio internacional, exportando e importando diferentes bienes y servicios a los países signatarios, que representan importantes socios comerciales e influyen en el crecimiento de sus economías. Por lo tanto, considerando que Brasil es un país con un potencial expresivo para el crecimiento y el desarrollo económico en el comercio internacional, se entiende que solo manteniendo un vínculo comercial con los países de CPTPP, Brasil puede ser vulnerable a la dinámica del comercio internacional, asumiendo riesgos de Fácil reemplazo por un país competidor.

Palabras clave: Brasil. Exportar. Importar. CPTPP.

Introdução

O Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP) é um dos mais recentes e importantes mega-acordos de “livre comércio” de bens e serviços, englobando parcelas significativas do comércio mundial, além de ser considerado um novo padrão de regras de comércio e investimento, com disposições e medidas capazes de modificar a estrutura mundial de comércio internacional.

O CPTPP é pactuado por onze países: Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Singapura e Vietnã, que assinaram o acordo em 8 de março de 2018 (WTO, 2018^a). O CPTPP representa o terceiro maior bloco econômico existente, visto que, em 2018, apresenta cerca de 13% do PIB mundial, ficando atrás apenas do NAFTA (Acordo de Livre Comércio da América do Norte) (28%) e da

União Europeia (21%) (FMI, 2019; THORSTENSEN; NOGUEIRA, 2019; MIYAZAKI, 2019).

Devido à relevância do CPTPP, compreende-se que sua decorrência causará importantes impactos econômicos mundiais, implicando mudanças significativas nas cadeias de fornecimento globais (CORR; ROSEN-ZWEIG; MORAN; SCOLES; SOLOMON, 2019). Destaca-se que o Brasil está exposto a este cenário, pois direcionou no ano de 2018 cerca de 12% (US\$28,8 bilhão) do total de suas exportações para o CPTPP (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO, MDIC, 2019). Além disso, para o ano de 2018, os países membros do bloco, como Chile, México, Japão, Cingapura e Canadá, ficaram entre os quatorze primeiros em ranking de destinos das exportações brasileiras, tornando-se importantes parceiros comerciais econômicos para o Brasil (MDIC, 2019).

Assim, sugere-se que a consolidação do CPTPP poderá causar efeitos para diversos países, em especial para o Brasil, que tem direcionado sua dinâmica econômica para o comércio internacional e apresenta importantes heterogeneidades. Deste modo, o problema de pesquisa consiste em responder à questão: Quais são os potenciais efeitos econômicos da formação do CPTPP para o Brasil? Para responder a esse questionamento, o estudo tem como objetivo analisar as relações comerciais das macrorregiões brasileiras com os países signatários do CPTPP. Especificamente, a) analisar os fluxos comerciais das macrorregiões brasileiras com os países signatários do CPTPP e b) identificar os principais setores das macrorregiões brasileiras que poderão ser os mais impactados com o CPTPP.

Para tal, realizou-se um estudo qualitativo, baseado em fonte secundárias, com finalidade analítica-descritiva (THOMAS; NELSON, 1996). Os dados de comércio exterior, isto é, os fluxos de importação e exportação das macrorregiões brasileiras e dos países do CPTPP foram obtidos a partir do MDIC (2019) para os anos de 2000 a 2018, e os dados em relação ao Comércio Mundial e PIB Mundial foram obtidos a partir do Fundo Monetário Internacional (FMI) (2019). Destaca-se que esta análise é fundamental, visto que apresenta um retrato das relações comerciais entre o Brasil e os países do CPTPP, bem como analisa-se os setores e macrorregiões brasileiras em que há uma maior relação de comércio e que poderão ser os mais impactados com a efetivação do CPTPP.

Seguindo esta temática, este estudo busca contribuir com o debate atual sobre a nova dinâmica dos mega-acordos comerciais em discussão e em implementação, e, desta forma, sugerir aos formuladores de políticas que analisem a possibilidade do Brasil a considerar o CPTPP entre outros APCs como alternativas de negociações, visto que o país, até o momento, possui poucos acordos preferenciais firmados, bem como relativamente poucas negociações em curso (VALE, 2018) e muitos dos países do CPTPP são importantes parceiros comerciais. Além disso, busca oferecer subsídios para formulação de políticas e estratégias específicas direcionadas à realidade de cada macrorregião a fim de torná-las mais produtivas e competitivas frente ao comércio internacional.

O presente estudo está estruturado em cinco seções, além desta introdução. Na segunda seção, apresenta-se uma revisão teórica sobre

Acordos Preferenciais de Comércio (APCs). Na terceira seção, apresenta-se uma revisão sobre o acordo do CPTPP. Na quarta seção, analisam-se as relações comerciais (fluxos das exportações e importações) do Brasil (macrorregiões brasileiras) com CPTPP. Na quinta seção, apresenta-se uma análise individual de cada macrorregião com os países signatários do CPTPP, e a última seção apresenta as considerações finais do trabalho.

Acordos preferenciais de comércio (APCs)

Os Acordos Preferenciais de Comércio (APCs) são definidos como uma união entre países, na qual é acordada a incidência de uma tarifa menor para bens produzidos pelos países-membros, em detrimento dos produtos produzidos pelo restante do mundo, aos quais são aplicadas tarifas maiores.

Os APCs acontecem quando um ou mais países realizam negociações através da imposição de tarifas aduaneiras mais baixas às importações, sem, para isso, estarem sujeitos às regras que regulam os blocos econômicos regionais (COELHO, 2003). Com essa redução de tarifas de certo país ou entre países, espera-se que os envolvidos obtenham ganhos de produção e de renda pela importação e exportação.

As motivações em participar desses acordos estão em obter vantagens ou determinados benefícios que um país não conseguiria alcançar sozinho. Estas motivações estão associadas aos benefícios do livre comércio e a outros fatores, como “aumento do poder de barganha, acesso aos mercados, busca por segurança e credibilidade, estabilidade política...” (CARMOS; MARIANO, 2016, p. 50).

Conforme Fassbinder (2017, p.13), “a ampliação de mercado a partir da eliminação de barreiras ao fluxo de mercadorias, serviços e fatores de produção assegura não apenas melhor alocação de recursos como também incremento da concorrência”, o que resultaria em preços mais baixos, aumento na qualidade dos produtos e crescimento da produtividade dos fatores de produção.

Destaca-se que os APCs não se limitam apenas à redução de barreiras comerciais tarifárias, mas englobam também diversas questões relevantes e regulatórias de comércio, capazes de garantir uma maior agilidade e segurança na facilitação do livre comércio de bens e serviços entre os países.

Os APCs vêm ocorrendo em todas as regiões do mundo. Nos últimos anos, tem aumentado significativamente os Acordos Preferenciais de Comércio (APCs), uma vez que são pouquíssimos os países que não têm pelo menos um acordo comercial preferencial (BAUMANN; CANUTO; GONÇALVES, 2004). Em 1996, o número de APCs que estavam em vigor na Organização Mundial do Comércio (OMC) era de 52, passando significativamente para 292 em 2018 (WTO, 2019).

Destaca-se que muitos países têm utilizado em grande escala os APCs a fim de expandir suas fronteiras comerciais, como estratégia para o desenvolvimento comercial baseada em uma liberação multilateral dos mercados (VILELA, 2012). Ainda, outros países utilizam estes acordos como instrumentos para obter vantagens sobre outros países, em relações assimétricas de poder⁴ (RICUPERO, 2002).

4. Ver mais em Ricupero (2002).

Nesse sentido, os APCs vêm assumindo grande importância no cenário do comércio internacional, modificando o acesso aos mercados e as relações e integrações comerciais entre todos os países, pois a participação em APCs de “livre comércio” pode representar uma condição melhor ao acesso de mercado em blocos maiores. Assim, na próxima seção, apresenta-se a formação, a evolução, os objetivos e as disposições do acordo de livre comércio do CPTPP.

.....Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP).....

O CPTPP é um dos mega-acordos mais relevantes realizados na economia global dos últimos tempos. O CPTPP originou-se do TPP-Acordo de Preferência Comercial Transpacífico, o qual visava à facilitação do comércio entre os onze países do CPTPP e os Estados Unidos, assinado em 30 de outubro de 2015. Contudo, em janeiro de 2017, os Estados Unidos retiraram-se do TPP. Então, com a saída da maior economia do acordo, os 11 (onze) países restantes do TPP continuaram suas negociações, visando a seus interesses a fim de que o acordo de facilitação de comércio entre suas economias fosse mantido.

Deste modo, após diversas rodadas de negociações, os países restantes do TPP renegociaram as medidas e disposições do acordo definido anteriormente (TPP) e assinaram, em março de 2018, um novo acordo entre eles, chamado Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP), o qual segue as principais disposições e referências do TPP-original, como já destacado. Portanto, o Acordo de Preferência Comercial Transpacífico (TPP-original) (2015) foi substituído pelo Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP) (2018) (WTO, 2018^b).

O CPTPP é formado por 11 (onze) países signatários, a saber: Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Cingapura e Vietnã, os quais são banhados pelo Oceano Pacífico, assinado em Santiago, no Chile, em 8 de março de 2018 (WTO, 2018^a). Suas economias representaram, juntas, em 2018, cerca de US\$ 11 trilhões, quase 13% do PIB mundial (US\$ 84,82 trilhões) e sua população é de aproximadamente 500 milhões de pessoas (FMI, 2019).

As maiores economias são Japão (5,85%), Canadá (2,02%), Austrália (1,67%) e México (1,44%), que, juntas, representam cerca de 85% do PIB (US\$ 9 trilhões) do CPTPP, enquanto a menor economia é Brunei, com apenas 0,02% de participação no PIB Mundial em 2018. Para Miyazaki (2019, p. 33), cada país signatário do CPTPP apresenta diferentes dotações de fatores, formando um “mercado com grande potencial de crescimento do intercâmbio entre seus membros, com o aprofundamento da integração econômica, levando ao crescimento econômico”.

No comércio internacional de bens e serviços, a participação total do CPTPP, em 2018, foi de aproximadamente 15%. Entre os principais signatários, em relação à participação individual, Japão, México e Canadá configuram-se em 4º, 12º e 13º, em ranking para o ano de 2018, os maiores exportadores e importadores mundiais, apresentando uma participação considerável no comércio mundial de 3,38%, 2,36%, 2,34%, res-

pectivamente, para o mesmo período (TWO, 2019). Quanto aos demais países signatários, apresentaram percentuais abaixo de 2%, tendo Brunei a menor participação, com apenas 0,02% (TWO, 2019).

Nota-se que a inserção dos países no comércio internacional é bastante assimétrica, o que contribui para o ganho e crescimento das economias, uma vez que, ao possuírem estruturas econômicas diferentes, têm geralmente diferentes vantagens competitivas, potencializando-as em relação aos termos de troca e alocação de fatores de produção.

O CPTPP representa o terceiro maior bloco econômico existente, ficando atrás apenas do NAFTA e da União Europeia, que, em 2017, apresentaram uma participação de aproximadamente 28% e 21%, respectivamente, no PIB mundial (FMI, 2019; THORSTENSEN; NOGUEIRA, 2019; MIYAZAKI, 2019).

O CPTPP tem como principal objetivo a facilitação e o aumento do fluxo de comércio entre seus signatários a fim de mitigar ou eliminar os impactos negativos das barreiras comerciais e/ou políticas comerciais protecionistas em suas relações de comércio. A proposta de redução “total” de tarifas para formar uma área de “livre comércio” entre os países do CPTPP está projetada para acontecer no período máximo de 21 anos.

Entretanto, esse prazo de eliminação tarifária difere de um país membro para o outro. Por exemplo, o Japão irá remover tarifas gradualmente ao longo de um período de 21 anos, enquanto Cingapura removeu todas as suas tarifas no momento em que o acordo entrou em vigência. Isso reflete a estrutura tarifária e os interesses políticos e comerciais de cada país signatário. Por possuírem diferenças quanto a dimensão econômica e dotação de fatores, ocorrem maiores assimetrias na adaptação ao ambiente regulatório assumidos sob o CPTPP e na disputa de poder de mercado entre os membros.

O CPTPP tornou-se efetivo após ser ratificado por 6 (seis) dos 11 (onze) signatários, em 30 de dezembro de 2018. Desta forma, considera-se vigente nesta data apenas para Austrália, Canadá, Japão, México, Nova Zelândia e Cingapura. Quanto aos demais países, o Vietnã ratificou-o em 14 de janeiro de 2019. Nos países restantes, como Brunei, Chile, Malásia e Peru, ainda não houve a ratificação, ou seja, o CPTPP não entrou em vigência para estes países. Destaca-se que os países vigentes no CPTPP já estão negociando e beneficiando-se das reduções de tarifas de importação.

A Tabela 1 ilustra a ratificação (homologação) e a previsão do período de eliminação de tarifas de cada país signatário do CPTPP. Nota-se que as tarifas sobre os bens e serviços serão eliminadas gradualmente, ou seja, uma eliminação progressiva ao longo dos anos, que variam de país por país conforme seu cronograma de eliminação tarifária, iniciando no momento que o acordo entrar em vigor para cada país do CPTPP.

Tabela 1 – Ratificação, vigência e eliminação de tarifas dos países do CPTPP

Países do CPTPP	Data da Ratificação a Nova Zelândia (Depositário Oficial)	Data de Vigência do CPTPP	Previsão da eliminação de tarifas (anos)
Austrália	31/10/2018	30/12/2018	4
Brunei ¹	-	-	11
Canadá	29/10/2018	30/12/2018	12
Chile ²	-	-	8
Japão	06/07/2018	30/12/2018	21
Malásia ³	-	-	16
México	28/06/2018	30/12/2018	16
Nova Zelândia	25/10/2018	30/12/2018	7
Peru ⁴	-	-	16
Cingapura	19/07/2018	30/12/2018	imediato
Vietnã	15/11/2018	14/01/2019	21

Fonte: Elaboração própria, baseada em Corr, Rosenzweig, Moran, Scoles e Solomon (2019), Ghaith (2019), Governo da Nova Zelândia (2019) e Governo do Canadá (2019).

Nota: ¹O governo de Brunei está alterando as regras sobre propriedade intelectual e trabalho para cumprir seus compromissos com o CPTPP, entretanto, o governo não tem previsão para fazer sua ratificação. ²A ratificação do governo chileno estava prevista para o primeiro trimestre de 2019, porém ainda não ocorreu. ³A previsão para o governo da Malásia para fazer sua ratificação se estenderá durante o ano de 2019, devido a sua adaptação ao ambiente regulatório do país com os compromissos assumidos sob o CPTPP. ⁴Os desafios políticos internos do governo do Chile estão dificultando a sua ratificação ao CPTPP.

O CPTPP, apesar de possuir poucas alterações no texto do TPP-original, é um dos mais importantes acordos comerciais preferenciais (APCs) contemporâneos, pois estabelece novas regras institucionais para o comércio internacional, assim como cria novos padrões para futuros acordos de livre comércio, além de reordenar as cadeias de fornecimento da Ásia-Pacífico. O CPTPP apresenta 30 (trinta) capítulos em sua totalidade, além das listas de compromissos dos países.

Corr, Rosenzweig, Moran, Scoles e Solomon (2019) ressaltam que o CPTPP não só terá um impacto tangível no comércio de bens e serviços entre os países signatários, como também poderá ter efeitos de repercussão global, já que suas disposições serão usadas como modelo para outros acordos. Além disso, o acordo irá corroborar para impulsionar um crescimento nas trocas comerciais de bens e serviços e poderá causar um aumento nos fluxos de capital e investimento, criando condições para novas estratégias competitivas de desenvolvimento comercial, deixando os países que estão fora deste acordo em desvantagem competitiva, como o caso do Brasil. Assim, nas próximas seções, analisam-se as relações comerciais econômicas entre o Brasil (macrorregiões) e o CPTPP.

Análise das relações comerciais das macrorregiões brasileiras com o CPTPP: 2000-2018

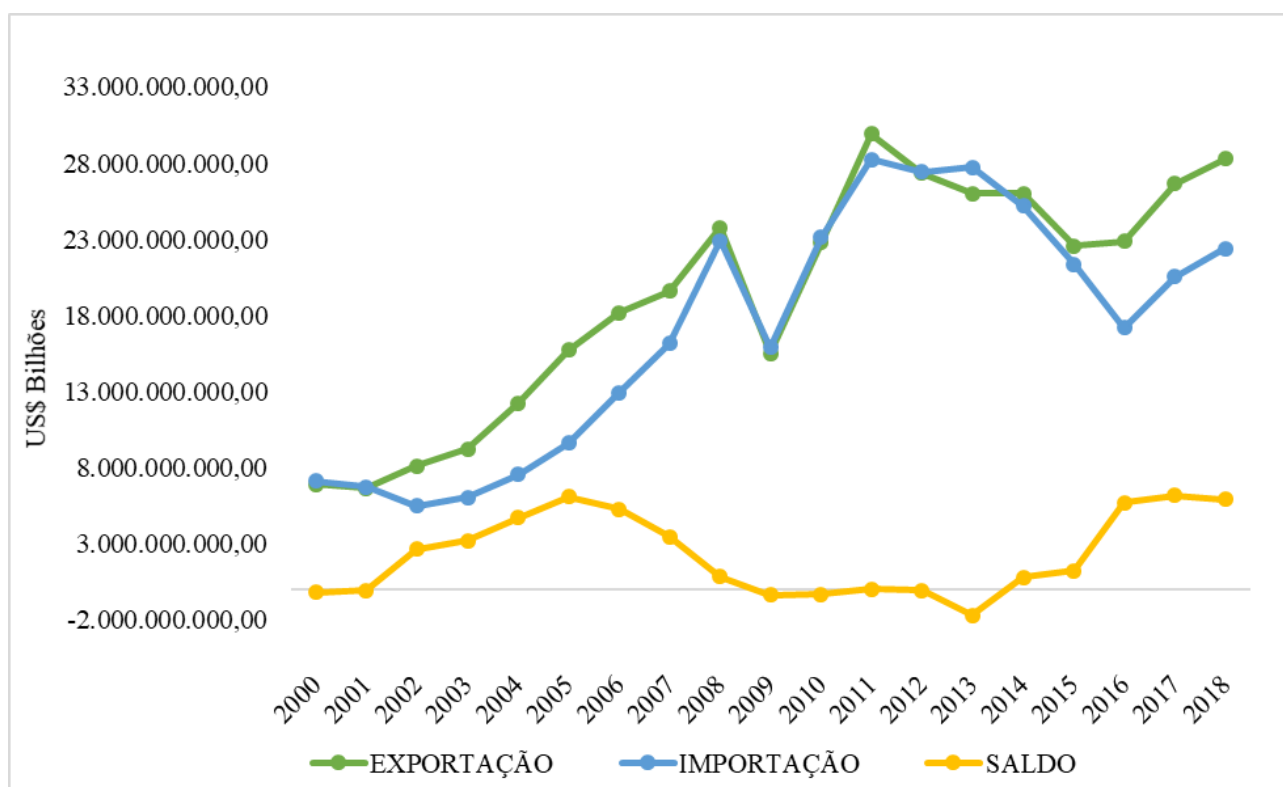
Nesta seção apresenta-se uma análise em relação às exportações e importações (fluxos comerciais) de cada macrorregião brasileira (Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Nordeste e Norte) em relação ao CPTPP. No Gráfico

1, encontram-se as exportações, importações e o saldo da balança comercial (US\$ Milhões) do Brasil com o CPTPP, para o período de 2000 a 2018.

Nota-se que, apesar dos fluxos comerciais com o CPTPP nos últimos dos anos registrarem superávits no saldo da balança comercial, em alguns anos, como 2009, 2010, 2012 e 2013, houve uma queda no valor das exportações, justificadas por diversos fatores internos e externos à economia, em especial pela queda na demanda internacional, derivada da crise internacional de 2008.

Quanto à participação das exportações brasileiras em relação ao CPTPP, para o ano de 2000, foi cerca de US\$ 7,0 bilhões. Para o ano de 2018, esse valor passou para US\$ 28,8 bilhões, o que representa cerca de 12% do total das exportações brasileiras, registrando uma taxa média de crescimento anual de 9% para o período de 2000 a 2018.

Gráfico 1 – Exportações e Importações (bilhões US\$) do Brasil com o CPTPP: 2000 – 2018



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do MDIC (2019).

5. Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadoria.

Os principais produtos (SH6⁵) exportados para o CPTPP, em 2018, foram óleos brutos de petróleo (US\$ 2,2 bilhão); minérios de ferro não aglomerados e seus concentrados (US\$ 2,2 bilhão); barcos-faróis, guindastes, docas, barcos flutuantes e outras embarcações de navegação (US\$ 1,2 bilhão); pedaços e miudezas comestíveis de frangos e galos congelados (US\$ 1,1 bilhão); outros óleos de petróleo e preparações, exceto desperdícios (US\$ 1,1 bilhão); óxidos de alumínio (US\$ 1,1 bilhão); milho (US\$ 763,4 milhões); açúcares de cana (US\$ 627,3 milhões); tortas e outros resíduos sólidos da extração do óleo de soja (US\$ 577,6 milhões); café não torrado (US\$ 557,5 milhões); e soja (US\$ 495,8 milhões). Estes produtos

representaram cerca de 40,8% (US\$ 11,5 bilhão) do total exportado do Brasil para o CPTPP (MDIC, 2019).

Destaca-se que, entre os países signatários do CPTPP, Chile, México, Japão, Singapura e Canadá foram, em 2018, 5º, 8º, 9º, 11º e 14º, respectivamente, em ranking, os principais destinos das exportações brasileiras (MDIC, 2019). Esses países, ao longo dos anos, tornaram-se importantes parceiros comerciais econômicos do Brasil.

Ressalta-se que o Japão – terceira maior economia do mundo, que perde somente para a China (primeira) e os Estados Unidos (segunda) – no ano de 2018, importou do Brasil cerca de US\$ 4,33 bilhão em produtos como minério de ferro (US\$1,17 bilhão), carnes de frango (US\$ 709,34 milhões), café (US\$ 322,73 milhões), ferro-ligas (US\$ 280,72 milhões), soja (US\$ 219,28 milhões), alumínio (US\$ 174,71 milhões) e aviões (US\$ 117,52 milhões) (MDIC, 2019).

O Chile, em 2018, importou do Brasil cerca de US\$ 6,39 bilhões em produtos como óleo brutos de petróleo (US\$ 2,06 bilhões), carnes bovina e de frango (US\$ 466,13 milhões e US\$ 74,79 milhões, respectivamente), automóveis de passageiros e veículos de carga (US\$ 370,26 e US\$ 311,84, respectivamente) e demais produtos manufaturados (US\$ 204,53 milhões) (MDIC, 2019). Esses fluxos demonstram a importância das relações comerciais internacionais do país com os membros do CPTPP, além de evidenciar a vocação do Brasil para exportações de *commodities*.

Quanto às importações (Gráfico 1), em 2018, foram importadas do CPTPP cerca de US\$ 22,3 bilhões, representando 12% em relação ao total das importações brasileiras, registrando uma taxa média de crescimento anual de 8% para o período de 2000 a 2018.

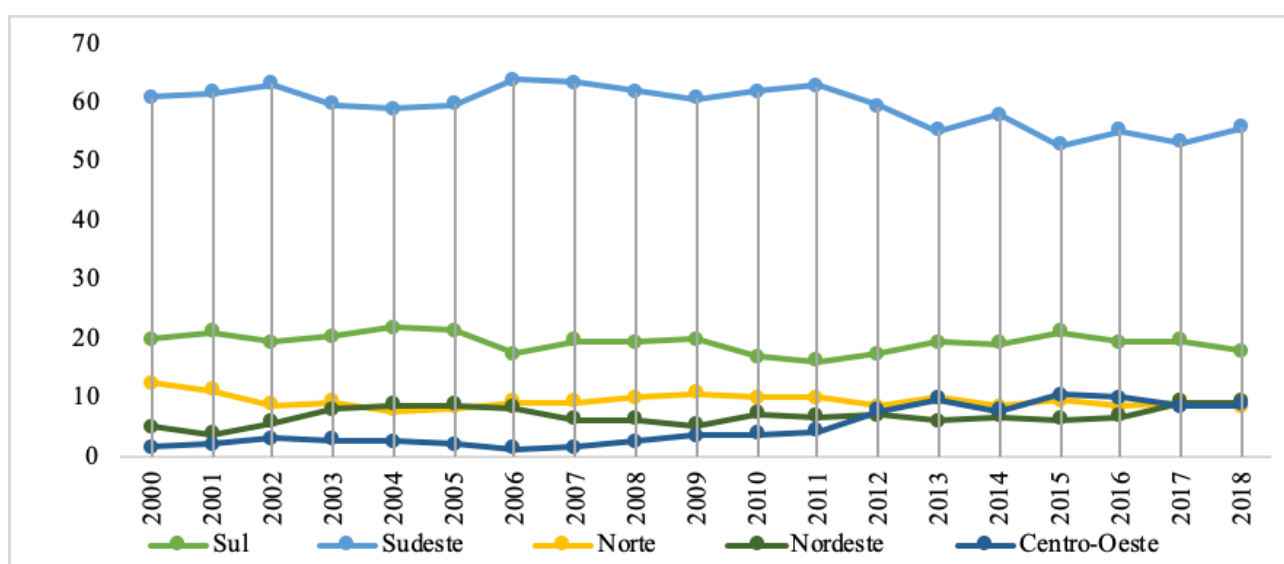
Os principais produtos (SH6) importados pelo Brasil do CPTPP, em 2018, foram cátodos de cobre refinado em formas brutas (US\$ 1,2 bilhão); cloreto de potássio para uso como fertilizante (US\$ 1,0 bilhão); partes de aparelhos telefônicos, aparelhos para redes celulares ou redes sem fio, aparelhos para transmissão ou recepção de voz, imagens ou outros dados (US\$ 989,9 milhões); hulha betuminosa, não aglomerada (US\$ 980,7 milhões); processadores e controladores, mesmo combinados com memórias, conversores, circuitos lógicos, amplificadores, circuitos temporizadores e sincronizadores, ou outros circuitos (US\$ 713,6 milhões); minérios de cobre e seus concentrados (US\$ 712,6 milhões); caixas de marchas (velocidade) e suas partes (US\$ 660,1 milhões); automóveis, passageiros incluídos veículos de transporte (peruas) e automóveis de corrida, com motor a diesel alternativo (US\$ 615,8 milhões); e óleos leves e preparações (US\$ 569,0 milhões) (MDIC, 2019). Estes produtos representaram cerca de 33,9% (US\$ 7,5 bilhões) do total importado pelo Brasil do CPTPP.

Nota-se que a pauta de importação brasileira do CPTPP é caracterizada por produtos primários e de média e alta intensidade tecnológica, já a pauta de exportação do Brasil para o CPTPP concentra-se em produtos primários, em especial produtos agrícolas, e de baixa e alta intensidade tecnológica. Percebe-se que a pauta de exportações do Brasil para o CPTPP é relativamente diversificada, indicando que a efetivação do CPTPP pode gerar perda ao Brasil de mercados já conquistados, uma vez que, acordos de livre comércio tendem a intensificar as trocas comer-

ciais entre os países membros (THORSTENSEN; NOGUEIRA, 2019; CUNHA, 2018).

Quanto à participação das exportações das macrorregiões brasileiras para o CPTPP, esta é apresentada no Gráfico 2. Ao analisar a participação das exportações brasileiras por suas macrorregiões brasileiras, no total exportado do Brasil para o CPTPP, observa-se que, em 2002, as macrorregiões Sul, Sudeste, Norte, Nordeste e Centro-Oeste exportaram cerca de 19%, 63%, 9%, 6% e 3%, respectivamente. Já no ano de 2018, esta participação das exportações foram cerca de 18%, 56%, 9%, 9% e 9%, respectivamente. Observa-se que apenas as macrorregiões Nordeste e Centro-Oeste apresentaram pequeno aumento, enquanto as demais regiões apresentaram uma queda, conforme o período analisado.

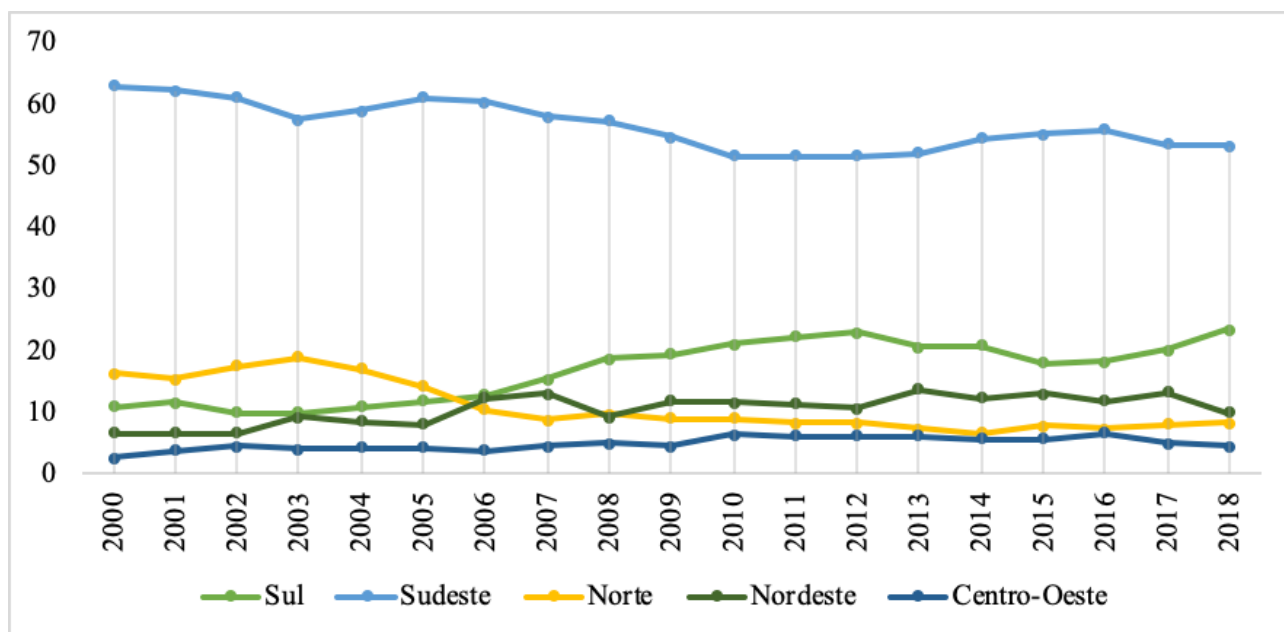
Gráfico 2 – Participação das exportações das macrorregiões brasileiras (%) para o CPTPP: 2000-2018



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do MDIC (2019)

A participação das importações das macrorregiões brasileiras para o CPTPP é exposta no Gráfico 3. Analisando a participação das importações das macrorregiões brasileiras para o CPTPP, em relação ao total importado do Brasil para esse destino, nota-se que, em 2002, as macrorregiões Sul, Sudeste, Norte, e Centro-Oeste importaram cerca de 10%, 61%, 18%, 7% e 5%, respectivamente, do total. Já em 2018, foram importados cerca de 24%, 53%, 8%, 10% e 5%, respectivamente do total. Nota-se que as macrorregiões Sul e Nordeste apresentaram aumentos em suas importações, enquanto as demais regiões tiveram uma queda em sua participação nas importações brasileiras do CPTPP. Contudo, o Centro-Oeste manteve, ao longo dos anos, proporcionalmente o mesmo ritmo de importação do CPTPP.

Gráfico 3 – Participação das importações (%) das macrorregiões brasileiras para o CPTPP: 2000-2018



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do MDIC (2019)

Ainda, identificou-se que o Sudeste é a região que mais importa do bloco, e, apesar de diminuir suas importações, responde por mais da metade do total das importações do bloco, visto que é a região mais industrializada do país e, desta forma, possui uma maior demanda por importações. Jank et al. (2018) apontam que é o aumento de importações que possibilitará à economia brasileira inserir-se com mais pujança nas cadeias globais de valor.

Constata-se disparidade entre os fluxos das macrorregiões com o CPTPP, visto que, conforme a estrutura econômica das macrorregiões, umas tendem a exportar mais do que outras, e o mesmo ocorre quanto às importações. Ainda nesta perspectiva, um dos principais fatores responsáveis por essas diferenças nas exportações entre as macrorregiões é a estrutura econômica. Por exemplo, nas regiões Sudeste e Sul, os setores industrial, terciário e agroindustrial continuam concentrados em termos de domínio da capacidade de investimento (MONTEIRO NETO et al., 2017). Já o Centro-Oeste concentra sua estrutura na atividade agropecuária, setor de grande relevância para o comércio exterior brasileiro.

Análise das relações comerciais das macrorregiões brasileiras com os países signatários do CPTPP: 2018

Depois de expor as disparidades entre os fluxos das macrorregiões com o CPTPP, nesta seção, apresenta-se detalhadamente a análise dos fluxos comerciais (exportações e importações) de cada macrorregião brasileira individual (Sul, Sudeste, Norte, Nordeste e Centro-Oeste) com os países signatários do CPTPP (Canadá, Chile, Austrália, Brunei, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Cingapura e Vietnã).

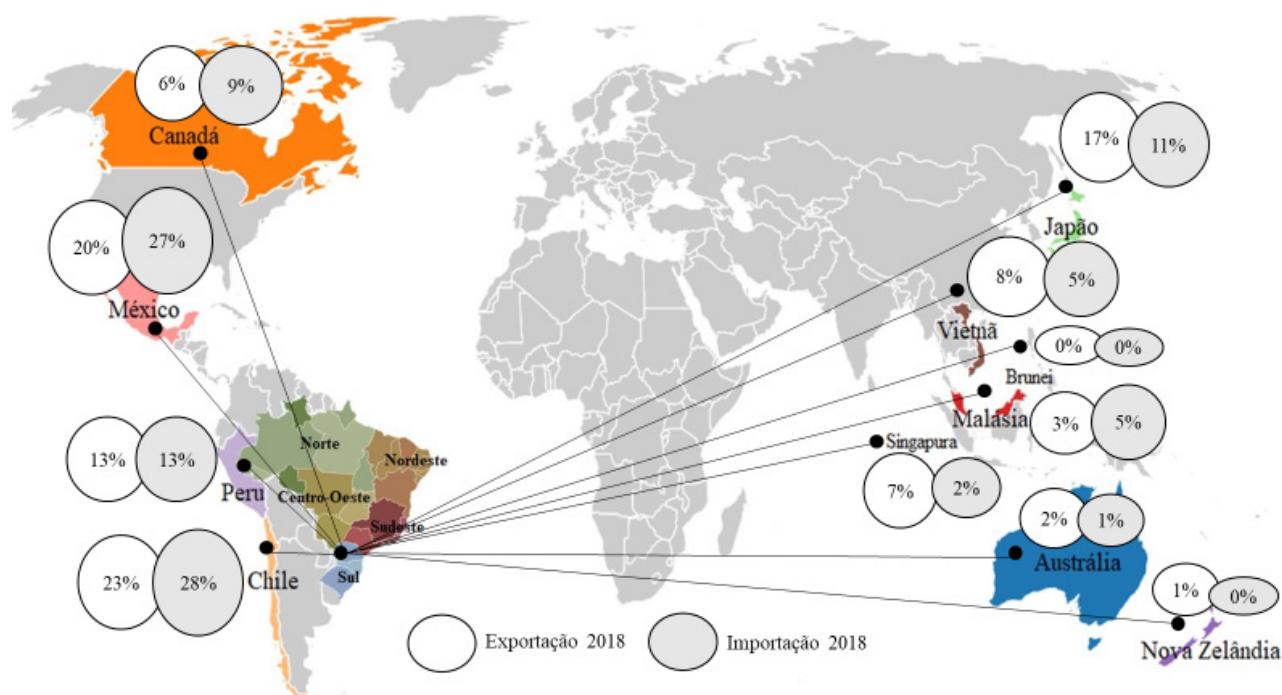
Ressalta-se que esta análise é fundamental, visto que apresenta um retrato das relações comerciais entre o Brasil e os países do CPTPP, bem como verifica os setores em que há uma maior relação de comércio e que poderão ser os mais impactados com a efetivação do CPTPP.

Caracterização das relações comerciais da macrorregião brasileira Sul com os países signatários do CPTPP: 2018

A macrorregião Sul exportou, em 2018, US\$ 5,0 bilhões em bens e serviços para países signatários do CPTPP e importou US\$ 5,2 bilhões, o que indica uma relação comercial deficitária em US\$ 195,2 milhões (MDIC, 2019).

Na Figura 1, são ilustrados os fluxos das relações comerciais (%) da macrorregião Sul com os países signatários do CPTPP para o ano de 2018. Nesses fluxos comerciais, exportação e importação, em 2018, entre o Sul com os países do CPTPP, identificou-se uma maior relação bilateral com os países Chile (23% e 28%, respectivamente), México (20% e 27%, respectivamente) e Japão (17% e 11%, respectivamente).

Figura 1 – Fluxos das relações comerciais (%) da macrorregião Sul com os países signatários do CPTPP: 2018



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do MDIC (2019)

Destaca-se que o perfil de exportação do Sul para o Chile concentrou-se nos seguintes produtos (SH6): outras carroçarias para tratores, veículos automóveis para transporte de ao menos 10 passageiros (US\$ 93,4 milhões); outras carnes de suíno, congeladas (US\$ 64 milhões); tratores rodoviários para semirreboques (US\$ 57,9 milhões); pedaços e miudezas de frango, congelados US\$ (56,2 milhões); e automóveis de passageiros,

incluídos os veículos de uso misto e os automóveis de corrida, com motor de pistão alternativo, de ignição por centelha, de cilindrada $> 1.000 \text{ cm}^3$ e $\leq 1.500 \text{ cm}^3$ (US\$ 51,6 milhões) (MDIC, 2019). Enquanto os produtos (SH6) que o Sul mais importou do Chile foram cátodos de cobre refinado e seus elementos, em formas brutas (US\$ 631,9 milhões); salmão-do-atlântico e salmão-do-danúbio, fresco ou refrigerado (US\$ 142,1 milhões); metanol (álcool metílico) (US\$ 85,0 milhões); minérios de molibdênio ustulados e seus concentrados (US\$ 83 milhões); e fios de cobre refinado, com a maior dimensão da seção transversal $> 6 \text{ mm}$ (US\$ 71,2 milhões) (MDIC, 2019).

Em relação aos produtos (SH6) mais exportados do Sul para o México, estes foram pedaços e miudezas comestíveis de frango, congelados (US\$ 149,9 milhões); madeira serrada ou fendida longitudinalmente, cortada transversalmente ou desenrolada, mesmo aplainada, lixada ou unida pelas extremidades, de espessura superior a 6 mm, de pinheiro (US\$ 106,6 milhões); outras madeiras compensadas constituídas por folhas de madeira, cada uma das quais de espessura não superior a 6 mm (US\$ 56,2 milhões); outras partes e acessórios para veículos automóveis (US\$ 47,2 milhões); e compressores para equipamentos frigoríficos (US\$ 46,8 milhões) (MDIC, 2019).

Enquanto os produtos (SH6) mais importados do Chile pelo Sul foram automóveis de passageiros, incluídos os veículos de uso misto e os automóveis de corrida, com motor de pistão alternativo, de ignição por centelha, de cilindrada $> 1.000 \text{ cm}^3$ e $\leq 1.500 \text{ cm}^3$ (US\$ 569 milhões); automóveis de passageiros, incluídos os veículos de uso misto e os automóveis de corrida, com motor de pistão alternativo, de ignição por centelha, de cilindrada $> 1.500 \text{ cm}^3$ e $\leq 3.000 \text{ cm}^3$ (US\$ 256,2 milhões); zinco não ligado, em formas brutas (US\$ 70,7 milhões); óleos leves e preparações (US\$ 36,1 milhões); e outros barcos e embarcações de recreio ou de esporte, barcos a remo e canoas (US\$ 29,5 milhões) (MDIC, 2019).

No que tange aos produtos (SH6) mais exportados da macrorregião do Sul para o Japão, constam pedaços e miudezas de frango, congelados (US\$ 563,4 milhões); madeira de não coníferas, em estilhas ou em partículas (US\$ 49,1 milhões); extratos, essências e concentrados de café (US\$ 42,2 milhões); tortas e outros resíduos sólidos da extração do óleo de soja (US\$ 39,3 milhões); e pasta química de madeira de não conífera, soda ou sulfato (US\$ 28,1 milhões) (MDIC, 2019). Por sua vez, os produtos (SH6) mais importados do Japão pela macrorregião Sul foram centros de usinagem para trabalhar metais (US\$ 64,3 milhões); pneus novos de borracha dos tipos utilizados em ônibus ou caminhões (US\$ 37,9 milhões); partes e acessórios de impressoras ou traçadores gráficos (plotters), copiadoras e telecopiadoras (US\$ 15,8 milhões); outras partes de rolamentos (US\$ 14,4 milhões); motores e geradores elétricos (US\$ 13 milhões) (MDIC, 2019).

Com esses fluxos, pode-se constatar que a pauta de exportações do Sul para o Chile foi caracterizada por produtos de alta intensidade tecnológica e de produtos primários. Do Sul para o México, a pauta de exportações concentrou-se em produtos primários e de média-alta intensidade tecnológica. E do Sul para o Japão concentraram-se em produtos primários, em especial produtos agropecuários.

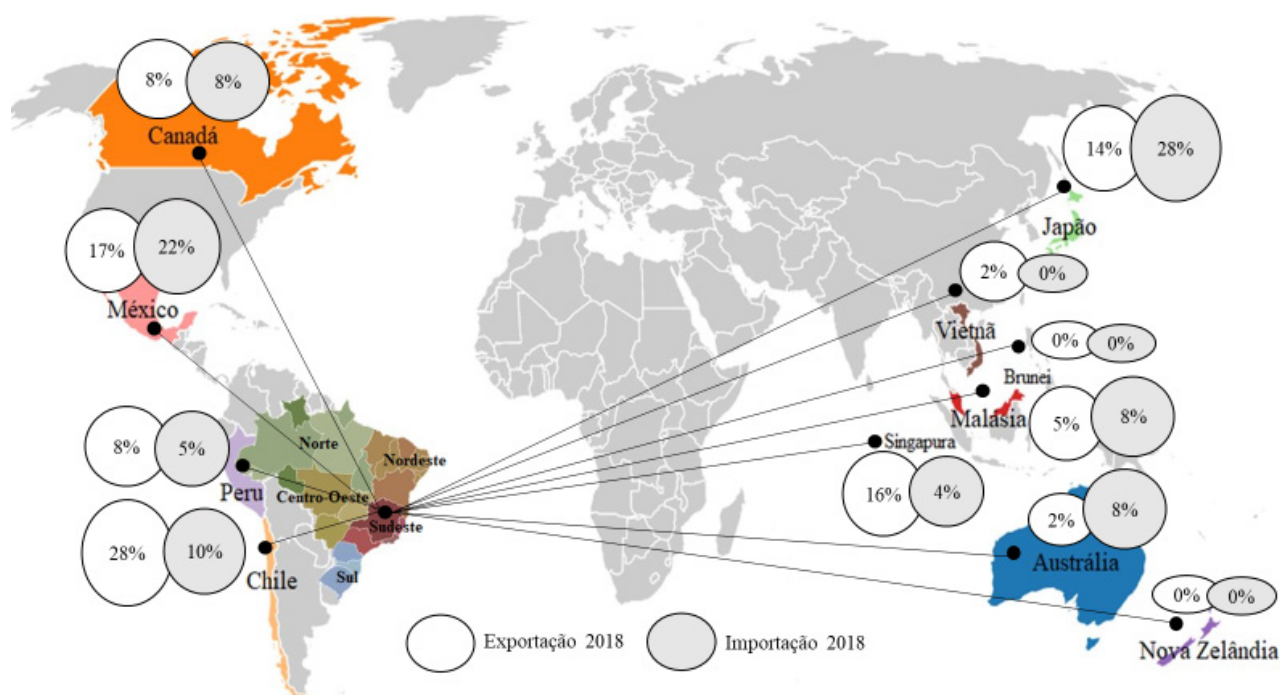
Quanto à pauta de importação, o Sul concentrou suas importações do Chile em produtos primários. Já em relação ao México, concentraram-se em produtos de baixa-média e alta intensidade tecnológica e primários. Para o Japão, concentraram-se em alta intensidade tecnológica.

Caracterização das relações comerciais da macrorregião brasileira Sudeste com os países signatários do CPTPP: 2018

O Sudeste exportou, em 2018, US\$ 15,7 bilhões em bens e serviços para países signatários do CPTPP, e importou US\$ 11,9 bilhões, o que indica uma relação comercial superavitária em US\$ 3,7 bilhões (MDIC, 2019).

Na Figura 2, são ilustrados os fluxos das relações comerciais (%) da macrorregião Sudeste com os países signatários do CPTPP para o ano de 2018. Nesses fluxos comerciais, exportação e importação, do Sudeste com os países do CPTPP, identificou-se relação bilateral com os seguintes países: Chile (28% e 10%, respectivamente), México (17% e 22%, respectivamente) e Japão (14% e 24%, respectivamente).

Figura 2 – Fluxos das relações comerciais (%) da macrorregião Sudeste com os países signatários do CPTPP: 2018



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do MDIC (2019)

Destaca-se que, em 2018, os produtos (SH6) mais exportados do Sudeste para o Chile foram óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos (US\$ 2 bilhões); automóveis de passageiros, incluídos os veículos de uso misto (*station wagons*) e os automóveis de corrida, com motor de pistão alternativo, de ignição por centelha, de cilindrada > 1.500 cm³ e ≤ 3.000 cm³ (US\$ 165,1 milhões); veículos automóveis para transporte de

mercadorias, com motor de pistão, de ignição por compressão, de peso em carga máxima > 20t (US\$ 99,1 milhões); chassis com motor para veículos automóveis (US\$ 98,5 milhões); veículos automóveis para transporte de mercadorias, com motor de pistão, de ignição por compressão, de peso em carga máxima > 5t e ≤ 20 t (US\$ 95,1 milhões); tratores rodoviários para semirreboques (US\$ 91,3 milhões); e aviões e outros veículos aéreos, de peso > 2.000kg e ≤15.000kg, vazios (US\$ 65,3 milhões) (MDIC, 2019).

Por sua vez, os produtos (SH6) mais importados do Chile pelo Sudeste foram salmão-do-atlântico e salmão-do-danúbio, fresco ou refrigerado (US\$ 354,2 milhões); cátodos de cobre refinado e seus elementos, em formas brutas (US\$ 313,9 milhões); outros vinhos; mostos de uvas, cuja fermentação tenha sido impedida por adição de álcool, em recipientes com capacidade ≤ 2L (US\$ 90,5 milhões); e metanol (álcool metílico) (US\$ 48,1 milhões) (MDIC, 2019).

Os produtos (SH6) mais exportados do Sudeste para o México foram motores de pistão alternativo, de ignição por centelha (US\$ 386,5 milhões); veículos automóveis para transporte de mercadorias, com motor de pistão, de ignição por centelha, de peso em carga máxima ≤ 5t (US\$ 202,2 milhões); minérios de ferro não aglomerados e seus concentrados (US\$ 100,2 milhões); motores de pistão, de ignição por compressão, diesel ou semi-diesel, utilizados para propulsão de veículos (US\$ 99,2 milhões); automóveis de passageiros, incluídos os veículos de uso misto e os automóveis de corrida (US\$ 81,9 milhões) (MDIC, 2019). Já os produtos (SH6) mais importados do México pelo Sudeste foram veículos automóveis para transporte de mercadorias, com motor de pistão, de ignição por compressão, de peso em carga máxima ≤ 5t (US\$ 236,5 milhões); outras partes e acessórios de carroçarias (incluídas as cabinas) para veículos automóveis das posições 8701 a 8705 (US\$ 98,3 milhões); automóveis de passageiros, incluídos os veículos de uso misto e os automóveis de corrida, com motor de pistão alternativo, de ignição por centelha, de cilindrada > 1.500 cm³ e ≤ 3.000 cm³ (US\$ 91,1 milhões); e aparelhos de recepção, conversão e transmissão ou regeneração de voz, imagens ou outros dados, incluindo os aparelhos de comutação e roteamento (US\$ 88,1 milhões) (MDIC, 2019).

Os produtos (SH6) mais exportados do Sudeste para o Japão foram minérios de ferro aglomerados e seus concentrados (US\$ 414,4 milhões), minérios de ferro não aglomerados e seus concentrados (US\$ 351,0 milhões); café não torrado, não descafeinado (US\$ 305,7 milhões); ferronióbio (US\$ 167,9 milhões); aviões e outros veículos aéreos, de peso >15.000 kg (US\$ 155 milhões); e pasta química de madeira de não conífera, à soda ou sulfato (US\$ 123,6 milhões) (MDIC, 2019). E os produtos (SH6) mais importados do Japão pelo Sudeste foram caixas de marchas (velocidade) e suas partes, para veículos automóveis das posições 8701 a 8705 (US\$ 314,6 milhões); plataformas de perfuração ou de exploração, flutuantes ou submersíveis (US\$ 102,4 milhões); outras partes exclusiva ou principalmente destinadas aos motores de pistão, de ignição por centelha (US\$ 87,4 milhões); e outros ácidos nucleicos e seus sais e outros compostos heterocíclicos (US\$ 81,6 milhões); e automóveis de passageiros, incluídos os veículos de uso misto e os automóveis de corrida, com motor de pistão

alternativo, de ignição por centelha, de cilindrada $> 1.500 \text{ cm}^3$ e $\leq 3.000 \text{ cm}^3$ (US\$ 80,4 milhões) (MDIC, 2019).

Identificou-se que a pauta de exportações do Sul para o Chile é caracterizada por produtos de alta intensidade tecnológica e de produtos primários. Já para o México, a pauta de exportações concentrou-se em produtos de alta intensidade tecnológica. Em relação ao Japão, concentraram-se em produtos primários, em especial produtos agropecuários. Quanto às importações, a pauta para o Chile concentrou-se em produtos primários (não industriais). Em relação ao México, as importações concentraram-se em produtos de alta intensidade tecnológica. E do Japão, concentraram-se em alta intensidade tecnológica.

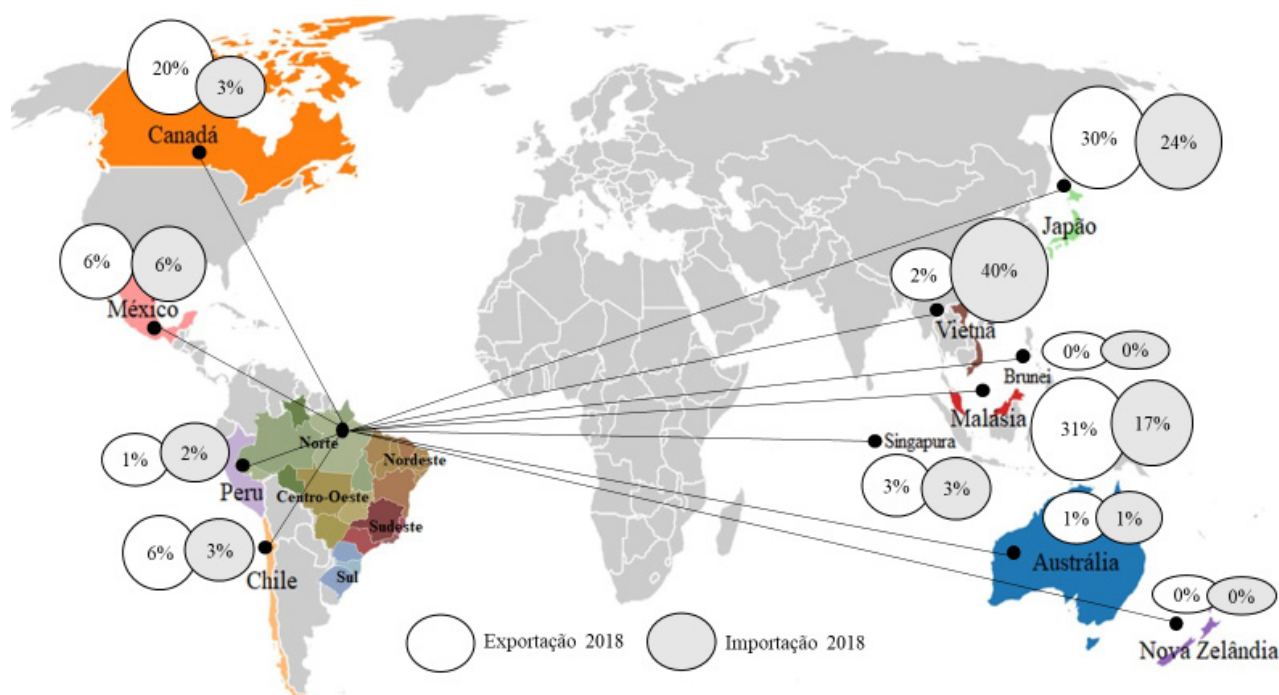
Convém destacar que Singapura foi o destino de 16% das exportações do Sudeste. Os principais produtos exportados foram barcos-faróis, guindastes, docas, diques flutuantes e outras embarcações em que a navegação é acessória da função principal (US\$ 1,2 bilhões); outros óleos de petróleo ou de minerais betuminosos e preparações, exceto desperdícios (US\$ 652,3 milhões); ferronióbio (US\$ 184,6 milhões); e partes de turboreatores ou de turbopropulsores (US\$ 143,9 milhões) (MDIC, 2019). Singapura, Chile, México e Japão, juntos, em 2018, corresponderam por mais de 75% do total das exportações do Sudeste.

Caracterização das relações comerciais da macrorregião brasileira Norte com os países signatários do CPTPP: 2018

A macrorregião Norte exportou, em 2018, US\$ 2,4 bilhão em bens e serviços para países signatários do CPTPP, e importou US\$ 1,8 bilhão, o que indica uma relação comercial superavitária em US\$ 542,5 milhões (MDIC, 2019).

Na Figura 3, são ilustrados os fluxos das relações comerciais (%) da macrorregião Norte com os países signatários do CPTPP para o ano de 2018. Nesses fluxos comerciais, exportação e importação do Norte com os países do CPTPP, identificou-se que os principais parceiros comerciais foram o Japão (30% e 24%, respectivamente, exportação e importação) e a Malásia (31% e 17%, respectivamente, exportação e importação).

Figura 3 – Fluxos das relações comerciais (%) da macrorregião Norte com os países signatários do CPTPP: 2018



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do MDIC (2019)

Destaca-se que os produtos (SH6) mais exportados do Norte para o Japão, neste período, foram minérios de ferro não aglomerados e seus concentrados (US\$ 394 milhões); alumínio não ligado em forma bruta (US\$ 174,7 milhões); hidróxido de alumínio (US\$ 68,6 milhões); soja, mesmo triturada, exceto para semeadura (US\$ 34 milhões); e madeira de não coníferas, em estilhas ou em partículas (US\$ 30,9 milhões) (MDIC, 2019). E os produtos (SH6) mais importados do Japão pelo Norte foram partes e acessórios de motocicletas (inclusive ciclomotores) (US\$ 63,5 milhões); outras partes exclusiva ou principalmente destinadas aos motores de pistão, de ignição por centelha (US\$ 25,8 milhões); laminados planos, de ferro ou aços não ligados, de largura ≥ 600 mm, revestidos de óxido de cromo ou de cromo e óxido de cromo (US\$ 16,2 milhões); e outros circuitos integrados eletrônicos (US\$ 15,5 milhões) (MDIC, 2019). Nota-se que os produtos exportados do Norte para o Japão concentram-se em produtos primários (não industriais), enquanto as importações concentram-se em produtos de baixa, média-alta e alta intensidade tecnológica.

Quanto aos principais produtos (SH6) mais exportados do Norte para a Malásia, foram minérios de ferro não aglomerados e seus concentrados (US\$ 723,8 milhões); minérios de estanho e seus concentrados (US\$ 21,3 milhões); e outras peças de bovino, não desossadas, congeladas (US\$ 1,1 milhões). E os produtos (SH6) mais importados da Malásia pelo Norte foram processadores e controladores, mesmo combinados com memórias, conversores, circuitos lógicos, amplificadores, circuitos temporizadores e de sincronização (US\$ 102,6 milhões); outras partes destinadas aos aparelhos das posições 8525 a 8528 (US\$ 64 milhões); partes e acessó-

rios para máquinas automáticas de processamento de dados e outras máquinas da posição 8471 (US\$ 62,2 milhões); e outros circuitos integrados eletrônicos (US\$ 20,3 milhões) (MDIC, 2019). Verifica-se que os produtos exportados do Norte para a Malásia concentram-se em produtos primários (não industriais), enquanto as importações concentram-se em produtos de alta intensidade tecnológica.

Ainda o Canadá está entre os principais destinos de exportações da macrorregião Norte, direcionando 20% do seu total exportado. Os principais produtos (SH6) exportados foram óxidos de alumínio, exceto corindo artificial (US\$ 320,6 milhões); minérios de alumínio e seus concentrados (US\$ 88,2 milhões); caulim e outras argilas caulínicas, mesmo calcinadas (US\$ 31 milhões); ouro (incluído o ouro platinado) em outras formas semimanufaturadas para usos não monetários (US\$ 13,5 milhões); e minérios de ferro não aglomerados e seus concentrados (US\$ 6,5 milhões) (MDIC, 2019). Assim, Canadá, Japão e Malásia, juntos, em 2018, corresponderam por mais de 80% do total das exportações do Norte.

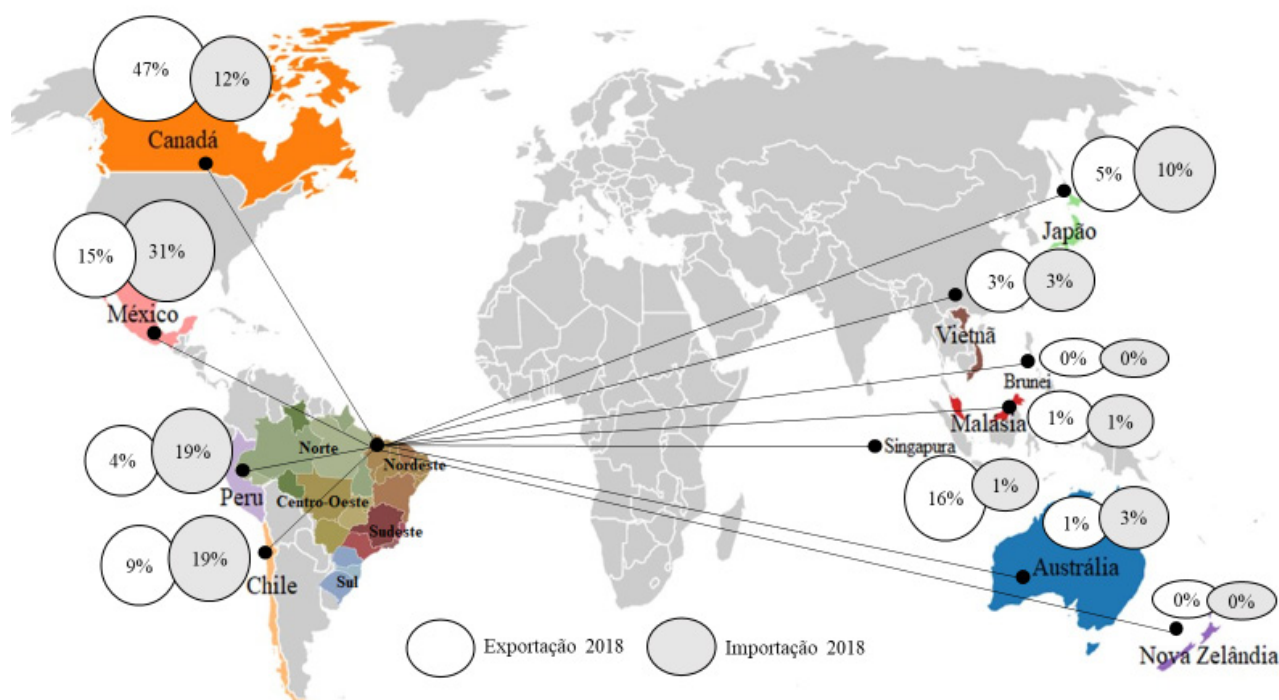
A Região Norte importou do Vietnã cerca de 40% do total das importações da macrorregião. Os produtos (SH6) mais importados do Vietnã pelo Norte foram partes de aparelhos telefônicos, telefones para redes celulares ou redes sem fio, aparelhos de transmissão ou recepção de voz, imagens ou outros dados (US\$ 420,1 milhões); outras partes destinadas aos aparelhos das posições 8525 a 8528 (US\$ 107,3 milhões); processadores e controladores, mesmo combinados com memórias, conversores, circuitos lógicos, amplificadores, circuitos temporizadores e de sincronização, ou outros circuitos (US\$ 28,5 milhões); acumuladores elétricos de íon de lítio (US\$ 28,4 milhões); e partes e acessórios de motocicletas (inclusive ciclomotores) (US\$ 26,2 milhões) (MDIC, 2019). Vietnã, Japão e a Malásia, juntos, em 2018, corresponderam por mais de 80% do total das importações do Norte.

Caracterização das relações comerciais da macrorregião brasileira Nordeste com os países signatários do CPTPP: 2018

A macrorregião Nordeste exportou, em 2018, US\$ 2,5 bilhões em bens e serviços para países signatários do CPTPP, e importou US\$ 2,2 bilhões, o que indica uma relação comercial superavitária em US\$ 336,4 milhões (MDIC, 2019).

Na Figura 4, são ilustrados os fluxos das relações comerciais (%) da macrorregião Nordeste com os países signatários do CPTPP para o ano de 2018.

Figura 4 – Fluxos das relações comerciais (%) da macrorregião Nordeste com os países signatários do CPTPP: 2018



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do MDIC (2019)

Nesses fluxos comerciais, exportação e importação do Nordeste com os países do CPTPP, identificou-se que os parceiros comerciais foram o Canadá (47% e 12%, respectivamente, exportação e importação) e México (15% e 31%, respectivamente, exportação e importação).

Os produtos (SH6) mais exportados do Nordeste para o Canadá foram óxidos de alumínio, exceto corindo artificial (US\$ 796,8 milhões); resíduos e desperdícios de prata ou de metais folheados ou chapeados de prata (US\$ 93,6 milhões); outros açúcares de cana (US\$ 75,9 milhões); óxidos e hidróxidos de vanádio (US\$ 54,4 milhões); outros produtos semimanufaturados, de ferro ou aços, não ligados, contendo em peso < 0,25% de carbono, de seção transversal retangulares (US\$ 48,1 milhões); e ouro - incluído o ouro platinado - em outras formas brutas, para usos não monetários (US\$ 47,9 milhões) (MDIC, 2019). Os principais produtos (SH6) importados do Canadá pelo Nordeste foram cloreto de potássio para uso como fertilizante (US\$ 77,4 milhões); outros óleos de petróleo ou de minerais betuminosos e preparações, exceto desperdícios (US\$ 44,9 milhões); outros trigos e misturas de trigo com centeio, exceto para semeadura (US\$ 43,0 milhões); hulha betuminosa, não aglomerada (US\$ 23,3 milhões); e p-Xileno (US\$ 16,7 milhões) (MDIC, 2019).

Os principais produtos (SH6) exportados do Nordeste para o México foram outros produtos semimanufaturados, de ferro ou aços, não ligados, contendo em peso < 0,25% de carbono (US\$ 118,8 milhões); acrilonitrila (US\$ 52,7 milhões); poli, de um índice de viscosidade de 78 ml/g ou mais (US\$ 34,2 milhões); buta-1, 3-dieno e isopreno não saturados (US\$ 30,3 milhões); ésteres do ácido metacrílico (US\$ 29,9 milhões); automó-

veis de passageiros, incluídos os veículos de uso misto e os automóveis de corrida, com motor de pistão alternativo (US\$ 27,1 milhões) (MDIC, 2019). Os principais produtos (SH6) importados do México pelo Nordeste foram automóveis de passageiros, incluídos os veículos de uso misto e os automóveis de corrida, com motor de pistão alternativo (US\$ 79,1 milhões); motores de pistão alternativo, de ignição por centelha (US\$ 64,2 milhões); ácido tereftálico e seus sais (US\$ 61,9 milhões); grafita artificial (US\$ 51 milhões); caixas de marchas (velocidade) e suas partes, para veículos automóveis das posições 8701 a 8705 (US\$ 49,4 milhões) (MDIC, 2019).

Destaca-se que os fluxos comerciais do Nordeste para o Canadá concentram-se em produtos primários de baixa intensidade tecnológica, média-baixa e média-alta intensidade tecnológica. Já os fluxos comerciais do Nordeste para o México concentraram-se em produtos de média-alta intensidade tecnológica.

Além do Canadá e do México, em 2018, destacam-se os países Peru e Chile como os principais países exportadores de bens e serviços para o Nordeste. Os principais produtos (SH6) importados pelo Nordeste do Peru foram minérios de cobre e seus concentrados (US\$ 391 milhões); fosfatos de cálcio naturais, fosfatos alumino cálcicos naturais, cré-fosfato, não moídos (US\$ 10,9 milhões); e óleos leves e preparações (US\$ 10,8 milhões). E os principais produtos (SH6) importados do Chile foram minérios de cobre e seus concentrados (US\$ 321,5 milhões), cloreto de potássio para uso como fertilizante (US\$ 21,8 milhões); cobre não refinado (afinado) e ânodos de cobre para refinação (afinação) eletrolítica (US\$ 18,2 milhões); e outros adubos ou fertilizantes minerais ou químicos (US\$ 14,3 milhões) (MDIC, 2019).

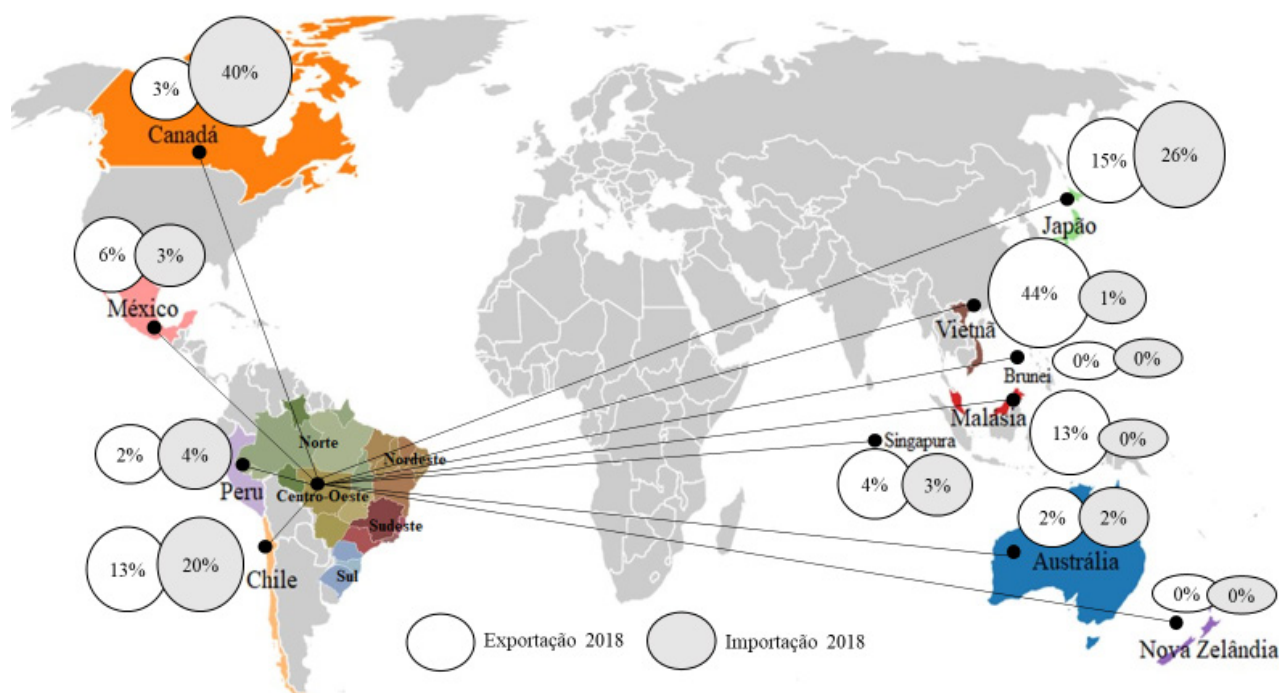
Singapura foi destino de 16% das exportações do Nordeste. Os principais produtos exportados foram outros óleos de petróleo ou de minerais betuminosos e preparações, exceto desperdícios (US\$ 385,8 milhões); algodão, não cardado nem penteado (US\$ 5,5 milhões); o-Xileno (US\$ 2,9 milhões); e outros calçados de borracha ou plástico (US\$ 2 milhões) (MDIC, 2019). Singapura, Canadá e do México, juntos, em 2018, responderam por mais de 78% do total das exportações do Nordeste.

Caracterização das relações comerciais da macrorregião brasileira Centro-Oeste com os países signatários do CPTPP: 2018

A macrorregião Centro-Oeste exportou, em 2018, US\$ 2,4 bilhões em bens e serviços para países signatários do CPTPP, e importou US\$ 1 bilhão, o que indica uma relação comercial superavitária em US\$ 1,4 bilhões (MDIC, 2019).

Na Figura 5, são ilustrados os fluxos das relações comerciais (%) da macrorregião Centro-Oeste com os países signatários do CPTPP para o ano de 2018. Nesses fluxos comerciais, exportação e importação do Centro-Oeste com os países do CPTPP, identificou-se relação bilateral com os países Japão (15% e 26%, respectivamente, exportação e importação) e Chile (13% e 20%, respectivamente, exportação e importação).

Figura 5 – Fluxos das relações comerciais (%) da macrorregião Centro-Oeste com os países signatários do CPTPP: 2018



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do MDIC (2019)

Os principais produtos (SH6) exportados do Centro-Oeste para o Japão foram soja, mesmo triturada, exceto para semeadura (US\$ 115 milhões); pedaços e miudezas comestíveis de galos e galinhas da espécie doméstica, congelados (US\$ 99 milhões); tortas e outros resíduos sólidos da extração do óleo de soja (US\$ 63,7 milhões); milho, exceto para semeadura (US\$ 38,9 milhões); pasta química de madeira de não conífera, à soda ou sulfato, semibranqueada ou branqueada (US\$ 10,8 milhões); e algodão, não cardado nem penteado (US\$ 8,2 milhões) (MDIC, 2019). E os principais produtos (SH6) importados pelo Centro-Oeste do Japão foram automóveis de passageiros, incluídos os veículos de uso misto e os automóveis de corrida, com motor de pistão alternativo, de ignição por centelha, de cilindrada > 1.500 cm³ e ≤ 3.000 cm³ (US\$ 38,2 milhões); produtos imunológicos, apresentados em doses ou acondicionados para venda a retalho (US\$ 37,5 milhões); automóveis de passageiros, incluídos os veículos de uso misto e os automóveis de corrida, com motor de pistão, de ignição por compressão, de cilindrada > 2.500 cm³ (US\$ 20,7 milhões); e outras partes e acessórios de carroçarias (incluídas as cabinas) para veículos automóveis (US\$ 17,8 milhões) (MDIC, 2019). Nota-se que os produtos exportados do Centro-Oeste para o Japão concentram-se em produtos agrícolas. As importações, por sua vez, concentram-se em veículos automóveis e seus acessórios.

Os principais produtos (SH6) exportados do Centro-Oeste para o Chile foram carnes de bovino, desossadas, frescas ou refrigeradas (US\$ 246,8 milhões); carnes de bovino, desossadas, congeladas (US\$ 44,9 milhões); e tortas e outros resíduos sólidos da extração do óleo de soja (US\$

20,5 milhões). Já os principais produtos (SH6) importados do Chile pelo Centro-Oeste foram cátodos de cobre refinado e seus elementos, em formas brutas (US\$ 106,5 milhões); metanol (álcool metílico) (US\$ 28,4 milhões); cloreto de potássio para uso como fertilizante (US\$ 26 milhões); e folhas e tiras de alumínio, de espessura $\leq 0,2$ mm, com suporte (US\$ 20,6 milhões) (MDIC, 2019). Identifica-se que os produtos exportados do Centro-Oeste para o Chile concentram-se em produtos agrícolas, enquanto as importações concentram-se em produtos de média-baixa e média-alta intensidade tecnológica.

Em 2018, o Vietnã foi destino de 44% das exportações do Centro-Oeste, e a Malásia 13% do total exportado da macrorregião. Os principais produtos exportados para o Vietnã foram milho, exceto para semeadura (US\$ 453,9 milhões); tortas e outros resíduos sólidos da extração do óleo de soja (US\$ 306,5 milhões); algodão, não cardado nem penteado (US\$ 178,2 milhões); e soja, mesmo triturada, exceto para semeadura (US\$ 65,1 milhões). Já os principais produtos exportados para o Malásia foram milho, exceto para semeadura (US\$ 193,9 milhões); algodão, não cardado nem penteado (US\$ 67,9 milhões); outros açúcares de cana (US\$ 23,4 milhões); pedaços e miudezas comestíveis de frango, congelados (US\$ 11,7 milhões); carnes de bovino, desossadas, congeladas (US\$ 10,5 milhões); e soja, mesmo triturada, exceto para semeadura (US\$ 6,1 milhões) (MDIC, 2019). Assim, Vietnã, Malásia, Japão e Chile, juntos, em 2018, corresponderam por mais de 85% do total das exportações do Centro-Oeste.

Convém destacar que o Centro-Oeste importa cerca de 40% do Canadá, enquanto exporta para o mesmo país 3% em relação ao total exportado da macrorregião. Os principais produtos importados do Canadá foram cloreto de potássio para uso como fertilizante (US\$ 380,8 milhões); outros medicamentos contendo produtos misturados, para fins terapêuticos ou profiláticos, em doses, para venda a retalho (US\$ 13,7 milhões); e outras máquinas de costura, unidades automáticas (US\$ 1,8 milhões) (MDIC, 2019).

Síntese dos fluxos comerciais das macrorregiões brasileiras com os países signatários do CPTPP

Identificou-se que cada macrorregião brasileira atua de forma diferente na dinâmica do comércio internacional, exportando e importando diferentes produtos de bens e serviços com o CPTPP. Assim, apresenta-se os países com maiores relações comerciais com as macrorregiões brasileiras, considerando os produtos mais exportados e importados para o período de 2018 (Quadro 1).

Quadro 1 – Principais produtos exportados e importados entre os países do CPTPP e as macrorregiões brasileiras: 2018

Macrorregiões e Países do CPTPP		Principais Produtos Exportados pelas macrorregiões para os países do CPTPP	%	Principais Produtos Importados pelas macrorregiões dos países do CPTPP	%
Sul	Chile	Veículos e automóveis; tratores e carnes de suíno e frango.	23%	Cobre; salmão-do-atlântico e salmão-do-danúbio; metanol e minérios.	28%
	México	Carnes frango; madeiras; e acessórios para veículos automóveis.	20%	Veículos automóveis; zinco bruto; óleos leves; e barcos.	27%
	Japão	Carnes de frango; madeira; extratos, essências e concentrados de café; óleo de soja; e pasta química de madeira.	17%	Centros de usinagem; pneus para ônibus/caminhões; acessórios de informática; e motores e geradores elétricos	11%
Sudeste	Chile	Óleos brutos de petróleo; automóveis de transporte de mercadorias e passageiros; tratores; e aviões.	28%	Salmão-do-atlântico e salmão-do-danúbio; cobre; vinhos; e metanol.	10%
	México	Motores; veículos automóveis para transporte de mercadorias e de passageiros.	17%	Veículos automóveis para transporte de mercadorias; acessórios veículos automóveis; e aparelhos e acessórios eletrônico.	22%
	Japão	Minérios de ferro; café; ferronióbio; aviões; e pasta química de madeira.	14%	Acessórios veículos automóveis; plataformas de perfuração/exploração; ácidos nucleicos; automóveis de passageiros.	24%
	Singapura	Barcos; óleos de petróleo; ferronióbio; e partes de turbinas.	16%	-	4%
Norte	Japão	Minérios de ferro; alumínio; soja; e madeira.	30%	Partes e acessórios de motocicletas; motores de pistão; laminados de ferro/aços; e eletrônicos.	24%
	Malásia	Minérios de ferro; e carnes de bovino.	31%	Eletrônicos; acessórios de informática; e software.	17%
	Canadá	Óxidos de alumínio; e minérios de alumínio.	20%	-	3%
	Vietnã	-	2%	Aparelhos telefônicos; acessórios eletrônicos; e acessórios de motocicletas	40%
Nordeste	Canadá	Óxidos de alumínio; prata; açúcares de cana; produtos semimanufaturados, de ferro/aços; e ouro.	47%	Cloreto de potássio (uso como fertilizante); óleos de petróleo; e trigo; hulha betuminosa (carvão vegetal).	12%
	México	Semimanufaturados de ferro/aço; produtos químicos; e automóveis de passageiros.	15%	Automóveis de passageiros; motores; acessórios de veículos automóveis; e grafita.	31%
	Peru	-	4%	Cobre; fosfatos de cálcio; e óleos leves.	19%
	Chile	-	9%	Cobre; cloreto de potássio (uso como fertilizante); e outros fertilizantes.	19%
	Singapura	Óleos de petróleo; algodão; e outros calçados de borracha ou plástico.	16%	-	1%
Centro-Oeste	Japão	Soja; óleo de soja; carnes de frango; pasta química de madeira; e algodão.	15%	Veículos automóveis de passageiros; e acessórios para veículos automóveis.	26%
	Chile	Carnes de bovino; e óleo de soja.	13%	Cobre; metanol; cloreto de potássio (uso como fertilizante); e alumínio.	20%
	Vietnã	Milho; óleo de soja; algodão; e soja.	44%	-	1%
	Malásia	Milho; algodão; soja; açúcares de cana; carnes de frango e carnes de bovino.	13%	-	0%
	Canadá	-	3%	Cloreto de potássio (uso como fertilizante); medicamentos (uso terapêuticos ou profiláticos); e máquinas de costura.	40%

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do MDIC (2019). Nota: % = em relação ao total

As macrorregiões mantêm importantes relações comerciais com os países Chile, México e Japão, signatários do CPTPP. Destaca-se que esses países são parceiros comerciais econômicos do Brasil. Em 2018, Chile, México e Japão foram os 5º, 8º e 9º, respectivamente, no ranking de destinos das exportações brasileiras, como já destacado (MDIC, 2019).

O Chile já possui acordos de livre comércio com todos os países do CPTPP. Conforme Thorstensen e Nogueira (2019, p.22), este fato “tende a diminuir o impacto da vigência do CPTPP para terceiros, uma vez que os possíveis desvios de comércio já decorreram dos acordos anteriores do país andino”. Contudo, como a pauta das exportações das macrorregiões Sul e Sudeste concentra-se em média-alta e alta intensidade tecnológica, além dos produtos agropecuários, o acordo pode levar a uma redução nas exportações destes produtos, que possuem um alto valor agregado.

Destaca-se a importância do setor do agronegócio brasileiro. Todas as macrorregiões possuem, em sua pauta de exportação, algum produto agropecuário. Neste sentido, a macrorregião do Centro-oeste se destaca, uma vez que os principais produtos exportados foram soja; óleo de soja; carnes de frango e bovino; algodão; milho; e açúcares de cana. O Vietnã, em 2018, foi destino de 44% das exportações do Centro-Oeste do total exportado da macrorregião, concentrando-se em produtos de bens e serviços agrícolas.

A macrorregião do Sudeste é a que mais importa e exporta para os países do CPTPP. Seus fluxos comerciais concentram-se nas relações bilaterais com o Chile, México e Japão. A pauta exportadora do Sudeste, em 2018, é caracterizada por produtos de alta intensidade tecnológica e de produtos primários. Já as importações concentraram-se em produtos de média-alta e alta intensidade tecnológica, importados do México e Japão e produtos primários de baixa intensidade tecnológica do Chile. Destaca-se que as exportações e importações do Sudeste são mais intensivas em média-alta e alta tecnologia, dado ao seu grande número de indústrias que nesta região estão instaladas (FILHO; RAIHER, 2018).

A partir do exposto sobre as relações comerciais entre as macrorregiões brasileiras com os países do CPTPP, é possível inferir que a efetivação do CPTPP impactará de maneira direta e indireta o Brasil, o qual tem países signatários do CPTPP como parceiros comerciais e importantes destinos de suas exportações, deixando o Brasil que está fora deste acordo em desvantagem competitiva. Além disso, a efetivação do CPTPP gera elevadas perdas de oportunidades comerciais para o Brasil como um todo e para o setor do agronegócio (CUNHA, 2018).

Considerações finais

Buscando contribuir para a melhor inserção do Brasil no comércio internacional, o presente estudo teve como objetivo analisar as relações comerciais das macrorregiões brasileiras com os países signatários do CPTPP. Deste modo, os resultados, a partir dos fluxos comerciais entre Brasil e CPTPP, revelaram que cada macrorregião brasileira atua de forma própria na dinâmica do comércio internacional, exportando e importando diferentes produtos de bens e serviços com o CPTPP, influenciando no crescimento de suas economias. Em relação aos onze países signatários do CPTPP em que as macrorregiões brasileiras apresentaram importantes fluxos comerciais, identificou-se Chile, México, Japão, Malásia, Peru, Vietnã, Singapura e Canadá.

O Sudeste se destacou como macrorregião com maiores fluxos comerciais com os países do CPTPP, intensivos em média-alta e alta tecnologia, respondendo por mais da metade do total exportado do Brasil ao bloco. Isso ocorre, pois é a região mais industrializada do país e, deste modo, será possivelmente a macrorregião que apresentará maiores perdas nas exportações com a formação do CPTPP.

Destaca-se a importância do setor do agronegócio brasileiro, uma vez que se identificou que todas as macrorregiões possuem, em sua pauta de exportação, produtos agropecuários, sendo o Centro-Oeste a macrorregião maior produtora e exportadora destas *commodities* aos países do CPTPP. Isso sinaliza que, com a efetivação do CPTPP, o setor poderá perder mercado para os países concorrentes signatários do acordo.

Ainda, constatou-se, com a análise de distribuição espacial dos fluxos de exportação e importação entre as macrorregiões brasileiras com os países do CPTPP, que a sua formação impactará de maneira direta e indireta o Brasil, visto que as macrorregiões brasileiras possuem significativas relações comerciais com os países signatários do CPTPP, que se configuram como importantes parceiros comerciais.

A teoria de integração internacional discute os importantes benefícios e acesso de mercado que podem ocorrer aos países participarem de APCs bem como as desvantagens competitivas para os países que estão fora destes acordos. Assim, com a efetivação do CPTPP, é esperado que os países que estão fora de tal acordo possam apresentar perdas nos volumes de suas exportações, as quais serão deslocadas por bens produzidos no interior do acordo. Evidencia-se, então, a importância do Brasil não se isolar destes APCs para não perder os mercados já conquistados e novas oportunidades.

Conclui-se que, se o Brasil apenas mantiver vínculo comercial com os países do CPTPP, o país poderá ficar vulnerável à dinâmica do comércio internacional, correndo riscos de fácil substituição por um país concorrente. Desta forma, sugere-se que sejam projetadas políticas econômicas brasileiras que possam direcionar as relações à liberalização comercial, seja via aproximação com o CPTPP ou via acordos bilaterais com os seus países signatários. Recomenda-se, então, elaborações de mais estudos voltados às relações comerciais do Brasil com novos parceiros internacionais.

Referências

- BAUMANN, R; CANUTO, O.; GONÇALVES, R. **Economia internacional**: teoria e experiência brasileira. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- CARMOS, E. C.; MARIANO, J. **Economia Internacional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- COELHO, T. M. S. B. **Integração econômica regional**: que perspectivas para Timor Leste (ASEAN e o Grupo ACP). 2003. 201 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Cooperação Internacional) – Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, Portugal, 2003.
- CORR, F. C.; ROSENZWEIG, F.; MORAN, W.; SCOLES, D. S.; SOLOMON, M. **The CPTPP enters into force**: what does it mean for global trade? 2019. Disponível em: <https://www.whitecase.com/publications/alert/cptpp-enters-force-what-does-it-mean-global-trade>. Acesso em: 2 maio 2019.
- CUNHA, C. P. **Os impactos do TPP e RCEP sobre o agronegócio brasileiro**: análise por meio de um modelo de equilíbrio geral computável. 2018. 94 p. Dissertação (Mestrado em Agronegócio) – Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018.

FASSBINDER, A. G. M. **A integração econômica no MERCOSUL: Aspectos da relação comercial entre Brasil e Argentina nos anos 1991 a 2015.** 2017. Disponível em: <http://bibliodigital.unijui.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/4514/Andressa%20Gabriela%20M%C3%BCller%20Fassbinder.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 set. 2020.

FILHO, M. A. S. A.; RAIHER, A. P. Exportações por Intensidade Tecnológica dos Estados Brasileiros e sua Importância no Crescimento Econômico. 2018. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 36, n. 69, p. 139-171, mar. 2018.

FMI-FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Pesquisas Econômicas e Financeiras Mundiais: Banco de Dados do World Economic Outlook.** 2019. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/02/weodata/index.aspx>. Acesso em: 2 jan. de 2020.

GHAITH, Z. M. **The economic impact of the comprehensive and progressive agreement for Trans-Pacific Partnership on Canadian and Saskatchewan economies: a computable general equilibrium-based analysis.** 2019. 252 p. Tese (Doutorado em Filosofia) – Universidade de Saskatchewan, Saskatchewan, Canadá, 2019.

GOVERNO DA NOVA ZELÂNDIA. **Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP).** 2019. Disponível em: <https://www.mfat.govt.nz/en/trade/free-trade-agreements/free-trade-agreements-in-force/cptpp/>. Acesso em: 1 mar. 2019.

GOVERNO DO CANADÁ. **Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP).** 2019. Disponível em: <https://international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/cptppptppg/index.aspx?lang=eng>. Acesso em: 1 mar. 2019.

JANK, M. S.; ZERBINI, A.; N. CLEAVER, I. Competitividade internacional do agronegócio brasileiro, visão estratégica e políticas públicas. In: RODRIGUES, R. (Org.). **Agro é Paz: análises e propostas para o Brasil alimentar o mundo.** Piracicaba: ESALQ, 2018, p. 416.

MDIC-MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. **Exportação e importação.** 2019. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/comex-vis>. Acesso em: 10 jan. 2020

MIYAZAKI, S. Y. M. **A Economia Política da Política Comercial Japonesa: das Propostas de Integração Econômica ao Tratado de Parceria do Pacífico (TPP).** 2019. Livre-docência, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.

MONTEIRO NETO, A. et al. (Org.). **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas.** Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

RICUPERO, R. Os Estados Unidos e o comércio mundial: protecionistas ou campeões do livre-comércio? **Estud. av.** São Paulo, v. 16, n. 46. Set./dez, 2002.

THOMAS, J. R.; NELSON, J. K. **Research methods in physical activity.** 1996. 3ª ed. Champaign: Human Kinetics.

THORSTENSEN, V. H.; NOGUEIRA, T. R. S. M. (Org.). **Impactos Regulatórios e Econômicos do CPTPP para Brasil e Argentina.** 2019. São Paulo: VT Assessoria Consultoria e Treinamento Ltda., 230 p., 2019.

VALE, V. A. **Comércio Internacional E Desigualdade De Renda No Brasil: uma análise a partir do setor agrícola.** 2018. 191 p. Tese (Doutor em Economia), Universidade Federal De Juiz De Fora, Juiz de Fora - MG, 2018.

VILELA, L. G. **Relações comerciais entre Brasil e China: uma análise de bem-estar com base em modelo de equilíbrio geral computável.** 82 p. 2012. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo - SP, 2012.

WTO-WORLD TRADE ORGANIZATION. **World Trade Statistical Review.** 2019. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2019_e/wts19_toc_e.htm. Acesso em: 02 de janeiro de 2020.

WTO-WORLD TRADE ORGANIZATION. **Notificación de un acuerdo comercial regional acuerdo global y progresivo para la Asociación Transpacífica (CPTPP).** In: Comité de Acuerdos Comerciales Regionales Consejo del Comercio de Servicios. 2018. Disponível em: <http://rtais.wto.org/UI/PublicShowRTAIDCard.aspx?rtaid=640>. Acesso em: 22 abr. 2019.

WTO-WORLD TRADE ORGANIZATION. **World Trade Statistical Review 2018.** 2018. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2018_e/wts2018_e.pdf. Acesso em: 3 nov. 2018.

Geo-economics and the Hub and Spokes system: the Japanese case



Geoeconomia e o sistema Hub and Spokes: o caso japonês

La Geoeconomía y el sistema eje-rayos: el caso japonés

Ricardo Vega¹

1. PhD in Economic Science. Professor at Universidad Tecnológica de México – UNITEC MÉXICO – Campus Ecatepec. Contact: ricardo_vegap@my.unitec.edu.mx.

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2021v9.n3.p33

Recebido em: 01 de junho de 2020

Aceito em: 09 de setembro de 2020

ABSTRACT

This paper examines the reasons why Japan has been building a foreign trade policy based on a hub-and-spokes system. It will be argued that aside of exports promotion, Japan's trade policy needs a broader reconsideration through a geo-economics approach. Geo-economics provides an appropriate framework of study for it considers that economic means have been becoming more relevant to exert power overseas so as to reach political and economic goals altogether. What defines Japan's pursuit of several bilateral trade agreements is assuring its relative economic hegemony whilst changes in the world balance of power are taking place. In order to achieve so, Japan uses its economic power to promote its interests through a comprehensive trade strategy. In this sense, Japan strategically pursues geo-economic goals since it faces an uncertain and unforeseeable future, and it needs to strengthen its trade policy to guarantee access to international markets as well as pursuing geo-economic goals through its hub-and-spokes.

Keywords: Japan. Geo-economics. Hub and spokes. Bilateralism. International trade.

RESUMO²

Este artigo examina as razões pelas quais o Japão vem construindo uma política de comércio exterior baseada num sistema *hub-and-spokes*. Argumentar-se-á que, além da promoção das exportações, a política comercial do Japão precisa de uma reconsideração mais ampla por meio de uma abordagem geo-econômica. A geoeconomia oferece um adequado arcabouço de estudo, pois considera que os meios econômicos têm se tornado mais relevantes para o exercício de poder no estrangeiro de forma a atingir conjuntamente os objetivos políticos e econômicos. O que define a busca do Japão por vários acordos comerciais bilaterais é o asseguramento de sua relativa hegemonia econômica enquanto ocorrem mudanças na balança de poder mundial. Para tanto, o Japão usa seu poder econômico para promover seus interesses por meio de uma estratégia comercial abrangente. Nesse sentido, o Japão busca estrategicamente objetivos geo-econômicos, visto que enfrenta um futuro incerto e imprevisível e precisa fortalecer

2. Translated by Cláudio Augusto Ferreira. Doctoral student in Media and Audiovisual Processes at University of São Paulo. E-mail: claudio.ferreira@usp.br.

sua política comercial para garantir o acesso aos mercados internacionais bem como perseguir objetivos geoeconômicos por meio de seus *hub-and-spokes*.

Palavras-chave: Japão. Geoeconomia. Hub and spokes. Bilateralismo. Comércio internacional.

RESUMEN

Este trabajo tiene por objetivo examinar las razones por las que Japón ha estado construyendo una política de comercio exterior basada en un modelo eje – rayos. Se argumentará que además de la promoción de exportaciones, requiere una reconsideración mediante un enfoque geoeconómico. La geoeconomía permite establecer un buen marco de análisis debido a que su cuerpo teórico propone que los medios económicos son más relevantes para ejercer poder en el exterior con el propósito de alcanzar objetivos tanto de naturaleza política como económica. Japón se ha dedicado a firmar varios acuerdos bilaterales en los últimos años, pero la promoción de exportaciones no es el principal componente de esta estrategia. Por el contrario, lo que define la firma de acuerdos bilaterales por parte de Japón es asegurar su hegemonía económica relativa en el medio de cambios que están ocurriendo en el balance de poder mundial. Mientras Japón enfrenta un futuro incierto e impredecible, se ve obligado a reforzar su política comercial para garantizar el acceso a los mercados internacionales, así como la persecución de objetivos geoeconómicos a través de acuerdos bilaterales en un sistema eje-rayos.

Palabras clave: Japón. Geoeconomía. Eje-rayos. Bilateralismo. Comercio internacional.

Introduction

Japan has put into action a vast array of free trade agreements (FTAs) in the last twenty years. However, Japan, since the end of WWII and well into the nineties, had been reluctant to sign trade agreements, mostly due to the far-reaching political leverage of rural elites inside the Liberal Democratic Party (LDP) dominance. Whilst the US had already negotiated and agreed NAFTA and the European Single Market has already been in place as early as 1993, Japan engaged in its first FTA negotiations with Singapore and reached an agreement in 2004, and few months later, it signed a new FTA with Mexico. In subsequent years, Japan has put a total of 16 bilateral FTAs in effect with countries and regions from four different continents.³

This new appetite for trade agreements prompts a discussion on the underlying reasons why Japan has engaged into pushing ahead such a trade agenda. This paper will single out that the purpose of putting several FTAs into effect is aimed at begetting a hub-and-spokes (H&S) system, capable of safeguarding its economic and political interests in the world economy. The H&S hypothesis' theory supposes a (hub) country that decides to sign two (or more) FTAs with two different (spokes) countries, but there is no FTA signed between those spokes.

It will be argued that the Japanese government has set up a H&S, attempting to hold the hub position and make the most of each FTA, in order to ensure its relative economic hegemony. Given the new world changes in the last twenty years, Japan needs to maintain its economic

3. The Ministry of Foreign Affairs of Japan refers to its trade agreements as FTA and EPA (Economic Partnership Agreement). EPAs incorporate several kinds of economic cooperation between Japan and each of its partners, aside of sheer trade liberalisation. For purposes of this paper, FTA will be used to refer to those agreements signed by Japan, in which tariffs and regulations on services sector have been reduced or eliminated, business environment has been improved and intellectual property protection rules have been enhanced; all characteristics are found in all FTAs listed in this paper. Source: Ministry of Foreign Affairs of Japan.

dominance over its regional and global production networks by enhancing its trade policy as well as international political and geo-economic goals through several FTAs. The Japanese H&S system goes beyond increasing exports alone, and a geo-economic approach could contribute to elucidate that Japan pursues goals that entail protecting its production networks, maintaining a competitive export sector, securing access to energy supplies, supporting liberal values and containing the Chinese influence in the Asian region.

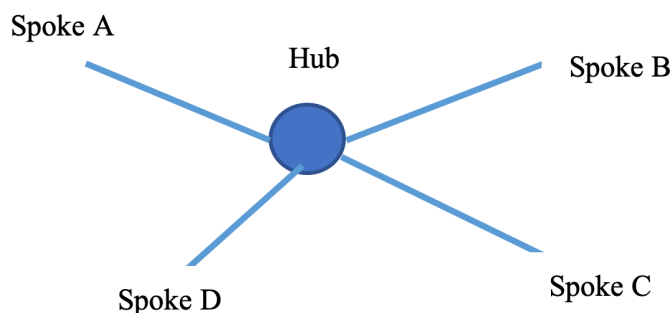
The first section will make a brief appraisal of the main H&S contributions. An important debate is the efficiency of a H&S economic integration *vis-à-vis* a free trade area, wherein leading discussions have put their attention to the effects caused by an H&S integration to the hub and to spoke countries. Afterwards, a geo-economics approach will be introduced in order to explain the Japanese H&S integration system, as well as preferences, interests and goals pursued. Finally, it will be possible to affirm that Japan's trade policy rationality goes beyond increasing exports. Instead, Japan has pursued geo-economic objectives through every FTA signed.

The hub-and-spokes hypothesis

Wonnacott (1975) proposed a two-sided triangle trade integration model by considering that the globalisation process was fragmenting into regional blocs and how this could disrupt global trade⁴. In order to compensate that situation, he suggested, Canada should sign two different trade agreements, one with the US and another with the Single European Market, creating a two-sided and overlapping trade area with Canada at its centre. He supposed that his overlapped two-sided triangle would benefit Canada by enjoying a preferential access to each market and make the most from the global fragmenting process (WONNACOTT, 1975, p. 6-8).

4. Part of Wonnacott's diagnosis is that GATT's liberalisation agenda of creating a global free trade zone has been being replaced by the conformation of economic blocs that would actually stifle international trade by establishing regional protectionist barriers against outsiders. In his particular study, he considers the situation in which Canada would be left out of any regional bloc. On the one hand, Canada would not be part of the Single European Market project but, on the other hand, a deeper integration to the US economy would cause political and economic upheavals in Canadian politics.

Figure 1. Hub-and-spokes diagram



Source: own elaboration based on Wonnacott's diagrams.

Park and Yoo (1989) defined Wonnacott's two-sided triangle as a star. They supposed cases in which the core (hub) country's trade gains could take place in more inexpensive intermediate goods, greater market

access, replacement of imports and how differentiation between two similar national economies could only take place by tariffs, a situation that would be beneficial for the core country. Lipsey (1990) later named Wonnacott's two-sided triangle and Park and Yoo's star as hub-and-spokes as depicted in figure one.

A H&S system consists of a (hub) country that decides to sign two (or more) bilateral agreements with two or more (spokes) countries. The hub country will hold a central position since all economies are linked to it by bilateral agreements. The spokes countries are incorporated into the H&S system once a bilateral agreement is signed. As Figure 1 depicts, a H&S does not create a free trade zone since spokes countries do not enjoy preferential access to all markets. In fact, spokes face discrimination since there are not trade agreements signed amongst them. A H&S integration system is more complex than sheer bilateralism since economic integration is designed by the hub country, which strategically decides to sign several bilateral agreements in order to hold a central position to shape economic integration. In other words, a H&S system is formed by several bilateral FTAs that links the hub country to other national economies, in which it retains a central position within this form of economic integration.

Lipsey (1990) proposed his H&S theory as an alternative to a plurilateral regionalism or a free trade area in the North American integration process. Lipsey's discussion revolves around what a country could either win or lose if embarked upon a H&S integration path in comparison to a free trade area. His reckonings consider that each model of integration brings about different outcomes in trade gains and economic dominance. Subsequent debates picked up on the H&S efficiency, using sundry economic variables of study, econometric models and single country cases.

Wonnacott (1996) has argued that the hub tends to increase its welfare in both situations, a free trade area or a H&S area because in both cases the hub enjoys preferential access to all markets. Hur, Alba and Park (2010) estimated that a hub could increase its exports quota by 5.57% per year and doubles after 12 years¹. Similarly, they affirm that spokes are able to increase its exports as well. Mukunoki and Tachi (2006) explore the possibility of achieving greater trade liberalisation through a H&S system due to the associated flexibility in setting trade policy in comparison to a free trade area. Therefore, their study concludes that a H&S system provides more solid ground to achieve trade liberalisation.

However, a recurring conclusion in H&S literature is that a larger portion of trade benefits and efficiency are achieved by the hub alone. Yildiz (2014) uses an oligopoly model of trade and assumes that the hub is more efficient than spokes, which under such conditions the hub benefits at the expense of the spokes. The author argues that the hub's preferential access to markets improves world welfare because it helps allocate resources more efficiently and, therefore, it could gain more from a H&S system than a free trade area; nonetheless, an inefficient spoke ends worse off. Das and Andriamananjara (2006) also conclude that a H&S system disproportionately benefits the hub in comparison to spokes since the former becomes more advantageous to export to spokes' markets than

1. Their data comprises time series of 96 countries covering the period of 1960 – 2000.

spokes exporting to the hub market. Wonnacott (1996) explains what incentives the hub has within a H&S at spokes' expense. For instance, if the hub is a large economy, such as the US, it would benefit more based on its volume of trade and preferred locations because it has the possibility of enlarging its dominant role through a trading structure that sets its preferences. Wonnacott and Kowalczyk (1992) emphasize the possibility of a hub, which holds specific economic advantages, to set its preferences when building a H&S system. Thus, comparative advantage and economies of scale work positively to build a H&S system, which is more favourable to the hub (WONNACOTT, 1991, p. 34).

Other works underscore the hub status for different types of countries. For instance, Mukunoki and Tachi (2006) modelled a situation in which small economies (i.e. Singapore) prefers to be a hub in the middle of two big economies (US and Japan) as spokes. Their study suggests that pursuing a hub status is also advantageous for small economies. Deltas, Desmet and Facchini (2012) discuss Israel's case as the only country to have an FTA with the US and the EU. Israel's bilateral trade with both economies increased when both agreements were signed and benefited at the spokes' expense. De Benedictis, De Santis and Vicarelli (2005) conclude that small economies orbiting around the EU15 and other European trade blocks report them more trade gains. Therefore, it is demonstrated in several works that pursuing a hub status within a H&S is determinant for a country to sign more FTAs because it reaffirms its hub position and its corresponding gains (CAO, 2015).

Nevertheless, spokes do not attain comparable benefits. Whereas the hub increases its exports, spokes lose. Hub firms could buy inputs from spokes and could increase their exports share into the spokes' markets; spokes, on the other hand, get less rich specially if separate FTAs substitute trade (WONNACOTT, 1996, p. 241). Thus, as the hub adds new spokes to its H&S system, each substitute agreement will hurt an existing spoke because of trade deviation effect. Wonnacott and Kowalczyk (1992) suggest that a trade paradox arises to spokes: a spoke country loses when the hub expands its H&S system by signing another FTA, but the aforementioned spoke will still have incentives to remain in the integration process because the spoke will prefer to be part of a H&S since it provides benefits in the long run than being left out of any trading bloc (LIPSEY, 1990; WONNACOTT, 1996).

A different portion of literature upholds that hub countries gains are limited or, in some cases, absent. Horaguchi (2007) affirms that trade diversion is an effect caused by an accumulation of FTAs by a single hub which could cause overproduction and turmoil in regional economies². Lloyd and Maclaren (2004), and De la Reza (2014) point out the problem of facing different rules of origin (ROOs) in a H&S system, which may lead to administrative costs related to verification. Lee, Park and Shin (2008) concluded the same argument on overlapping FTAs and the costs involved to administrate different ROOs to identical products traded in different countries³. Nonetheless, Hayakawa and Matsuura (2017) affirm the opposite in the case of Japanese affiliates in Southeast Asia when complying with ROOs since there are high shares of originating inputs. In

2. Spaghetti Bowl effect and trade diversion are effects attributable to not well-connected markets (HORAGUCHI, 2007) since spokes markets are differentiated by multiple rules of origin. As Horaguchi (2007) demonstrates through an equilibrium model, such conditions alter production decisions leading to overproduction.

3. An effect commonly known as spaghetti or noodles bowl caused by signing several trade agreements, which forces companies to administrate many ROOs when exporting to different markets, causing additional costs to exporters.

summary, the H&S supposes cost raises due to tariffs differentiation stipulated on each FTA which would force companies to hire specialised human resources in order to get the best benefits of all FTAs (WON-NACOTT; KOWALCZYK, 1992, p. 18). Therefore, bilateral FTAs, which build up a H&S system have a small impact on welfare and employment (BROWN *et al*, 2006).

All these works acknowledge that a H&S either results in a greater benefit for the hub and loses for spokes or they definitely argue that there are no trade gains whatsoever. Its efficiency over free trade areas is debatable and it depends on which variables, circumstances, assumptions and time series are analysed. Then, a relevant question to ask at this point would be why Japan is constructing a H&S system. In order to answer that enquiry, it is necessary to understand Japan's geo-economic goals pursued in each FTA. Such goals may not necessarily result in greater export quotas, but other benefits of geo-economic nature are gained as it will be discussed in the following pages.

The Japanese Hub-and-spokes system.....

The post-war Japanese economic miracle narrative embedded a state-led industrial policy which focused on extensive capital goods investment, industrial promotion and a technology catch-up strategy. This, in turn, underpinned an export-led growth, in which the US – Japan alliance provided a stable framework of access to international markets to obtain natural resources for industrialisation as well as outstanding revenues from exports. The high-growth era (1955 – 1971) provided a stable outgoing flows of Foreign Direct Investment (FDI) and Official Development Assistance (ODA), which permitted Japan to exert a growing influence globally (STUBBS, 2001; HATCH, 2002). ODA and FDI were important engines of the Japanese economic foreign policy in the post-war era (HATCH; YAMAMURA, 1996). Both enabled Japan to start the construction of its production networks all over the region as it exported labour intensive production processes overseas. The export-oriented infrastructure in developing countries contributed to the development and enhancing of the Japanese regional industrial project since the late 70s. As a result, the Japanese industrialisation success turned it into a dominant exporter of high value-added goods, specially automobiles and electronics.

Nevertheless, the last two decades of the 20th century beheld Japan's boom and decline of its economic model. Japan now faces a distinct and unforeseeable economic future. This has thrust Japan to rethink policies that two or three decades ago would have been unlikely. As international conditions changed, Japan's ability to fuel its own economic interests are no longer supported by neither a robust economic growth nor a US-led global economy. Furthermore, the 21st century started witnessing how the last WTO's round of negotiations, the Doha round, has derailed, struggling with a poorly defined agenda. Ambiguities on manufacturing sectors of developing nations and agricultural subsidies of developed countries have been amongst the most important barriers to

continue negotiations (HANS VAN MEIJL *et al*, 2005; AKYÜZ *et al*, 2006; GALLAGHER, 2008).

Besides, the regionalisation processes that have been taking place in Europe and North America, the lasting consequences of the 1997–98 Asian financial crisis and the 2008-2009 Great Recession foisted more obstacles to multilateral cooperation (KAWAI; WIGNARAJA, 2013). As a result of that international environment, several countries have started to promote their economic interests individually and it has given way to a new path of global economic integration through bilateralism⁴. Specifically, Japan has decided to build a H&S system by signing sundry bilateral FTAs.

As shown in Figure 2 below, by the end of 2018, Japan has 16 FTAs in effect, following a H&S system where it holds the hub position. Exports have increased to certain markets since each corresponding FTA became effective; however, not all accords have resulted in positive numbers for Japan. If Japan had pursued an agenda based on exports promotion solely, a free trade area would have been preferred; instead, a H&S was favoured. Japan, aside of augmenting its chances to increase exports, it is also pursuing other motives of geo-economic nature.

4. Other forms of regional and transcontinental integration have been proposed as a form of deepening trade integration due to the Doha Round paralysis, such as Trans Pacific Partnership (TPP), RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership), or CPTPP (Comprehensive Agreement for Trans-Pacific Partnership).

Figure 2. FTAs signed by Japan

Partner	Effective date	Partner	Effective date
Singapore	2004	Brunei	2010
Mexico	2005	ASEAN	2010
Chile	2007	Switzerland	2010
Malaysia	2007	India	2011
Indonesia	2008	Peru	2011
Philippines	2009	Australia	2015
Thailand	2009	Mongolia	2016
Vietnam	2009	European Union	2018

Source: own elaboration from Ministry of Foreign Affairs of Japan.

The Geo-economic proposition

Luttwak (1990) introduced the term geo-economics as a new form of statecraft in which economic means of power are more relevant than military ones. His thesis proposes that given the end of the Cold War, the importance of economic power has surpassed military power and traditional geopolitics as means to influence and exert control over other nations. Scholvin and Wigell (2018) define geo-economics as a “foreign policy strategy which refers to the application of economic means of power by states so as to realize strategic objectives” (SCHOLVIN; WIGELL, 2018, p. 80). In other words, geo-economics deals with economic bases of power and how economic instruments to exert power. They see geo-economics as an extension of geopolitics because its logic entails interstate rivalry and superiority over others as the ultimate end, which emphasizes

how competition for relative power drives state demeanour (SCHOLVIN; WIGELL, 2018, p. 80-81).

Kim (2019) defines geo-economics as “state’s foreign economic policy to promote and defend mid- and long-term strategic interests”. Any foreign trade, finance, investment, and industrial policy can be considered geo-economic instruments as long as they are deliberately designed and implemented to attain strategic objectives (KIM, 2019, p. 155). He presupposes that state relations orbit around a condition of vulnerability and interdependence. States implementing geo-economic strategies try to create and exploit this condition in its relations with other states in order to induce desired strategic outcomes.

Geo-economics’ main goal is directly aimed at the accumulation of wealth through market control (COWEN; SMITH, 2009). Its means are market-based instruments to assert power and influence. For instance, a country could try to bend trade flows, capital and knowhow into its advantage (HOLSLAG, 2015); or a state could widen exports as a geo-economic strategy as it expands the country’s wealth and this becomes an attempt to limit economic vulnerability. Geo-economic stratagems are also capable to shape how businessman behave in order to adapt to restrictions and opportunities provided by the state economic policy (CALVO, 2018). Nonetheless, it must also be acknowledged that all economic measures for geo-economics work by politically distorting economic conditions and inadvertently, constrain free economic transactions of domestic firms and individuals (KIM, 2019, p. 160).

Furthermore, as Japan pursues greater welfare through trade liberalisation, it can also determine its own scope to set rules that are favourable to its political goals. Pekkanen, Solis and Katada (2007) propose that Japan trades off between two facets: control and gains in international trade. On the one hand, they distinguish that Japan favours liberalisation through international forums, whose rules promise economic gains to those who participate. On the other hand, as states participate in specific negotiations, they also compete to exert control over the liberalisation agenda in trade talks. Thence, it is possible to “maximise gains from trade as industrialised nations must negotiate with large trading partners, or with numerous smaller countries that agree to enact common trade and investment rules” (PEKKANEN *et al*, 2007, p. 956).

In their view, Japan signs trade agreements that augments Japan’s control to set rules that effects its business and political interests, whether it means to augment its exports or not, but Japan could get more control over the economic integration process. A hub-and-spokes bilateralism endorses Japan to choose and set its preferences, values and pace of trade and investment liberalisation, according to its geo-economic stakes in order to maintain its economic relative hegemony. In order to assert its economic supremacy, for the first time, the Japanese political elite weighed the possibility of signing trade agreements and embarked in its first FTA negotiations to guarantee its economic dominance in two regions relevant to Japanese interests: Southeast Asia and North America. Thus, Japan sought to sign an FTA with Singapore and Mexico, respectively.

As mentioned before, Japan’s rural elites exerted a vast influence to block any attempt to sign trade agreements. However, key FTAs suppor-

ters commenced to push a different trade agenda. Transnational Japanese firms with vertically-integrated and regionally-fragmented operations, that had been moving labour-intensive stages of production into developing countries since the 70s, are a sensitive group of companies interested in pushing trade liberalisation because its operations became more efficient regionally, allowing them to re-export to other markets (MANGER, 2005, p. 810). In order to deepen economic integration and make the most of these regional networks, such industries organised around the industrial Keidanren Group⁵ to concert a lobbying effort to advance their economic agenda with the Japanese Diet. Hence, Keidanren directed the evolution of the FTA with Mexico and ASEAN countries in order to maintain and expand their economic interests (YOSHIMATSU, 2007).

The Japan-Singapore FTA focused on economic complementarity, FDI promotion and increase of exports. Furthermore, since China's WTO entry in 2001, the Chinese government expressed its interest in achieving an FTA with ASEAN, something that was perceived by Japan as a menace to its own economic interests in the region (WONG; CHAN, 2003; CHENG-CHWEE, 2005). By signing an FTA with Singapore and using it as a pivot to Southeast Asia, Japan has hoped to maintain its hegemonic position in the region. Besides, the FTA with Singapore did not pose a threat to the rural elites and could provide economic benefits to Japanese multinational firms overseas.

In the case of an FTA with Mexico, Japan had interpreted NAFTA as a discriminatory treatment to its exports since American companies could invest and move goods across the border paying no customs duties or other fees (MANGER, 2005, p. 812; KERBER, 2008, p. 353). Hence, as early as 2000, Keidanren officials had undertaken the first steps to discuss with the Mexican government a possible trade agreement between both countries. The Japan-Mexico FTA meant to Japan an opportunity to get preferential access to the North American region since Japan, as the second largest economy of the planet (of that time), was in clear disadvantage to manufacture in Mexico *vis-à-vis* its American and European competitors.

Although Mexico seemed to be a more obvious threat to the Japanese agricultural sector, the Japanese government was capable of explaining to its own party members and to the Nokyo lobbying group⁶, who both opposed the agreement, that most Mexican products would not directly compete with Japanese goods (YOSHIMATSU, 2005, p. 270-272; KERBER, 2008, p. 361). As a matter of fact, and contrary to what many opponents of the Japan-Mexico FTA feared, Mexican exports to Japan have not posed any menace to local farmers, nor even have they grown as the Mexican government initially had expected.⁷

In both cases, the Japanese government was capable of setting its preferences when negotiating both FTAs. The Japan-Singapore FTA worked as path towards deeper integration to the ASEAN region as a way to respond to China's involvement in Southeast Asia. In the case of Mexico, Japan attained access to its low-cost labour force and strengthened its operation in a geographical proximity to the US market. In other words, Japan pushed its geo-economic interests and used tactical means to set its

5. It is an economic organisation with a membership comprised of 1,444 representative companies of Japan, 109 nationwide industrial associations and the regional economic organizations.

6. It is a lobbying group that represents all agricultural unions and cooperatives of Japan.

7. Japanese opposers to the Japan-Mexico FTA believed that Mexican products would affect local farmers; however, main agricultural products exported by Mexico such as pig-meat, beef and some vegetables and not produced in Japan. Once, such belief was overcome, the agreement cemented more support in Japan.

8. The Japan-Malaysia FTA was finally realised by Japan after several attempts to deal with post-Mohammad administrations (1974 – 2004) and build stronger economic relations. Najib's administration (2009 – 2018), particularly, tried to get closer to China (MD. KHALID, 2011); a situation that Japan perceived as a threat to its interests in Malaysia, which has been a good destination for investment and a potential link for enhancing relations with other ASEAN nations.

9. A year after Malaysia's FTA was completed, Japan signed an FTA with Indonesia, where Japan has vast interests as it is Indonesia's biggest donor and main foreign investor. Japan's presence and interests in Indonesia affords Japan a great opportunity to influence the democratisation of Indonesia (PURBA, 2001, p. 55).

10. Thailand looked for closer integration as a result of China's entry to WTO and Doha's failure (CHIRATHIVAT; MALLIKAMAS, 2004), and has viewed bilateral trade liberalisation as mutually reinforcing, especially with Japan because its trade and exports structure is already well established (TALERNGSRI; VONKHORPORN, 2005).

11. Vietnam's growing role in ASEAN and the region has increasingly attracted Japan's attention. The Japanese government saw Vietnam as a potential player in the East Asian regional politics. The Japanese government has sought another foundation of economic integration with the ASEAN region so as to retain its dominant economic power in Southeast; and so, the Japan-Vietnam FTA contributes to regional peace and security and helps increase the East Asia integration process (LUONG, 2009).

12. Japan was capable to sell an FTA to the Filipino government as matter of security due to China's more assertive stance in the South China Sea (VAN DE HAAR, 2011, p. 121). At the same time, the agreement was promoted within specific business groups in the Philippines as the best chance to create wealth from liberalised trade.

13. China's involvement in ASEAN has resulted in several geopolitical manoeuvres by all parties: Chinese military bases in the South China Sea, maritime disputes over territorial waters and Chinese FDI to several ASEAN members. Japan, in order to dilute China's influence, approach each ASEAN country, so its economic agenda is negotiated individually. This way, Japan could sell (or share) to each nation the perception of China as a threat and build a joint front to oppose China's influence.

foreign policy to tie its economy to other countries in order to gain strategic leverage. At this point, it is conceivable to realise that geo-economics has become highly relevant for Japan since its tactical practice has enabled Japan to increase interdependence on its own advantage

In fact, these two FTA negotiation experiences paved the path for Japan to negotiate subsequent FTAs. Solis and Katada (2007), for instance, affirm that the whole negotiation process with Mexico helped Japanese companies and government bureaucrats acquire 'FTA knowhow'. From a geo-economic perspective, both agreements (with Singapore and Mexico) worked as means to support targeted industries and build stronger capabilities to export in greater amounts, with a focus on high-value-added segments of production networks with both regions (SCHOLVIN; WIGELL, 2018). Although, this strategy might represent a loss to Japanese farmers, Japan ultimately did it in order to uphold its dominant position in key industries such as automobiles and electronics of two significant economic regions, Southeast Asia and North America.

The subsequent FTAs agreed by the Japanese government with its Asian neighbours responded to the Japanese objective of protecting its geo-economic interests. Between 2007 and 2010, Japan signed FTAs with most of ASEAN countries. In all cases, Malaysia⁸, Indonesia⁹, Thailand¹⁰, Vietnam¹¹ and Philippines¹² have long standing economic interests with Japan, such as FDI and ODA flows, cross-border production networks and several infrastructure projects funded by the Japanese government. Japan and all ASEAN partners have come to perceive that bilateral FTAs benefits would strengthen strategic cooperation as well as enhancing their economic bonds. In turn, this could lead to a commitment in maintaining peace and stability amongst them (SEN; SRIVASTAVA, 2009). Furthermore, when the China-ASEAN FTA was reached in 2010, Japan was pressured to deepen its economic ties in Southeast Asia.¹³

FTAs outside the Asian region

Japan's geo-economic interests stand beyond the ASEAN region. For that purpose, Japan has signed several trade agreements to either protect or expand its interests in other parts of the world, specifically with India, Australia and Europe. India and Japan used their mutual interests to push a deeper economic relation. Since the late 80s, India's manufacturing industry entered an export-led growth era and started to attract greater amounts of Japanese FDI that contributed to expand Japanese firms' businesses in the country. Thus, India turned into a strategic objective of Japan's diplomacy and, consequently, completed an assistance plan for India in 2006 that would focus on three areas: promoting economic growth, addressing poverty and environmental issues and supporting the expansion of human resource development (SATO, 2012).

Japan's closer relation with India responded to the Japanese government's perception that there are trade and services complementarities between Japan and India (SATO, 2012; GAURAV; BHARTI, 2018), and thus, FTA negotiations were completed and came into effect in 2011. Japan set its preferences with India by removing all obstacles to Japanese

investments, setting strong investment protection provisions and technology transfer is not compulsory for investor (SENGUPTA, 2011). As previous FTAs experiences, Japan reserved agricultural products on its exclusion list in order to protect its political and economic interests with its rural elites.

By the same token, the FTA with India entailed geo-economics goals as well. The China menace and the US involvement in Asia pushed Japan to build stronger ties with India. Strategically, a quadrilateral framework involving Japan, India, the US and Australia built an alliance of democracies described as the 'arc of freedom and prosperity' to contain China (JAIN, 2010, p. 409). In this matter, the Japan-India strategic partnership counterbalances China's influence, which must be a long-term goal as both countries are more dependant to the prosperity of Asia-Pacific (SEKI, 2000).

Australia, likewise Japan, perceives China as a threat. So, the role of a bilateral partnership between Japan and Australia, both key regional US allies, was meant to counter the emergence of China (TERADA, 2007). An FTA with Australia has been also seen as a complementary trade relation since Japan's major exports to Australia are manufactured goods such as automobiles, auto-parts, machinery, and consumer electronics. Australia's exports to Japan are primary goods such as energy resources, raw materials, and agricultural products.

In Europe, Japan pursued geo-economic objectives as well. On the one hand, Europe has been perceived as a source of inward direct investment and as an important exports market. On the other hand, an FTA could reinforce Japan's global strategy through cooperation with European countries (YOSHIMATSU; ZILTENER, 2010, p. 1073). As a result, Japan has signed two FTAs, one with Switzerland (2010) and, more recently, with the EU (2018). The Japan-Switzerland FTA became a relevant entry door to Japanese investments and to the European market; harmless to Japanese agricultural interest groups.

Japan signed an FTA with the EU particularly pressured by the Korean-UE FTA and the strategic relationship that China could bridge with EU through the One Belt, One Road Initiative. With this brand-new Japan-EU FTA, Japan gets the possibility to influence the EU leaders to avoid a deeper strategic relation between Europe and China that could make Japan invisible in EU's agenda (SODERBERG, 2012). In a globally fragile security environment, Japan and the EU are endorsing each other as reliable partners with shared values, gaining from a joint commitment to preserve the rule-based, liberal world order, supported by ever closer economic integration (FRENKEL; WALTER, 2017). Furthermore, Japan's automotive, electrical engineering, electronics, mechanical engineering and fine chemical industries can expect greater exports to the EU as the FTA would result in a 0.86% GDP annual growth for Japan in the immediate years when the FTA comes into effect (BENZ; YALCIN, 2015).

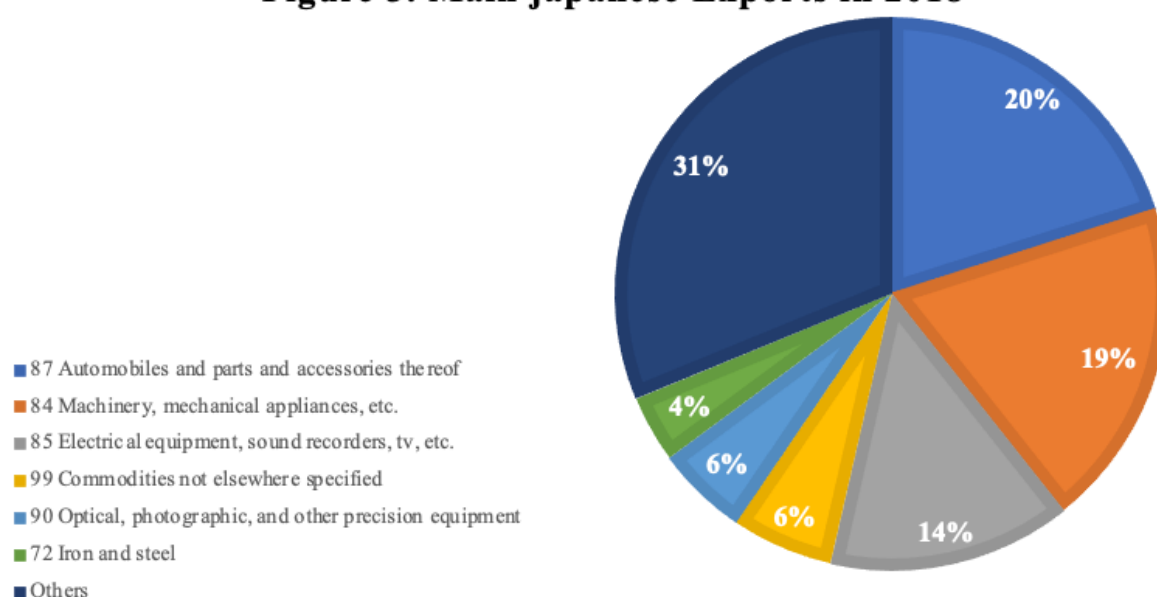
Lastly, Japan has signed minor FTA's with less relevant partners, in terms of Japanese trade. Chile, Peru and Mongolia are seen as peripheral commodity suppliers of Asia-Pacific's value chains (DINGEMANS, 2014).

Japan's main foreign policy towards these countries is securing access to raw materials, promoting overseas business affiliates and increasing exports such as automobiles and electronics (BERRIOS, 2005). Despite these trade agreements may seem irrelevant to Japanese trade, all parties have entered liberalisation policies which have led them to open-up its markets through bilateral and regional initiatives and they could contribute to expand Japanese exports. Japan has simply taken their chances over shared economic agendas with as many countries as possible. In that way, and even if trade benefits are not so significative, Japan has the possibility to resolve diplomatic, security and trade interests (KAWASHIMA, 2017).

Japanese gains and its H&S

Throughout the H&S theory reviewed, trade benefits depend on several variables and assumptions which do not necessarily mean positive results. In the case of Japan, each FTA has resulted in varied outcomes, in terms of exports. Japan possesses advantages that could theoretically support the objective of creating a H&S area. On the one hand, Japan is a large economy that has been signing FTAs with minor economies, which, in turn, provides more possibilities to export more high-value added goods. As shown in Figure 3, main Japanese exports are high-value-added goods: automobiles, electronics, mechanical equipment, etc., which comprise about 70% of its total exports. These industries were built since the high-growth era, when Japan created a space of economic complementarities with its Asian neighbours. Through shared infrastructure, Japan has eliminated barriers to trade and investment in the region. The Japanese H&S system has reaffirmed its economic and technological advantage as it gets a larger market share and therefore, more control over high-value-added goods, safeguarding and deepening such interests created since then.

Figure 3. Main Japanese Exports in 2018



Source: ITC statistics. Data is organised by Harmonised System (HS).

Exports to countries with whom Japan has signed FTAs are dominated by these economic sectors (automobiles, electronics, and so on) even before Japan started signing FTAs. However, as some H&S theorists propose, trade has not really improved Japanese exports in all cases. Japan's FTAs with Malaysia, Thailand and Indonesia do not have a positive impact on Japan's trade due to assorted factors such as a lack of knowledge of FTAs by traders, high costs of using FTAs and difficulties to obtain certificates of origin (ANDO; URATA, 2015). More specifically, Rahman, Molla and Murad (2008) reveal that the Japan-Malaysia FTA has had no effect on trade benefits for any country, confirming the hypothesis of limited trade benefits of H&S integration.

Figure 4 displays the destination of main Japanese exports; it can be realised that most FTAs represent a small cut for all of its exports. For instance, countries outside the ASEAN and EU28 regions barely absorb 9% of relevant Japanese exports. As a matter of fact, on an aggregate perspective, FTA markets represent 33.2% for Japanese exports, which is still a smaller proportion than its main markets, the US and China. Even though it is evident that ASEAN and EU28 have been slowly and gradually getting more important for Japanese goods, there is not clear growing trend, and in some cases diminish.

Figure 4. Main Japanese exports per destination, in percentages of total (2005-2019)

	HS	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ASEAN	87	5.87%	7.57%	8.13%	8.76%	10.35%	9.14%	7.87%	7.94%	8.16%	7.79%	8.01%	7.74%
	84	13.84%	14.80%	15.67%	15.12%	18.83%	17.20%	16.41%	16.38%	14.94%	14.39%	14.52%	14.30%
	85	16.13%	16.32%	18.13%	17.69%	18.82%	17.94%	18.24%	17.62%	17.79%	18.28%	19.37%	19.03%
	90	9.79%	10.07%	11.41%	11.59%	12.04%	11.25%	10.74%	10.82%	11.05%	11.35%	11.41%	11.61%
Australia	87	4.89%	6.02%	5.86%	5.64%	6.25%	5.57%	5.05%	4.76%	4.76%	5.24%	5.29%	4.62%
	84	1.56%	1.63%	1.44%	1.52%	1.66%	1.36%	1.20%	1.16%	1.16%	1.12%	1.18%	1.06%
	85	0.78%	0.74%	0.70%	0.63%	0.59%	0.54%	0.42%	0.39%	0.36%	0.36%	0.36%	0.35%
	90	0.76%	0.81%	0.67%	0.62%	0.62%	0.68%	0.66%	0.76%	0.71%	0.65%	0.64%	0.60%
Chile	87	0.69%	0.56%	0.86%	0.70%	0.54%	0.65%	0.51%	0.57%	0.60%	0.65%	0.70%	0.53%
	84	0.27%	0.13%	0.18%	0.17%	0.18%	0.12%	0.20%	0.14%	0.10%	0.11%	0.12%	0.10%
	85	0.04%	0.05%	0.02%	0.03%	0.04%	0.05%	0.05%	0.02%	0.02%	0.01%	0.01%	0.02%
	90	0.07%	0.09%	0.09%	0.12%	0.06%	0.06%	0.06%	0.07%	0.06%	0.05%	0.06%	0.05%
EU28	87	15.16%	14.37%	12.68%	13.11%	9.77%	9.43%	10.77%	11.60%	12.51%	12.68%	12.90%	14.61%
	84	18.55%	15.71%	13.92%	14.31%	13.00%	13.75%	14.05%	13.51%	13.51%	13.16%	13.30%	13.28%
	85	15.05%	12.38%	11.42%	11.63%	10.66%	10.69%	10.56%	10.01%	10.16%	9.86%	10.26%	9.99%
	90	19.84%	19.55%	17.28%	17.02%	14.52%	14.23%	14.61%	14.87%	15.59%	14.66%	15.41%	16.11%
India	87	0.31%	0.46%	0.51%	0.56%	0.43%	0.36%	0.35%	0.34%	0.35%	0.37%	0.36%	0.29%
	84	1.76%	1.67%	1.85%	2.26%	2.26%	1.78%	1.78%	1.75%	1.99%	1.66%	2.07%	2.20%
	85	0.79%	0.96%	0.94%	1.07%	0.97%	0.92%	0.80%	0.96%	1.05%	1.01%	1.19%	1.23%
	90	1.15%	1.19%	1.18%	1.30%	1.32%	1.21%	1.12%	1.24%	1.38%	1.25%	1.56%	1.62%
Mexico	87	1.81%	1.86%	1.98%	2.12%	1.95%	1.90%	2.22%	2.52%	2.39%	2.53%	2.29%	2.27%
	84	1.02%	0.95%	0.91%	0.89%	1.12%	1.54%	1.73%	1.96%	1.84%	1.87%	1.77%	1.64%
	85	1.78%	1.63%	1.75%	1.52%	1.40%	1.62%	1.53%	1.63%	1.73%	1.32%	1.49%	1.47%
	90	1.49%	2.02%	2.09%	2.69%	2.97%	1.81%	1.82%	1.21%	1.09%	0.95%	0.97%	0.94%

	HS	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Mongolia	87	0.08%	0.03%	0.06%	0.13%	0.10%	0.13%	0.14%	0.13%	0.12%	0.16%	0.24%	0.25%
	84	0.02%	0.01%	0.02%	0.03%	0.05%	0.02%	0.02%	0.01%	0.01%	0.02%	0.03%	0.08%
	85	0.00%	0.02%	0.00%	0.01%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
	90	0.01%	0.00%	0.00%	0.00%	0.01%	0.01%	0.02%	0.02%	0.01%	0.01%	0.03%	0.02%
Peru	87	0.40%	0.35%	0.45%	0.37%	0.40%	0.40%	0.29%	0.29%	0.27%	0.31%	0.26%	0.24%
	84	0.05%	0.05%	0.05%	0.05%	0.06%	0.06%	0.05%	0.04%	0.06%	0.04%	0.04%	0.05%
	85	0.02%	0.02%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.02%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%
	90	0.06%	0.05%	0.04%	0.04%	0.04%	0.05%	0.04%	0.05%	0.04%	0.04%	0.04%	0.04%
Switzerland	87	0.45%	0.66%	0.52%	0.48%	0.45%	0.32%	0.35%	0.34%	0.34%	0.30%	0.27%	0.28%
	84	0.11%	0.13%	0.11%	0.12%	0.10%	0.13%	0.10%	0.10%	0.09%	0.08%	0.10%	0.11%
	85	0.17%	0.19%	0.17%	0.18%	0.13%	0.08%	0.10%	0.10%	0.09%	0.08%	0.08%	0.08%
	90	0.45%	0.35%	0.25%	0.22%	0.18%	0.19%	0.16%	0.17%	0.19%	0.17%	0.17%	0.18%

Source: ITC statistics. Data organised by HS codes.

In spite of a sluggish growth of Japanese exports to some FTA markets, imports from some specific countries have increased. For example, energy goods such as oil and gas have soared. Figure 5 displays that Indonesia, Australia, Malaysia and Brunei totalled nearly 26% of all Japanese energy imports in 2007; twelve years later, these countries export 28% of Japanese energy needs. Middle East is still the principal energy source of Japan, but its sources have been slowly diversified within FTA partners. And as geo-economics goals entail, Japan needs to secure resources for its cutting-edge industries, but most importantly, such energy goods come from nations committed to democracy and to a liberal order that will guarantee Japan a reliable flow of key imports without disturbances of political and ideological nature.

Figure 5. Japanese imports of energy resources 2015 - 2019 (in millions of dollars)

Partner	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total imports of energy	267,787	152,489	199,139	274,652	302,532	281,585	262,106	128,287	110,878	141,218	174,569	155,618
Australia	28,765	21,751	25,819	32,157	34,676	31,368	29,704	21,426	18,838	25,659	31,456	30,580
Indonesia	19,484	10,539	13,174	17,866	17,323	15,033	12,499	7,480	5,776	6,644	6,482	5,182
Malaysia	10,576	6,806	9,965	15,438	19,126	17,258	16,578	10,028	6,115	6,737	6,274	5,127
Brunei	4,539	3,334	4,098	5,687	5,971	4,730	3,983	2,336	1,740	1,704	2,255	2,463
Imports from FTA markets	63,365	42,430	53,056	71,147	77,097	68,389	62,764	41,270	32,469	40,744	46,468	43,354
As percentage of total	23.66%	27.83%	26.64%	25.90%	25.48%	24.29%	23.95%	32.17%	29.28%	28.85%	26.62%	27.86%

Source: ITC statistics.

Besides, Japanese exports have not soared enough to push its trade balance to positive numbers as shown on Figure 6. Partners, from whom Japan obtains energy goods, show the largest trade deficits amongst its FTA trading partners. European partners have displayed a persisting and growing surplus against Japan since 2012. India, Mongolia and Mexico are the only partners Japan get some trade surplus from. Therefore, after each FTA came into effect, no drastic changes in trade has taken place

and there is no corroboration that Japan's pursuit of bilateral trade agreements has been solely aimed at boosting its exports.

Figure 6. Japanese trade balance per region/country 2008 – 2019 (in millions of dollars)

Partner	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
World	18,878	28,734	75,715	- 32,197	- 87,411	-118,069	-121,967	- 695	38,008	26,240	- 10,173	-15,222
ASEAN	- 3,513	2,497	11,838	- 1,910	213	- 6,822	- 11,202	- 2,879	3,164	2,951	2,252	- 1,560
Australia	- 30,236	- 22,583	- 29,199	-38,875	-38,025	-34,056	- 33,942	- 21,942	-16,328	- 22,909	- 28,584	- 30,964
Chile	-5,172	-3,966	-5,034	-7,476	-7,335	-6,321	- 6,432	- 4,326	- 3,781	- 4,791	- 5,429	- 4,683
EU28	40,004	13,194	20,533	15,330	-1,840	-6,692	- 5,564	- 5,257	- 1,331	- 728	- 3,881	- 6,817
India	2,639	2,610	3,344	4,255	3,590	1,521	1,143	3,245	3,514	3,509	5,508	5,613
Mexico	6,136	4,026	6,095	6,250	6,168	5,461	6,357	5,723	4,921	5,489	5,253	4,635
Mongolia	194	99	137	305	319	281	309	198	260	319	486	560
Peru	-1,136	-1,090	-1,185	-1,431	-1,766	- 1,656	- 1,010	- 449	- 606	- 1,330	- 1,722	- 1,777
Switzerland	- 2,083	9	978	1,383	-3,846	- 3,984	- 4,187	- 4,695	- 4,524	- 2,728	- 3,971	- 4,078

Source: ITC statistics.

Thus, Japan's H&S system follows additional goals. First of all, Japan imposes its preferences on trade, labour division and investment so as to exert its relative economic hegemony. In this manner, the individual rationality of Japanese firms and investors has used FTAs to seek and benefit from the Asian economic integration (KAPUR; SURI, 2014) by linking and integrating cross-border production networks to Japanese interests. Thus, Japan has been seeping its trade and investment preferences to open possibilities to project global power and shape the economic integration process. In this way, the regionalisation of Japanese interests is no longer a strategy of maximising exports alone; instead, it is an instrument of regional and political legitimacy (GIACALONE, 2016, p. 135) that assistances Japan to construct the Asian region – and beyond.

As Japan possesses few instruments to push a regional integration agenda due to the resilient suspicion image from its WWII past, by signing bilateral agreements, Japan's regional and global ambitions are nuanced by the Japanese government preferences to pursue an economic agenda with each country. The host country welcomes FDI in order to create jobs and exports, whereas Japan can assert control over resources, cheap labour and trade strategies. Hence, Japan's decisive autonomy in an interdependent world is secured through creating mutually beneficial relationships of interdependence (BARU, 2013).

In that sense, geo-economics gives Japan a leeway to design and transform the world order. Japan owns relevant hegemonic tools and institutions to do so, such as technological capabilities, capital, government agencies, and it is using them to influence other states. Since geo-economics and competitiveness are joint in an unbreakable unity in nowadays' global order (SCEKIC *et al*, 2016), Japan is competing with new economic powers in the region such as China and Korea, and as well as other countries that have shown interest to link their own economic growth to the Asia-Pacific region.

On the one hand, China has proposed the One Belt, One Road initiative as a way to promote its economics interests to other continents through loans, subsidies and other forms of assistance has benefited these countries to consolidate power using Chinese money (YEH, 2016). China also pursued a resources policy towards Australia, reason why strategic security cooperation with Australia became a more explicit issue for the Abe cabinet (2012 – 2020) and led to the competition of an FTA with Australia. On the other hand, the Trump administration is responsible for the weakening of US dominance and its lack of strategy is forcing countries to choose between the US and China (SINGH *et al*, 2019), which has been fuelling confrontation, alliances and the emergence of diverse economic and security initiatives. Amidst uncertainty about the US leadership in Asia and China's emergence, Japan has been forced to engage in some Chinese initiatives and, simultaneously, it has also step up as a leader in supporting US hegemonic order.

Japan, as a regional stakeholder, is actively shaping the regional and global economic integration through an H&S as it needs to secure its network productions in the Asia-Pacific continent as they are an important form of hegemonic and economic power. Japanese firms through economic engagement policies, such as bilateral FTAs, can make other states become more dependent on Japanese technology and goods (KIM, 2019, p. 157). Thus, the Japanese long-term geo-economics power has its foundations in securing access to vital resources, labour and markets which could contribute to productivity, facilitate industrial development and, ultimately, control more markets globally.

Aside of economic potential gains and securing economic hegemony, FTAs have also been working as a joint declaration of common values. Japan has prioritised the continuation of the current liberal international order from which it has broadly profited. Japan and its agreements with Australia, ASEAN and India, for instance, have included binding commitments to support and endorse free trade, democratic values and regional peace and security. The EU-Japan agreement also represents another way for Japan to take more responsibility in the world, so the chances and potential for closer EU-Japan cooperation are considerable (HILPERT, 2018) in a world of uncertainty and potential conflict. Thence, Japan's H&S offers a greater possibility to benefit from a global order that will be characterised by a mix of leery cooperation, competition and potential conflict.

Thus, states like Japan expect to obtain gains when they abide by existing rules and make long-term plans based on an understanding of those rules (KIM, 2019, p. 163).

Concluding remarks

Japan has been constructing a H&S system, attempting to hold the hub position and make the most of each FTA in geo-economic terms. Japan has signed several trade agreements and not all of them have provided more exports. Nonetheless, Japan obtains other benefits of geo-economic nature. Through a H&S Japan can exert its economic hegemony to secure its geo-economic objectives which encompasses securing raw

material and energy, safeguarding its regional production networks and getting commitments from its partners to preserve liberal democratic values and free trade. Furthermore, Japan's hub position has enhanced it to set its trade preferences. On the one hand, Japan propels its relative hegemony through securing markets for its high-value added goods so as to get the global economy dependant on them. On the other hand, it has set certain barriers to products due to local political interests.

As bilateralism took stronger roots after the Doha Round failure and the 2008 Great Recession, Japan has pursued an agenda that contributes to form stable relations with other states, in which Japan is playing an important role to design and norm them. In turn, Japan could significantly diminish uncertainty and risks in the long term. In order to guarantee so, Japan needs to participate in writing trade rules under the umbrella of liberal ideals and institutions through trade agreements. This way, Japan understands that the global order will be shaped by meticulous planning and engaging in proactive relations that meliorates Japan's position to boost its economic progress and protect its geo-economic interests regionally and globally.

Bibliography

- AKYÜZ, Y.; MILBERG, W. & WADE, R. Developing Countries and the Collapse of the Doha Round: A Forum. **Challenge**. [s.l], v. 49, n. 6, p. 6-19, 2006.
- ANDO, M.; URATA, S. Impacts of Japan's FTAs on Trade: The cases of FTAs with Malaysia, Thailand, and Indonesia. **The Research Institute of Economy, Trade and Industry**. [s.l], p.1-41, 2015.
- BARU, S. India and the World: A Geoeconomics Perspective. **Economic and Political Weekly**. [s.l], v. 48, n. 6, p. 37-41, 2013.
- BENZ, S.; YALCIN, E. Productivity Versus Employment: Quantifying the Economic Effects of an EU-Japan Free Trade Agreement. **The World Economy**. [s.l], v. 38, n. 6, p. 935-961, 2015.
- BERRIOS, R. Peru and Japan: an uneasy relationship. **Canadian Association of Latin American and Caribbean Studies**. [s.l], v. 30, n. 59, p. 93-129, 2005.
- BROWN, D. K.; KIYOTA, K.; STERN, R. M. Computational Analysis of the Menu of US-Japan Trade Policies. **World Economy**. [s.l], v. 29, n. 6, p. 805-855, 2006.
- CALVO, A. ¿Goeconomía frente a crecimiento económico? El control de las exportaciones de tecnología avanzada en la guerra fría: una aportación desde un país semiperiférico (España). **Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**. [s.l], v. 23, n. 1230, p. 1-36, 2018.
- CAO, J. The consideration of a Hub-and-Spoke status in FTA formation. **Bulletin of Economic Research**. [s.l], v. 67, n. 4, p. 382-392, 2015.
- CHENG-CHWEE, K. Multilateralism in China's ASEAN Policy: Its Evolution, Characteristics, and Aspiration. **Contemporary Southeast Asia**. [s.l], v. 27, n. 1, p. 102-122, 2005.
- CHIRATHIVAT, S.; MALLIKAMAS, S. Thailand's FTA Strategy: Current Development and Future Challenges. **ASEAN Economic Bulletin**. [s.l], v. 21, n. 1, p. 37-53, 2004.
- COWEN, D.; SMITH, N. After Geopolitics? From the Geopolitical Social to Geoeconomics. **Antipode**. [s.l], v. 41, n. 1, p. 22-48, 2009.
- DAS, G. G.; ANDRIAMANANJARA, S. Hub-and-Spokes Free Trade Agreements in the Presence of Technology Spillovers: An Application to the Western Hemisphere. **Review of World Economics**. [s.l], v. 142, n. 1, p. 33-66, 2006.
- DE LA REZA, G. Integración regional vs. integración bilateral: el caso del sistema eje-rayos de México. **IMEA-UNILA**. [s.l], v. 2, n. 1, p. 1-29, 2014.
- DE BENEDICTIS, L.; DE SANTIS, R.; VICARELLI, C. Hub-and-Spoke or else? Free trade agreements in the 'enlarged' European Union. **The European Journal of Comparative Economics**. [s.l], v. 2, p. 2, p. 245-260, 2005.

- DELTAS, G.; DESMET, K.; FACCHINI, G. Hub-and-spoke free trade areas: theory and evidence from Israel. **The Canadian Journal of Economics**. [s.l.], v. 45, n. 3, p. 942-977, 2012.
- DINGEMANS, A. East Asia: Chile's Missed Opportunity? **East Asia**. [s.l.], v. 31, p. 1, p. 67-91, 2014.
- FRENKEL, M.; WALTER, B. The EU-Japan Economic Partnership Agreement: Relevance, Content and Policy Implications. **Intereconomics**. [s.l.], v. 52, p. 6, p. 358-363, 2017.
- GALLAGHER, K. P. Understanding Developing Country Resistance to the Doha Round. **Review of International Political Economy**. [s.l.], v. 15, n. 1, p. 62-85, 2008.
- GAURAV, K.; BHARTI, N. India-Japan CEPA: What RCA Index Reveals for Trade in Services? **Foreign Trade Review**. [s.l.], v. 53, n. 3, p. 189-203, 2018.
- GIACALONE, R. **Geopolítica y geoeconomía en el proceso globalizador**. Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, 2016.
- HANS VAN MEIJL, J. F.; VAN TONGEREN, F.; EVENETT, S. J. Trade Liberalization in the Doha Development Round. **Economic Policy**. [s.l.], v. 20, n. 42, p. 351-391, 2005.
- HATCH, W. Regionalizing the State: Japanese Administrative and Financial Guidance for Asia. **Social Science Japan Journal**. [s.l.], v. 5, n. 2, p. 179-197, 2002.
- HATCH, W.; YAMAMURA, K. **Asia in Japan's Embrace**. Hong Kong: Cambridge University Press, 1996.
- HAYAKAWA, K.; MATSUURA, T. FTA Use in Export-Platform FDI: Evidence from Exports to China by Japanese Affiliates in ASEAN. **Journal of Southeast Asian Economies**. [s.l.], v. 34, n. 2, p. 266-282, 2017.
- HILPERT, H. The Japan-EU Economic Partnership Agreement—economic potentials and policy perspectives. **Asia Europe Journal**. [s.l.], v. 16, n. 4, p. 439-447, 2018.
- HOLSLAG, J. Geoeconomics in a globalized world: the case of China's export policy. **Asia Europe Journal**. [s.l.], v. 14, n. 2, p. 173-184, 2015.
- HORAGUCHI, H. H. Economic Analysis of Free Trade Agreements: Spaghetti Bowl Effect and a Paradox of Hub and Spoke Network. **Journal of Economic Integration**. [s.l.], v. 22, n. 3, p. 664-683, 2007.
- HUR, J.; ALBA, J. D.; PARK, D. Effects of Hub-and-Spoke Free Trade Agreements on Trade: A Panel Data Analysis. **World Development**. [s.l.], v. 38, n. 8, p. 1105-1113, 2010.
- JAIN, P. Japan-India Relations: Peaks and Troughs. **The Round Table**. [s.l.], v. 99, n. 409, p. 403-412, 2010.
- KAPUR, D.; SURI, M. Geoeconomics Versus Geopolitics: Implications for Asia. In: KAUR, I. N.; SINGH, N. **The Oxford Handbook of the Economics of the Pacific Rim**. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- KAWAI, M.; WIGNARAJA, G. Patterns of Free Trade Areas in Asia. **Policy Studies**. [s.l.], n. 65, p. 1-76, 2013.
- KAWASHIMA, S. Toward China's "Hub and Spokes" in Southeast Asia? – Diplomacy during the Hu Jintao and First Xi Jinping Administrations. **Asia-Pacific Review**. [s.l.], v. 24, n. 2, p. 64-90, 2017.
- KERBER, V. El sol naciente de Vicente Fox. México y Japón 2000-2006. **Foro Internacional**. [s.l.], v. 48, n. 1/2, p. 352-374, 2008.
- KIM, D. J. The Perils of Geoeconomics. **The Washington Quarterly**. [s.l.], v. 42, n. 1, p. 153-170, 2019.
- LEE, J.; PARK, I.; SHIN, K. Proliferating Regional Trade Arrangements: Why and Whither? **World Economy**. [s.l.], v. 31, n. 12, p. 1525-1557, 2008.
- LIPSEY, R. Canada at the U.S.-Mexico Free Trade Dance: Wallflower or Partner? **Commentary**. [s.l.], n. 20, p. 2-16, 1990.
- LLOYD, P. J.; MACLAREN, D. Gains and Losses from Regional Trading Agreements: A Survey. **Economic Record**. [s.l.], v. 80, n. 251, p. 445-467, 2004.
- LUONG, D. T. H. Vietnam-Japan Relations in the Context of Building an East Asian Community. **Asia-Pacific Review**. [s.l.], v. 16, n. 1, p. 100-130, 2009.
- LUTTWAK, E. From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce. **The National Interest**. [s.l.], n. 20, p. 17-23, 1990.
- MANGER, M. Competition and Bilateralism in Trade Policy: The Case of Japan's Free Trade Agreements. **Review of International Political Economy**. [s.l.], v. 12, n. 5, p. 804-828, 2005.

- MD. KHALID, K. Malaysia's Foreign Policy under Najib: A Comparison with Mahathir. **Asian Survey**. [s.l], v. 51, n. 3, p. 429-452, 2011.
- MUKUNOKI, H.; TACHI, K. Multilateralism and Hub-and-Spoke Bilateralism. **Review of International Economics**. [s.l], v. 14, n. 4, p. 658-674, 2006.
- PARK, Y. C.; YOO, J. H. More Free Trade Areas: a Korean Perspective. In: SCHOTT, J. J. **Free Trade Areas and U.S. Trade Policy**. Washington, DC: Institute for International Economics, 1989.
- PEKKANEN, S. M.; SOLIS, M.; KATADA, S. N. Trading Gains for Control: International Trade Forums and Japanese Economic Diplomacy. **International Studies Quarterly**. [s.l], v. 51, n. 4, p. 945-970, 2007.
- PURBA, K. Sensitivity and Japan-Indonesia ties. **Japan Quarterly**. [s.l], v. 48, n. 2, p. 50-55, 2001.
- RAHMAN, K. M.; MOLLA, R. I.; MURAD, M. W. Japan-Malaysia Free Trade Agreement: Expectations and Achievements. **Journal of Comparative International Management**. [s.l], v. 11, n. 1, p. 29-42, 2008.
- SATO, T. Economic Relations between India and Japan. **Eurasian Geography and Economics**. [s.l], v. 53, n. 4, p. 457-478, 2012.
- SCEKIC, R.; DRASKOVIC, M.; DELIBASIC, M. Neoliberalism in geoeconomics: the case of Southeast Europe. **Journal of International Studies**. [s.l], v. 9, n. 1, p. 66-75, 2016.
- SCHOLVIN, S.; WIGELL, M. Power politics by economic means: Geoeconomics as an analytical approach and foreign policy practice. **Comparative Strategy**. [s.l], v. 37, n. 1, p. 73-84, 2018.
- SEKI, T. A Japan-India front. **Far Eastern Economic Review**. [s.l], v. 163, n. 21, p. 38, 2000.
- SEN, R.; SRIVASTAVA, S. ASEAN's Bilateral Preferential Trade and Economic Cooperation Agreements: Implications for Asian Economic Integration. **ASEAN Economic Bulletin**. [s.l], v. 26, n. 2, p. 194-214, 2009.
- SENGUPTA, R. India's FTA Choices Get More Ambitious. **Economic and Political Weekly**. [s.l], v. 46, n. 26/27, p. 18-22, 2011.
- SINGH, B.; TEO, S.; HO, S.; TSJENG, H. Contending visions of East Asian regional order: insights from the United States, China, Japan, and Indonesia. **Asian Affairs: An American Review**. [s.l], v. 46, n. 1, p. 19-41, 2019.
- SODERBERG, M. Introduction: where is the EU-Japan relationship heading? **Japan Forum**. [s.l], v. 24, n. 3, p. 249-263, 2012.
- SOLIS, M.; KATADA, S. N. The Japan-Mexico FTA: A Cross-Regional Step in the Path towards Asian Regionalism. **Pacific Affairs**. [s.l], v. 80, n. 2, p. 279-301, 2007.
- STUBBS, R. US-Japanese trade relations: the ASEAN dimension. In: MENDL, W. **Japan in South East Asia**. Oxford: Routledge, 2001.
- TALERNGSRI, P.; VONKHORPORN, P. Trade Policy in Thailand: Pursuing a Dual Track Approach. **ASEAN Economic Bulletin**. [s.l], v. 22, n. 1, p. 60-74, 2005.
- TERADA, T. The Japan- Australia partnership in the era of East Asian Community: can they advance together? In: PANGESTU, M.; SONG, L. **Japan's future in East Asia and the Pacific**. Canberra: ANU Press, 2007.
- VAN DE HAAR, E. Philippine Trade Policy and the Japan-Philippines Economic Partnership Agreement (JPEPA). **Contemporary Southeast Asia**. [s.l], v. 33, n. 1, p. 113-139, 2011.
- WONG, J.; CHAN, S. China-ASEAN Free Trade Agreement: Shaping Future Economic Relations. **Asian Survey**. [s.l], v. 43, n. 3, p. 507-526, 2003.
- WONNACOTT, R. J. Canada's Future in a World of Trade Blocks: A Proposal. **Canadian Public Policy**. [s.l], v. 1, p. 1, p. 118 - 130, 1975.
- WONNACOTT, R. J. **The Economics of Overlapping Free Trade Areas and the Mexican Challenge**. Toronto: Canadian-American Committee, 1991.
- WONNACOTT, R. J. Trade and Investment in a Hub-and-Spoke System Versus a Free Trade Area. **World Economy**. [s.l], v. 19, n. 3, p. 237-252, 1996.
- WONNACOTT, R. J.; Carsten KOWALCZYK. Hubs and Spokes, and Free Trade in the Americas. **NBER Working Paper series**. [s.l], n. 4198, 1992.
- YEH, E. T. Introduction: The geoeconomics and geopolitics of Chinese development and investment in Asia. **Eurasian Geography and Economics**. [s.l], v. 57, n. 3, p. 275-285, 2016.

YILDIZ, H. M. Hub and spoke trade agreements under oligopoly with asymmetric costs. **The Journal of International Trade & Economic Development**. [s.l], v. 23, n. 1, p. 97-110, 2014.

YOSHIMATSU, H. Japan's Keidanren and Free Trade Agreements: Societal Interests and Trade Policy. **Asian Survey**. [s.l], v. 45, n. 2, p. 258-278, 2005.

YOSHIMATSU, H. Japan's quest for free trade agreements constraints from bureaucratic and interest group politics. In: PANGESTU, M. & SONG, L. **Japan's future in East Asia and the Pacific**. Canberra: ANU Press, 2007.

YOSHIMATSU, H.; ZILTENER, P. Japan's FTA Strategy toward Highly Developed Countries: Comparing Australia's and Switzerland's Experiences, 2000–09. **Asian Survey**. [s.l], v. 50, n. 6, p. 1058-1081, 2010.

Crescimento econômico Brasil - China: uma análise da validade da hipótese *Export – led-growth* no período de 1960 a 2018



Brazil - China economic growth: an analysis of the validity of the Export – led-growth hypothesis from 1960 to 2018

Crecimiento económico de Brasil – China: un análisis de la validez de la hipótesis del crecimiento basado en la exportación de 1960 a 2018

Aline Araújo Silva ¹
Monaliza de Oliveira Ferreira ²
João Ricardo Ferreira de Lima ³

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2021v9.n3.p53

Recebido em: 19 de junho de 2020
Aceito em: 16 de novembro de 2020

RESUMO

Com o fortalecimento das economias emergentes, fatores como maior liquidez e crescimento das *commodities* no mercado internacional, tornaram o cenário externo mais favorável. Além disso, serviram de gatilho para que países em desenvolvimento, como Brasil e China, pudessem intensificar suas relações comerciais. O objetivo deste trabalho é verificar, para o período de 1960 a 2018, se a hipótese *Export led Growth* é válida para o Brasil e para a China. O método assume que o *pib* pode ser expresso em função do capital físico, capital humano, exportações e importações de bens e serviços. Os resultados deste trabalho mostram relação de causalidade unidirecional entre as importações e o *pib* para a China e o Brasil, ou seja, as evidências empíricas indicaram que são as importações que causam o *pib* e não as exportações, refutando a validade da hipótese de que as exportações têm contribuído de forma efetiva para o crescimento econômico nesses países. Outra variável que também causa *pib* em ambos os países investigados foi a formação bruta de capital. Dessa forma, os resultados encontrados conduzem a conclusão de que a relação entre o comércio internacional e o crescimento econômico têm impacto positivo para economia, mas sugerem que outras variáveis contribuem para o aumento do produto interno bruto nesses países.

Palavras-chave: crescimento econômico; comércio externo; concorrência Brasil-China.

1. Mestre em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia – PPGECON da Universidade Federal de Pernambuco. Campus Acadêmico do Agreste, Toritama-Pernambuco-Brasil. E-mail: alinearaujo8@hotmail.com. Orcid <https://orcid.org/0000-0002-0743-259X>.

3. Doutor em Economia Aplicada/UFV. Pesquisador da EMBRAPA Semiárido, Petrolina-Pernambuco-Brasil. E-mail: joao.ricardo@embrapa.br. Orcid <https://orcid.org/0000-0001-6045-9794>.

2. Doutora em Economia/UFPE. Professora e Pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Economia – PPGECON da Universidade Federal de Pernambuco. Campus Acadêmico do Agreste, Caruaru-Pernambuco-Brasil. E-mail: monaliza.ferreira@ufpe.br. Orcid <https://orcid.org/0000-0003-2748-8096>.

ABSTRACT

With the strengthening of emerging economies, factors such as greater liquidity and growth of commodities in the international market, made the external scenario more favorable. In addition, they served as a trigger for developing countries, such as Brazil and China, to intensify their trade relations. The objective of this work is to verify, for the period from 1960 to 2018, if the Export led Growth hypothesis is valid for Brazil and China. The method assumes that the GDP can be expressed in terms of physical capital, human capital, exports and imports of goods and services. The results of this work show a unidirectional causal relationship between imports and GDP for China and Brazil, that is, the empirical evidence indicated that it is imports that cause GDP and not exports, refuting the validity of the hypothesis that exports have contributed effectively to economic growth in these countries. Another variable that also causes GDP in both countries investigated was gross capital formation. Thus, the results found lead to the conclusion that the relationship between international trade and economic growth has a positive impact on the economy, but suggests that other variables contribute to the increase in gross domestic product in these countries.

Keywords: economic growth; foreign trade; Brazil-China competition.

RESUMEN

Con el fortalecimiento de las economías emergentes, factores como una mayor liquidez y el crecimiento de las materias primas en el mercado internacional, hicieron que el escenario externo fuera más favorable. Además, sirvieron como un disparador para que los países en desarrollo, como Brasil y China, intensificaran sus relaciones comerciales. El objetivo de este trabajo es verificar, para el período de 1960 a 2018, si la hipótesis de crecimiento liderado por las exportaciones es válida para Brasil y China. El método supone que el PIB puede expresarse en términos de capital físico, capital humano, exportaciones e importaciones de bienes y servicios. Los resultados de este trabajo muestran una relación causal unidireccional entre las importaciones y el PIB para China y Brasil, es decir, la evidencia empírica indicó que son las importaciones las que causan el PIB y no las exportaciones, refutando la validez de la hipótesis de que Las exportaciones han contribuido efectivamente al crecimiento económico en estos países. Otra variable que también causa el PIB en ambos países investigados fue la formación bruta de capital. Por lo tanto, los resultados encontrados conducen a la conclusión de que la relación entre el comercio internacional y el crecimiento económico tiene un impacto positivo en la economía, pero sugieren que otras variables contribuyen al aumento del producto interno bruto en estos países.

Palabras clave: crecimiento económico; comercio exterior; competencia Brasil-China.

Classificação JEL: F11, F14.

Introdução

Nas últimas duas décadas, a divisão do trabalho e o comércio mundial foram afetados pela aceleração do processo de globalização. Nesse período, a produção de bens tornou-se fragmentada e os países tornaram-se verticalmente especializados em tarefas ou estágios de produção, o que antes acontecia para produtos e serviços específicos (BALDWIN, 2013). Com o fortalecimento das economias emergentes, fatores como maior liquidez e crescimento das *commodities* no mercado internacional,

tornaram o cenário externo mais favorável. Além disso, serviram de gatilho para que países em desenvolvimento, como Brasil e China, pudessem intensificar suas relações comerciais.

Durante os anos 2000, as exportações brasileiras foram afetadas por fatores como a liberalização comercial e crescimento dos países emergentes. Ainda nessa época, a alta dos preços internacionais e o crescimento da demanda externa fizeram com que acontecesse um bom desempenho das exportações dos produtos intensivos em recursos naturais, tais como, *commodities* agrícolas e minérios, enfatizando uma pauta de exportações voltada principalmente para produtos de baixo valor agregado, como produtos básicos e manufaturados (VERISSIMO, 2016).

Na análise dos dados das exportações brasileiras, é possível observar um aumento gradativo nas exportações entre 1997 e 2011, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio/Secretaria de Comércio Exterior (BRASIL/MDIC/SECEX, 2020), após esse período ocorreram sucessivas quedas entre 2012 e 2016, e apenas nos últimos anos⁴ as exportações brasileiras começaram a apresentar taxas de crescimento anuais positivas.

Dentro do escopo da economia internacional, a China ganhou destaque após as inúmeras reformas econômicas realizadas no país. Em 2000, exportou 250 bilhões de dólares, do total, 1,2 bilhões foram para o Brasil. Em 2009, ano no qual tornou-se o principal parceiro comercial do Brasil, 1,17% das exportações totais foram destinadas para o país, o que significa 11 vezes o valor das exportações do ano 2000 (UN COMTRADE, 2020).

Esta evidência da China não foi algo pontual, mesmo com a crise internacional de 2009, o país conseguiu manter um bom desempenho econômico. De acordo com dados do WITS⁵ (2020), no ano de 2018, a China exportou 2,494 trilhões de dólares em mercadorias, ocupando a posição de maior economia exportadora do mundo, apresentando um crescimento do comércio de 2,31%, em comparação com o crescimento mundial de 3,50%.

Apesar da grande quantidade de trabalhos que buscam analisar a relação entre o comércio internacional e o crescimento econômico, os estudos voltados para o Brasil e a China não apresentam consenso para validade da hipótese Export-led-growth (ELG). Nessa perspectiva, o objetivo deste trabalho é verificar, para o período de 1960 a 2018, se a hipótese ELG é válida para o Brasil e para a China. Mais precisamente, esta pesquisa analisa se as exportações têm contribuição efetiva para o crescimento econômico, controlando com variáveis como importações, formação bruta do capital e população.

Os resultados deste trabalho mostram relação de causalidade unidirecional entre as importações e o *pib* para a China e o Brasil, ou seja, as evidências empíricas indicaram que são as importações que causam o *pib* e não as exportações, refutando a validade da hipótese de que as exportações têm contribuído de forma efetiva para o crescimento econômico nesses países. Outra variável que também causa *pib* em ambos os países investigados foi a formação bruta de capital. Dessa forma, os resultados encontrados conduzem a conclusão de que a relação entre o comércio internacional e o crescimento econômico têm impacto positivo para eco-

4. As variações foram positivas em 2017 (17,5%) e 2018 (9,9%), mas voltaram a cair em 2019, com variação de (-6,4%) em relação a 2018.

5. World Integrated Trade Solution (WITS).

nomia, mas sugerem que outras variáveis contribuem para o aumento do produto interno bruto nesses países.

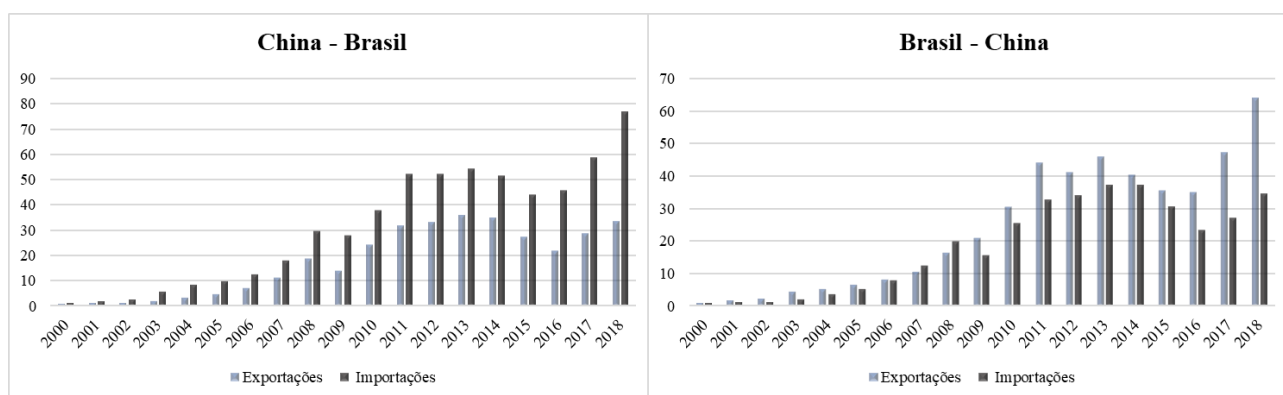
O trabalho está estruturado em seis seções, incluindo esta Introdução. A segunda seção apresenta a Caracterização do Comércio entre Brasil e China, logo após, encontra-se a Revisão de Literatura, a próxima seção detalha a Estratégia Empírica, e depois tem-se os Resultados e Discussões. Por fim, na última seção, encontram-se as Considerações Finais.

Caracterização do Comércio entre Brasil e China

O comércio bilateral entre Brasil e China vem aumentando desde os anos 2000. Nesse contexto, os gráficos a seguir utilizam dados da Secretaria de Exportação do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (BRASIL/MDIC/COMEX STAT, 2020), para ilustrar o saldo da balança comercial do Brasil com a China, ou seja, a diferença entre o total de exportações e importações destinados para China entre os anos de 2005 e 2019. Como também, a composição da pauta de produtos brasileiros que são exportados em maior quantidade para o país e, por fim, um resumo comparativo das exportações, importações, corrente comercial e saldo comercial entre os dois países para o ano de 2018 e 2019.

Dados do UN COMTRADE (2020), indicam como o comércio entre os dois países aumentou de forma significativa. No período entre 2000 e 2018, a corrente de comércio Brasil-China, ou seja, a soma das importações e exportações, passou de US\$ 2,3 bilhões para US\$ 98,9 bilhões. No caso da China, nos anos 2000 a soma das exportações e importações para o Brasil foi de US\$ 2,8 bilhões, passando para US\$ 110,8 em 2018. Para ilustrar, as relações de comércio no sentido China – Brasil e Brasil – China podem ser observadas na Figura 1. Os dados apresentam o aumento do comércio entre os dois países e revela a dimensão do quão importante para o Brasil é o comércio com a China.

Figura 1 - Exportações e Importações no sentido China - Brasil e Brasil – China: 2000-2018 (US\$ Bilhões)

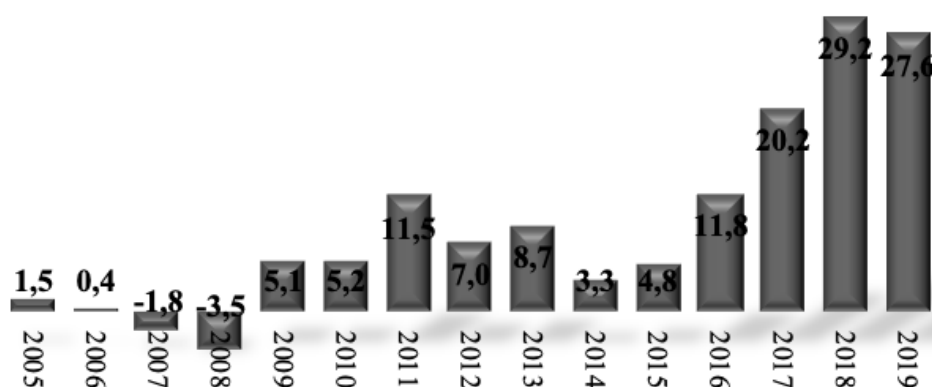


Fonte: UN COMTRADE (2020).

A alta demanda por recursos naturais da China justifica o aumento das exportações brasileiras de *commodities*, como soja, minério de ferro e óleo vegetal. Desde 2009, o Brasil vem acumulando excelentes resultados

com o comércio bilateral com a China, como indica o Gráfico 1. Observa-se que no período 2005-2019, o saldo da balança comercial com a China atingiu um pico de US\$ 29,2 bilhões em 2018, com resultados desfavoráveis apenas em 2007 e 2008, anos que antecederam a crise financeira de 2009.

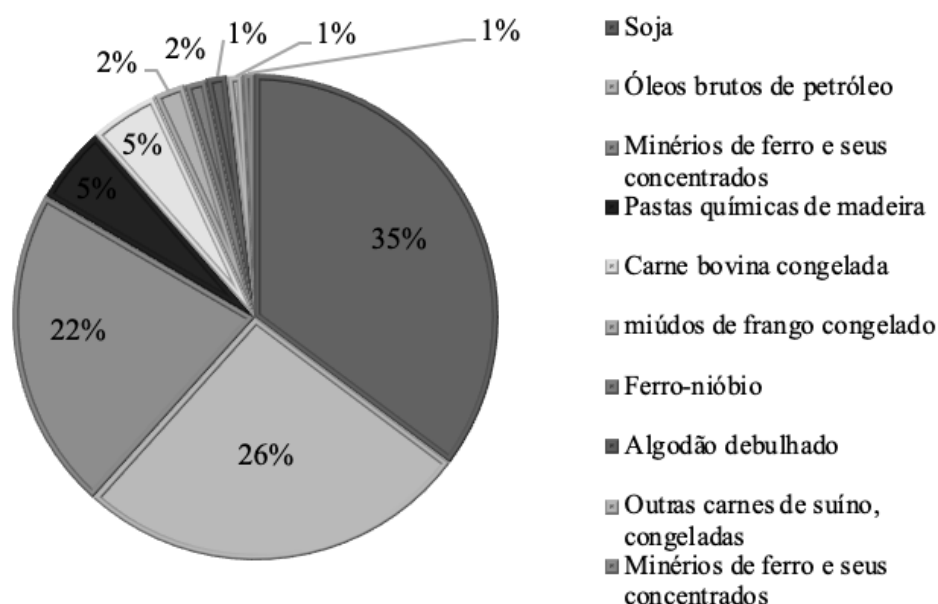
Gráfico 1 - Saldo da Balança Comercial do Brasil com a China: 2005-2019 (US\$ bilhões)



Fonte: BRASIL/MDIC/ComexStat (2020).

Em geral, em 2019, o padrão das exportações brasileiras para o país asiático manteve a configuração dos anos anteriores, concentrada principalmente em três produtos – soja, petróleo e minério de ferro – que juntos representaram 83% das exportações, como demonstrado no Gráfico 2.

Gráfico 2 - Pauta das exportações brasileiras destinadas a China (2019)



Fonte: BRASIL/MDIC/ ComexStat (2020).

Nesse período, dados do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio/Secretaria de Comércio Exterior (BRASIL/MDIC/SECEX, 2020) revelam que as vendas de soja apresentaram queda na quantidade

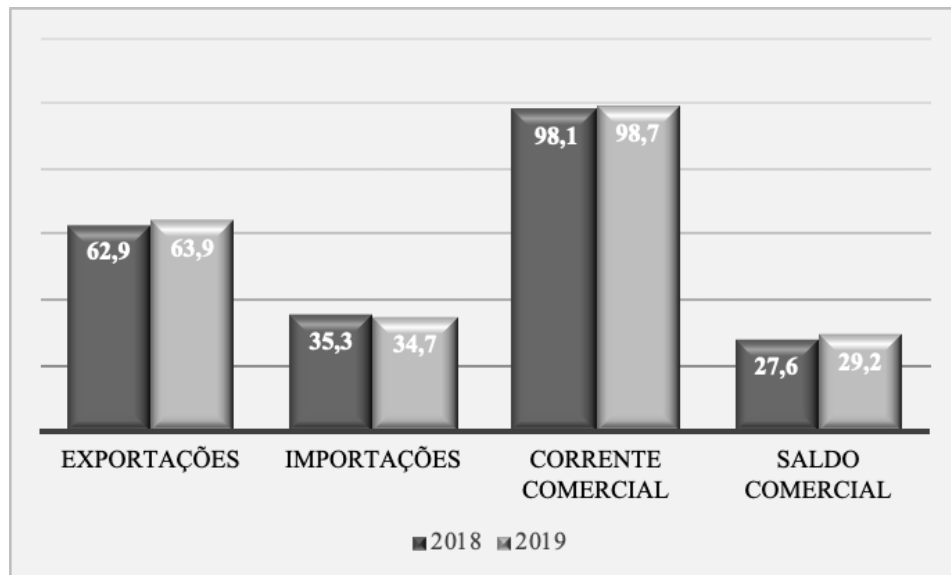
comercializada e na receita gerada pelas exportações, que diminuíram 25% em comparação com o ano anterior.

As exportações de óleos brutos de petróleo apresentaram um aumento de 21% em quantidade comercializada e 6,9% em valor. E, foi o único dos três principais produtos da pauta exportadora que apresentou desempenho positivo tanto na quantidade exportada quanto no valor de receita gerada.

As exportações de minério de ferro sofreram queda no volume exportado de 8%, mas apresentaram aumento no valor das operações em 20%. A redução no volume das exportações tem como um dos principais fatores a diminuição da oferta de minérios por parte da mineradora VALE, em razão do rompimento da barragem de rejeitos em Brumadinho-MG.

O ano de 2018 foi considerado um ano de recordes em relação ao comércio entre Brasil e China, pois o crescimento das exportações e importações ficou acima de 30% e a corrente comercial chegou a aproximadamente US\$ 99 bilhões, valor que ultrapassou o pico anterior de US\$ 83,3 bilhões registrado em 2013. No entanto, as relações comerciais entre Brasil e China para o ano de 2019 não seguiram a tendência de crescimento recorde observada nos resultados de 2018, como observar-se no Gráfico 3.

Gráfico 3 - Relações Comerciais entre Brasil e China (US\$ bilhões)



Fonte: BRASIL/MDIC/ComexStat (2020).

De forma resumida, comparando os resultados dos anos de 2018 e 2019, percebe-se que os valores são muito semelhantes, com exceção das importações, que sofreram queda de 1,7%. Para o período, observou-se apenas um discreto crescimento nas exportações, da corrente comercial e do saldo comercial de (1,6%, 0,6% e 5,8%), respectivamente. Esses resultados podem ser justificados por diversos fatores, dentre eles, a queda nas exportações para importantes parceiros comerciais como China e Argentina.

Revisão de Literatura

O crescimento econômico é fundamental para que os países em desenvolvimento alcancem melhores níveis de bem-estar, tenham menor concentração de renda e consigam gerar mais empregos. Alguns questionamentos realizados pelos pesquisadores da área estão no centro das principais discussões tais como, por que alguns países crescem rapidamente enquanto outros países estagnam? Ou ainda, o que determina o crescimento econômico dos países? Será que o comércio internacional tem algum efeito mais determinante?

Na vasta literatura sobre o assunto, existem trabalhos voltados para estudar o impacto das exportações no processo de crescimento econômico (BALASSA, 1998; JUNG & MARSHALL, 1985; HENRIQUE & SADORSKY, 1996; XU, 1996 e CARTEMOL, 2010). Buscando, dessa forma, analisar as relações entre comércio internacional e crescimento econômico dos países.

Ao longo das últimas décadas, diversos estudos analisaram a relação entre exportações e crescimento econômico. A ideia central dos estudos foi analisar a relação de causalidade entre os incentivos para promoção das exportações e o crescimento econômico. Dessa forma, buscou-se entender se as exportações se comportavam como um instrumento para o crescimento econômico. Levantou-se a hipótese de que atuando de forma intensiva, as exportações seriam o caminho para promover um aumento das taxas de crescimento econômico, ou seja, a hipótese *Export-led-growth*, que afirma que o crescimento é impulsionado pelas exportações (Xu, 1996).

Henrique e Sadorsky (1996) apontaram que a literatura voltada para explicar a relação entre crescimento econômico e exportações pode ser classificada de três formas, são elas: crescimento econômico liderado pelas exportações (*Export-led-growth* - ELG), exportações impulsionadas pelo crescimento (*Growth-led-export* - GLE) e causalidade bidirecional (*feedback*).

A hipótese *Export-led-growth* (ELG) aponta que o crescimento econômico dos países vai depender da proporção que os países conseguem exportar, quanto maior a capacidade exportadora, maior o crescimento econômico e mais destaque terão em relação aos países que não conseguem realizar comércio com outras nações. Dessa forma, um aumento no volume de exportações estimula o crescimento econômico por meio de melhorias tecnológicas e da criação de externalidades positivas. Por outro lado, a hipótese *Growth-led-export* (GLE) indica que as exportações são impulsionadas pelo crescimento e corrobora com a ideia de que a direção da causalidade vai das proporções dos fatores locais à eficiência das exportações. Existe ainda a possibilidade de causalidade bidirecional (*feedback*), que pode ser explicada como um ciclo vicioso. Ou seja, quando o volume do comércio total aumenta, maior será a receita adquirida e à medida que a receita aumenta, maior o volume total do comércio (HENRIQUE; SADORSKY, 1996).

Jung e Marshall (1985) elencaram fatores comumente ligados ao crescimento econômico, tais como acumulação de capital físico, capital

humano e melhorias tecnológicas. Os autores apontaram que o crescimento das exportações pode impactar no crescimento econômico de diversas maneiras. Primeiramente, o crescimento das exportações geraria um aumento da demanda produtiva do país, o que resultaria em maior dinamismo para os empregos. Segundo, resultaria em melhorias na competitividade, justificados pelos aumentos no volume das exportações, que gerariam incentivos à produção, visando atender da melhor forma as novas demandas. Um terceiro ponto destacado é que as exportações possibilitariam o acesso a novas tecnologias, como também, a importação de insumos necessários para produção.

Ressaltando os efeitos positivos das exportações, de um tempo se percebeu que existiam duas vias pelas quais os efeitos das exportações poderiam ser analisados, considerando efeitos diretos ou indiretos. No caso dos efeitos diretos, o aumento das exportações favoreceria o crescimento do *pib* do país. E, no caso do efeito indireto, ocorreria um dinamismo do comércio internacional, resultando em aumento de sua produtividade, gerando melhor alocação dos recursos e maior aproveitamento das economias de escala (BALASSA, 1978).

Mais modernamente, já se sabe que as atividades ligadas às exportações funcionam como instrumentos para realização de políticas comerciais que são capazes de melhorar a competitividade das empresas, fortalecendo e criando setores, que resultam em ganhos tecnológicos, de produtividade, emprego e renda (CARTEMOL, 2010).

Existem diversos estudos empíricos como Chow (1987), Xu (1996), Fochezatto, Koshiyama e Alencastro (2010), Feder (1982), Marin (1992), Dutt e Ghosh (1993), Thornton (1996), Henriques e Sadorsky (1996), Awokuse (2003), Jordaan e Eita (2007), Tang e Lai (2011), Ee (2016) e Araújo, Teixeira e Soares (2015) que têm buscado analisar as relações entre o aumento das exportações e o crescimento econômico.

Considerar as exportações com um fator importante para o crescimento econômico não é algo novo. Desde um tempo, a literatura já vem tentando revelar como se dá o crescimento econômico dos países emergentes e qual o papel das exportações. Vários trabalhos na literatura utilizaram testes de não-causalidade de Granger em conjunto com outras variáveis para testar a hipótese de que as exportações promoveriam o crescimento econômico. Dentre esses, Chow (1987) testou a causalidade entre o crescimento das exportações e o desenvolvimento das indústrias, o estudo focou nas indústrias manufatureiras e nas exportações de manufaturados em 8 países selecionados (Argentina, Brasil, China, Cingapura, Coréia, Hong Kong, Israel, México e Taiwan) nas décadas de 1960 e 1970. Os resultados indicaram que existe causalidade recíproca, de modo que uma parcela dos países estudados se beneficiaria com o desenvolvimento das manufaturas e o crescimento das exportações. Dessa forma, a expansão das exportações resultaria no crescimento da renda das economias e acarretaria mudanças estruturais nos países estudados.

Xu (1996) apontou que em alguns estudos os testes de causalidade sofreram com erros no uso dos dados e na escolha das defasagens e enfatizou a importância de corrigir esses problemas. O autor utilizou dados do *pib* real e das exportações para analisar se existiria causalidade de

Granger para uma amostra de 32 países, no período de 1951 a 1990. Os resultados apontaram que 17 economias apresentavam causalidade positiva para a hipótese de crescimento liderado pelas exportações e que em 9 economias, dentre elas o Brasil, existiria causalidade bidirecional, ou seja, nesses países o crescimento das exportações seria positivo para o crescimento do *pib*, mas em contrapartida o crescimento do *pib* impactaria de forma negativa no crescimento das exportações.

Fochezatto, Koshiyama e Alencastro (2010) buscaram investigar a relação de causalidade entre comércio externo e crescimento com foco para América Latina, justificado pela escassa literatura existente para essa região. Para estudar essa relação, os autores utilizaram um painel de 18 países latino-americanos, dentre eles o Brasil, para um período de 51 anos. Realizaram o teste de não-causalidade de Granger utilizando o modelo bivariado e como resultados observaram relação de causalidade unidirecional da abertura comercial para o crescimento econômico para os seguintes países: Brasil, Chile, Equador, Guatemala, Panamá, Paraguai e Uruguai. Enquanto, para Argentina, El Salvador e República Dominicana verificaram que a causalidade ocorreu na direção do crescimento para o comércio. Costa Rica e México apresentaram causalidade bidirecional e, por fim, para Bolívia, Colômbia, Honduras, Nicarágua, Peru e Venezuela não foi observada causalidade entre as variáveis.

Além do foco inicial para o estudo dos países em desenvolvimento, também surgiram trabalhos voltados para os países semi - industrializados e industrializados, como os de Feder (1982) e Marin (1992). Feder (1982) investigou as fontes de crescimento econômico, com base na análise de um grupo de países semi – industrializados, para o período de 1964 a 1973. Os resultados sugeriram que o setor exportador teria maior capacidade produtiva. E, dessa forma, as economias que adotassem políticas orientadas para a exportações teriam mais sucesso do que as economias não exportadoras. Logo, seriam mais produtivas e conseguiriam realizar a alocação dos recursos de forma mais eficiente.

Marin (1992) analisou se existiria causalidade entre exportações, produtividade, termos de troca e crescimento mundial. Dessa forma, verificou se a hipótese *Export-led-growth*, seria válida para países desenvolvidos, dado que os estudos anteriores testaram essa hipótese para países em desenvolvimento. A autora estudou quatro países industrializados: Alemanha, Reino Unido, Estados Unidos e Japão e concluiu que a hipótese seria válida também para os países desenvolvidos.

Problemas metodológicos relacionados a literatura que tratava da ligação entre comércio externo e crescimento econômico eram alvo de críticas recorrentes. Buscando soluções para essa situação, Dutt e Ghosh (1993) apontaram que seria necessário investigar as propriedades de cointegração das variáveis estudadas, enfatizando a necessidade de que as séries não fossem cointegradas. Para isso, estudaram 26 países, de baixa, média e alta renda, durante o período de 1953 a 1991, utilizando os procedimentos de KPSS e os testes de Phillips-Hansen e Phillips-Ouliaris, e constataram que existia cointegração entre as variáveis para a maioria dos países, mas não esclareceram quanto a relação de causalidade.

Seguindo esta linha do raciocínio, Thornton (1996) analisou a relação entre as exportações e o crescimento econômico do México, durante um período de 97 anos. Através do uso da metodologia de cointegração de Johansen (1988) e do teste de causalidade de Engle e Granger apontou uma forte evidência de causalidade de Granger no sentido das exportações para o crescimento econômico.

A validade da hipótese *Export-led-growth* foi testada para diversos países, no entanto os estudos apresentaram interpretações diversas no que tange a direção da causalidade entre abertura comercial e crescimento econômico. Henriques e Sadorsky (1996) verificaram se a hipótese *Export-led-growth* seria válida para o Canadá. Utilizaram a metodologia de vetor auto regressivo (VAR) para verificar a causalidade de Granger entre as variáveis exportações, *pib* e termos de troca e encontraram dois resultados, o primeiro aponta que as variáveis estudadas são cointegradas o que significa dizer que existe um estado estacionário de longo prazo entre elas. E ainda, encontraram evidências de que as mudanças no *pib* precediam as mudanças nas exportações.

Awokuse (2003) também estudou a hipótese de *Export-led-growth* para o Canadá e fez uso da metodologia de causalidade de Engle e Granger, estudando a questão da causalidade a partir de um modelo de correção de erros (VEC) e da metodologia de vetores auto regressivos. A análise teve foco na relação causal entre exportações, capital, trabalho, termos de troca, choque na produção externa e crescimento da produção usando dados trimestrais do Canadá. Assim como em Henriques e Sadorsky (1996), encontrou que as variáveis estudadas apresentavam equilíbrio de longo prazo e apontou ainda que existiria uma relação unidirecional de causalidade que faria com que mudanças nas exportações antecedessem mudanças no produto real da economia.

Em contraste com as análises realizadas para as economias avançadas, como visto para o caso do Canadá, existem trabalhos voltados para países que passam por processos de reestruturação da economia e que buscam estratégias para alcançarem o crescimento sustentado, tal como a Namíbia. O comércio deste país foi analisado por Jordaan e Eita (2007), que avaliaram como ocorreu a estratégia de crescimento liberado pelas exportações, para o período de 1970 a 2005. Os autores verificaram a validade da hipótese *Export-led-growth* e concluíram que as exportações teriam influência positiva no crescimento do *pib*.

Seguindo esse exercício, Ee (2016) investigou se seria válida a hipótese *Export-led-growth* para países selecionados da África Subsaariana, para o período de 1985 a 2014, verificando que o crescimento da economia liderado pelas exportações foi positivo e altamente significativo para os países analisados.

Ademais, países que tiveram crescimento econômico acelerado e rápido desenvolvimento industrial também foram analisados, a exemplo de Hong Kong, Cingapura, Coréia e Taiwan. A relação de causalidade entre exportações e crescimento econômico foi estimada por Tang e Lai (2011) e os autores verificaram, através da análise bivariada (Exportações e *pib*), que existia causalidade bilateral entre exportações e *pib* para Hong Kong e Cingapura; já para a análise trivariada (Exportações, *pib* e taxa de

câmbio), existiria causalidade para os quatro países estudados. Por outro lado, os resultados evidenciaram que o crescimento liderado pelas exportações para os quatro países seria instável e dependeria muito das exportações para países desenvolvidos.

Tratando do Brasil, Araújo, Teixeira e Soares (2015) verificaram como a liberalização do comércio afetou o crescimento da economia brasileira. Para tanto, os autores testaram as hipóteses de crescimento liderado pelas exportações (ELG) e das exportações lideradas pelo crescimento (GLE), por meio teste econométricos entre exportações e o *pib* real, considerando o período de 1991 a 2011. De forma geral, os resultados revelaram que não existe cointegração para as hipóteses ELG e GLE. Além disso, a curto prazo indicaram relação de bicausalidade entre as variáveis.

Devido ao fato que os trabalhos empíricos apresentados acerca do tema levarem em conta países, períodos, metodologias e variáveis distintas, o quadro a seguir apresenta uma síntese das evidências empíricas sobre estudos que relacionaram exportações e crescimento econômico.

Quadro 1: Revisão da literatura sobre exportações e crescimento econômico

Estudos	Questões Estudadas	Período de análise	Países Considerados	Método	Principais Resultados
Chow (1987)	Analisou a causalidade entre o crescimento das exportações e o desenvolvimento das indústrias manufatureiras	1960 a 1970	Argentina, Brasil, China, Cingapura, Coréia, Hong Kong, Israel, México e Taiwan.	Teste de causalidade de Sims	Crescimento das exportações e o desenvolvimento industrial teriam na maioria dos países uma relação de bicausalidade. E que uma parcela dos países estudados se beneficiaria com o crescimento das exportações.
Feder (1982)	Investigou a economia dividida em dois setores, um exportador e outro não exportador e como o crescimento econômico aconteceria.	1964 a 1973	Grupo de países semi – industrializados	Regressão entre os países semi-industrializados estudados.	Os resultados sugerem que as exportações contribuem para o crescimento econômico através de maior utilização da capacidade, economias de escala, melhoria tecnológica e melhoria na gestão devido as pressões geradas pela concorrência estrangeira.
Marin (1992)	Analisou se existia causalidade entre exportações, produtividade, termos de troca e crescimento mundial.	1960:1 – 1987:2	Alemanha, Reino Unido, Estados Unidos e Japão	Logaritmo em primeiras diferenças e dummies de ajuste sazonal trimestrais	verificou que a hipótese Export-led-growth era válida para economia desenvolvidas.
Dutt e Ghosh (1993)	Investigaram as propriedades de cointegração das variáveis estudadas	1953 a 1991	26 países	KPSS e os testes de Phillips-Hansen e Phillips-Ouliaris	Foi verificado que existiria cointegração entre as variáveis para a maioria dos países.
Xu (1996)	Verificou a existência de causalidade de Granger para uma amostra de 32 países	1951 a 1990	32 países	Combinou o teste de causalidade de Granger com o Critério de erro de previsão final (FPE)	O estudo indicou que 17 economias apresentavam causalidade positiva para a hipótese de crescimento liderado pelas exportações e que em 9 economias, dentre elas o Brasil, existiria causalidade bidirecional.
Thornton (1996)	Analisou a relação entre as exportações e o crescimento econômico do México	1895-1992	México	Teste de Cointegração de Johansen (1988) e teste de causalidade de Engle e Granger	Verificou que existia uma relação significativa e positiva decorrente das exportações para o crescimento do México.

Estudos	Questões Estudadas	Período de análise	Países Considerados	Método	Principais Resultados
Henriques e Sadorsky (1996)	Verificaram a causalidade de Granger entre as variáveis exportações, pib e termos de troca para o Canadá	1870 a 1991	Canadá	Vetores auto-regressivos	Encontraram que as variáveis estudadas são cointegradas e que as mudanças no pib precediam as mudanças nas exportações.
Awokuse (2003)	Realizou uma releitura dos trabalhos realizados que buscavam explicar a hipóteses de crescimento liderado pelas exportações.	1961:1 – 2000:4	Canadá	Modelo de correção de erros (VEC) e vetores auto-regressivos	Encontrou que as variáveis estudadas apresentam equilíbrio de longo e curto prazo que justificam a validade da hipótese, corroborando com os estudos anteriores.
Jordaan e Eita (2007)	Avaliaram a validade de estratégia de crescimento liberado pelas exportações para a Namíbia	1970 a 2005	Namíbia	Teste de não-causalidade de Granger	A relação entre exportações e pib foi considerada pelos autores positiva para o crescimento do país.
Fochezatto, Koshiyama e Alencastro (2010)	Estudaram a relação causalidade entre exportações e crescimento econômico	1952 a 2003	Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela	Teste de não-causalidade de Granger com modelo bivariado	Sete países apresentaram causalidade unidirecional do comércio para o crescimento, para três países a causalidade vai do crescimento para o comércio, em dois a causalidade é bidirecional e seis não apresentam causalidade entre as variáveis estudadas.
Tang e Lai (2011)	Analisaram a relação entre o comércio exterior e o crescimento econômico	1961:1 – 2007:2	Hong Kong, Cingapura, Coréia e Taiwan	Teste de Johansen (1988) e teste de causalidade de Toda- Yamamoto.	Pelo modelo bivariado encontraram que a hipótese Export-led-growth seria válida para Hong Kong e Cingapura, já pelo modelo trivariado a hipótese foi válida para os quatro países.
Ee (2016)	Investigou a hipótese Export-led-growth para países selecionados da África Subsaariana	1985 a 2014	Botsuana, Guiné Equatorial e Maurício	Raízes unitárias e painel dinâmico	Os resultados mostraram que o crescimento da economia liderado por exportações foi positivo e altamente significativo para os países estudados.
Araújo, Teixeira e Soares (2015)	Verificaram como a liberalização do comércio afetou o crescimento da economia brasileira.	1991 a 2011	Brasil	Teste de causalidade de Granger	Os resultados revelaram que não existe cointegração para as hipóteses ELG e GLE. E, a curto prazo indicaram relação de bicausalidade entre as variáveis.

Fonte: Dados da Pesquisa.

Estratégia Empírica

O corte temporal dado para esta pesquisa compreendeu o período de 1960 a 2018. As variáveis utilizadas no estudo foram exportações de bens e serviços, importações de bens e serviços, produto interno bruto, população total e formação bruta do capital⁶. As principais fontes de dados consistem na Secretaria de Exportação do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (BRASIL/MDIC/Comex Stat, 2020), Banco de Dados de Estatísticas do Comércio Internacional das Nações Unidas (UN COMTRADE) e os Indicadores de Desenvolvimento Mundial do World Bank.

6. Valores monetários a preços constantes de 2010.

Quadro 2: Descrição das variáveis do modelo econométrico

Variável	Descrição	Fonte
	Produto interno bruto (pib) a preços correntes (US\$), sob a forma logarítmica.	World Bank Data
	Exportações de bens e serviços a preços correntes (US\$), sob a forma logarítmica.	World Bank Data
	Exportações de bens e serviços a preços correntes (US\$), sob a forma logarítmica.	World Bank Data
	Formação bruta do capital, a preços correntes (US\$), sob a forma logarítmica.	World Bank Data
	População total, sob a forma logarítmica.	World Bank Data

O método de análise testa a hipótese *Export led Growth* e assume que o *pib* pode ser expresso em função do capital físico, capital humano, exportações e importações de bens e serviços, seguindo a abordagem de Kalaitzi e Cleeve (2018), a partir da seguinte função de produção agregada:

$$y_t = a_t k_t^\alpha l_t^\beta, \quad 0 < \alpha + \beta < 1$$

Onde y_t corresponde à produção agregada da economia no tempo t ; a_t é o fator de produtividade, k_t e l_t são, respectivamente, estoque de capital físico e capital humano; α e β são constantes que estão entre 0 e 1. Supõe-se ainda, que a produtividade total dos fatores pode ser expressa em função das exportações de bens e serviços (exp_t), importações de bens e serviços (imp_t) e de c_t que são outros fatores exógenos. Cabe ainda destacar que, neste estudo, o capital físico é dado pela formação bruta do capital e o capital humano pela população total de cada país, dessa forma, a fim de evitar problemas de interpretação do modelo, assume-se que k_t é equivalente a $f b k_t$ e l_t a pop_t :

$$a_t = f(exp_t, imp_t, c_t) = exp_t^\gamma imp_t^\delta c_t$$

Combinando as equações (1) e (2), obtém-se a equação:

$$y_t = c_t f b k_t^\alpha pop_t^\beta exp_t^\gamma imp_t^\delta$$

Onde α, β, γ e δ representam as elasticidades da produção em relação aos insumos de produção:

$$f b k_t, pop_t, exp_t, e imp_t.$$

Aplicando logaritmo natural em ambos os lados da equação (3), tem-se:

$$ly_t = c + \alpha f b k_t + \beta l pop_t + \gamma l exp_t + + \delta l imp_t + \varepsilon_t$$

Onde c refere-se ao intercepto, α, β, γ e δ são constates de elasticidade e ε_t é o termo de erro.

Para examinar a relação de causalidade entre as exportações e o crescimento econômico no Brasil e na China foram estimados modelos utilizando o método de cointegração de Johansen (1988) e o teste de causalidade de Granger.

Quanto aos testes de raiz unitária, foram realizados os testes Dickey-Fuller Aumentado (ADF) e Phillips-Perron (PP) (1988). De acordo com

Enders (2014) os testes *Dickey-Fuller* e *Dickey-Fuller* Aumentado (ADF) são realizados para testar a presença de uma raiz unitária. O teste ADF é baseado em três equações, como a seguir:

$$\Delta y_t = \gamma y_{t-1} + \sum_{i=1}^p \beta_i \Delta y_{t-1} + \varepsilon_t \quad (5)$$

$$\Delta y_t = \alpha_0 + \gamma y_{t-1} + \sum_{i=1}^p \beta_i \Delta y_{t-1} + \varepsilon_t \quad (6)$$

$$\Delta y_t = \alpha_0 + \gamma y_{t-1} + \alpha_2 t + \sum_{i=1}^p \beta_i \Delta y_{t-1} + \varepsilon_t \quad (7)$$

Onde, α_0 e α_2 são elementos determinísticos.

A equação 5 é um passeio aleatório puro, na equação 6 tem-se um passeio aleatório adicionado apenas de um intercepto ou desvio e a equação 7 é um passeio aleatório com um desvio linear e uma tendência temporal (Enders, 2014). Assume-se que os erros aleatórios são não correlacionados e identicamente distribuídos, com média 0 e variância σ^2 $\{\varepsilon_t \sim ii(0, \sigma^2) \text{ para } t = 1, 2, \dots\}$. Nesse caso, a hipótese nula é $\gamma = 0$. Se a hipótese for nula, H_0 , a série é não estacionária, enquanto a hipótese alternativa é que $\gamma < 0$; H_1 indica que a série é estacionária.

Também será aplicado o teste de *Phillips e Perron* (1988) que propõe um método alternativo para o teste de raiz unitária. Trate-se de um método não paramétrico que faz o controle da correlação serial, ou seja, quando realizada a estimação da equação de *Dickey e Fuller* não aumentada permite que seja consistente, mesmo com variáveis defasadas dependentes e correlação serial nos erros (BUENO, 2011). O teste de *Phillips e Perron* (1988) é baseado nas seguintes equações:

$$y_t = \gamma_0^* + \gamma_1^* y_{t-1} + \mu_t \quad (8)$$

$$y_t = \gamma_0^* + \gamma_1^* y_{t-1} + \gamma_2^* (t - T/2) + \mu_t \quad (9)$$

Onde γ_0^* e γ_1^* são elementos determinísticos, T é o número de observações e μ_t é o termo de erro.

Mesmo que os testes de raiz unitária apontem que as séries do modelo apresentam comportamento não estacionário, ainda pode existir um relacionamento de longo prazo entre as variáveis. Para realizar o teste de cointegração é utilizado o teste de máximo verossimilhança de Johansen (1988), que nada mais é que uma generalização multivariada do teste *Dickey-Fuller* (Enders, 2014). Tomando como ponto de partida um modelo VAR com ordem p, tem-se:

$$X_t = \mu + \sum_{i=1}^p A_i X_{t-i} + \varepsilon_t \quad (12)$$

Onde X_t é um vetor de variáveis I (1) (n x 1), μ é um vetor de constantes, A_i é uma matriz de parâmetros (n x n), ε_t é um vetor dos erros aleatórios (n x 1). Ao subtrair X_{t-1} de cada lado da equação, sendo I uma matriz identidade (n x n) o VAR pode ser reescrito como:

$$\Delta X_t = \mu + \Pi X_{t-1} + \sum_{i=1}^{p-1} \Gamma_i \Delta X_{t-i} + \varepsilon_t \quad (13)$$

Onde,

$$\Gamma_i = -\sum_{j=i+1}^p A_j, \Pi = \sum_{i=1}^p A_i - I.$$

Nesse caso, Δ trata-se do operador de primeiras diferenças, Γ_i e Π são matrizes de coeficientes e o posto da matriz Π fornece informações sobre o número de vetores de cointegração. Quando o **posto** $\Pi = 0$ entende-se que não existe cointegração, ou seja, toda a sequência em X_t possui raiz unitária, logo, as variáveis não são cointegradas. Em contrapartida, quando a matriz Π tem posto $r < n$, mas não é igual a zero, significa dizer que existe cointegração e r é o número de vetores de cointegração.

Vale destacar que no modelo VAR com n variáveis, pode haver no máximo $r = n - 1$ relações de cointegração. Pode-se determinar Π como $\Pi = \alpha\beta'$ onde α e β são matrizes $n \times r$, onde β é a matriz que tem r vetores de cointegração e α é a matriz que tem r vetores de ajustamento. Para determinar o número de vetores cointegrantes faz-se uso da estatística do teste de rastreamento da razão de verossimilhança (LR) sugerida por Johansen (1988), conhecida como teste do traço (BUENO, 2011).

$$J_{tr} = -T \sum_{i=r+1}^n \ln(1 - \lambda_i) \quad (14)$$

Onde, T corresponde ao tamanho da amostra e λ é o valor estimado das raízes característica da matriz. O teste do traço testa a hipótese nula de que o número de vetores de cointegração é, no máximo, igual a r , contra a hipótese alternativa de que o número desses vetores é maior que r , n vetores de cointegração.

Para realizar o teste de causalidade de Granger, estima-se um modelo vetorial auto regressivo (VAR). Este modelo surgiu como uma alternativa aos modelos estruturais de equações simultâneas. O VAR apresenta mais de uma variável dependente que possuem características tanto de modelos univariados de séries temporais quanto do modelo de equações simultâneas (BROOKS, 2014). Levando em consideração as variáveis endógenas do modelo, $lpib_t, lfbk_t, lpop_t, lexp_t, e limp_t$, o teste de causalidade de Granger pode ser expresso da seguinte forma:

$$\begin{aligned}
 lpib_t &= \alpha_1 + \sum_{j=1}^p \beta_{1j} lpib_{t-j} + \sum_{j=1}^p \gamma_{1j} lfbk_{t-j} + \sum_{j=1}^p \delta_{1j} lpop_{t-j} + \sum_{j=1}^p \zeta_{1j} lexp_{t-j} \\
 &\quad + \sum_{j=1}^p \theta_{1j} limp_{t-j} + \varepsilon_{1t} \\
 lfbk_t &= \alpha_2 + \sum_{j=1}^p \beta_{2j} lpib_{t-j} + \sum_{j=1}^p \gamma_{2j} lfbk_{t-j} + \sum_{j=1}^p \delta_{2j} lpop_{t-j} + \sum_{j=1}^p \zeta_{2j} lexp_{t-j} \\
 &\quad + \sum_{j=1}^p \theta_{2j} limp_{t-j} + \varepsilon_{2t} \\
 lpop_t &= \alpha_3 + \sum_{j=1}^p \beta_{3j} lpib_{t-j} + \sum_{j=1}^p \gamma_{3j} lfbk_{t-j} + \sum_{j=1}^p \delta_{3j} lpop_{t-j} + \sum_{j=1}^p \zeta_{3j} lexp_{t-j} \\
 &\quad + \sum_{j=1}^p \theta_{3j} limp_{t-j} + \varepsilon_{3t} \\
 lexp_t &= \alpha_4 + \sum_{j=1}^p \beta_{4j} lpib_{t-j} + \sum_{j=1}^p \gamma_{4j} lfbk_{t-j} + \sum_{j=1}^p \delta_{4j} lpop_{t-j} + \sum_{j=1}^p \zeta_{4j} lexp_{t-j} \\
 &\quad + \sum_{j=1}^p \theta_{4j} limp_{t-j} + \varepsilon_{4t} \\
 limp_t &= \alpha_5 + \sum_{j=1}^p \beta_{5j} lpib_{t-j} + \sum_{j=1}^p \gamma_{5j} lfbk_{t-j} + \sum_{j=1}^p \delta_{5j} lpop_{t-j} + \sum_{j=1}^p \zeta_{5j} lexp_{t-j} \\
 &\quad + \sum_{j=1}^p \theta_{5j} limp_{t-j} + \varepsilon_{5t}
 \end{aligned}$$

Onde, $lpib_t$ representa a variável de crescimento econômico, e $lfbk_t, lpop_t, lexp_t$, e $limp_t$ são as variáveis do lado direito da equação (4).

Quando existem variáveis cointegradas, faz-se necessário encontrar o vetor de cointegração para estimação do modelo. Dessa forma, o teste de causalidade de Granger deve ser realizado através do modelo de correção de erro vetorial (VECM).

$$\begin{aligned}
 \Delta lpib_t &= \sum_{j=1}^p \beta_{1j} \Delta lpib_{t-j} + \sum_{j=1}^p \gamma_{1j} \Delta lfbk_{t-j} + \sum_{j=1}^p \delta_{1j} \Delta lpop_{t-j} + \sum_{j=1}^p \zeta_{1j} \Delta lexp_{t-j} \\
 &\quad + \sum_{j=1}^p \theta_{1j} \Delta limp_{t-j} - \lambda_{pib} ect_{t-1} + \varepsilon_{1t} \\
 \Delta lfbk_t &= \sum_{j=1}^p \beta_{2j} \Delta lpib_{t-j} + \sum_{j=1}^p \gamma_{2j} \Delta lfbk_{t-j} + \sum_{j=1}^p \delta_{2j} \Delta lpop_{t-j} + \sum_{j=1}^p \zeta_{2j} \Delta lexp_{t-j} \\
 &\quad + \sum_{j=1}^p \theta_{2j} \Delta limp_{t-j} - \lambda_{fbk} ect_{t-1} + \varepsilon_{2t} \\
 \Delta lpop_t &= \sum_{j=1}^p \beta_{3j} \Delta lpib_{t-j} + \sum_{j=1}^p \gamma_{3j} \Delta lfbk_{t-j} + \sum_{j=1}^p \delta_{3j} \Delta lpop_{t-j} + \sum_{j=1}^p \zeta_{3j} \Delta lexp_{t-j} \\
 &\quad + \sum_{j=1}^p \theta_{3j} \Delta limp_{t-j} - \lambda_{pop} ect_{t-1} + \varepsilon_{3t} \\
 \Delta lexp_t &= \sum_{j=1}^p \beta_{4j} \Delta lpib_{t-j} + \sum_{j=1}^p \gamma_{4j} \Delta lfbk_{t-j} + \sum_{j=1}^p \delta_{4j} \Delta lpop_{t-j} + \sum_{j=1}^p \zeta_{4j} \Delta lexp_{t-j} \\
 &\quad + \sum_{j=1}^p \theta_{4j} \Delta limp_{t-j} - \lambda_{exp} ect_{t-1} + \varepsilon_{4t} \\
 \Delta limp_t &= \sum_{j=1}^p \beta_{5j} \Delta lpib_{t-j} + \sum_{j=1}^p \gamma_{5j} \Delta lfbk_{t-j} + \sum_{j=1}^p \delta_{5j} \Delta lpop_{t-j} + \sum_{j=1}^p \zeta_{5j} \Delta lexp_{t-j} \\
 &\quad + \sum_{j=1}^p \theta_{5j} \Delta limp_{t-j} - \lambda_{imp} ect_{t-1} + \varepsilon_{5t}
 \end{aligned}$$

Onde, $\beta_{ij}, \gamma_{ij}, \delta_{ij}, \zeta_{ij}, \theta_{ij}$, referem-se aos coeficientes de regressão, Δ é o operador de diferenças e ect_{t-1} o termo de correção do erro.

Resultados e Discussão

Dada a importância do comércio internacional para o Brasil e a China, bem como a intensa relação comercial entre esses dois países, buscou-se entender se o crescimento das exportações seria uma condição suficiente para explicar o crescimento econômico nesses países. Através da análise dos testes econométricos aplicados, verificou-se a validade da hipótese de que o crescimento da economia poderia ser liderado pelas exportações (*Export-led-growth*). Com a hipótese seja validada, a teoria aponta que as exportações geram retornos positivos, tais como, disponibilidade de acesso a novas tecnologias, avanços na produtividade, geração de novos empregos e melhoria na renda.

Inicialmente, observou-se que alguns estudos ao trabalharem com análises de cointegração e de causalidade, também fizeram uso dos testes de *Durbin-Watson* e *Breusch-Godfrey* como forma de analisar a existência de autocorrelação. A citar, Ali e Li (2017), Reza *et. al* (2018) e Araújo, Teixeira e Soares (2015), analisaram a hipótese *Export-led-growth* para China, Paquistão, Bangladesh e Brasil e indicaram ausência de autocorrelação nos termos de erros o que é compatível com os resultados dos testes descritos acima para este estudo.

Para realizar as análises de cointegração e de causalidade, fez-se necessário verificar a estacionariedade das séries. Aplicou-se os testes *Dickey-Fuller* Aumentado (ADF) e de *Phillips-Perron* (PP) (1988) com o objetivo de identificar a presença de raízes unitárias nas séries analisadas. Pode-se observar os resultados dos testes para Brasil e China na Tabela 1.

Tabela 1. Resultados dos testes de Raiz Unitária

	Brasil			China		
	Estatística Teste	Valor Crítico 5%	Valor Crítico 10%	Estatística Teste	Valor Crítico 5%	Valor Crítico 10%
ADF	-1.933	-2.924	-2.597	1.238	-2.924	-2.597
ADF	-5.928	-2.924	-2.597	-6.117	-2.924	-2.597
PP	-1.816	-2.924	-2.597	2.058	-2.924	-2.597

Fonte: Elaboração própria, dados da pesquisa. *Software STATA*.

Pelos testes ADF e PP obteve-se a indicação, de que ao nível de significância de 5% e 10%, a hipótese nula não pode ser rejeitada, ou seja, a partir desses resultados pode-se assumir que as variáveis têm raiz unitária quando analisadas em nível, porém quando diferenciadas, assume-se que a série é estacionária em primeira diferença.

Diversos trabalhos encontraram resultados semelhantes e dentro da amostra analisada, Kalaitzi e Cleeve (2018), Ali e Li (2017), Veríssimo (2016) e Araújo, Teixeira e Soares (2015) indicaram a existência de raiz unitária para alguma das variáveis estudadas, mas ao realizarem o teste *Dickey-Fuller* Aumentado em primeira diferença também verificaram que as séries tornaram-se estacionárias.

Procedendo-se à análise de cointegração, é possível analisar as relações entre as variáveis. O teste de cointegração de *Johansen* (1988), determina a classificação de e através do método de correção de erros, exa-

mina a velocidade dos coeficientes de ajuste e permite que seja verificada a relação de longo prazo entre as variáveis (Enders, 2014).

Tabela 2. Teste de Cointegração de Johansen

		Brasil			China		
Hipótese Nula	Hipótese Alternativa	λ trace	Valor Crítico 5%	Valor Crítico 1%	λ trace	Valor Crítico 5%	Valor Crítico 1%
$r = 0$	$r > 0$	150,9671	68,52	76,07	111,6180	68,52	76,07
$r \leq 1$	$r > 1$	54,5877	47,21	54,46	59,9410	47,21	54,46
$r \leq 2$	$r > 2$	27,9934	29,68	35,65	18,9484	29,68	35,65
$r \leq 3$	$r > 3$	12,6275	15,41	20,04	6,4484	15,41	20,04
$r \leq 4$	$r > 4$	2,8747	3,76	6,65	0,5684	3,76	6,65

Fonte: Elaboração própria, dados da pesquisa. *Software STATA*.

Como pode ser observado na Tabela 2, o teste do traço (trace) indicou a existência de vetores de cointegração, assinalando que a hipótese nula pode ser rejeitada em favor da hipótese alternativa. Os resultados indicaram que tanto para o caso do Brasil quanto da China tem-se dois vetores de cointegração, pois o valor calculado da estatística trace tanto em quanto em superaram os valores críticos ao nível de 5% e 1%, evidenciando que as séries possuem relação estável no longo prazo.

Na Tabela 3 observa-se os coeficientes (-0,7935822 e 0,0092991), que correspondem ao ajustamento que as variações no curto prazo sofrem para atingir o equilíbrio de longo prazo do Brasil e da China, respectivamente. Observando os resultados, é possível inferir que 79,36% das discrepâncias entre o *pib* brasileiro de longo prazo e o de curto prazo são corrigidos dentro do período de um ano e que a probabilidade de rejeição de H_0 no modelo em equilíbrio de curto prazo é 7,9 %. Enquanto 0,92% das discrepâncias entre o *pib* de longo prazo e o de curto prazo da China são corrigidos dentro do período de um ano, nesse caso, a probabilidade de rejeição de que o modelo está em equilíbrio no curto prazo é de 82,9%.

Tabela 3. Estimativas dos coeficientes de curto e longo prazos para o modelo VECM

Brasil					China				
Estimativa de Curto Prazo (λ)		Estimativa de longo Prazo (λ)			Estimativa de Curto Prazo (λ)		Estimativa de longo Prazo (λ)		
Variável	Coef.	Variável	Coef.	P-value	Variável	Coef.	Variável	Coef.	P-value
	-7935822		1	.		.0092991		1	.
	-6826842		-2292957	0.000		.1841651		-2.513.888	0.000
	.9593116		-1645906	0.001		-.0241169		1.536.497	0.000
	-.555998		-.4121762	0.000		-.0259665		-.4679457	0.445
	.0000286		-.9106856	0.000		-.0012988		1.225.941	0.000

*variável normalizada. Brasil - $P>|z|$ 0.079, China - $P>|z|$ 0.829 . Fonte: Elaboração própria, dados da pesquisa. *Software STATA*

Analisando os resultados, conclui-se para o Brasil que todas as variáveis apresentam valor positivo e são significativas no longo prazo. Para a China, vê-se somente que as variáveis exportações e formação bruta de capital têm efeito positivo, mas esta última não é significativa.

Para análise da relação de causalidade, foi realizado o teste de causalidade de Granger, como mencionado, de cujos resultados são apresentados na Tabela 4.

Tabela 4. Teste de Causalidade de Granger

	Brasil		China	
lexp não Granger - causa lpib	5,1176	0,077	3,7798	0,151
lpib não Granger - causa lexp	11,06	0,004	7,4415	0,024
limp não Granger - causa lpib	8,6849	0,013	6,5692	0,037
lpib não Granger - causa limp	0,76561	0,682	3,5553	0,169
lfbk não Granger - causa lpib	1,293	0,524	12,233	0,002
lpib não Granger - causa lfbk	0,25656	0,880	1,8355	0,399
lpop não Granger - causa lpib	61,307	0,000	0,69758	0,706
lpib não Granger - causa lpop	6,1641	0,046	0,95295	0,621

Fonte: Elaboração própria, dados da pesquisa. *Software STATA*.

No teste de causalidade de Granger, a hipótese nula é de não causalidade, de forma que os resultados da Tabela 4 sugerem que existe uma relação de causalidade unidirecional, indicando que as importações brasileiras causam *pib*, mas que o contrário não acontece. Em relação as exportações brasileiras, o teste sugere que não há causalidade, de modo que a hipótese nula de não causalidade de Granger não pode ser rejeitada. E para formação bruta do capital observa-se uma relação de causalidade bidirecional. Já população não tem relação de causalidade com o *pib* e vice-versa.

Para a China, observou-se o sentido de causalidade unidirecional do *pib* para exportações, o que é indicado pela teoria *Growth-led-export* (GLE) que aponta que as exportações são impulsionadas pelo crescimento e assume que a direção da causalidade vai do *pib* à eficiência das exportações. Em relação a formação bruta do capital e importações, observou-se que existe uma relação de causalidade unidirecional dessas variáveis para o *pib*, ao passo que, para a variável população, os resultados sugerem relação de causalidade bidirecional.

Os resultados encontrados rejeitam a hipótese *Export-led-growth* tanto para o Brasil quanto para a China para o período de 1960 a 2018 e corroboram com outros estudos que indicam que a hipótese do crescimento liderado pelas exportações não é válida para esses países, como apresentado em alguns dos trabalhos listados no Quadro 1.

Em contraste com os resultados obtidos, existem trabalhos que indicam a validade da hipótese ELG, dentre eles, Fochezatto, Koshiyama e Alencastro (2010) apontaram que as exportações brasileiras teriam relação causal positiva com o *pib*, de modo que os resultados seriam consistentes com a hipótese *Export-led-growth* (ELG).

Além da relação direta entre exportações e *pib*, alguns estudos apontaram a relação de causalidade bidirecional entre esta variável e exportações para o Brasil. Nesse contexto, Xu (1996) analisou a existência de causalidade de Granger para uma amostra de 32 países, entre eles o Brasil, e assinalou relação de bicausalidade entre as exportações e a variável de crescimento.

Campos (2009), em uma análise para o período de 1975 a 2008, também encontrou relação de bicausalidade entre exportações e crescimento econômico. Essa relação também é apontada por Araújo, Teixeira e Soares (2015), que concluíram que no curto prazo existiria relação de bicausalidade entre as exportações brasileiras e *pib*, e mesmo não conseguindo garantir a causalidade de longo prazo, observaram que um aumento exógeno nas exportações poderia dar origem a um ciclo virtuoso de crescimento.

No caso da China, os estudos analisados aceitam a hipótese do crescimento liderado pelas exportações, a exemplo de Kwan e Kwok (1995), que analisaram dados de 1952 a 1985, no período no qual as reformas econômicas estavam em suas primeiras etapas em busca da abertura econômica do país. Com base nos resultados, os autores indicaram a validade da hipótese de crescimento liderado pelas exportações, o que diverge do resultado apresentado por este estudo.

Herrerias e Orts (2010) buscaram compreender se o expressivo crescimento econômico do país nas últimas décadas poderia ser atribuído ao processo de abertura da economia e encontraram que a produtividade e a produção do trabalho, poderiam ser explicadas principalmente por um efeito de crescimento liderado pelas exportações, ainda destacaram que tanto o efeito de crescimento liderado pela exportação quanto o efeito do crescimento liderado pelo investimento seriam relevantes para a economia chinesa.

Corroborando com os resultados encontrados na literatura analisada, Ali e Li (2017) constataram que o crescimento da economia é liderado pelas exportações e pelas importações e apontaram que a hipótese ELG é válida no curto prazo. Dessa forma, observou-se que, para a China, a literatura analisada, corrobora, em partes, com os resultados encontrados, dado que no estudo de Ali e Li (2017) as importações são apontadas como uma das variáveis que causam crescimento da economia do país.

Ao passo que, para o caso do Brasil, os resultados apresentados na literatura mostram a existência de divergências em relação a validade e a direção da causalidade entre abertura comercial e crescimento econômico. No entanto, a rejeição da hipótese ELG, sugerida por este estudo, abre espaço para questionamentos quanto a pauta de exportações limitada basicamente a *commodities*, como mencionado, e a necessidade de políticas que estimulem o crescimento a longo prazo, para que assim seja dada a devida importância às exportações brasileiras, que já contribuem para o avanço do crescimento econômico, mas que, sendo expandidas e diversificadas, possuem potencial para gerar externalidades positivas para o país.

Considerações Finais

Quando se analisam as exportações, tanto no caso do Brasil quanto da China, em proporções distintas, a liberalização econômica atuou como incentivo para que houvesse maior abertura comercial. Dessa forma, as diversas políticas voltadas para a liberalização comercial do Brasil impactaram no perfil das exportações do país, resultando em exportações pautadas principalmente em produtos intensivos em recursos naturais.

Em contrapartida, as reformas realizadas na China incentivaram as exportações de produtos industrializados, com maior valor agregado,

que resultou, dentre outros tantos fatores, na atual posição de destaque do país como maior economia exportadora do mundo. Nesse sentido, o fato de que os três principais produtos exportados pelo Brasil para China sejam bens primários não deve passar despercebido, uma vez que a demanda por recursos naturais da China justifica o aumento das exportações brasileiras de *commodities*, mas limita a pauta exportadora do país a pouquíssimos produtos.

Em um horizonte no qual a expansão das importações resulta em crescimento econômico, é importante pontuar fatores que podem ser desencadeados pelo aumento das importações, como o aumento da produtividade, investimento em pesquisa e desenvolvimento e capacidade de adaptação dos setores produtivos. Espera-se que com maior nível de concorrência, novos processos produtivos sejam pensados visando melhorias na produção, o que pode ser benéfico para economia, gerando externalidades positivas, que possam refletir mais desenvolvimento econômico.

Todavia, a temática das importações precisa ser analisada com muita prudência, pois impactos negativos para indústria local podem surgir quando esta não consegue adaptar-se e competir com a grande capacidade de barganha dos produtos importados. Dessa forma, faz-se necessário que políticas econômicas deem respaldo às atividades voltadas para o crescimento econômico e que também promovam o desenvolvimento da economia.

Deste modo, este estudo atendeu o objetivo proposto, que foi o de investigar se comércio internacional teria algum efeito determinante sobre o crescimento econômico do Brasil e da China, para os anos de 1960 a 2018. Especificamente, constatou-se que o crescimento econômico dos dois países está relacionado com as importações e ainda que a formação bruta do capital contribuiu positivamente para o crescimento econômico de ambos os países.

Por fim, coloca-se como limitação do trabalho a ausência de *dummies* comportamentais para a política macroeconômica desses países, tipo a desvalorização cambial ocorrida tantas vezes no Brasil. Contudo, como se trata de um trabalho comparativo (Brasil-China), optou-se por utilizar exatamente as mesmas variáveis para ambos os estudos, ainda que se admita ter perdido em precisão econômica.

Referências

- ALI, G.; LI, Z. Exports-led growth or growth-led exports in the case of China and Pakistan: An empirical investigation from the ARDL and Granger causality approach. **International Trade Journal**. v.32, n.3, 293–314, 2017.
- ARAÚJO, R. A.; TEIXEIRA, J. R.; SOARES, C. Export-led growth vs growth-led exports: what matters for the Brazilian growth experience after trade liberalization? **Review of Keynesian Economics**. v.3, n.1, p. 8-128, jan. 2015.
- AWOKUSE, T. O. Is the export-led growth hypothesis valid for Canada? **Canadian Journal of Economics**. v.36, n.1, 126-136, 2003.
- BALASSA, B. Exports and economic growth: further evidence. **Journal of Development Economics**. v.5, n.2, 181–189, 1978.
- BRASIL/MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS (BRASIL/MDIC). **Ministério da Indústria e Comércio**. Disponível em: www.mdic.gov.br. Acesso em: 13 jan. 2020.
- BALDWIN, R. Trade and industrialization after globalization's second unbundling: How building and joining a supply chain are different and why it matters. NBER Chapters. In: **Globali-**

zation in an Age of Crisis: Multilateral Economic Cooperation in the Twenty-First Century. p. 165-212, National Bureau of Economic Research, Inc, 2013.

BUENO, R. L.S. *Econometria de séries temporais.* **Cengage Learning.** 2ª edição, 360p, 2011.

BROOKS, C. **Introductory Econometrics for Finance.** Cambridge: Cambridge University Press. 2014.

CAMPOS, F. M. Exportações, crescimento econômico e causalidade: evidências empíricas para o Brasil (1975:1-2008:2). In: VII Encontro nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, SÃO PAULO. **VII ENABER.** 2009.

CARTERMOL, F. **O BNDES e o apoio as exportações.** O BNDES em um Brasil em transição. Rio de Janeiro: BNDES, 2010. 460 p.

CHOW, P. C. Y. Causality between export growth and industrial development: empirical evidence for the NICs. **Journal of Development Economics.** v.26, n. 1, p. 55-63, jun. 1987.

DUTT, S. D.; GHOSH, D. An empirical investigation of the export growth-economic growth relationship. **Applied Economics Letters.** v. 1, n. 3, 44-48, 1993.

EE C.Y. Export-led Growth Hypothesis: Empirical Evidence from Selected Sub-saharan African Countries. **Procedia Economics and Finance.** v.35, 232-240, 2016.

ENDERS, W. **Applied econometric time series.** University of Alabama - Fourth Edition, New York: Wiley. 2014.

FEDER, G. On exports and economic growth. **Journal of Development Economics.** New York, v.12, n. 1-2, p. 59-73, 1982.

FOCHEZATTO, A.; KOSHIYAMA, D.; ALENCASTRO, D. Testando relações de causalidade entre comércio externo e crescimento econômico em países da América Latina: evidências de dados em painel e séries temporais. **Revista Economia.** v. 11, n. 3, p. 597-629, 2010.

HENRIQUES, I.; SADORSKY, P. Export-led growth or growth-driven exports? The Canadian case. **Canadian Journal of Economics.** v. 29, n. 3, p. 540-555, ago. 1996.

HERRERIAS, M. J e ORTS, V. Is the Export-led Growth Hypothesis Enough to Account for China's Growth? **China & World Economy.** v.18, n.4, 34-51, 2010.

JOHANSEN, S. Statistical analysis of cointegrating vectors. **Journal of Economic Dynamics and Control.** v.12, n.2, p. 231-254, 1988.

JORDAAN, A. C.; EITA, J. H. Export and Economic Growth in Namibia: A Granger Causality Analysis. **South African Journal of Economics.** v. 75, n. 3, p. 540-547, set. 2007.

JUNG W.S.; MARSHALL P.J. Exports, growth and causality in developing countries. **Journal of Development Economics.** v.18, n.1, 1-12, 1985.

KALAITZI, A.S., CLEEVE, E. Export-led growth in the UAE: multivariate causality between primary exports, manufactured exports and economic growth. **Eurasian Business and Economics Society.** v. 8, n. 3, p. 341-365, set. 2018.

KWAN, A. C. C.; KWOK, B. Exogeneity and the export-led growth hypothesis: The case of China. **Southern Economic Journal.** v.61, n.4, 1158-1166, 1995.

MARIN, D. Is the Export-Led Growth Hypothesis Valid for Industrialized Countries? **The Review of Economics and Statistics.** v.74, n.4, p. 678-688, 1992.

PHILLIPS, P. C. B., & PERRON, P. Testing for a unit root in time series regression. **Biometrika.** v.75, n.2, 335-346, 1988.

REZA, et al. Trade (exports) as an opportunity for Bangladesh: A VECM analysis. **The International Trade Journal.** v. 33, n. 1, p. 95-110, jan. 2018.

TANG, C. F.; LAI, Y.W. The stability of export-led-growth hypothesis: evidence from Ásia's four little dragons. **MPRA paper.** n.27962, University Library of Munich, Germany, 2011.

THORNTON, J. Cointegration, causality and export-led growth in Mexico, 1895-1992. **Economics Letters.** v.50, n.3, 413-416, mar. 1996.

UNITED NATIONS. **UN Comtrade.** Disponível em: www.comtrade.un.org/. Acesso em: 20 jan. 2020.

VERÍSSIMO, M. P. Perfil exportador e Crescimento Econômico dos estados da região sudeste brasileira. **Revista de Economia do Nordeste.** v.47, n.1, 65-80, 2016.

XU, Z. On the Causality between Export Growth and GDP Growth: An Empirical Reinvestigation. **Review of International Economics.** v.2, n.4, 172-184, 1996.

WORLD BANK DATA. **World Development Indicators.** 2020. Washington, DC. Disponível em: <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>. Acesso em: 10 fev. 2020.

Migração de retorno da Venezuela para a Europa: de volta às raízes?

*Return migration from Venezuela to Europe:
Back to the Roots?*



*Migración de retorno de Venezuela a Europa:
¿Regreso a las raíces?*

Mónika Szente-Varga¹
Amadea Bata-Balog²

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2021v9.n3.p75

Recebido em: 19 de setembro de 2020
Aceito em: 21 de novembro de 2020

1. Historian (PhD in 2005, University of Szeged; Habilitation in 2014, University of Szeged). Associate Professor at Ludovika - University of Public Service in Budapest, Hungary. Email: szezamoni@gmail.com.

2. PhD Student at Ludovika - University of Public Service, Doctoral School of Public Administration Sciences. Senior Researcher at Mathias Corvinus Collegium (MCC). Email: bata-balog.amadea@uni-nke.hu.

RESUMO

O êxodo da Venezuela aumentou de intensidade até a pandemia de Covid-19. As chegadas à Europa foram significativamente inferiores às da América Latina, mas também cresceram e mostraram uma mudança na composição, incluindo uma percentagem decrescente de pessoas de origem europeia. Este estudo investiga a migração da Venezuela para a Espanha, Itália e Hungria no século 21. Ele começa com uma estrutura teórica detalhada e, em seguida, examina fluxos de migração específicos. A análise cobre as principais características desses movimentos migratórios, incluindo antecedentes, motivos e motivações, tamanho, distribuição geográfica e indicadores relacionados à integração. Métodos mistos são usados, qualitativos e quantitativos. Os resultados mostram que a atual emigração da Venezuela para a Espanha, Itália e Hungria pode ser considerada como migração de retorno, pois os fluxos originais existiram nos séculos 19 e 20, e os atuais contrafluxos não só incorporam os descendentes de imigrantes, mas também baseiam-se nos sistemas e redes migratórias existentes entre esses países.

Palabras chave: Migração internacional; Venezuela; Espanha; Itália; Hungria

ABSTRACT

The exodus from Venezuela increased in intensity until the Covid-19 pandemic. Arrivals in Europe were significantly lower than in Latin America, but also grew and displayed a shift in composition, including a decreasing percentage of people with European origins. This study investigates migration from Venezuela to Spain, Italy, and Hungary, in the 21st century. It begins with a detailed theoretical framework and then examines the particular migratory flows. The analysis covers the major features of these migration moves, including antecedents, reasons and motivations, size, geographical distribution, and indicators related to integration. Mixed methods are used, both qualitative and quantitative. Findings show that current emigration from Venezuela to Spain, Italy, and Hungary can be considered

as return migration because original flows existed in the 19th and 20th centuries, and current counterflows not only incorporate descendants of immigrants, but are also based on the existing migratory systems and networks between these countries.

Keywords: International migration; Venezuela; Spain; Italy; Hungary

RESUMEN

El éxodo de Venezuela aumentó en intensidad hasta la pandemia de Covid-19. Las llegadas a Europa fueron significativamente más bajas que en América Latina, pero también crecieron y mostraron un cambio en la composición, incluido un porcentaje decreciente de personas de origen europeo. Este estudio investiga la migración de Venezuela a España, Italia y Hungría, en el siglo XXI. Comienza con un marco teórico detallado y luego examina los flujos migratorios particulares. El análisis cubre las principales características de estos movimientos migratorios, incluidos antecedentes, razones y motivaciones, tamaño, distribución geográfica e indicadores relacionados con la integración. Se utilizan métodos mixtos, tanto cualitativos como cuantitativos. Los resultados muestran que la emigración actual de Venezuela a España, Italia y Hungría puede considerarse como migración de retorno, porque los flujos originales existieron en los siglos XIX y XX, y los contraflujos actuales no solo incorporan a los descendientes de inmigrantes, sino que también se basan en los sistemas y redes migratorias existentes entre estos países.

Palabras clave: Migración internacional; Venezuela; España; Italia; Hungría

Initial considerations

In our contemporary world, globalization, global warming, political, and economic circumstances, as well as advances in transportation and communication fuel international mobility, making its pattern more complex in nature and geographically more diverse. According to the volume and composition of the migrant outflows, three basic migratory phenomena dominate movements in Latin America today: “north-south intracontinental migration to the United States and Canada; interregional migration [...]; and transoceanic migration to Europe, Japan, and Australia” (DURAND; MASSEY, 2010, p. 20). This study will focus on the latter, investigating migration flows from Venezuela to three particular European countries: Spain, Italy and Hungary.

The ongoing socioeconomic crisis, repression of political dissent and growing violence in Venezuela has triggered “the largest external displacement crisis in Latin America’s recent history” (IOM, 2020): approximately 4.5 million people have left by October 2019 (R4V, 2020), more than 10% of the population. Nearly 80% of migrants and refugees are in Latin America and the Caribbean (UNHCR-IOM, 2019), and a much smaller portion headed for Europe. Therefore, due to relatively low numbers, less scholarly attention has been paid to overseas migratory moves. Yet, it is important investigating Venezuelan migration to the old continent, on the one hand, because numbers have been on the rise, and, on the other hand, for the reason of its special context.

Countries were selected for the analysis on the basis of historical ties – that is, the existence of previous migratory experience and of a diaspora in Venezuela – and representativeness with respect to the presence of Ve-

nezelans in Europe. Among the immigrants who settled in Venezuela in the 19th and 20th centuries there were Spaniards, Italians and Hungarians and all three countries have diaspora groups, though of different size, in this South American country. As for the current emigration and exodus from Venezuela, Spain is the home of the biggest Venezuelan diaspora in Europe, whereas Italy follows in second place (CARA LABRADOR, 2019). Hungary might be negligible concerning sheer numbers, but its unique and unknown features can complement the general trends and characteristics derived from the previous two cases.

The hypothesis is that 21st-century emigration from Venezuela to Spain, Italy, and Hungary can be considered as return migration because original flows existed from Europe to South America in previous centuries, and current counterflows not only incorporate descendants of immigrants, but also have been based on the existing migratory systems and networks between these countries. It has to be noted though that the composition of this migration move is mixed and has been changing over the years in a way that returnees tend to form decreasing percentages.

This essay begins with a theoretical framework and seeks to provide a comprehensive summary of the existing approaches concerning the concept and the truly complex phenomenon of return migration. Then, it goes on to examine the migratory flows Spain-Venezuela-Spain, Italy-Venezuela-Italy and Hungary-Venezuela-Hungary. The analysis covers the reasons and size of the primary move as well as the motives of ‘return’, the shifts in the volume and composition of current migratory flows, the geographical distribution of the arrivals and the indicators related to integration. The research is based on qualitative analysis of press articles and quantitative evaluation of statistical data provided by national statistical offices, and international organizations, such as The World Bank.

Definitions and Typologies of Return Migration.....

Return migration has been the subject of various interpretations since the 1960s, though admittedly it was under inquiry with less attention than initial migration, due to its scarce measurability and comparability (CASSARINO, 2004, p. 253; KOSER, 2000), and because it is less voluminous than emigration or immigration. When it comes to an analysis in the context of return migration, multiple profound questions arise – alongside seemingly ‘simple’ ones on who returns, when, and why – which can only be explained with an interdisciplinary and multi-dimensional theoretical and methodological approach. Migratory movements fitting under the generic denomination of return migration are of a very varied nature. Hence, there is a conceptual vagueness with which the many existing synonyms are used in this regard. Synonyms for the term return migration include reflux migration, return flow, homeward migration, counter-current, second-time migration, repatriation or ‘retromigration’.

The term *return voluntary migration* is generally used when “migrants return to their country of origin, by their own will, after a significant period of time abroad” (DUSTMANN; WEISS, 2007, p. 238). When people move to a second destination, it is called *transit migration*. Often used as

a synonym of return migration, but according to Bovenkerk (1974), *remigration* or *re-immigration* is when one migrates back to the same destination after a period of return to his/her origin country. *New emigration* is actually moving from the destination country to a new destination after returning from the origin country. It mostly occurs when one cannot find his/her calculations. Finally, it is *circular migration* when round-trip movements between two places include more than one return. It takes place mostly in the framework of labour migration systems. All the migration types established by Bovenkerk – except in the case of transit migration – comprise at least one return movement, reflecting to the fact that return migration is usually part of a more complex migration history and that return does not necessarily imply the endpoint of the migration story.

As of the aim of the study, the concept of return migration will be in the focus, which can be further elaborated. The decision of moving – just as for emigration as well as for return migration – can be made by *choice* or it can be *forced* (deportation, expulsion). However, regarding the typologies, what must be taken into account is how much they are related to the migration motives, the causes of leave and return, intentions, and success of the migration. According to Gmelch (1980, p. 137-138), two dimensions are concerned: *the length of time* migrants intend to remain abroad and their *reason(s) for returning*. In both purposes, differentiation is made with respect to the migrants' intentions – both the initial immigration and later on the emigration plans – whether they dedicated their moves to be *temporary* or *permanent*. Intentions suggest outcomes for returnees in correspondence with the achievement of their objectives as a reason of migration, ergo those who intend temporary settlement are more likely to return as soon as their goals are fulfilled. Correspondingly, permanent thinkers can have two ends to return: forcing factors pulled them home although they were meant to stay with successful circumstances or, on the account of failing to accomplish their goals, they choose to go back.

Some would argue that there is hardly a specific definition of the returnee, but multiple conceptualizations exist based on a *successful* or *unsuccessful* return (TOVAR; VICTORIA, 2013) that is assessed by the socio-economic integration of the migrants as well as their contribution to development – often verifiable long after their return. According to this approach, returned emigrants are referred to as “successes” or “failures” (BOVENKERK, 1974; WIEST, 1978). In order to explain whether return is a consequence of a positive or a negative selection process, Cerase (1974) developed four types of migration taking into account accomplishment or lack of accomplishment: (1) *return of failure*: unsuccessful migration experience with failed integration into the host society (this being the reason to return); (2) *return of conservatism*: when the migration motive was to secure an income to be consumed at home (typically successful); (3) *return of retirement*: when moving to the homeland after working years; (4) *return of innovation*: when after return the social and financial capital gained abroad is invested in the home country – its success depends on the follow-up.

Regarding the approach of this study, another typology must be highlighted, which is developed in the time perspective of emigration: *intergenerational migration* or ‘*roots migration*’. Members of the second – less re-

gularly third – generation have significant potentials to return to the place where their parents are from (WESSENDORF, 2007, p. 1083). Important triggers in their decision are the inclination or the relation to those who intend to perpetuate the national heritage and identity (family, friends or a bigger diaspora community). The likeliness of return is often higher for those who participate in ethnic organizations and social networks, consume ethnic media, and regularly travel to their parents' homeland.

Motives to Return and Theories at Glance

Traditional interpretations of migration perceive migration as a one-time movement (CASSARINO, 2004; ILLÉS; KINCSES, 2009), meanwhile, it emerges as a recurring event in the concept of return migration. Numerous theories exist on migration, but there is not one general theory that would alone explain such a complex-natured phenomenon as international migration (MASSEY et al., 1993, p. 432; ARANGO, 2000, p. 283), nor return migration (CONTANT; MASSEY, 2002; GMELCH, 1980). Nonetheless, depending on the exact research question, most of the migration theories that were originally created to throw light upon initial migration processes are applicable in explaining and classifying return flows and their outcomes, of course with the necessary adaptation to the logic of return migration. Often, they offer different hypotheses, which corroborate the idea that they should rather be treated as complementary. As in the general case of migration, the task of most of the studies on the phenomenon of returning has been to carry information on the various factors or social attributes that intervene in the process of returning to the native land, showing the empirical regularities or uniformities that are observed around the aforementioned return (CASTILLO, 1997, p. 33). In order to do so, studies (eg.: HARE, 1999; CONTANT; MASSEY, 2002; DE BREE; DAVIDS; HAAS, 2010) often refer to general theories of voluntary migration such as neoclassical economics, push and pull theory, the new economics of labour migration, structuralism, transnationalism and social network theory among others.

The earliest consideration in explaining population movements – size and direction – was Ravenstein's *migration laws* (1885), which are applicable to return migration flows as well. Return migration can be understood in the context of each significant migration flow – with a time phase shift – creating a counterflow with a smaller magnitude than the initial outflow. The further developed assumption by Lee (1966) introduced the *push and pull factors* that regulate migration decision and direction. The decision to return is often driven by a set of influencing negative, so-called “push” factors in the host country – such as in the case of less voluntary migration from Venezuela –, and “pull” factors indicating the attraction or positive attributes of the motherland –, which indeed more commonly have a bearing on return migration decision (GMELCH, 1980, p. 140). Intervening obstacles and personal factors might be also inherent in the decision and motivation.

As far as the *neoclassical approach* is concerned, international migration is caused by wage differentials between countries and markets, as

well as by higher expected earnings in the host countries (TODARO, 1969, p. 140). Along these lines, emigration intension is permanent to raise and maximise wages in the place of destination, thus untimely return “is considered a ‘failure’ caused by miscalculation” (TEZCAN, 2019, p. 3). Those with failed migration experience do not have considerable assets acquired abroad, so they will not invest in their country after their homecoming.

The *new economics of labour migration* (NELM) – unlike neoclassical theory – offers the idea that emigration and return migration decision is determined in the household, not being made at the individual level (STARK, 1991). Migrants are preoccupied to minimise their risks and certainly aspire to achieve their goals and earn sufficient assets and knowledge (STARK; BLOOM, 1985). In case integration is unsuccessful, the projected return is then periodically postponed. Thus, return is viewed as a “calculated strategy”. In connection with the NELM perspective, one can refer to remittances, which – other than their development potential – are constituents of a strategy set out to diversify the household resources inasmuch as to minimise risks (CONSTANT; MASSEY, 2002). Return then is foreseen to be a successful migration experience. Even though these theories are laid in the success-failure paradigm, the following thesis will show that they cannot fully explain the return migration phenomenon.

The *structural approach* to return migration introduces a new understanding by the realization that the return is very much related to social and institutional factors. Structural thinkers of return migration focus on the cruciality of the return decision and the reintegration of the migrants that are based on the financial and economic resources brought back to origin countries. As the original theory corresponds to the global imbalance of capital distribution and development, so does the return logics. Migration decision is presented in a more deterministic form, inasmuch as movements are outcomes of a broader structural process. However, again when it comes to the development nexus, a substantial relationship is concerned with the links between the returnee’s expectations and the conditions at the home country, in particular the social and economic context (CASSARINO, 2004, p. 257). (Perceived) positive change at home can contribute to return decisions, whereas the lack of change or negative alterations in comparison with the situation at the time of emigration may deter people from going back (CONDON; OGDEN, 1996, p. 45).

Attention has been paid to the *transnational aspects* of international (re)migration experiences and practices in order to explain persisting migratory and return flows. Transnationalism attaches importance to the connections that migrants establish between countries; exchanges and interactions across borders that can create powerful social and economic ties between migrants’ host and origin countries. Return is apparently not the endpoint of the migration cycle, so transnational migrants are perceived as part and parcel of a circular system, benefiting from the economic and political situation both in the country of origin and destination (PORTES, 1997). Therefore, resilient bonds with the previous and successful integration in the latter are not substitutes or opposites, but could complement each other (VAN HOUTE et al., 2015, p. 692). “Migrants have become increasingly important, not only as a source of remittances, invest-

ments, and political contributions, but also as potential “ambassadors” or lobbyists in defence of national interests abroad” (NYBERG-SORENSEN et al., 2002, p. 18). Returnees with their new transnational identities can have a significant impact on their motherland, in a way that it can cause remarkable transformation in the local economy, politics, and culture.

Coupled with migration systems and the analysis of migration as a social process, it is *social network theory* that – similarly to transnationalism – explains return as an outcome of strong social and cultural ties and suggests that, in the long run, these networks will keep migration and remigration between the sending and the receiving country in place (TILLY, 2007; BOYLE, 2009). Return affects and is affected by social structures that increase the availability of resources and information. In the developmental context, this social capital of returnees – that is inherent in the structure of people’s relationships (PORTES, 1998) – facilitates their effective initiatives.

Overall, despite their sometimes contrasting interpretations, the above mentioned theories make it clear that there are numerous reasons for people moving abroad and returning home, and they can be explained in very different ways. Nonetheless, these theoretical schemes do not represent a theoretical body proper, capable of systematically, coherently, and globally explaining such a collective phenomenon as return migration (SINATTI, 2014, p. 12-13).

Consequences and Outcomes of Return Migration

Return migration has considerable impact both on countries of origin, transit, and destination, as well as on the migrants themselves, transforming demography, impacting development, trade, and international relations, and sometimes putting a burden on health, security, and human rights too (JEFFERY; MURRISON, 2011). It would be a rather impossible venture to elaborate on each ground, and as it is not in the scope of the study, primarily the migration-development nexus, coupled with integration instances will be inspected concerning return migration.

The “successes” or “failures” question on the positive or negative selection process with regard to return migration is a fundamental issue when analysing the effects of counterflows on the sending societies. In case the return is the result of the migrants’ socio-economic failure in the host country, their impacts on the origin country are expected to be less constructive, while if the migrants’ experience is positive, returning with new skills, capital, and plans for investment, they are more likely to take part in the development of their nation.

Another approach though, according to Cassarino (2004, p. 271) is that in order “to strengthen the link between return migration and development at home, return should not simply be viewed as a voluntary act on the part of the migrant but, above all, as a proof of readiness”. In this sense, return pertains to a process of resource mobilisation (both material and intangible capital, skills and knowledge), and not only willingness, but actual preparation. Respecting all this, one can examine the impact of returnees on the motherland in terms of development.

Nevertheless, exploring the variation of return migration outcomes, the impact of human capital is regularly under inquiry. The degree to which returnees can successfully integrate and / or appear as actors of change depends on the aforementioned migration experience, preparedness, and the applicability of the specific skills, knowledge, social, and financial capital that the emigrated returnee acquired abroad. Evidence shows growth and innovation trajectories with regard to the returnees' human capital investment are determined by structural factors, local power relations, traditions as well as values in home countries (GLORIUS, 2013; CASSARINO, 2004).

In relation to human capital and scientific and technological resources, the phenomenon of 'brain return' in the context of 'brain drain – brain gain' discourse arises as a developmental factor especially for less developed countries of origin. The emigration of highly skilled labor usually impacts sending countries negatively. However, the return of these formerly emigrated individuals – with knowledge, skills, and social networks, i.e. relatives-acquaintances' interpersonal or organized-institutional ties (POROS, 2011) – may reverse the brain drain into significant brain gain for the origin country (MAYR; PERI, 2008). This is why initiatives and policies in support of return migration are decisive in the long run.

Remittances are considered to be a positive consequence of migration, which might balance up to a certain extent the negative effects of emigration and brain drain. They serve various purposes: provide financial help to family members at home and also "prepare the return of donors themselves by maintaining and reinforcing their economic and social capital in their origin countries" (ALBERTINI et al., 2019, p. 1700). According to remittance behaviour (GRIECO, 2004, p. 243-252), the level of remittances sent by migrants peak soon after arrival and although it continues to decline through time, remittances and the probability to return correlate.

Last, but not least, it is the reception and integration of return migrants that can pose serious challenges to transit and origin countries. Reintegration into the home country is influenced by a number of factors, including the returnee's gender, status, work, previous contact with the return country, personal migration experience, language, and reintegration programs. Social and cultural reintegration and economic incorporation of returnees are considered as key to migrants' economic and social success in home countries (POROS, 2011).

There is also a correlation between the preparedness for return and the mobilization of resources in terms of the reintegration successes (CASSARINO, 2004) and those who are integrated successfully are often well-placed to contribute to the development of their countries of origin. Integration successes, in fact, can be evaluated only after a substantial time spent in the home country after return. Education, health, housing and the labour market are domains that have been consistently identified as critical at the local level to ensure the possibility of integration. However, this is not, incidentally, to say that other domains or contexts are not essential to be considered. Factors that might hinder or promote integration can be the existence of a sizeable co-ethnic community and the number and composition of those who arrive, contact with the country

of origin, language, and integration programs – these will be considered in the analysis. It is governmental policies that can foster the institutional and legal framework of reintegration by lifting migration boundaries and assisting migrants in accessing employment and public services. All the same, if counter-currents are poorly governed, it can also negatively impact on development.

Having a clearer grasp of the manifold phenomenon of return migration, this review goes on to the case-study investigating the particular migratory flows originating from Venezuela to Spain, Italy, and Hungary with a special focus on returns.

Venezuelan Migration

Venezuela can be characterized as a country of sporadic immigration in the 19th century, an immigration destiny for most of the 20th century and a country of massive emigration in the 21st century, in the context of international migration (GARCÍA ARIAS; RESTREPO PIÑEDA, 2019, p. 72-74; PÁEZ; PHÉLAN, 2018, p. 323). In order to have a better understanding of migratory flows, it is convenient to use a more specific periodization.

Table 1. Periodization of Immigration to Venezuela

According to Susan Berglund		According to Tomás Páez and Mauricio Phelan	
1810-1900	Experimental Stage of Immigration	1824-1936	Frustrated Immigration
1900-1945	Foreigners as Trouble-makers	1936-1945	The Transition
1945-1961	Postwar Immigration	1945-1958	Open Doors
1961-1992	Immigration and Democratic Governments	1958-1970	The Beginning of Democracy
		1970-1983	Crude Oil Boom

Source: BERGLUND, 1994, p. 173-209; PÁEZ; PHÉLAN, 2018, p. 319-355.

The cited investigations coincide in that the first period of immigration embraces the era from the independence until the end of the Second World War, and divide this early era into two, considering either the Venezuelan economic crisis of the turn of the century and the subsequent European military intervention in 1902 or the beginning of the Spanish Civil War in 1936 as the dividing line. Both investigations treat the years between 1945 and the beginning of the democratic political period (1958 and 1961 respectively) as a separate period, characterized by a major inflow of European immigrants. Immigration did continue in the years afterwards, but its origins gradually shifted from Europe to South America. People fleeing from insecurity in neighbouring Colombia as well as from dictatorship in the Southern Cone started to form the bulk of new arrivals (OSORIO ÁLVAREZ, 2014, p. 323).

The last quarter of the 20th century can be considered as a period of transition with respect to migration trends characterizing Venezuela; there was a shift in the dominating direction, from immigration to emi-

gration. The background factors were both international and internal. Following the end of dictatorships in Spain and Portugal in the middle of the 1970s, a peaceful democratic transition took place in both countries and they succeeded in joining the European Communities in 1986. These changes decreased outflows from the Iberian Peninsula and greatly contributed to converting it into a destination of migrants, both for returnees and newcomers (MOLNÁR; SZENTE-VARGA, 2020, p. 80-81).

The general economic crisis in Latin America of the beginning of the 1980s played an important role in discrediting and bringing down governments, but while these were military dictatorships in Brazil and Argentina and, thus, the path was opened to civilian rule and a transition to democratic political life, the crisis in Venezuela affected negatively the democratic political system, to be further shaken by the social costs of the introduction of neoliberal reforms at the end of the decade (SKIDMORE; SMITH; GREEN, 2010, p. 234-235). All this resulted in less emigration from South American countries towards Venezuela and the return of various people, in particular, political exiles to their homelands. Venezuelans themselves started to look for opportunities abroad. This combined outward flow, which at the beginning was rather modest, turned into a major exodus in the 21st century with the further deterioration of the internal conditions in Venezuela itself (GOULART; TEIXEIRA DELGADO, 2017, p. 101-108; HEGEDŰS, 2019, p. 163-170).

The major receiving countries are in South America, but movement towards Europe, though much smaller in volume, has also been rising until the outbreak of the Covid-19 pandemic. In the following, migratory flows from Venezuela to Spain, Italy, and Hungary are examined together with their respective antecedents. The first two are the principal destination countries on the old continent, whereas the latter does not outstand for its size but due to its unknown nature.

Spain.....

Spaniards have migrated to Venezuela since the very formation of the country. Approximately 20,000 settled in agricultural colonies in the 19th century, followed by Spanish republicans, arriving at the end of the 1930s, first half of the 1940s. After the Second World War, Venezuela became the major destination of Spaniards in the Americas, and the decade which experienced the major inflows was the 1950s (CASTRO TRUJILLO, 2019, p. 392). The direction of the migration began to alter after the death of Franco in 1975, which marked the beginning of a counterflow of returnees. The major destinations in Spain were the places of origin: the Canary Islands and Galicia. By the end of the 20th century, 46,388 people were registered in Spain, who had been born in Venezuela. 82% had Spanish nationality and only the rest carried other, for example Venezuelan passports (Table 2). These data correspond to 1998, the year of the electoral victory of Hugo Chávez, and the starting point of this analysis.

In order to examine Venezuelan migration to Spain, it would be convenient to use statistics from both sides of the Atlantic. However, it seems that the Venezuelan government is reluctant to disclose data of

the people who leave, therefore Spanish sources will be used, mainly the *Padrón Municipal*, drawn up with an annual frequency since 1996 by the Spanish municipalities. The data is processed and published by the National Institute of Statistics (*Instituto Nacional de Estadística*, INE). Anybody can register in the *padrón* with valid identification and residence. No work permit is needed, which allows both regular and irregular migrants to register. Being in the *padrón* has important benefits that can raise the standard of living of the immigrants: accession to public health care and education. Therefore, irregular migrants are likely to feature, too, making the registry rather accurate and reliable.

Nonetheless, it is necessary to draw attention to the shortcomings of the *padrón* with respect to this research. The number and residence of people of Venezuelan background can be investigated either looking at Venezuelan nationals in Spain or people born in Venezuela – having Spanish or non-Spanish citizenships – residing in the country. The second number is, of course, higher and reflects better the migration phenomenon in question, as it also includes the descendants of Spanish emigrants in Venezuela, who have Spanish nationality due their parents or grandparents. Notwithstanding, Spanish people who had emigrated to Venezuela and later returned do not feature in the statistics, nor do the children of Venezuelan immigrants born already in Spain.

Table 2: Venezuelan migration to Spain (1998-2019)

People residing in Spain		1998	2003	2008	2013	2018	2019
Having Venezuelan nationality		8,986	29,716	58,317	56,338	95,633	137,776
Born in Venezuela	Spanish	38,136	50,075	83,524	100,051	141,678	159,392
	Non-Spanish	8,252	21,522	61,069	62,093	113,393	164,435
Born in Venezuela (total)		46,388	71,597	144,593	162,144	255,071	323,827

Source: INE, 2020a; INE, 2020b.

Venezuelan migration to Spain has grown spectacularly in the last 20 years. The number of Venezuelan nationals living in the country multiplied more than fifteen fold, whereas the number of people in Spain who had been born in Venezuela – irrespectively of nationality – grew more than nine times. Both data sets display similar characteristics. There was a peak of arrivals in 2003-2004, possibly as a result of insecurity and anxiety caused by the failed *coup d'état* in 2002 and the general strike (2002-2003) in Venezuela. Numbers stagnated around 2013, most probably because of expectations of a change due to the terminal illness of Hugo Chávez. Arrivals grew again in the second half of the 2010s, and kept gathering speed by reason of an increasing necessity to leave Venezuela (DEKOCKER, 2019, p. 293-336). Thus, the biggest growth can be seen in the last column of Table 2, which refers to the years 2018-2019. It was the Covid-19 pandemic that put an abrupt end to Venezuelan migration to Spain.

The time span of two decades allows for the observation of certain tendencies. Sticking to the group of people born in Venezuela, it calls the attention that the number of Spanish nationals had always exceeded those of the non-Spaniards, yet the difference was getting smaller with the passing of years and for the first time, in 2019, the order changed, out of the 323,827 Venezuela-born people registered in the *padrón*, 50.8% were non-Spanish and 49.2% were Spanish nationals.

The data of the INE permits the investigation of the geographical distribution of the Venezuelan inflow (Table 3). Traditionally, the most popular destinations were the Canary Islands and Galicia, since these had been the most common places of origin. The descendants tended to go back to where their ancestors had come from, possibly because they still had some family ties or property there, and emotional reasons could also play a part.

Table 3: Geographical distribution of Venezuelans in Spain (2013-2019)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Canary Islands	47,917	47,555	47,374	48,682	52,454	58,413	66,593
Catalonia	19,504	19,579	21,144	23,836	28,483	35,216	44,476
Galicia	21,454	21,171	21,214	22,179	24,396	28,165	33,717
Community of Madrid	31,160	30,654	33,536	39,301	49,191	66,421	90,254
Valencian Community	10,902	10,711	11,194	12,630	15,149	19,578	27,164

Source: INE, 2020.

Until very recently, that is, 2017, the most numerous group of Venezuelans in Spain could be found on the Canary Islands. It was only in the last two years that Madrid took the lead. As the composition of migration coming from Venezuela changed, including an increasing number of non-Spaniards, so did the preferences of settlement within Spain, as people tended to choose places with more opportunity to work (PÁEZ; PHELAN, 2018, p. 245), heading towards Catalonia, the Community of Madrid, and the Valencian Community. Numbers in the latter case are still relatively low, but this Community produced the biggest growth ratio between 2018 and 2019.

Italy.....

According to the Council of Foreign Relations (CFR), approximately 50,000 Venezuelans lived in Italy as of 2017 (CARA LABRADOR, 2019). The data of the Italian Statistical Office (ISTAT) with respect to Venezuelan nationals – available between 2003 and 2019 on a yearly basis –, however, are much lower. An increasing tendency can be noted in the last 15 years, with a temporary decrease in the first half of the 2010s; therefore, the results in 2011 (5,808) and 2016 (5,849) were almost identical (ISTAT, 2020). A steep rise followed in the second half of the decade, and numbers almost doubled between 2013 and 2019.

Table 4: Venezuelan migration to Italy (2003-2019)

People residing in Italy	2003	2008	2013	2018	2019
Having Venezuelan nationality	3,388	5,219	5,138	7,347	9,185

Source: ISTAT, 2020.

Table 4 however displays only Venezuelan nationals. Therefore, the arrival of people from Venezuela with Italian passports remains hidden in the statistics above. This is the reason why there is such a big difference between the 2017 numbers (ISTAT: 6,327 vs. CFR: 50,000). The most popular destinations within Italy are Lombardy and Lazio. Milan and Rome are the homes of the most numerous Venezuelan communities in the country.

Similarly to Spain, migration between Italy and Venezuela has had historic antecedents, reaching back to the 19th century. Around 2,700 Italians settled in Venezuela in the 1800s, mostly in agricultural colonies, and were later followed by other fellow countrymen. Nonetheless, the overall number of Italians did not increase significantly, possibly due to the high ratio of returnees. According to the 1926 census, 3,009 Italians were living in Venezuela. In 1941 numbers were almost the same (BERGLUND, 1994, p. 177-184). The biggest influx of Italians took place in the second half of the 1940s and the decade of the 1950s, with the result that 121,733 Italians figured in the 1961 census, making up more than 20% of the foreign population of the country (CUNILL GRAU, 1994, p. 160), ranking 2nd only after the Spanish. Return migration was frequent. Italians did not need to wait till the end of the Franco or the Salazar regime, like the Spanish and the Portuguese, and Italy was a founding member of the European Economic Community, established by the Treaty of Rome. Therefore, it is not so surprising that “the return rate, at least for Italians, [has been] extraordinarily high” (BERGLUND, 1994, p. 206). In 2018, Italians numbered 142,817, making the Italian community in Venezuela the 11th biggest in the world and the 3rd in Latin America – after the ones in Argentina and Brazil (STATISTA, 2018). In comparison, according to the Register of Spaniards Resident Abroad, 167,255 Spaniards lived in Venezuela in 2018 (INE, 2019). The numbers have been decreasing in both cases due to moves to Europe.

Hungary

Hungarians are among the foreigners who have settled in Venezuela, yet their numbers were much smaller compared to those of the Spanish and the Italians, therefore called less attention. Arrivals were sporadic both in the 19th century and also in the first decades of the 20th century. The number of Hungarians living in Latin America in the inter-war period is estimated to have exceeded 150,000-180,000 (ANDERLE, 2010, p. 188), with a concentration in Brazil and Argentina. According to the 1941 census, only 104 Hungarians lived in Venezuela (TORBÁGYI, 2004, p. 229). The first major wave of Hungarian immigration reached

the Venezuelan shores after the Second World War (BANKO, 2016, p. 63-75; SZONDY; SERES, 2011, p. 194-195). It comprised of about 4,000 people with different political convictions and social backgrounds, including those had collaborated with the far-right leadership in Hungary, others, who had fled from the advance of the Soviet Red Army, and also those who left because of the Sovietization and the formation of a one-party system. By the end of the 1940s Hungary became part of the Socialist bloc, which entailed the closing down of borders. The only time frontiers opened up was during and immediately after the 1956 Revolution, when approximately 200,000 people emigrated from the country. The great majority did not get to Latin America, though. Following the offer of the Venezuelan government to receive Hungarian refugees, around 1,000-1,500 arrived in the second half of the 1950s (TORBÁGYI, 2004, p. 238-241), forming the second and last wave of Hungarian immigration to the country (KUNCKEL DIETRICHNÉ, 2005).

The attitude of Socialist Hungary was far from friendly towards Hungarian emigrants living outside the national frontiers. It was illegal to leave the country and those who already resided abroad, no matter why they had left – 1956 Revolution, Second World War, or before, in the inter-war period because of the growing antisemitism or due to their sympathies towards the political left which were not welcome in the Horthy system – were seen with suspicion. The fact that they did not return was treated as kind of a proof that they did not like the actual political system. Therefore, they were a “bad image” for Socialist Hungary. The leadership went as far as to consider Hungarian emigrants as its enemies. Consequently, keeping in touch with them was not advisable or feasible. All this meant that the Hungarian community in Venezuela developed on its own for more than 30 years, without direct contact with Hungary. At its peak, at the beginning of the 1960s, it could reach 4,000 in numbers (ANDERLE, 2010, p. 172).

Later, with the passing of years, its size got smaller, due to the lack of new arrivals and some departures. The latter did not mean returnees to Hungary, but people who went on to live in other countries on the American continent. Hungarians, in general had a successful socio-economic integration into Venezuela, and various members of the community got rather prosperous. They managed to organize an intensive and fruitful community life, centred on *Casa Húngara* in Caracas, providing opportunity for scouting, charity and other social events, practicing Hungarian language and dances, etcetera (SOLTÉSZ, 2020, p. 385-397).

Links with Hungary were reconnected after the regime change in 1989/90. The peaceful transition improved the image of the country, which became even more attractive after its accession to the European Union in 2004. First-generation Hungarians, already in their seventies or older, did not tend to move back, but some of their children and grandchildren were interested. Due to the deterioration of local circumstances, the possibility to leave soon turned into a necessity.

The move of Hungarians and their descendants from Venezuela to Hungary is almost invisible in statistics, therefore it will be reconstructed upon press sources. One of the first references goes back to August 2017, when Zsolt Semjén Deputy Prime Minister of Hungary, at the awar-

ding ceremony of the Prizes for Hungarians Abroad (*Külhoni Magyarországért Díjak*), highlighted one of the winners, the Hungarian community in Venezuela, and commented upon its growing difficulties, adding that “Hungary was their home, and that they could come any time, with their families, and even those who did not speak Hungarian, because Hungary would give them all the support they needed” (HORVÁTH, 2017). Then almost a year later the first wave of related articles appeared due to events which took place in the excited atmosphere of the April 2018 General Elections in the quiet village of Balatonőszöd, where locals mistook the Venezuelan-Hungarians residing temporarily in the resort of the Hungarian government for illegal (African) migrants and reported them to the police. “A new panic related to migrants was about to erupt when it turned out that ‘only’ Venezuelan Hungarians were moved to the government resort in Balatonőszöd” reported *Magyar Narancs* (FÓNAI, 2018); “Migrant panic in Balatonőszöd – locals feared Venezuelan Hungarians” wrote another paper, the *HVG* (2018).

The reasons for this reaction can be traced back to 2015, when an unprecedented influx of refugees and migrants arrived in the country from the Middle East and Africa. Since the beginning the Hungarian government did not agree with the EU crisis management tools and used a Sovereignist approach: built a fence along the southern border, refused to create a hot spot on its territory and to participate in the EU’s refugee quota system. The political and social discourse on migration intensified following 2015. Irregular migration was securitized, “immigrants [...] have been called the enemies of Hungary” (KOPPER et al., 2017, p. 109) and presented as a threat, forming a recurrent element of official government communication.

The news on Venezuelan Hungarians did not make headlines for long in the spring of 2018. The newcomers were soon taken to Budapest, being more cosmopolitan and also offering more opportunities to work. According to Lukács (2018), around 60 people arrived every month. It took another 10 months that the issue got back to the radar of the press.

The *Index* informed its readers on 21st February 2019 that the Hungarian state had received in secret around 300 Venezuelan exiles of Hungarian origins. They were provided with Hungarian passports, flight tickets; a place to live in Hungary for a year free of charge; programs of integration, including Hungarian and English language courses, and the necessary papers to be able to work (FÖLDES, 2019). Other press agencies joined in writing about the topic (Origo, Magyar Nemzet, Demokrata, 444.hu). Based upon their reports, it can be deduced that the move was organized with the help of the Hungarian embassy in Quito, and the Hungarian Charity Service of the Orden of Malta founded at the end of the 1980s by Csilla Freifrau von Boeselager (1941-1994) – born as Csilla Fényes in Budapest and raised in Venezuela after the emigration of her family. The first bigger group from Venezuela arrived in April 2018. By the beginning of March 2019, Hungarian news got international attention and the *BBC* published an article titled *Venezuela crisis: Secret escape to anti-migration Hungary*. It says that “about 350 [people] have already arrived on plane tickets funded by the state. Another 750 are on a list, waiting in Caracas, and more may follow” (THORPE, 2019). Some Hungarian news organs informed about the *BBC*

article (SARKADI, 2019; HVG, 2019). Besides that, there has been very little information, upon insistence that the success of these moves depended on their non-publicized nature and that Venezuelans of Hungarians origins staying in Venezuela could be vulnerable to retaliations.

Factors of Integration

Due to the short span of time, it would be too early to evaluate whether the integration of Venezuelans in Spain, Italy, and Hungary has been successful or not. Nonetheless, it is possible to make a summary of factors that might hinder or promote integration. The following areas will be examined: number and composition of those who arrive, remittances, contact with the country of origin, language, and integration programs.

The number and composition of Venezuelans – with or without European ancestors – who has settled in Europe, has changed considerably over the years. From a relatively small number of highly qualified people with financial resources, the tendency has shifted towards a growing volume of less qualified newcomers, with less or no savings (EGUREN; ESTRADA, 2018, p. 340). Needless to say, their successful integration is more complicated.

Remittances can be rather useful in assessing the scale of integration. Looking at tables 5 and 6, huge differences call the attention between amounts sent to and from Venezuela. The latter are much higher, implying socio-economically well integrated Spanish, Italian, and Hungarian colonies in South America, and also their readiness to help family members and friends in Europe. It is important to note that quantities did not decrease after 2016, but on the contrary, tended to increase despite the rampant economic crisis in Venezuela. Since this tendency coincides with a growth in migration flows towards the studied European countries, it could be interpreted as a preparation for emigration.

Table 5. Remittances sent from Venezuela (in million USD)

Receiving country	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Spain	571	627	548	468	524	501	503	523	562
Italy	94	97	99	104	101	133	136	130	147
Hungary	3	3	3	6	6	6	6	6	7

Source: THE WORLD BANK, 2020.

Table 6. Remittances sent to Venezuela (in million USD)

Sending country	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Spain	45	43	40	29	27	25	69	72	66
Italy	2	2	2	9	9	8	22	23	19
Hungary	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Source: THE WORLD BANK, 2020.

Remittances from Spain and Italy to Venezuela have been modest, yet quantities show a substantial growth between figures *until* and *after* 2015, possibly due to the increase in the number of arrivals and in the size of the Venezuelan communities in Europe, coupled with the deterioration of the situation in Venezuela itself.

A great bulk of those who have left Venezuela for Europe, have European ancestry. The Spanish and Italian communities have been in constant contact with the mother country, and movements back and forth were quite common. There were of course periods when one direction was dominating, such as during the Franco dictatorship in Spain, but ties were not completely lost. On the contrary, Hungarians in Venezuela were cut from official Hungary for more than 30 years, and even though contacts were retaken after 1990, the closing of the Hungarian embassy in Caracas in the middle of the same decade made this rapprochement more complicated. The second and third-generation mostly learnt about Hungary from their parents and grandparents, who had emigrated in the 1940s and 1950s. Therefore, there might be a considerable difference between the image they have of Hungary and the actual conditions. This kind of difference could also exist among the Spanish Venezuelans and the Italo-Venezuelans, but is much less, due to constant new arrivals and more intensive relations with the countries of origin.

Language barrier is a considerable obstacle in case of Hungarian. It is not only a non-Indo-European language – that is, it is not even distantly related to Spanish –, but it is also very difficult to learn. Language and in general, cultural differences are much bigger in case of Venezuela and Hungary, than those related to the two other countries. This and the above-mentioned factors all had a part in the decision to provide comprehensive integration programs in Hungary, including housing, work permit, language courses, etcetera.

Yet integration in Spain or Italy is not easy either. It is not uncommon to find highly qualified professionals working in completely different areas. The Covid-19 pandemic provided a glimpse into the magnitude of this group in the area of health care. When it was approved in Italy via the Decree *Cura Italia*, that people with foreign medical and related qualifications already residing in the country could join the struggle against the disease, “150 doctors, 30 nurses and 20 biologists” volunteered from the Venezuelan community (FRONTERA VIVA, 2020).

In all three countries there are factors which help and hinder successful integration, therefore many Venezuelans face challenges that they cannot themselves overcome. Government support and help within the diaspora are essential. Yet Covid-19 pandemic can put serious obstacles into the process of integration. The crisis, which is not only a health crisis, but also a social, political and economic one, will result in dwindling financial resources and also in the rearrangement of priorities, all of which will possibly negatively affect the sustainability of integration programs and the intensity of government attention.

Final considerations.....

The exodus from Venezuela has tended to grow in size, in particular in the second half of the 2010s. Arrivals in Europe were much lower than in Latin America, but adhered to the general tendency of growth until the Covid-19 pandemic interrupted interoceanic migratory flows,

bringing a temporary halt. Migration from Venezuela to Europe did not only change in volume over time, but also in composition. The migration phenomenon examined in this article started out basically as a return or root migration and has later increasingly incorporated primary migration flows. Even though people from the latter group lack Spanish, Italian, or Hungarian parents or grandparents, they do rely on the already existing links between Venezuela and the above-mentioned countries when planning their emigration and future life. Consequently, it is not an exaggeration to use return migration to characterize the whole process.

Regarding the usual pendulum movement of the migration phenomenon, though counter-flows have always existed, theoretical and empirical attention has been given more concern to primary mobility processes. Yet, return migration is a fascinating and significant subject for investigation, being one of the most interconnected types of migration, “characterized by macro-social, meso-relational and micro-individual situations, in which returning can be the product of an individual choice, due to political, economic, social and cultural pressures in relation to the departure and arrival contexts” (CATAÑO et al., 2015, p. 104). In the case of people leaving Venezuela, for some, arriving in Europe means a permanent move. “My father fled from Hungary at the age of 17, in 1956. I was born in Venezuela. We have been talking a lot about how strange the ways of destiny are, and that now I need to flee back to the place he was coming from. This is a complete circle” (ERDÉLYI, 2019). For many, on the contrary, the move to the old continent is only part of the migratory process that will continue in the future with the change of circumstances. Re-migration to Venezuela, onward migration within the European Union is just some of the possibilities.

References

- ALBERTINI, M.; MANTOVANI, D.; GASPERONI, G. Intergenerational relations among immigrants in Europe: the role of ethnic differences, migration and acculturation. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 45, n. 10, p. 1693-1706, 2019.
- ANDERLE, Á. *La mirada húngara*. Szeged: SZTE, 2010.
- ARANGO, J. Explaining Migration: a critical view. **International Social Science Journal**, v. 52, n. 165, p. 283-296, 2000.
- BANKO, C. Un refugio en Venezuela: los inmigrantes de Hungría, Croacia, Eslovenia, Rumania y Bulgaria. **Tiempo y Espacio**, v. 26, n. 65, p. 63-75, 2016.
- BERGLUND, S. Italian Immigration in Venezuela: A Story Still Untold. **Center for Migration Studies Special Issue: The Columbus People**, v. 11, n. 3, p. 173-209, 1994.
- BOVENKERK, F. **The Sociology of Return Migration: A Bibliographic Essay**. The Hague: Martinus Nijhoff, 1974.
- BOYLE, P. Migration. In: KITCHIN, E. and THRIFT, N. eds. **International encyclopedia of human geography**. Elsevier, Amsterdam, 2009. p. 96-107.
- CARA LABRADOR, R. The Venezuelan Exodus. **Council on Foreign Relations (CFR)**. 8 jul. 2019. Available at: <https://www.cfr.org/in-brief/venezuelan-exodus>. Accessed: 5 aug. 2020.
- CASSARINO, J. P. Theorising Return Migration: The Conceptual Approach to Return Migrants Revisited. **International Journal on Multicultural Societies**, v. 6, n. 2, p. 253-279, 2004.
- CASTILLO, J. Teorías de la migración de retorno. In: IZQUIERDO ESCRIBANO, A. and ÁLVAREZ SILVAR, G., eds. **Políticas de retorno de emigrantes**. A Coruña: Universidade da Coruña, 1997, p. 29-44.
- CASTRO TRUJILLO, J. Política migratoria venezolana, una tradición de recepción. El caso de la inmigración española del siglo XX. **Revista Internacional de Pensamiento Político**, v. 1, n. 14, p. 377-399, 2019.

CATAÑO, P.; SHIRLEY, V.; MORALES, M.; SANTIAGO, A. La migración de retorno. Una descripción desde algunas investigaciones latinoamericanas y españolas. **Revista Colombiana de Ciencias Sociales**, v. 6, n. 1, p. 89-112, 2015.

CERASE, F. P. Migration and social change: expectations and reality: a case study of return migration from United States to southern Italy. **International Migration Review**, v. 8, n. 26, p. 245-262, 1974.

CONDON, S. A.; OGDEN, P. E. Questions of Emigration, Circulation and Return: Mobility between the French Caribbean and France. **International Journal of Population Geography**, v. 1, n. 2, p. 35-50, 1996.

CONSTANT, A.; MASSEY, D.S. Return Migration by German Guestworkers: Neoclassical versus New Economic Theories. **International Migration**, v. 40, n. 4, p. 5-38, 2002.

CUNILL GRAU, P. Italian Presence in Modern Venezuela: Socioeconomic Dimension and Geo-cultural Changes, 1926-1990. **Center for Migration Studies Special Issue: The Columbus People**, v. 11, n. 3, p. 152-172, 1994.

DE BREE, J.; DAVIDS, T.; DE HAAS, H. Postreturn experiences and transnational belonging of return migrants: a Dutch-Moroccan case study. **Global Networks**, v. 10, n. 4, p. 489-509, 2010.

DEKOCKER, K. La comunidad venezolana en España. De una estrategia migratoria de reproducción social a una creciente pobreza emergente. In: Koechlin, J. and Eguren J., eds. **El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración**. Universidad Antonio Ruiz de Montoya - Konrad Adenauer Stiftung e.V. - OIM - OBIMID, 2019. p. 293-336.

DURAND, J.; MASSEY, D. New world orders: Continuities and changes in Latin American migration. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 630, n. 1, p. 20-52, 2010.

DUSTMANN, C.; WEISS, Y. Return Migration: Theory and Empirical Evidence from the UK.

BJIR, An International Journal of Employment Relations, v. 45, n. 2, p. 236-256, 2007.

EGUREN, J.; ESTRADA, C. Análisis comparativo y transversal de la migración venezolana en Iberoamérica. In: Koechlin, J. and Eguren J., eds. **El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración**. Universidad Antonio Ruiz de Montoya - Konrad Adenauer Stiftung e.V. - OIM - OBIMID, 2019. p. 337-358.

ERDÉLYI, P. Magyarország néhány nap alatt többet tett értem, mint Venezuela egész életemben, **444.hu**. 11 aug. 2019. Available at: <https://444.hu/2019/08/11/magyarorszag-nehany-nap-alatt-tobbet-tett-ertem-mint-venezuela-egesz-eletemben>. Accessed: 5 aug. 2020.

FÖLDES, A. Több száz venezuelait fogadott be titokban a kormány, de nem fizet bevándorlási különdót. **Index**, 21 feb. 2019. Available at: https://index.hu/belfold/2019/02/21/venezuela_magyar_menekultek_befogadas_bevandorlas_bevandorlasi_kulonado_maduro_chavez_polgarhaboru/. Accessed: 5 aug. 2020.

FÓNAI, I. Épp kitört az új migránspánik, mire kiderült: „csak” venezuelai magyarok költöztek a balatonőszödi üdülőbe. **Magyar Narancs**, 13 apr. 2018. Available at: <https://magyarnarancs.hu/kismagyarorszag/epp-kitort-az-ujabb-migranspanik-mire-kiderult-csak-venezuelai-magyarok-koltoztek-a-balatonoszodi-udulobe-110578>. Accessed: 5 aug. 2020.

FRONTERA VIVA. Médicos venezolanos en Italia: la esperanza de ayudar en la emergencia. **La piccola Venezia ONLUS**, 18 mar. 2020. Available at: <https://www.fronteraviva.com/medicos-venezolanos-en-italia-la-esperanza-de-ayudar-en-la-emergencia>. Accessed: 5 aug. 2020.

GARCÍA ARIAS, M. F.; RESTREPO PIÑEDA, J. E. Aproximación al proceso migratorio venezolano en el siglo XXI. **Hallazgos**, v. 16, n. 32, p. 63-82, 2019.

GLORIUS, B. Understanding the counter-flow. Theoretical and methodological aspects in studying remigration processes after EU expansion. In: GLORIUS, B.; GRABOWSKY-LUSINSKA, I.; KUVIK, A., eds. **Mobility in transition: Migration patterns after EU enlargement**. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2013. p. 217-236.

GMELCH, G. Return Migration Adjustment in Western Ireland. **Annual Review of Anthropology**, v. 9, p. 135-159, 1980.

GOULART, M.; TEIXEIRA DELGADO, A. C. Lucha hegemónica y élites políticas: rearticulaciones de fuerzas y desafíos al proceso de cambio en Bolivia y Venezuela. **Estudios Internacionales**, v. 5, n. 3, p. 90-111, 2017.

GRIECO, E. M. Will Migrant Remittances Continue Through Time? A New Answer to an Old Question. **International Journal on Multicultural Societies**, v. 6, n. 2, p. 243-252, 2004.

HARE, D. “Push” versus “Pull” Factors in Migration Outflows and Returns: Determinants of Migration Status and Spell Duration Among China’s Rural Population. **Journal of Development Studies**, v. 35, n. 3, p. 45-72, 1999.

- HEGEDŰS, B. Venezuela. In: Szente-Varga, M. and Bács, Z. Gy., eds. **Dél-Amerika a 21. században – társadalmi, gazdasági és politikai konfliktusok**. Budapest: Dialóg Campus, 2019. p. 163-180.
- HORVÁTH, B. Semjén Zsolt szerint Magyarországnak olyannak kell lennie, mint Izrael, majd hazahívta a venezuelai magyarokat. **444.hu**, 18 aug 2017. Available at: <https://444.hu/2017/08/18/semjen-zsolt-szerint-magyarorszag-nak-olyannak-kell-lennie-mint-izrael-majd-hazahivta-a-venezuelai-magyarokat>. Accessed: 5 aug. 2020.
- HVG. Még 750 venezuelai jön Magyarországra. **HVG**, 4 mar. 2019. Available at: https://hvg.hu/itthon/20190304_BBC_meg_750_venezuelai_jon_Magyarorszagra. Accessed: 5 aug. 2020.
- HVG. Migránspánik Balatonőszödön - venezuelai magyaroktól rettentek meg a helyiek. **HVG**, 13 apr 2018. Available at: https://hvg.hu/itthon/20180413_Migranspanik_Balatonoszodon__venezuelai_magyaroktol_rettentek_meg_a_helyiek. Accessed: 5 aug. 2020.
- ILLÉS, S.; KINCSES, Á. Migráció és cirkuláció. **Statisztikai Szemle**, v. 87. n. 7-8, p. 729-747, 2009.
- INE. Register of Spaniards Resident Abroad. **INE Press Release**, 20 mar. 2019. Available at: https://www.ine.es/en/prensa/pere_2019_en.pdf. Accessed: 5 aug. 2020.
- INE (a). Principales series de población desde 1998, Población (españoles/extranjeros) por país de nacimiento, sexo y año. **INE**, 2020. Available at: <https://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t20/e245/p08/l0/&file=01006.px&L=0>. Accessed: 5 aug. 2020.
- INE (b). Principales series de población desde 1998, Población extranjera por nacionalidad, sexo y año. **INE**, 2020. Available at: <https://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t20/e245/p08/l0/&file=01005.px>. Accessed 5: aug. 2020.
- IOM. **Venezuela Refugee and Migrant Crisis**. Geneva: IOM, 2020.
- ISTAT. Resident foreigners on 1st January. Citizenship. Country of citizenship: Venezuela, 2003-2020. **ISTAT**, 2020. Available at: <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=19675&lang=en#>. Accessed: 5 aug. 2020.
- JEFFERY, L.; MURRISON, J. The Temporal, Social, Spatial, and Legal Dimensions of Return and Onward Migration. **Population, Space and Place**, v. 17, n. 2, p. 131-139, 2011.
- KOPPER Á.; SUSÁNSZKY, P.; TÓTH, G.; GER, M. Creating Suspicion and Vigilance. Using Enemy Images to Hinder Mobilization. **Intersections**, v. 3, n. 3, p. 108-125, 2017.
- KOSER, K. Return, readmission and reintegration: Changing agendas, policy framework and operational programmes. In: GHOSH, B. ed. **Return migration: Journey of hope and despair?** Geneva: IOM, 2000. p. 57-99.
- KUNCKEL DIETRICHNÉ FÉNYES, I. (2005). A venezuelai magyar kolónia rövid története, **LAMOSZSZ**. Available at: <https://web.archive.org/web/20080410135313/http://www.lamoszsz.hu/ildiko1.htm>. Accessed: 5 aug. 2020.
- LEE, E. S. A Theory of Migration. **Demography**, v. 3, n. 1, p. 47-57, 1996.
- LUKÁCS, Cs. Pánikszzerűen vitték el a menekülteket a Balaton partjáról, **Magyar Hang**, 22 jul. 2018. Available at: <https://hang.hu/belfold/2018/07/22/a-kormany-titkos-migransai-remisztettek-meg-a-balatonoszodieket/>. Accessed: 5 aug. 2020.
- MASSEY, S. D. et al. Theories of International Migration: A Review and Appraisal. **Population and Development Review**, v. 19, n. 3, p. 431-466, 1993.
- MAYR, K.; PERI, G. **The Importance of Brain Return in the Brain Drain - Brain Gain Debate**. San Diego: The Center for Comparative Immigration Studies University of California, 2008. p. 1-49.
- MOLNÁR, A.; SZENTE-VARGA, M. Europeanised or Sovereignist Approach to Tackle Irregular Immigration in Southern Europe. **International Journal of Euro-Mediterranean Studies**, v. 13, n. 1, p. 77-107, 2020.
- NYBERG-SØRENSEN, N.; VAN HEAR, N.; ENGBERG-PEDERSEN, P. The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy Options. **IOM Migration Research Series**, n. 8, p. 1-52, 2002.
- OSORIO ÁLVAREZ, E. La emigración venezolana internacional reciente (1999-2011). In: CAROSIO, A.; BANCO, C.; PRIGORIAN, N. eds. **América Latina y el Caribe. Un continente, múltiples miradas**. Buenos Aires – Caracas: CELARG – CLACSO, 2014. p. 231-241.
- PÁEZ, T.; PHÉLAN, M. Emigración venezolana hacia España en tiempos de revolución bolivariana (1998-2017). **Revista Internacional de Estudios Migratorios**, v. 8, n. 2, p. 319-355, 2018.
- POROS, M. Migrant Social Networks: Vehicles for Migration, Integration, and Development. **Migration Policy Institute**, 30 mar. 2011.

- PORTES, A. Globalization from below: The rise of transnational communities. **Working paper series: WPTC-98-01**, p. 1-27, 1997.
- PORTES, A. Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology. **Annual Review of Sociology**, v. 24, n. 1, p.1-24. 1998.
- R4V. **Refugee and Migrant Response Plan 2020**. Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela, 2020.
- RAVENSTEIN, E. G. The laws of migration. **Journal of the Statistical Society of London**, v. 48, n. 2, p. 167-235, 1885.
- SARKADI, Zs. A Magyarországra érkező venezuelai menekültekről ír a BBC. **444.hu**, 4 mar. 2019. Available at: <https://444.hu/2019/03/04/a-magyarorszag-a-erkezo-venezuelai-menekul-tekrol-ir-a-bbc>. Accessed: 5 aug. 2020.
- SINATTI, G. Return migration as a win-win-win scenario? Visions of return among Senegalese migrants, the state of origin and receiving countries. **Ethnic and Racial Studies**, v. 38, n. 2, p. 275-291, 2014.
- SKIDMORE, T. E.; SMITH, P. H; GREEN J. N. **Modern Latin America**. New York – Oxford: Oxford University Press, p. 219-243, 2010.
- SOLTÉSZ, B. Cultural Events and Community Building in the Diaspora: Hungarians in Latin America, Latin Americans in Hungary. In: SZENTE-VARGA, M. ed. **Latin America and Hungary - Cultural Ties**. Budapest: Dialóg Campus, 2020. p. 201-212.
- STARK, O. **The Migration of Labor**. Cambridge: Basil Blackwell. 1991.
- STARK, O.; BLOOM, D. E. The new economics of labor migration. **The American Economic Review**, v. 75, n. 2, p. 173-178, 1985.
- STATISTA. 15 largest Italian populations living abroad in 2018, by country of residence. **Statista**, 2018. Available at: [statista.com/statistics/789389/the-biggest-italian-communities-living-abroad-by-country/](https://www.statista.com/statistics/789389/the-biggest-italian-communities-living-abroad-by-country/). Accessed: 5 aug. 2020.
- SZONDY, I.; SERES, A. I. Tengerentúli magyarok. **Acta Universitatis Szegediensis**, v. 1, n. 2, p. 169-200, 2011.
- TEZCAN T. What initiates, what postpones return migration intention? The case of Turkish immigrants residing in Germany. **Population, Space and Place**, v. 25, no. 3, 1-13, 2019.
- THE WORLD BANK. Bilateral Remittance Matrix. **The World Bank**. 2020. Available at: <https://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data>. Accessed: 5 aug. 2020.
- THORPE, N. Venezuela crisis: Secret escape to anti-migration Hungary. **BBC**, 4 mar 2019. Available at: <https://www.bbc.com/news/world-europe-47401440>. Accessed: 5 aug. 2020.
- TILLY, C. Trust networks in transnational migration. **Sociological Forum**, v. 22, n. 1, p. 3-24. 2007.
- TODARO, M. A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries. **The American Economic Review**, v. 59, n. 1, p. 138-148, 1969.
- TORBÁGYI, P. **Magyarok Latin-Amerikában**. Budapest: A Magyar Nyelv és Kultúra Nemzetközi Társasága, 2004. p. 225-246.
- TOVAR CUEVAS, L. M.; VICTORIA PAREDES, M. T. Migración Internacional de Retorno y Emprendimiento: Revisión de la Literatura. **Revista de Economía Institucional**, v. 15, n. 29, p. 41-65, 2013.
- UNHCR-IOM. US\$1.35 billion needed to help Venezuelan refugees and migrants and host countries. **Joint Press Release**, 13 nov. 2019. Available at: <https://www.unhcr.org/news/press/2019/11/5dcbd7284/us135-billion-needed-help-venezuelan-refugees-migrants-host-countries.html>. Accessed: 5 aug. 2020.
- VAN HOUTE, M.; SIEGEL, M.; DAVIDS, T. Return to Afghanistan: Migration as Reinforcement of Socio-Economic Stratification. **Population, Space and Place**, v. 21, n. 8, p. 692-703, 2015.
- WESSENDORF, S. 'Roots Migrants': Transnationalism and 'Return' among Second-Generation Italians in Switzerland. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 33, n. 7, p. 1083-1102, 2007.
- WIEST, R. E. **Rural community development in Mexico: the impact of Mexican recurrent migration to the United States**. Winnipeg: University of Manitoba, 1978.



A aceleração da integração jurídica e política de Hong Kong na República Popular da China

The acceleration of the legal and political integration of Hong Kong into the People's Republic of China

La aceleración de la integración jurídica y política de Hong Kong en la República Popular China

1. Universidad de La Frontera, Departamento de Ciencias Jurídicas, CIDI. Abogado y Doctor en Ciencia Política por la Universidad París 1 Panthéon-Sorbonne. Este trabajo ha sido financiado por la ANID de Chile, proyecto Fondecyt n. 11180248. juan.serrano@ufroternera.cl <https://orcid.org/0000-0002-8466-1556>

Juan Enrique Serrano Moreno¹

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2021v9.n3.p96

Recebido em: 25 de setembro de 2020

Aceito em: 29 de janeiro de 2021

RESUMO

Este artigo analisa os mecanismos jurídicos e institucionais responsáveis pela aceleração da integração da Região Administrativa Especial de Hong Kong à República Popular da China com base na análise crítica da literatura, regulamentos e jurisprudência constitucional. A região foi considerada no passado um regime experimental, semidemocrático e liberal, integrado na República Popular graças à sua autonomia administrativa. No entanto, a crescente radicalização das mobilizações nos anos 2010 causou um endurecimento da estratégia do governo central, traduzido em uma profunda reforma do sistema político de Hong Kong. Este estudo aponta para o quase fim do enclave liberal de Hong Kong com base no exame dos principais mecanismos usados para introduzir o modelo de Estado de Direito socialista com características chinesas na região: a original incongruência da ordem constitucional da região, tutela política do governo central através do poder de interpretação da Lei Básica e da lei de segurança nacional adotada em 30 de junho de 2020.

Palavras-chave: China. Estado de Direito. Democracia. Hong Kong. liberalismo.

ABSTRACT

This article analyzes the legal and institutional mechanisms responsible for the acceleration of the integration of the Hong Kong Special Administrative Region into the People's Republic of China based on the critical analysis of the literature, regulations and constitutional jurisprudence. The region has been considered an experimental, semi-democratic and liberal regime, integrated into the People's Republic thanks to its administrative autonomy. However, the growing radicalization of the mobilizations in the 2010s has caused a hardening of the central government's strategy, translated into a profound reform of the

Hong Kong political system. This study points to the near end of the liberal enclave of Hong Kong based on the examination of the main mechanisms used to introduce the model of the socialist rule of law with Chinese characteristics in the region: the original undefinition of the constitutional order of the region, political tutelage of the central government through the power of interpretation of the Basic Law and the national security law adopted on June 30, 2020.

Key words: China. Democracy. Hong Kong. Liberalism. rule of law.

RESUMEN

Este artículo analiza los mecanismos jurídicos e institucionales responsables de la aceleración de la integración de la Región Administrativa Especial de Hong Kong en la República Popular de China a partir del análisis crítico de la literatura, normativa y jurisprudencia constitucional. La región ha sido considerada en el pasado un régimen experimental, semidemocrático y liberal, integrado en la República Popular gracias a su autonomía administrativa. Sin embargo, la creciente radicalización de las movilizaciones en la década de 2010 ha provocado un endurecimiento de la estrategia del gobierno central traducida en una profunda reforma del sistema político hongkonés. Este estudio apunta al próximo fin del enclave liberal de Hong Kong a partir del examen de los principales mecanismos empleados para introducir del modelo de Estado de derecho socialista con características chinas en la región: la inconcreción original del ordenamiento constitucional de la región, la tutela política del gobierno central mediante el poder de interpretación de la Ley Básica y la ley de seguridad nacional adoptada el 30 de junio de 2020.

Palabras clave: China. Estado de derecho. Democracia. Hong Kong. Liberalismo

Introducción

Desde 2020, La Región Especial Administrativa de Hong Kong experimenta la mayor transformación institucional desde la devolución de su soberanía, como excolonia británica, a la República Popular China en 1997. Tras la consolidación de la integración económica entre la región autónoma y China continental en la década de los 2000, el gobierno chino aceleró su integración jurídico-política y con ello, se inauguró un ciclo de protestas de creciente intensidad. Conforme aumentó la exposición del ordenamiento jurídico e institucional hongkonés al de China continental, se hizo evidente la difícil articulación entre el Estado de derecho liberal y el “Estado de derecho socialista con características chinas” (LI, 2019). Las tensiones entre ambos modelos han alentado una ola de protestas ciudadanas, iniciada en 2012 con las movilizaciones contrarias a la introducción de la educación patriótica en las escuelas y que escaló en 2014, con el movimiento de los paraguas que reivindicaba la extensión del sufragio universal. Tras estas movilizaciones, una nueva generación de actores políticos no pudo acceder a las instituciones debido a la creación por el gobierno central en 2016 de un filtro ideológico de candidatos a las elecciones favorables a la independencia o la autodeterminación, cuestionando así el pluralismo político que caracterizada la sociedad hongkonesa (HUNG; IP, 2012). Más tarde, en 2019, las protestas contra al proyecto de enmienda legislativa para crear un sistema de extradición de presos a

China continental provocaron, primero, la parálisis de las instituciones hongkonesas (CHAN, C., 2019; LO, 2020) y, segundo, la adopción de la ley de seguridad nacional por el gobierno central profundizando la paulatina reducción de libertades en la región (CHAN, J., 2018).

En este marco, este estudio analiza los principales mecanismos jurídicos e institucionales empleados para desmontar la herencia liberal e introducir el Estado de derecho socialista con características chinas en Hong Kong, a partir de un análisis crítico de la literatura en derecho y ciencia política y de la normativa y jurisprudencia constitucional. Se ofrece así una contextualización de los conflictos políticos presentes en la región autónoma que, mientras escribimos estas líneas, contribuyen a tensionar las relaciones diplomáticas entre China y las democracias occidentales. Para ello, examinaremos los tres factores institucionales que explican la evolución del sistema político hongkonés: primero, las contradicciones presentes desde su origen en la Ley Básica de la región, considerada erróneamente y con frecuencia como “mini-constitución de Hong Kong”; segundo, el mecanismo de interpretación de la Ley Básica por el que se instauró un filtro ideológico de los candidatos a elecciones en 2016; y, tercero, la ley de seguridad nacional adoptada el 30 de junio de 2020 que representa la mayor reforma conocida por el sistema político hongkonés desde su creación.

Un sistema político provisional.....

Los acuerdos alcanzados entre el Reino Unido y China en 1984 para descolonizar Hong Kong se tradujeron en la creación de la Región Administrativa Especial en 1997 dotada de una alta autonomía administrativa –con una zona aduanera, políticas migratoria, monetaria, fiscal propias, entre otras competencias exclusivas–, que debería no verse alterada al menos hasta 2047 (CHEN, 2009; VOGEL, 2011, p. 477–487). Durante los siguientes años, no pocos estudios de ciencia política señalaron el “éxito” de la integración de la región en China continental en la medida que le permitió conversar sus ventajas jurídicas e institucionales como centro financiero internacional clave para el desarrollo económico de la provincia de Guangdong (RAMÓN-BERJANO; XIAO-BIN; MING, 2011). Las instituciones hongkonesas obtenían así excelentes resultados en los indicadores de gobernanza del Banco Mundial, especialmente en lo que respecta las medidas anticorrupción, eficiencia del gobierno y calidad de la regulación (CHEUNG, A. B. L., 2012).² Una parte de la literatura se interesó en la influencia de Hong Kong en China continental y la llegaron a considerarla un factor favorable a la apertura y modernización económica e institucional de la República Popular (CHEUNG, P. T. Y., 2011; LO, 2011; WU, 2008). Más allá de las ciencias económicas y administrativas, también encontramos estudios de ciencia política y area studies que argumentaban a favor del carácter democrático o semidemocrático de la región basados en su sistema de partidos, sociedad civil o instrumentos de participación ciudadana (LO, 2008, p. 8–18, 2015; BONIFACE; ALON, 2010).

2. Los indicadores de gobernanza de la región de Hong Kong desde 2009 elaborados por el Banco Mundial se encuentran disponibles en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>.

Pese a correr el riesgo de caer en el anacronismo histórico, consideramos que estos análisis han sido en gran medida desmentidos o al menos matizados por la evolución del sistema político hongkonés en la década de 2010. En realidad, el sistema hongkonés no puede ser considerado como el producto de un diseño coherente o racional pues siempre ha poseído una naturaleza transitoria y provisional fruto de acuerdo pragmático para la descolonización del territorio concluido en un contexto político internacional muy diferente del actual. Este hecho no menor debiese haber invitado a cierta contención en los análisis que caracterizan la región autónoma como un régimen híbrido, experimental o semidemocrático, dotado de un Estado de derecho de tipo liberal. En nuestra opinión, Hong Kong nunca llegó a ser un régimen semidemocrático debido a su carácter provisorio y su arquitectura constitucional inacabada. En su ordenamiento constitucional abundan vacíos legales y fórmulas genéricas, que han sido calificadas por algunos constitucionalistas como “experimentales” (CHAN, J. M. M.; FU; GHAI, 2000, p. 4), y que han facilitado en gran medida la reciente aceleración de su transición hacia el autoritarismo como veremos más adelante.

La inconcreción del ordenamiento constitucional hongkonés ha sido especialmente flagrante en lo relativo a la evolución de su sistema de elección de representantes. La Ley Básica contempló que las elecciones del Jefe del Ejecutivo y la totalidad de los miembros del órgano legislativo monocameral, Consejo Legislativo, debería ser definido de manera “gradual y ordenada” siendo el “objetivo final” el “sufragio universal” (SERRANO MORENO, 2020, p. 188–190). En 2014, el gobierno regional propuso al gobierno central una reforma del sistema de elección del Jefe del Ejecutivo para avanzar hacia el sufragio universal que no fue finalmente adoptada (HKSAR GOVERNMENT, 2014). Las restricciones impuestas a la propuesta por parte del Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional (en adelante CPAPN) en su decisión del 31 agosto de 2014³ provocaron el rechazo entre los representantes pertenecientes al bando prodemocracia y el proyecto de enmienda de la Ley Básica que fue rechazado por Consejo Legislativo el 18 de junio de 2015.

Este episodio obligó al gobierno central a explicitar su concepción del principio de “un país, dos sistemas” débilmente desarrollado en la Declaración Sino-británica de 1984 y en la Ley Básica. Para Beijing, este modelo no implicaba la autonomía política comparable con la de otras regiones de Estados unitarios asimétricos (BUHI, 2019; HENDERS, 2010). En cambio, para los actores políticos hongkoneses prodemocracia, la Ley Básica representaba una suerte de mito fundacional de un Estado de derecho de herencia británica que debía evolucionar hacia el sufragio universal sin por ello cuestionar su pertenencia a la República Popular China (CHAN, E.; CHAN, 2017; FONG, 2017). La expresión “un país, dos sistemas” debe ser entendida por tanto como un significante flotante lo suficientemente ambiguo para hacer coincidir posturas ideológicas a priori incompatibles y cuya eficacia legitimadora ha disminuido con el paso del tiempo (SCOTT, 2017).

3. Los pronunciamientos del CPAPN y el resto de la normativa citada en este artículo se encuentran disponibles en inglés en la página web del Departamento de Justicia de Hong Kong. Disponible en: <https://www.elegislation.gov.hk/>.

Poder de interpretación de la Ley Básica de la región.....

Otro aspecto que demuestra los vacíos legales del sistema político hongkonés se encuentra en el poder de interpretación de la Ley Básica otorgado al CPAPN. Nos encontramos en realidad ante el único mecanismo que permite articular los ordenamientos jurídicos hongkonés y chino y cuya función es garantizar el principio de primacía constitucional de la Constitución de la República Popular China sobre los actos y las leyes de la Región Administrativa Especial de Hong Kong adoptados en aplicación de la Ley Básica. El art. 158 de la Ley Básica establece así que cuando los tribunales hongkoneses estén llamados a pronunciarse sobre “casos que sean de la responsabilidad del Gobierno Popular Central, o conciernen la relación entre las Autoridades Centrales y la Región” deben solicitar la interpretación de la Ley Básica al CPAPN. Una vez pronunciadas, las interpretaciones del comité son vinculantes para los tribunales y la administración (LIN, 2018). A primera vista, este mecanismo se puede asemejar a un control de constitucionalidad de los actos y las leyes, comparable al que podemos encontrar en otros Estados de derecho para garantizar el principio de primacía constitucional, siendo especialmente frecuente en aquellos sistemas donde coexisten varios ordenamientos jurídicos como el que aquí nos ocupa. No obstante, esta comparación dificulta la comprensión de su real funcionamiento y es imprecisa por las siguientes razones.

En primer lugar, va de suyo, el órgano encargado de interpretar la Ley Básica, es decir, el Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional de China (CPAPN), no es un órgano judicial. El régimen constitucional chino, inspirado en la teoría legal marxista, tiene como máximo órgano político la Asamblea Nacional Popular, órgano monocameral que se reúne en una sesión anual y está dotado de competencias legislativas ejecutivas y judiciales (CHEN, 2018, p. 45–62). Cuando la asamblea no está reunida, su autoridad es ejercida por el CPAPN. El comité está compuesto actualmente por 175 miembros y posee el poder de adoptar leyes, interpretar la constitución y las leyes, velar por el respeto de la constitución, supervisar el trabajo de los órganos del estado, entre otras prerrogativas (LIN, 2010, p. 55–72). Sentado lo anterior, entendemos por qué las interpretaciones de la Ley Básica pronunciadas por el comité sean tan cortas en extensión –entre dos y siete páginas– y no incluyan un razonamiento jurídico, sino que adoptan un estilo de redacción de tipo normativo. Por tanto, la noción de “interpretación” debe ser aquí entendido no como aplicación sino como el desarrollo de las normas contenidas en la Ley Básica.

En segundo lugar, tan solo cinco interpretaciones han sido pronunciadas entre 1997 y 2020. Esto se explica por la contención de los órganos involucrados, pero también debido a que la prerrogativa para solicitar la interpretación de la ley Básica no está debidamente reglada. Según estipula el art. 158 de la Ley Básica, los tribunales hongkoneses, a través de la Corte Final de Apelaciones, son los únicos que poseen esta potestad. Sin embargo, de las cinco interpretaciones, dos fueron solicitadas por el gobierno central a iniciativa del gobierno regional y otras dos por el propio comité, a través de su consejo de presidentes. Por ello, en la práctica,

el mecanismo de interpretación de la Ley Básica no puede ser comparado en ningún caso a una cuestión prejudicial ni a un recurso o apelación que puedan formar directa o indirectamente los ciudadanos.

En cuanto a la aplicación del mecanismo, cabe detenerse en la primera interpretación pronunciada por el CPAPN el 26 de junio de 1999 a raíz de dos litigios sobre el derecho de extranjería (CHAN, J. M. M.; FU; GHAI, 2000, p. 73–96). La Corte Final de Apelaciones de Hong Kong había pronunciado el mismo año en las sentencias *Ng Ka Ling* y *Chan Kam Nga* la inconstitucionalidad de las restricciones migratorias contenidas en la ley que impedían a los hijos de hongkoneses residentes en China continental obtener la residencia en la región autónoma, en concreto la necesidad de la autorización previa emitida por las autoridades de la República Popular. Estas sentencias causaron una gran polémica en China continental. Cuatro profesores de derecho chinos que participaron en la redacción de la Ley Básica criticaron la decisión de la Corte Final de Apelaciones afirmando que esta situaba a la justicia hongkonesa por encima de la Asamblea Popular Nacional y convertía a Hong Kong en una “entidad política independiente” (CHAN, J. M. M.; FU; GHAI, 2000, p. 73–74). El Jefe del Ejecutivo hongkonés solicitó entonces una “clarificación” al gobierno central, que a su vez solicitó la interpretación al comité. El comité consideró que las restricciones eran válidas y que la interpretación de la Corte Final de Apelaciones de los artículos 22 y 24 de la Ley Básica, relativos a la residencia permanente en Hong Kong, no fue consistente con el espíritu de la norma reprochando a la corte que no solicitara la interpretación al comité antes de dictar las sentencias.

También cabe mencionar la interpretación del 26 de agosto 2011, la única pronunciada por el CPANP en aplicación literal del artículo 158 de la Ley Básica tras la solicitud de la Corte Final de Apelaciones de Hong Kong. Esta interpretación ha sido la menos polémica pues no afectaba los derechos fundamentales de los ciudadanos hongkoneses. La corte envió una consulta al CPANP antes de dictar sentencia en un caso relativo al embargo de propiedades del personal de la República Popular del Congo protegidos por la inmunidad diplomática otorgada por China. Como era de esperar, el comité confirmó las conclusiones provisionales de la corte estableciendo que la política exterior y los compromisos adoptados por la República Popular China con otros Estados debían ser aplicados por los jueces hongkoneses sin matices.

La interpretación con mayores consecuencias políticas fue la pronunciada el 7 de noviembre 2016 cuyo origen se remonta al movimiento de los paraguas de 2014. Este movimiento fue desencadenado por una campaña de llamamiento a la desobediencia civil “*Occupy Central with love and peace*” lanzada por un grupo de académicos que invitaban a paralizar el distrito financiero hasta que no se implementara plenamente el sufragio universal (CHENG, E. W.; CHAN, 2016). Por tanto, el movimiento se origina y responde a la infructuosa aspiración de reformar el sistema de elección del Jefe del Ejecutivo. Esta primera movilización escapó rápidamente del control de sus organizadores dando lugar a la ocupación del distrito financiero durante 79 días. El

movimiento de los paraguas introdujo así en Hong Kong el repertorio de “acción conectada”, caracterizado por el uso intensivo de internet, la presencia de ciudadanos corrientes y la débil importancia de las organizaciones políticas y activistas, que emergía recientemente en otros países (BENNETT; SEGERBERG, 2013; CASTELLS, 2013). El movimiento, que favoreció la politización de muchos jóvenes, sirvió para impulsar la aparición en el campo político de una nueva opción ideológica denominada “localismo” que, desencantada con la moderación del campo prodemocracia, promovió la independencia y en algunos casos el uso de la violencia como mecanismo de protesta (CHENG, J. Y., 2014; YUEN; CHUNG, 2018).

En este contexto, seis candidatos surgidos del movimiento de los paraguas fueron elegidos en las elecciones legislativas del 4 de septiembre 2016. Como es habitual, antes de asumir sus escaños, los candidatos electos juraron la Constitución de la República Popular China y la Ley Básica de Hong Kong; pero estos seis candidatos modificaron el juramento para protestar contra China o declarar su lealtad a la “nación hongkonesa” (SUMMERS, 2019, p. 77–102). Los juramentos fueron rechazados por la presidencia de la cámara, cuatro de los candidatos los repitieron y fueron aceptados, pero a dos de ellos no se les dio la posibilidad de repetir el juramento debido a la gravedad de sus pronunciamientos previos en los que se refirieron a China como “People’s Refucking of Chee-na”, empleando el término xenófobo utilizado por el Imperio del Japón durante la segunda guerra sino-japonesa.

El gobierno regional llevó el caso ante la High Court of Hong Kong y tres días antes del pronunciamiento de la sentencia, el CPAPN por iniciativa propia emitió el 7 de noviembre 2016 la interpretación, de una extensión tres páginas, del artículo 104 de la Ley Básica relativo a los juramentos para acceder al cargo de jueces, funcionarios y representantes (ZHU; CHEN, 2019). El comité decidió que se debe considerar que rechazan el cargo las personas que no lean el juramento en los exactos términos establecidos en la ley o que realicen el juramento de “una manera que no sea sincera o solemne”. Dado que las interpretaciones del CPAPN son vinculantes, la Corte confirmó la legalidad de la prohibición de asumir el escaño de dos de los seis candidatos electos que pronunciaron un juramento diferente al oficial. Después, el gobierno regional obtuvo en los tribunales la invalidación de la asunción del cargo de los cuatro candidatos restantes. La Corte Final de Apelaciones, el 15 febrero de 2019, rechazó el recurso de uno de los candidatos contra dicha invalidación en base a la interpretación del CPAPN. La interpretación de la Ley Básica del CPAPN del 7 de noviembre 2016 ha tenido efectos más allá de instaurar una obligación a jurar la constitución de manera literal, “sincera y solemne” antes de asumir el cargo. Si bien no hay dudas sobre el efecto directo que la interpretación tiene en los pronunciamientos de los tribunales, el gobierno regional tuvo que innovar para actuar de acuerdo con ella. El gobierno regional comenzó así a rechazar la inscripción de candidatos a elecciones que hubieran emitido con anterioridad declaraciones públicas que puedan arrojar dudas sobre la “sinceridad” y “solemnidad” de sus

juramentos a la Constitución de la República Popular China y a la Ley Básica en caso de ser elegidos.

Cabe mencionar por último la disolución del residual Partido Nacional de Hong Kong fundado en 2016 con una ideología abiertamente independentista. La disolución fue adoptada por el gobierno regional el 28 de septiembre de 2018, en base a los antecedentes de las declaraciones públicas de su único dirigente conocido en las que defendía la independencia y el empleo de la violencia. En este caso, el gobierno no aplicó la interpretación del CPAPN para justificar su decisión puesto que el artículo 8 de la ley de asociaciones contempla la disolución de entidades que puedan amenazar el orden público y los derechos de los ciudadanos. El recurso en sede administrativa formado contra la disolución fue rechazado por el gobierno regional sin que los afectados intentaran acudir a la sede judicial.

Democracia militante o Estado de derecho socialista

Algunos autores han analizado estos límites a los derechos políticos empleando el concepto de democracia militante proveniente del derecho constitucional occidental (JING; QINGFENG, 2019). Siguiendo esta lógica, el filtro de candidatos no implica necesariamente la existencia de un régimen autoritario en Hong Kong. Estos análisis irían en la línea de las consideraciones antes expuestas sobre la semidemocracia liberal del régimen político *sui generis* de la región autónoma. Desde esta perspectiva, el rechazo a inscribir candidatos y partidos que se hayan mostrado públicamente a favor de la independencia de Hong Kong sería por tanto comparable a los límites al pluralismo político que encontramos en países como en Alemania o España, dos casos paradigmáticos de democracias liberales que han adoptado mecanismos para la disolución de partidos considerados como una amenaza para el orden constitucional. Alemania fue la primera en hacerlo para impedir la vuelta del totalitarismo en la década de los 1950 y España a partir de 2002 para lidiar con el terrorismo independentista vasco. Discrepamos de esta postura pues los límites de los derechos políticos impuestos desde 2016 en Hong Kong superan con creces los que encontramos en otros sistemas liberales dado que en realidad estos límites encuentran su origen en la teoría legal marxista.

Las limitantes de espacio no nos permiten profundizar en el origen y evolución del concepto de democracia militante y en su lugar, nos limitaremos a entenderla como la doctrina por la que se justifica medidas preventivas e iliberales que pretende evitar que la democracia sea destruida por aquellos que buscan subvertirla por medios democráticos (MÜLLER, 2012; SAJÓ, 2004). Con todo, no existe un único modelo democracia militante. En realidad, no se trata de un concepto propiamente dicho sino una doctrina que ha tenido una influencia variable en diferentes democracias liberales, según el país y la época, que debe ser estudiada concretamente a partir de mecanismos de control de constitucionalidad de partidos y de organizaciones y la jurisprudencia resultante. Sin embargo, debemos reconocer que la influencia de esta doctrina se ha ido reduciendo con los años limitándose a contextos de violencia política y excluyendo los moti-

vos ideológicos o programáticos como una justificación válida de medidas iliberales contra partidos extremistas (ZÚÑIGA URBINA, 2012). Esto ha quedado patente en la jurisprudencia constante de la Corte Europea de Derechos Humanos cuyos casos más emblemáticos en los últimos años han sido originados a raíz de la “ilegalización” de partidos políticos independentistas vascos en España.

Aunque la estructura político-administrativa de China no es comparable con la del caso español, tanto España como China comparten el desafío de las tensiones independentistas, que para el primero, aumentaron desde el retorno de la democracia en 1978. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en Hong Kong, en España, la modificación del juramento a la constitución antes de asumir un cargo por parte de los representantes elegidos democráticamente ha sido una práctica habitual y que no ha significado la privación de los derechos políticos. En su lugar, tal comportamiento puede ser entendido como coherente con el sistema de ideas que defienden los representantes políticos en el marco de unas instituciones ideológicamente neutras. A este respecto, en 1983 el Tribunal Constitucional español (STC 101/1983, 18 noviembre) se pronunció sobre este hecho inaugurando una jurisprudencia constante. El alto tribunal desestimó el recurso de amparo formado por dos diputados del partido independentista vasco Herri Batasuna que se negaron a jurar acatar la Constitución por lo que la mesa del Congreso de Diputados no les entregó el acta de diputado. El tribunal estableció que el juramento “no supone necesariamente una adhesión ideológica (a la Constitución) ni una conformidad a su total contenido” por parte de los representantes, sino “la exteriorización del deber positivo de respeto a la Constitución inherente al cargo público”. Por tanto, si bien el juramento es obligatorio, el principio del pluralismo político y la libertad ideológica reducen su contenido a un genérico compromiso de respetar las leyes. Desde entonces se popularizó la fórmula “juro por imperativo legal respetar la Constitución del Estado Español” y otras variantes, antes de asumir el cargo por parte representantes que buscan reformar la Constitución o abrir un proceso constituyente. Esta postura se remonta a la voluntad de los constituyentes de 1978 de no importar a España la doctrina de la democracia militante (CORCUERA ATIENZA; VÍRGALA FORURIA; TAJADURA TEJADA, 2008; MONTILLA MARTOS, 2004, p. 11). Durante la transición a la democracia, la retórica de la reconciliación y la elevación del principio de pluralismo político fue una de las claves del éxito de las negociaciones y favoreció el rechazo a cualquier intento que implementara un control constitucional externo y de tipo ideológico de los partidos políticos como el que encontramos la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. Y ello pese al riesgo de alentar opciones políticas basadas en una concepción procedimental de las instituciones democráticas que, más tarde, en contexto de violencia terrorista nacional e internacional, pasaron a ser consideradas una amenaza para el Estado de derecho.

Así las cosas, en 2002, España adoptó una nueva ley orgánica de partidos políticos (LO 6/2002) estableciendo un procedimiento especial judicial para la ilegalización de partidos y el rechazo de inscripción de candi-

daturas que introdujo parcialmente la doctrina de la democracia militante en su ordenamiento jurídico (TAJADURA TEJADA, 2004; VÍRGALA FORURIA, 2013). Esta ley tipificó una serie de conductas que persiguen “deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático” (art. 9) tales como expresiones públicas que legitimen la violencia política, o la ausencia de condena explícita de ésta, apoyar públicamente organizaciones terroristas, utilizar sus símbolos y mensajes etc. El legislador español buscó así excluir de las instituciones a los representantes que, sin ser necesariamente autores de infracciones penales que causaran una inhabilitación, pudieran alimentar discursiva y ideológicamente la violencia política en la sociedad y por ende poner en riesgo la convivencia pacífica. Este límite al derecho al sufragio pasivo y el derecho de asociación fue avalado más tarde por la Corte Europea de Derechos Humanos que confirmó su jurisprudencia previa en las sentencias “Herri Batasuna and Batasuna vs Spain” del 30 de junio 2009 y “Spain vs ANV” del 15 de enero 2013 (TAJADURA TEJADA, 2008). La corte consideró que las sentencias recurridas del Tribunal Constitucional español por las que se “ilegalizaron” dos partidos políticos herederos de Herri Batasuna estaban ajustadas al respeto de los derechos fundamentales.

A diferencia de lo que sucede en Hong Kong, para la Corte Europea de Derechos Humanos el límite al derecho al sufragio y la libertad de asociación se justifica por la legitimación pública de la violencia política y no las opciones ideológicas favorables a la independencia, secesión o autodeterminación de un territorio. Por tanto, el caso de Hong Kong se encuentra entonces a las antípodas de este razonamiento alejándose de la doctrina de la democracia militante entendida como una excepción al liberalismo necesaria en contextos marcados por experiencias totalitarias o terroristas. La interpretación del CPAPN de 2016 ha instaurado una medida preventiva consistente en un filtro de tipo ideológico para descartar a los candidatos sobre los que pueda caber alguna sospecha que han sido o son favorables a la independencia, sin entrar a considerar si condenan o legitiman la violencia. Este mecanismo no puede ser considerado como una excepción justificada y proporcional adoptada por una democracia o una semidemocracia liberal para defenderse contra aquéllos que quieren destruirla. En realidad, consideramos que los límites a los derechos políticos en Hong Kong no son asimilables a la democracia militante, sino que en realidad reflejan la dificultad que supone mantener un régimen político y legal autónomo inspirado en el liberalismo dentro de un Estado de derecho socialista y autocrático.

Mucho se ha escrito sobre la “larga marcha hacia el Estado de derecho” de la República Popular China (CHEN, 2012; PEERENBOOM, 2002), cuestión que desborda el objeto de este estudio. Con todo, cabe señalar brevemente que, desde la creación de la República Popular China, la concepción del sistema legal (fazhi, 法治) ha transitado desde la teoría legal marxista clásica y el modelo soviético a una teoría propia desde 1978, sintetizada en la expresión “gobernar el país de acuerdo a la ley” (yifa zhiguo, 依法治国), que sirvió de base a las reformas para reducir el ejercicio personalista del poder que marcó la Revolución Cultural, aumentar la

institucionalización de los aparatos del Estado e introducir la economía de mercado socialista (LI, 2019, p. 21–47). Tras la llegada al poder de Xi Jinping en 2012, se abrió una nueva etapa con la adopción oficial de la “teoría del Estado de derecho socialista con características chinas” en la decisión del IV Pleno del XVIII Congreso Nacional del Partido Comunista de China del 20 al 23 de octubre de 2014. Esta decisión representa la primera vez en la historia del Partido Comunista Chino y de la República Popular China en la que una reunión plenaria del partido abordó la cuestión del Estado de derecho (LI, 2019, p. 34).

La teoría legal marxista se ve así actualizada y adaptada a la trayectoria histórica actual del desarrollo económico y social chino desde la perspectiva del materialismo histórico. La concepción del Estado de derecho socialista poco tiene que ver con sistema legal basado en el derecho positivo autónomo, como encontramos en los sistemas liberales, sino como un sistema basado en una serie de principios orientadores dependientes del proyecto político de construcción de una nueva sociedad bajo el liderazgo del Partido Comunista de China. Tal y como afirma el académico del Instituto de derecho de la Academia China de Ciencias Sociales Lin Li, *“promover la gobernanza a través de la ley de una manera integral nunca debilitará el liderazgo del Partido Comunista de China, sino que, por el contrario, reforzará la base gobernante, fortalecerá la autoridad gobernante, mejorará la capacidad gobernante y elevará el nivel de gobernanza del Partido Comunista de China”* (LI, 2019, p. 5). A mayor abundamiento, la teoría sancionada en el XVIII Congreso Nacional del Partido Comunista de China profundiza la concepción marxista original del derecho como relación de dominación. Esta teoría viene así a legitimar discursivamente la creciente penetración del Partido Comunista de China en el Estado desde la llegada al poder de Xi Jinping (TREVASKES, 2018, p. 348). Así las cosas, el Estado de derecho socialista y el liderazgo del partido son considerados dos conceptos indisolubles. El aumento del peso del derecho en la institucionalización de autoridades vendría así a reforzar el poder del partido con el objetivo explícito de avanzar en la modernización del sistema de gobernanza y alcanzar así el “sueño de revitalización de la nación china”. Estas consideraciones permiten entender la base ideológica que inspiraron los límites a los derechos políticos impuestos Hong Kong desde 2016. En este contexto, el pluralismo político presente en la región autónoma representa una suerte de excepción transitoria, fruto de los acuerdos diplomáticos pasados, cuya estabilidad en el tiempo no está garantizada. Al contrario, el pluralismo queda supeditado al mantenimiento del orden público y la “seguridad nacional”.

El movimiento anti-extradición y la ley de seguridad nacional.....

Desde el punto de vista de la sociedad civil hongkonesa, el poder de interpretación de la Ley Básica por parte del CPANP impidió el acceso a las instituciones de una nueva generación política, socializada en valores liberales, lo que contribuyó a la radicalización de las protestas tal y como observamos en 2019 (YUEN, 2018; YUEN; CHENG, 2018). Sobre el origen

de estas protestas, debemos comenzar señalando que la Ley Básica no regula las competencias relativas a la seguridad nacional. El artículo 23 de la Ley Básica se limita a establecer que las autoridades hongkonesas deberán adoptar las leyes necesarias para garantizar la persecución penal de actos de “traición, secesión, sedición y subversión contra el gobierno central” y prevenir actividades de organizaciones políticas extranjeras en la región. En 2003, el gobierno regional intentó adoptar la ley de seguridad nacional provocando la mayor movilización ciudadana desde la manifestación de apoyo a las protestas de los estudiantes en Tiananmén en 1989 (LO, 2008, p. 151–183). Diversos grupos de la sociedad civil consideraron la ley una amenaza a sus derechos y libertades civiles y reunieron alrededor de medio millón de personas en una marcha pacífica el 1 de julio 2003. Tung Chee-wah, el primer Jefe del Ejecutivo de la región, anunció dos meses después el abandono del proyecto de ley ante la falta de la mayoría en el Consejo Legislativo y dimitió dos años más tarde.

Los siguientes gobiernos regionales no intentaron adoptar la ley de seguridad nacional hasta que el gobierno central hizo lo propio el 30 de junio de 2020. La decisión del gobierno central, adoptada en plena pandemia cuando las protestas se habían reducido en Hong Kong, debe ser entendida como una respuesta al bloqueo de las instituciones de la región. En el verano de 2019, la escalada de las protestas contra el proyecto de enmienda legislativa para permitir la extradición de presos a China continental alcanzó un grado de violencia entre policía y manifestantes inédito (LO, 2020). La perseverancia del gobierno en no retirar el proyecto hasta el 4 de septiembre y la indignación ante una represión policial sin precedentes (PURBRICK, 2019) contribuyeron a transformar el movimiento de anti-extradición, esencialmente pacífico y basado en marchas multitudinarias, en una revuelta antiautoritaria abiertamente violenta (LEE et al., 2019). Entre los actos más graves destacaron el ataque y ocupación del Consejo Legislativo y el ataque a la fachada de la Oficina de Enlace del gobierno central el 1 y 21 de julio respectivamente; la agresión a manifestantes por parte de las tríadas en la estación de metro de Yuen Long el 27 de julio; y el sitio por la policía al campus de la Universidad Politécnica en la que se refugiaron manifestantes del 17 al 29 de noviembre y que durante el cual más de mil personas fueron detenidas.

Estos acontecimientos contribuyeron a polarizar las posiciones políticas previas dando lugar a un bloqueo del Consejo Legislativo hongkonés. Los miembros del consejo pertenecientes al bando prodemocracia adoptaron prácticas de filibusterismo parlamentario tales como ausentarse de las reuniones para no alcanzar el quorum de la cámara, o interrumpirlas directamente, o bloquear la renovación de la mesa de la cámara (House Committee) y las comisiones parlamentarias.⁴ De cara a las elecciones legislativas previstas para septiembre 2021, después de ser aplazadas un año por la pandemia, los políticos prodemocracia han anunciado además que en caso de obtener la mayoría de los escaños bloquearán el presupuesto anual.⁵ Para aumentar sus posibilidades de éxito, se organizaron el 11 y 12 de julio 2020 unas elecciones primarias con candidatos prodemocracia y localistas con un récord de participación próximo a 600.000 electores.

4. Para más detalles, ver el reportaje periodístico: “Bickering, scuffling and deadlock: Hong Kong’s legislature brings stormy term to a close”, South China Morning Post, 18 de julio 2020. Disponible en: <https://www.scmp.com/news/hong-kong/politics/article/3093722/bickering-scuffling-and-deadlock-hong-kongs-legislature> (visitado el 29 de julio 2020).

5. Ver noticia “Hong Kong Delays Election, Citing Coronavirus. The Opposition Isn’t Buying It”, The New York Times, 31 de julio 2020. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2020/07/31/world/asia/hong-kong-election-delayed.html> (visitado el 31 de julio 2020).

6. Ver discurso del Director de Oficina de Enlace del gobierno central en Hong Kong: "Liaison Office director: Security law a 'guardian' for HK residents", China Daily, 1 de julio 2020, <https://www.chinadaily.com.cn/a/202007/01/WS5efc172da31083481725670d.html> (visitado el 29 de julio 2020). Ver también noticia "National security law will uphold 'one country, two systems' in Hong Kong, top Beijing official says", South China Morning Post, 1 de julio 2020. Disponible en: <https://www.scmp.com/news/hong-kong/politics/article/3091307/national-security-law-will-plug-hong-kong-loopholes> (visitado el 29 de julio 2020).

7. Ver el post de la cuenta oficial de Twitter de la Policía de Hong Kong donde fotos de la bandera donde se lee "*Hong Kong independence*" de una persona arrestada en la marcha del 1 de julio de 2020. Disponible en: <https://twitter.com/hkpoliceforce/status/1278201222457987073?s=12> (visitado el 29 de julio 2020).

En este nuevo escenario, la adopción de la ley de seguridad nacional por parte de las instituciones hongkonesas dejó de ser una tarea compleja políticamente para convertirse en algo prácticamente imposible. El gobierno central decidió entonces adoptar esta ley que, según sus autores, termina con los "vacíos legales", defiende el principio de "un país dos sistemas" y pone "una espada" sobre "la minoría que amenaza la seguridad nacional".⁶ Es demasiado pronto para medir en detalle el alcance que tendrá la aplicación del texto, pero podemos indicar los elementos principales que afectan el ejercicio de derechos y libertades y el funcionamiento del sistema político hongkonés. Ante todo, hay que destacar que la ley representa una reforma constitucional de facto pues está dotada del mismo rango normativo que la propia Ley Básica. El artículo 62 establece que el texto prevalece sobre las leyes ordinarias de la región y el artículo 65 confiere el poder de interpretación de la ley al CPAPN como sucede con la Ley Básica.

Como era de esperar, el texto crea nuevas infracciones penales –secesión, rebelión, colusión con agentes extranjeros, terrorismo y apología del terrorismo– que requieren en su mayoría la realización de acciones violentas contra bienes y/o personas, tal y como sucede en cualquier Estado de derecho. Sin embargo, sus efectos sobre la libertad de expresión y de asamblea superan con creces a los que podemos observar en otros ordenamientos jurídicos por las siguientes razones. Los artículos 21 y 23 de la ley establecen que la persona que "incite" a cometer los delitos de rebelión o secesión respectivamente podrá ser condenada a hasta 10 años de cárcel. Estos delitos de incitación pueden ser originados por tanto por declaraciones públicas orales o escritas pronunciadas por cualquier individuo, sea un personaje público o no, en una manifestación, redes sociales o medios de comunicación. Como ejemplo de ello, el día siguiente a la adopción de la ley de seguridad nacional, durante la manifestación del 1 de julio de 2019, que se celebra cada año en el aniversario de la devolución de la soberanía, la policía arrestó a cinco personas por el contenido de sus pancartas.⁷ El 2 de julio el gobierno regional publicó un comunicado informando que reproducir en público en pancartas o cánticos el eslogan "Liberad Hong Kong, la revolución de nuestra era", popularizado en las redes sociales y en las marchas anti-extradición, "connota la independencia de Hong Kong" y constituye por ello un delito de incitación a la rebelión y/o secesión (THE GOVERNMENT OF THE HKSAR, 2020). Por otro lado, las acciones consideradas dentro del delito de colusión con fuerzas extranjeras, previstas en el artículo 29 de la ley, van más allá de las tradicionales actividades de espionaje y conspiración, al incluir el "provocar el odio" hacia los gobiernos central y regional y participar en la imposición de sanciones contra China desde el extranjero. El campo de aplicación de la ley es probablemente su aspecto más controversial. La ley incluye expresamente a organizaciones y empresas, tales como medios de comunicación extranjeros, además de contemplar la posibilidad de imputar estos delitos a ciudadanos extranjeros y hongkoneses por actos cometidos fuera del territorio chino (arts. 37 y 38). Así, personas nacionales o extranjeras que pisen suelo chino podrían en teoría ser acusadas por haber realizado declaraciones públicas desde el extranjero que hasta ahora

entraban dentro del ejercicio de la libertad de expresión en Hong Kong. Nos referimos por ejemplo a declaraciones a favor de la independencia, llamados a participar en manifestaciones o concentraciones sin autorización o defender la imposición de sanciones contra China por parte de gobiernos extranjeros.

Desde el punto de vista institucional, cabe destacar el poder que la ley otorga al Jefe del Ejecutivo para nombrar a los jueces encargados de juzgar estos nuevos delitos (art. 44). El legislador justifica esta medida debido a la presencia de jueces extranjeros en Hong Kong que podrían verse afectados por una “doble lealtad”. En los hechos, esto podría crear un nuevo filtro ideológico de los jueces, basado en la misma lógica del sistema de elección del Jefe del Ejecutivo que garantiza que solo puedan ocupar este cargo un “patriota” hongkonés. Esto pondrá a prueba la independencia judicial tan celebrada en el pasado, poniendo un enorme peso en los hombros de los jueces formados en el *common law*.

Por otro lado, la ley crea nuevos organismos públicos que representan la mayor excepción hasta la fecha del principio general “los hongkoneses gobiernan Hong Kong”. La recién creada Oficina para la Salvaguarda de la Seguridad Nacional, quedará encargada de las tareas de inteligencia, estará compuesta por funcionarios chinos y en algunos casos extremos tendrá competencia para investigar la comisión de delitos y elevarlos al sistema judicial de China continental (art. 55). La ley contempla por tanto la posibilidad de que ciertos delitos cometidos en suelo hongkonés sean juzgados en China continental, algo inédito hasta la fecha, si bien esto solo se limita a situaciones de emergencia y amenaza a la integridad nacional. El texto también crea una división especial de fiscales encargados de instruir los casos relativos a la seguridad nacional cuya nominación deberá ser aprobada por el mencionado comité (art. 18). Además, la ley crea un departamento especializado dentro de la policía que podrá contratar a personal de “fuera de Hong Kong” (art. 16) abriendo la puerta a la incorporación de funcionarios chinos.

En la misma dirección, la ley de seguridad nacional también crea un Comité para la Salvaguarda de la Seguridad Nacional encargado de coordinar y proponer políticas públicas, cuyas reuniones no son públicas, está compuesto por los miembros clave del gobierno regional y presidido por el jefe del Ejecutivo. Además, en el comité también participará un “asesor” nombrado por el gobierno central (art. 15). El 3 de julio de 2020, el Director de la Oficina de Enlace Luo Huining fue nombrado para este cargo.⁸ Los asuntos incorporados en la noción de seguridad nacional son tan amplios que el Director de la Oficina de Enlace pasa a convertirse de facto en un órgano clave en el poder ejecutivo hongkonés. Esto supone una centralización de competencias y también el fin del mayor vacío legal del sistema hongkonés en cuanto a la coordinación entre el gobierno central y el regional, pues las atribuciones de la Oficina de Enlace no se encontraban regladas hasta ahora en ningún texto legal. De hecho, como su nombre sugiere, esta oficina era una rémora de la diplomacia de la época colonial. La aplicación de la ley ha aumentado así los poderes del Director de la Oficina de Enlace como representante del gobierno central que hasta

8. “China appoints adviser to Committee for Safeguarding National Security of HKSAR”, China Daily, 3 de julio 2020, <http://www.chinadaily.com.cn/a/202007/03/WS5efeb-21fa3108348172570e0.html> (visitado el 29 de julio 2020).

ahora actuaba como una suerte de “prefecto informal”. Podemos afirmar por tanto que la ley de seguridad nacional ha modificado profundamente el equilibrio de poder entre los diferentes órganos públicos de la región.

La ley contempla otros aspectos de tipo programáticos que deberán orientar la agenda legislativa y las políticas públicas de la región. Entre ellos destaca la regulación y supervisión de “asuntos relativos a la seguridad nacional incluyendo aquellos relativos a colegios, universidades, organizaciones sociales, medios de comunicación e internet” (art. 9). La implementación de este objetivo genérico no puede ser prejuizado, pero en teoría podría llegar a contemplar la posibilidad de incluir a Hong Kong dentro del “*Great Firewall*”, la red de internet semi-cerrada al resto del mundo presente en China continental, lo que privaría a los activistas de su principal recurso de movilización. También cabe esperar la adopción de nuevas medidas que afecten al personal de la educación primaria, secundaria y superior, lo que podrá reforzar la educación patriótica en las escuelas y reducir la autonomía académica de las universidades.

Conclusión

En la segunda mitad de la década de 2010, las movilizaciones en Hong Kong se han multiplicado hasta alcanzar tintes revolucionarios provocando el endurecimiento de la estrategia del gobierno central culminada con la adopción de la ley de seguridad nacional el 30 de junio de 2020. Esta ley, pese a representar la mayor reforma del sistema político hongkonés desde la creación de la región, no hace más que continuar la estrategia de largo plazo del gobierno central para la integración de la región autónoma iniciada en 1997 y que deberá culminarse en 2047. Nos encontramos por tanto a mitad del camino trazado por los acuerdos para la descolonización del territorio y todo parece indicar que el gobierno central ha decidido acelerar la integración jurídica y política de la región, sin duda la tarea más compleja de este proceso.

Este estudio apunta que, contrariamente a lo sostenido en el pasado por parte de la literatura, los vacíos legales en la Ley Básica no han garantizado la continuidad de un sistema semidemocrático experimental y de inspiración liberal. Al contrario, la inconcreción original del ordenamiento constitucional hongkonés, reflejada en el significante flotante “un país, dos sistemas”, ha facilitado en gran medida la transición de sistema político hongkonés del liberalismo al autoritarismo. Del mismo modo, el poder de interpretación de la Ley Básica permitió la creación en 2016 de un filtro ideológico preventivo que impide que candidatos independentistas utilicen la ya de por sí reducida autonomía política de la región. Tal y como hemos señalado, estos límites al sufragio pasivo y activo no pueden ser entendidos como una medida excepcional asimilable a la doctrina de la democracia militante. Estos límites encuentran en realidad su origen en realidad en la teoría del Estado de derecho socialista con características chinas que, desde 2014, ha contribuido a consolidar el poder del Partido Comunista de China. Más tarde, si bien la ley de seguridad nacional palió el vacío legal de la Ley Básica en materia de orden público

y actividades de inteligencia, el texto ha profundizado la reducción de las libertades y el pluralismo político a los que la sociedad hongkonesa estaba acostumbrada. Estos son, en definitiva, los principales mecanismos jurídico e institucionales que hacen posible el desmantelamiento de la herencia liberal del sistema político hongkonés. Un proceso que deberá culminar en 2047 y que no estará exento de conflictos y adaptaciones, por parte de actores dentro de China como en el extranjero, que deberemos seguir observando para entender las dinámicas de las relaciones entre la República Popular y las democracias liberales.

Bibliografía

- BENNETT, W. L.; SEGERBERG, A. **The Logic of Connective Action: Digital Media and the Personalization of Contentious Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- BONIFACE, D. S.; ALON, I. Is Hong Kong Democratizing? **Asian Survey**, v. 50, n. 4, p. 8-18, 786-807, 2010.
- BUHI, J. Constitutional Asymmetry in the People's Republic of China: Struggles for Autonomy Under a Communist Party-State. A Country Study of Constitutional Asymmetry in China. In: POPELIER, P.; SAHADŽIĆ, M. (Org.). **Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism: Managing Multinationalism in Multi-tiered Systems**. Federalism and Internal Conflicts. Cham: Springer International Publishing, 2019. p. 105-135.
- CASTELLS, M. **Redes de indignación y esperanza: Los movimientos sociales en la era de Internet**. Madrid: Alizanza Editorial, 2013.
- CHAN, C. Demise of "One Country, Two Systems"? Reflections on the Hong Kong Rendition Saga. **Hong Kong Law Journal**, v. 49, n. 2, p. 447-458, 2019.
- CHAN, E.; CHAN, J. Hong Kong 2007-2017: a backlash in civil society. **Asia Pacific Journal of Public Administration**, v. 39, n. 2, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/23276665.2017.1325637>. Acesso em: 25 jul. 2020.
- CHAN, J. A storm of unprecedented ferocity: The shrinking space of the right to political participation, peaceful demonstration, and judicial independence in Hong Kong. **International Journal of Constitutional Law**, v. 16, n. 2, p. 373-388. 15 jun. 2018.
- CHAN, J. M. M.; FU, H. L.; GHAI, Y. **Hong Kong's Constitutional Debate: Conflict Over Interpretation**. [s.l]: Hong Kong University Press, HKU, 2000. Disponível em: <http://muse.jhu.edu.inshs.bib.cnrs.fr/book/5649>. Acesso em: 1 mar. 2018.
- CHEN, A. H. Y. "China's Long March Toward Rule of Law" or "China's Turn Against Law"? **SSRN Scholarly Paper**. Rochester, NY: Social Science Research Network, 1 dez. 2012. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/abstract=2471505>. Acesso em: 1 mar. 2018.
- CHEN, A. H. Y. **An Introduction to the Legal System of the People's Republic of China**. Hong Kong: LexisNexis, 2018.
- CHEN, A. H. Y. The Theory, Constitution and Practice of Autonomy: The Case of Hong Kong. In: OLIVEIRA, J. C.; CARDINAL, P. (Org.). **One Country, Two Systems, Three Legal Orders - Perspectives of Evolution**. Berlin, Heidelberg: Springer, 2009. p. 751-767.
- CHENG, E. W.; CHAN, W.-Y. Explaining spontaneous occupation: antecedents, contingencies and spaces in the Umbrella Movement. **Social Movements Studies**, v. 16, n. 2, p. 222-239, 2016.
- CHENG, J. Y. The Emergence of Radical Politics in Hong Kong: Causes and Impact. **China Review**, v. 14, n. 1, p. 199-232, 30 abr. 2014.
- CHEUNG, A. B. L. One country, two experiences: administrative reforms in China and Hong Kong. **International Review of Administrative Sciences**, v. 78, n. 2, p. 261-283, 1 jun. 2012.
- CHEUNG, P. T. Y. Who's Influencing Whom? Exploring the Influence of Hong Kong on Politics and Governance in China. **Asian Survey**, v. 51, n. 4, p. 713-738, 2011.
- CORCUERA ATIENZA, F. J.; VÍRGALA FORURIA, E.; TAJADURA TEJADA, J. **La ilegalización de partidos políticos en las democracias occidentales**. Madrid: Dykinson, 2008.
- FONG, C. H. B. One country, two nationalisms: Center-periphery relations between Mainland China and Hong Kong, 1997-2016. **Modern China**, v. 43, n. 5, p. 523-556, set. 2017.

- HENDERS, S. J. **Territoriality, Asymmetry, and Autonomy. Catalonia, Corsica, Hong Kong, and Tibet.** New York: Palgrave Macmillan, 2010. Acesso em: 18 jun. 2019.
- HKSAR GOVERNMENT. **Report on the Public Consultation on the Methods for Selecting the Chief Executive in 2017 and for Forming the Legislative Council in 2016.** Hong Kong, 2014. Disponível em: <http://www.2017.gov.hk/en/report/index.html>. Acesso em: 24 jul. 2020.
- HUNG, H.; IP, I. Hong Kong's Democratic Movement and the Making of China's Offshore Civil Society. *Asian Survey*, v. 52, n. 3, p. 504-527, 2012.
- JING, Q.; QINGFENG, Z. The Dissolution of the Hong Kong National Party: Constitutionality under the 'Militant Democracy' Theory. *The Chinese Journal of Comparative Law*, v. 7, n. 3, p. 413-434, 1 dez. 2019.
- LEE, F. L. F. *et al.* Hong Kong's Summer of Uprising: From Anti-Extradition to Anti-Authoritarian Protests. *China Review*, v. 19, n. 4, p. 1-32, 2019.
- LI, L. **The Chinese Road of the Rule of Law.** Singapore: Springer, 2019. Tradução: Xiaoqing Bi
- LIN, F. **Constitutional Law in China.** Hong Kong: Sweet & Maxwell, 2010, p. 55-72.
- LIN, F. The Duty of Hong Kong Courts to Follow the NPCSC's Interpretation of the Basic Law: Are There Any Limits? *Hong Kong Law Journal*, v. 48, n. 1, p. 167-191, 2018.
- LO, S. S.-H. Hong Kong in 2019: Turning Point amid Tensions. *Asian Survey*, v. 60, n. 1, p. 34-40, 1 fev. 2020.
- LO, S. S.-H. **Hong Kong's Indigenous Democracy: Origins, Evolution and Contentions.** London: Palgrave Macmillan UK, 2015.
- LO, S. S.-H. **The Dynamics of Beijing-Hong Kong Relations: A Model for Taiwan?** Hong Kong: Hong Kong University Press, HKU, 2008.
- LO, S. S.-H. The Influence of Hong Kong's Policing on China: Mechanisms of Knowledge Transfer. *Asian Survey*, v. 51, n. 4, p. 770-784, 2011.
- MONTILLA MARTOS, J. A. **La prohibición de partidos políticos.** Almería: Editorial Universidad de Almería, 2004, p. 11.
- MÜLLER, J.-W. Militant Democracy. **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law.** Oxford: Oxford University Press ed., 2012.
- PEERENBOOM, R. **China's Long March toward Rule of Law.** Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- PURBRICK, M. A Report of the 2019 Hong Kong Protests. *Asian Affairs*, v. 50, n. 4, p. 465-487, 8 ago. 2019.
- RAMÓN-BERJANO, C. B.; XIAOBIN, S. Z.; MING, C. Y. Hong Kong's Transformation into a Service Hub. *Asian Survey*, v. 51, n. 4, p. 584-609, ago. 2011.
- SAJÓ, A. (Org.). **Militant Democracy.** Utrecht: Eleven International Publishing, 2004.
- SCOTT, I. "One country, two systems": the end of a legitimating ideology? *Asia Pacific Journal of Public Administration*, v. 39, n. 2, p. 83-99, 3 abr. 2017.
- SERRANO-MORENO, J. E. Autonomía administrativa sin autonomía política. La aplicación del modelo "un país dos sistemas" en Hong Kong. *Revista de Direito Internacional*, v. 17, n. 2, p. 186-195, 12 dez. 2020.
- SUMMERS, T. **China's Hong Kong.** Newcastle: Agenda Publishing, 2019, p. 77-102.
- TAJADURA TEJADA, J. La doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la prohibición de partidos políticos. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n. 123, p. 1431-1475, 2008. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2008.123.4024>. Acesso em: 29 set. 2021.
- TAJADURA TEJADA, J. **Partidos políticos y Constitución: un estudio de la LO 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos, y de la STC 48/2003, de 12 de marzo.** Madrid: Civitas, 2004.
- THE GOVERNMENT OF THE HKSAR. **Government statement.** Disponível em: <https://www.info.gov.hk/gia/general/202007/02/P2020070200869.htm?fontSize=1>. Acesso em: 3 jul. 2020.
- TREVASKES, S. A Law Unto Itself: Chinese Communist Party Leadership and Yifa zhiguo in the Xi Era. *Modern China*, v. 44, n. 4, p. 347-373, 1 jul. 2018.
- VÍRGALA FORURIA, E. Lucha antiterrorista e ilegalización de partidos políticos. In: **El reconocimiento de las víctimas del terrorismo a través de la legislación y la jurisprudencia**, 2013, [s.l.], 2013, p. 303-349.

VOGEL, E. F. **Deng Xiaoping and the Transformation of China**. [s.l.]: Harvard University Press, 2011, p. 477-487.

WU, G. Hong Kong's political influence over China: institutional, informative, and interactive dynamics of sovereignty. **The Pacific Review**. v. 21, n. 3, p. 279-302, 4 jul. 2008.

YUEN, S. Contesting middle-class civility: place-based collective identity in Hong Kong's Occupy Mongkok. **Social Movement Studies**. v. 17, n. 4, p. 393-407, 4 jul. 2018.

YUEN, S.; CHENG, E. W. Rethinking Contentious Politics in Hong Kong: Change and Continuity. **Hong Kong Studies**. v. 1, n. 1, p. 7-25, 2018.

YUEN, S.; CHUNG, S. Explaining Localism in Post-handover Hong Kong: An Eventful Approach. **China Perspectives**. v. 2018, n. 2018/3, p. 19-29, 1 set. 2018.

ZHU, H.; CHEN, A. H. Y. The Oath-Taking Cases and the NPCSC Interpretation of 2016: Interface of Common Law and Chinese Law. **Hong Kong Law Journal**. v. 49, n. 1, p. 381-415, 2019.

ZÚÑIGA URBINA, F. Principios jurídicos y democracia: de vueltas a la “democracia militante”. **Estudios constitucionales**. v. 10, n. 2, p. 17-56, 2012.



Ativismo subnacional e conflitos no governo de Jair Bolsonaro: uma análise das ações dos estados brasileiros na agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em 2019

Subnational activism and conflicts within Jair Bolsonaro's government: an analysis of the Brazilian states' actions in the Sustainable Development Goals (SDG) agenda during 2019

Activismo subnacional y conflictos en el gobierno de Jair Bolsonaro: un análisis de las acciones de los estados brasileños en la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en 2019

1. Professor at the International Relations Department – Federal University of Uberlândia (IERI/UFU). PhD in International Relations at PhD in Political Science from State University of Campinas (UNICAMP) funded by CAPES. Member of National Institute of Science and Technology for Studies on the United States (INCT / INEU) and co-director of the Gender and International Relations Study Group (GENERI UFU). Contact: deboraprado@ufu.br

Débora Figueiredo Mendonça do Prado¹
Cairo Gabriel Borges Junqueira²
Ana Carolina Evangelista Mauad³

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2021v9.n3.p114

Recebido em: 25 de agosto de 2020
Aprovado em: 21 de outubro de 2021

2. Professor at the International Relations Department – Federal University of Sergipe (DRI/UFSE). PhD in International Relations at San Tiago Dantas Program (UNESP/UNICAMP/PUC-SP) funded by CAPES. Deputy Coordinator of the Regionalism Observatory (ODR) and member of the Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPPs), the Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa (GRIDALE) and the Fórum Universitário Mercosul (FoMerco). Contact: cairogbj@academico.ufs.br

RESUMO

O artigo analisa o engajamento internacional dos governos subnacionais brasileiros na agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) durante o primeiro ano do governo Bolsonaro com destaque para a atuação dos governos estaduais brasileiros na defesa do eixo ambiental. Argumentamos que os governos subnacionais têm tido forte ativismo na defesa desta agenda internacionalmente, ao contrário do governo federal, gerando tensionamentos com a política externa. Para isto, a pesquisa analisa a atuação destes atores no âmbito dos Consórcios Nordeste e da Amazônia Legal.

Palavras-chave: ODS, governos subnacionais, Bolsonaro.

ABSTRACT

The article analyzes the international engagement of Brazilian subnational governments in the Sustainable Development Goals (SDGs) agenda during the first year of Bolsonaro's government with an emphasis on the role of states in supporting the environmental axis. We argue that subnational governments have been strongly active in defending this agenda internationally, unlike the

3. Ana holds a PhD in International Relations from the Universidade de Brasília (IREL/UNB) and is currently assistant professor at Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales at Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá/Colombia). She is also coordinator of a research group called "Semillero de Investigación Medioambiente y Relaciones Internacionales". Contact: evangelista-mauad.ana@javeriana.edu.co

federal government, generating foreign policy tensions. Therefore, the research analyzes the performance of these actors in the scope of the Northeast and the Legal Amazon Consortia.

Keywords: SDGs, subnational governments, Bolsonaro.

RESUMEN

El artículo analiza el compromiso internacional de los gobiernos subnacionales brasileños en la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) durante el primer año del gobierno de Bolsonaro, destacando el papel de los gobiernos estatales brasileños en la defensa del eje ambiental. Argumentamos que los gobiernos subnacionales han estado fuertemente activos en la defensa de esta agenda internacionalmente, a diferencia del gobierno federal, generando tensiones con la política exterior. La investigación analiza el desempeño de estos actores en el ámbito de los Consorcios Nordeste y Amazonia Legal.

Palabras clave: ODS, gobiernos subnacionales, Bolsonaro.

Introduction

The approval of the Sustainable Development Goals (SDGs) in 2015 by the United Nations General Assembly (UNGA) initiated a debate regarding new ways to address underdevelopment by incorporating a sustainable perspective. Furthermore, it pushed national states to propose domestic public policies considering the 17 SDG goals and to reshape their international discourse. At the same time, for countries with a federalist political structure, the implementation of the SDGs demanded coordination with their subnational governments, as it was the case of Brazil. However, as political polarization increased in Brazil with the presidential election of Jair Bolsonaro in late 2018, we were able to observe a conflict between national and subnational governments in the country relating to the SDGs. Furthermore, this discourse polarization had implications in the implementation of the agenda, both nationally and locally.

Bolsonaro won the presidential election in 2018 amidst a political conjuncture of instability in Brazil, mainly due to political parties' disputes, maintenance of corruption cases, increased unemployment, and clashes between the three republican powers. In the meantime, the federal government adopted a foreign policy reorientation called "New Foreign Policy" that is reshaping Brazil's role at the international level.

We argue in this paper that Brazilian subnational governments have carried out strong activism in defense of the environmental agenda, both domestically and internationally, as opposed to the conduct adopted by the federal government. In this context, states and municipalities continued implementing international articulations as they had done for decades, but in this new conjuncture that brought some new features, especially regarding this agenda. Intending to map and understand this scenario, we propose an analysis of the federal and state governments' positions regarding SDGs during the year 2019.

To do so, this article is divided into three sections. The first one discusses how the environmental agenda has gained notoriety in recent decades also due to the SDGs sponsored by the UN. Afterward, we analyze

the activism of Brazilian subnational governments towards SDGs mainly considering the new role represented by two public bodies namely the Interstate Consortium for Sustainable Development of the Northeast and the Interstate Consortium of Sustainable Development of the Legal Amazon. Finally, taking into account the debate concerning subnational actors and federalism in Brazil, we point out the recent tensions between governors and mayors with Bolsonaro's presidency, ratifying our main argument that in 2019 arose a strong antagonism among them regarding the environmental agendas and there is a tendency of this to continue in the short term.

The mapping of these positions was carried out thorough research and analysis of the documents made available by the Interstate Consortium for Sustainable Development of the Northeast and the Interstate Consortium of Sustainable Development of the Legal Amazon; the gathering of information, notes, and mentions about the SDGs published in official Twitter accounts of the governors who are members of the Consortia, that are freely translated here, as well as from secondary sources.

Sustainable Development Goals: a brief history.....

In chronological terms, the international debate regarding anthropogenic interference in the environment represents an extremely recent process. As Daniel Esty and Maria Ivanova (2005) point out, it was only in the 1960s, the period called as the beginning of the "Modern Era" of environmental concerns, that issues involving water and air pollution, road construction, channeling dams, deforestation, oil spills, among others, have become important matters within multilateral organizations. Evolving at a fast pace, the environmental agenda is no longer limited to a domestic level and, at the end of the century, it already represented an increasingly institutionalized global governance (ESTY E IVANONA, 2005; O'NEILL, 2009). Actions ranging from the local level to initiatives at the global scale, environmental issues were established with a multilevel perspective (PATTBERG E WIDERBERG, 2015) but rather with reorganising the overall relation between humans and natural systems. Empirically, this is reflected in the ever greater attention to questions of institutional interactions (e.g. between the issue areas of economics and environment).

By 2015, the United Nations had already learned with the Millennium Development Goals (MDGs) that to ensure implementation, it had to foster the participation of local governments and civil society organizations, thereafter, when the SDGs were launched, they were presented as a multiscale enterprise that had to count with all the support possible, not only by national states. Such a process represented a gain in scale (SACHS, 2012).

At first, a few states began to legitimize environmental policies nationally. Secondly, as it affected the lives of all peoples, it became an international concern. Simultaneously, the terms "development" and "sustainability" gained great repercussions. The Brundtland Commission (1987) defined sustainable development as "the development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs". The concept was primarily supported by the first UN environmental conference in 1972 in Stockholm

and since then its meaning is shared among the international community (O'NEILL, 2009; SPETH E HAAS, 2007).

In addition to the work launched in Stockholm in 1972, the search for sustainable development gained momentum with the "Agenda 21" signed by 179 countries during the second United Nations Conference on Sustainable Development that took place in Rio de Janeiro in 1992. This aim for dialogue and institutionalization of the agenda culminated in 2000 at the UNGA with the formalization of the Millennium Development Goals (MDGs), precisely to think about the beginning of the 21st century, with the attempt to reduce extreme poverty by 2015 based on eight goals: 1) eradicate extreme poverty and hunger; 2) achieve universal primary education; 3) promote gender equality and empower women; 4) reduce child mortality; 5) improve maternal health; 6) combat HIV/Aids, malaria and other diseases; 7) ensure environmental sustainability and 8) develop a global partnership for development.

In 2014, after reviewing its activities, the UN itself found that satisfactory results were achieved in terms of poverty reduction and gender parity, while other goals such as reducing child mortality and basic sanitation achieved results below expectations (SACHS, 2012). Thus, in the following year, a new phase was launched, Agenda 2030, updating the previous one and this time called the Sustainable Development Goals (SDGs). The themes were expanded, divided into 169 targets, and included 17 objectives that came into force on the first day of the year 2016 and are expected to be in action until 2030.

The 17 goals established by the SDG are: 1) End poverty; 2) End hunger through food security, nutritional improvement and sustainable agriculture; 3) Guarantee a healthy life and promote well-being at all ages; 4) Ensure inclusive, equitable and quality education; 5) Promote gender equality and empower women and girls; 6) Ensure the management and availability of water and sanitation; 7) Guarantee access to energy for all; 8) Stimulate economic growth, employment and proper working conditions; 9) Build resilient infrastructures, improve industrialization and innovation; 10) Reduce inequality; 11) Make cities and human settlements more inclusive, safe, resilient and sustainable; 12) Guarantee sustainable consumption and production patterns; 13) Combat climate change; 14) Conserve the oceans, seas and marine resources; 15) Promote sustainable use of ecosystems and forests, combat desertification, land degradation and loss of biodiversity; 16) Stimulate a culture of peace, provide global access to justice and build inclusive institution and 17) Strengthen the global partnership around sustainable development (UN, 2015).

There was a process of increase and, at the same time, of articulation between the different results to be achieved from the objectives. However, one of the main aspects comes not only from this breadth of agendas but from the dialogues put into practice. The SDGs were discussed at the UN General Assembly and, in addition to counting with the participation of national government representatives, they were also stimulated by civil society, representing a multilevel global governance (ANDONOVA, BETSILL E BULKELEY, 2009; PATTBURG E WIDERBERG, 2016; SEYEDSAYAMDOST, 2019)

In the words of Sakiko Fukuda-Parr (2016), the transition from the MDGs to the SDGs has at least three fundamental differences in terms of a) purposes, b) concepts, and c) policies. First, while the MDGs turned to a worldview between north and south, the SDGs encompass a global agenda. Secondly, the MDGs focused on combating poverty and the SDGs, in turn, focus on sustainable development, as such. Finally, the MDGs were elaborated basically by what the author calls “technocrats”, being far from the realities to be affected or modified. In this sense, the SDGs respected political negotiation between different states and multilateral deliberation more.

Complementing the previous analysis, it can be said that one of the main fundamentals of the change from the MDGs to the SDGs was also the decentralization of the participation of different actors in the process. Social movements, epistemic communities, universities, Non-Governmental Organizations (NGOs), advocacy networks and corporations, at least in the last two decades, have gradually entered the proposed agendas. This transformation happened also because development itself is thought from the human point of view, increasingly closer to citizens. Considering the 1948 Universal Declaration of Human Rights as a landmark, the UN (2015) points out that the SDGs: “[...] seek to realize the human rights of all and achieve gender equality and the empowerment of women and girls. They are integrated, indivisible, and balance the three dimensions of sustainable development: economic, social, and environmental.”

In addition to the actors and sectors mentioned above, subnational governments have directly approached the SDGs, especially cities. Local public participation in Conferences of the Parties (COP) is emphasized at the heart of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), for instance, the last COP 25 had the largest delegation of local governments from Latin America (ICLEI, 2019). Equally, The United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, mainly the third held in Ecuador in 2016 and called Habitat III, highlighted this greater link, bringing ways of thinking about urban settlements and local governments for the next two decades.

As a result of Habitat III, the New Urban Agenda (NUA) was signed to reflect the growing process of urbanization and city planning, since projections indicate a rate of approximately 75% of the world population will be living in urban areas by 2050 (SACHS et al, 2019). The document reflects mutual commitments between different actors and governmental levels, deals with the permanent search for sustainable development, and empowers the United Nations Program for Human Settlements, UN-Habitat (2016). As written in the Declaration:

This New Urban Agenda reaffirms our global commitment to sustainable urban development as a decisive step towards achieving sustainable development in an integrated and coordinated manner at the global, regional, national, subnational and local level, with the participation of all relevant actors (UN-HABITAT, 2016, p. 09, emphasis added).

Thus, the multilevel articulation highlighted in the previous quote is a necessary characteristic to think about both the NUA and the SDGs. This interconnection is the representation of a broader axis of action to the SDG 11 namely “Sustainable Cities and Communities”. This statement is supported by the analysis of Jeffrey Sachs et al (2019), in which

the authors list five central lines for thinking about the SDGs. One of the areas of transformation is precisely about sustainable cities in terms of basic sanitation and drinking water, urban mobility and efficient use of resources. The initiatives and possibilities are broad, SDG 11 acquires relevance, but subnational governments have a broad role in all goals, and it is worth pointing out some actions by Brazilian federative entities, that is, municipalities and states, capable of stimulating the 2030 Agenda.

A review of Brazilian states' recent positions towards the SDGs

In addition to the articulation of cities around the SDGs agenda, two recent initiatives created by Brazilian federated states seek to stimulate this debate: the Interstate Consortium for Sustainable Development of the Northeast and the Interstate Consortium of Sustainable Development of the Legal Amazon. The first one is composed by all northeastern governments and the second by all states in the northern region with the addendum of Mato Grosso and Maranhão, being instituted almost concurrently with the Northeast Consortium, at the end of March 2019 during the Forum of Governors of the Legal Amazon aiming primarily at “[...] capturing of resources for sustainable projects with national and international financial organizations” (BRANDINO, 2019).

Regarding the Northeast Consortium, Clementino (2019) emphasizes its novelty, as it is the first consortium of Brazil among federal states when analyzing the relevance for the construction of articulations at the local, regional and global levels. The author also identifies the Northeast Consortium as a territorial political pact and political alignment between the nine states and their governors, and all current governors opposed to the federal government. Public consortium, in their intermunicipal or interstate typologies, represent management instruments that enable articulations between different public policies and different government levels in stimulating cooperation (LOSADA E SADECK, 2015, p. 47). Created by law, these consortia generate a new legal entity to carry out their actions. In a press interview, the current president of the Amazon Consortium, Governor Waldéz Góes, highlighted the new legal personality of the consortium as an alternative path for new investments and cooperation projects in the Amazon (GÓES, 2019).

The creation of this consortium occurs at a time of greater activism by governors on the environmental agenda, in contrast to the positions and policies adopted by the federal government in this area that weakened the Ministry of the Environment, downplaying the climate change agenda (TRIGUEIRO, 2019; FRANCHINI et al., 2020). Such positions are linked to the anti-globalist discourse adopted by the Brazilian diplomacy during Bolsonaro's government, which begins to criticize and attack the actions of international institutions, such as the United Nations (UN).

For instance, Brazil gave up on hosting COP 25, and the current minister of environment, Ricardo Salles, demonstrated the intention to cancel the UN Latin American and Caribbean Week on Climate Change (Climate Week) in Salvador. Mr. Salles even mocked the event by pointing out that the meeting would be an “opportunity” for the group to

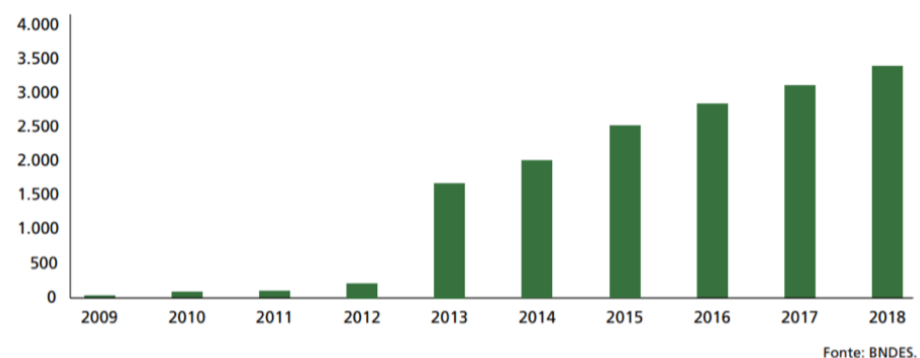
“go sightseeing in Salvador” and “eat acarajé” (UOL, 2019). This position generated disagreements with the mayor of the city, Antônio Carlos Magalhães Netto, contrary to the idea, finally weakening the posture of the federal government once the event was maintained and hosted by Salvador in August 2019.

Another decision of the Brazilian government against the implementation of the SDGs targets was Veto No. 61/2019 (CONGRESSO NACIONAL, 2019) of the Presidency in the Multiannual Plan of the Union (PPA), thus excluding the pursuit of the SDGs of the Multiannual Plan 2020-2023 (LAW NO. 13,971, 2019). The PPA is one of the main instruments of public policy planning of the federal government and this was the only stretch vetoed by Bolsonaro. The president also stated on his Twitter account that “the 2030 Agenda of the United Nations (UN) includes the ‘nefarious ideology of gender and abortion’ (VALOR ECONÔMICO, 2019).

To that end, Amazon is a central issue. The region occupied a prominent position in the national and international media during 2019, mainly due to the increase in deforestation and the fires recorded in the region. According to data from the National Institute for Space Research (INPE), which uses and develops satellites to monitor deforestation and livestock activities in the “Amazon Mission” project (INPE, 2019), the year recorded almost 90,000 fires, representing a 30% increase compared to 2018.

Soon after the release of the data, the country was heavily criticized in multilateral forums and donations from Norway and Germany to the Amazon Fund were suspended. This Fund has developed actions and projects against deforestation since 2008, having raised donations in the amount of R\$ 3.4 billion, corresponding to U\$ 1.3 billion, from Norway (93.8%) and Germany (5.7%) and Petrobras (0.5%) (FUNDO AMAZÔNIA, 2018). The graphic ahead shows the numbers:

Graphic 1 - Amount of donations received by the Amazon Fund (R\$ Million, accumulated)

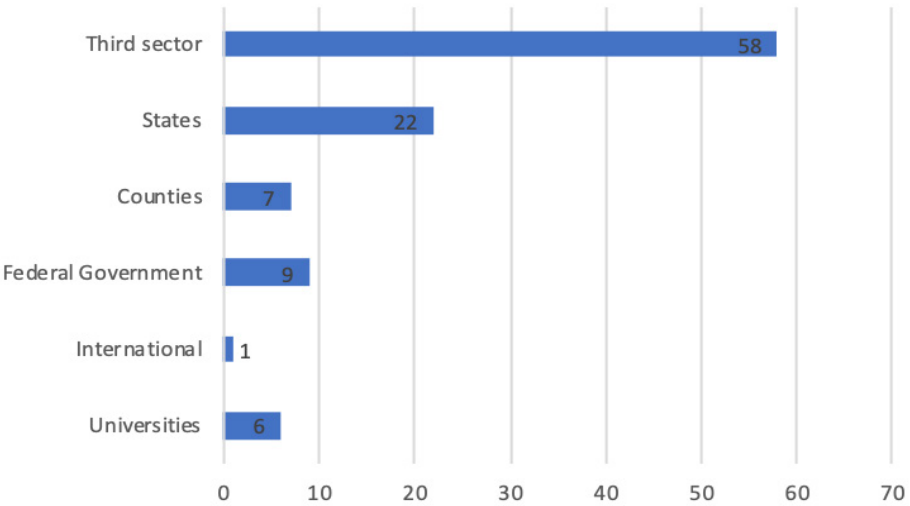


Source: Fundo Amazônia (2018:13)

The reaction of the federal government and the states to the suspension of donations was quite different. President Jair Bolsonaro downplayed the importance of resources for the country and suggested Norway should use the resource to reforest Germany. In contrast, the region’s governors have publicly expressed concerns about the escalation of deforestation and fires and reinforced the Fund’s importance for regional development. It is important to highlight that the cancellation of the Fund had a much grea-

ter impact on the state level. In December 2018, the Amazon Fund had 103 supported projects in its portfolio, accumulating R\$ 1,860,881,542.00 (FUNDO AMAZÔNIA, 2018). Nine projects were carried out in partnership with the Federal Government, twenty-two with the states and seven with the municipalities, as presented in the graphic below:

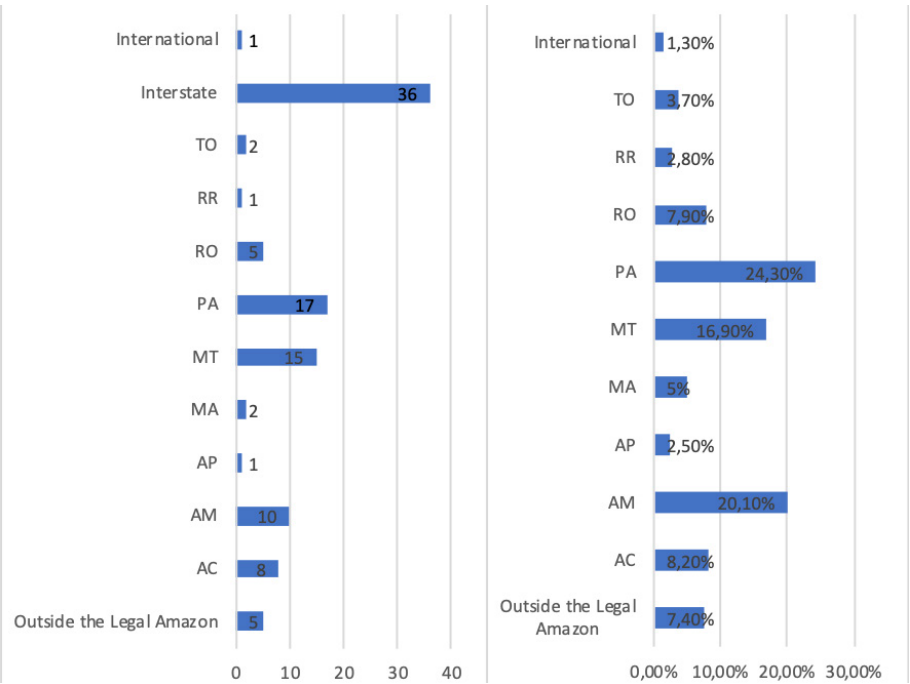
Graphic 2 - Number of projects supported, by legal nature of the responsible



Source: Fundo Amazônia (2018:40)

The graphic below shows the number of projects supported and the percentage value of total support, by state. The states that had the greatest financial support from the Legal Amazon were Pará, Amazonas, Mato Grosso, and Acre:

Graphic 3 - Number of projects supported, and percentage value of total support, by state:



Source: Fundo Amazônia (2018:40)

Afterwards, in August 2019, during the 18th Forum of Governors of the Legal Amazon, the governors issued an alert to the Federal Government about illegal deforestation in the region (BARBALHO, 2019) lamenting that “the positions of the Brazilian government have caused the suspension of resources” (CONGRESSO EM FOCO, 2019) and officially informed the President of the Republic and the Embassies of Norway, Germany and France that the Consortium would seek a direct dialogue with the Fund’s financing countries.

Pursuing their promises, in September, the governors who were members of the Legal Amazon Consortium organized meetings in Brasília with the ambassadors of Germany, Norway, and the United Kingdom to discuss the financing of policies to combat deforestation to reestablish the transfers to the Amazon Fund. At that time, the establishment of direct transfers to state governments (O GLOBO, 2019). On this occasion, the President of the Consortium, Waldez Góes (AP) highlighted the possibility of Banco da Amazônia directly managing donations (O GLOBO, 2019). Another possibility discussed at the meeting was the signing of agreements and covenants individually with each state. The Government of Pará, for example, already has a direct financial contribution contract with the German development bank KfW signed in June in the amount of R\$ 55.2 million (DIÁRIO DE PERNAMBUCO, 2019).

In an interview on the topic, Governor Helder Barbalho (MDB) pointed out the role of the state in the issue: “If this will be done through federal articulation, we are not against this. Now, we are not going to be behind this”. Direct negotiation with donors was also defended by the governor of Mato Grosso, Mauro Mendes, who received representatives from three European countries and defended the decentralization of resources by arguing that management can be done directly by the states. The state of Amazonas has sought to expand investments with the KfW bank and other international supporters who are interested in helping to protect the Amazon, such as France. In a press interview, Governor Wilson Lima (PSC), highlighted: “We respect this issue of the federal government, but we will, as far as possible, establish these international partnerships, understanding what a priority within our public policy is” (DIÁRIO DE PERNAMBUCO, 2019).

In September, intensifying their opposition in relation to the federal discourse, the governors of the Legal Amazon and Northeast Consortia made a series of international trips to discuss the possibilities of cooperation and financing for the region. At the Vatican, the governors participated in the 1st Summit of the governors of the states of Pan-Amazon. During the official trips, the president of the Amazon Consortium, Governor Helder Barbalho (PA), announced the meeting highlighting the opportunity to present the state’s commitments to sustainable development in the region (BARBALHO, 2019). As it can be observed, the governors were not shy in promoting their proposals abroad while stressing the negative side of Bolsonaro’s environmental policies.

Governors Wellington Dias (PI), and Flávio Dino (MA) were the representatives of the Northeast Consortium (DIAS, 2019). Addressing the topic, they highlighted the state’s participation in the implementation of

the Paris Agreement regarding climate actions (CIDADE VERDE, 2019), reinforced their commitment to the 2030 Agenda (CARTA CAPITAL, 2019) and the role of the Northeast Consortium in environmental management.

Following the visit to the Vatican, the group went on to Germany and held meetings with the German Ministry for Cooperation and Development (BARBALHO, 2019) to discuss investment possibilities for the preservation of the Amazon. In the same direction, while in Brazil, the governors met with ambassadors from the European Union in October to discuss the agenda for sustainable development and financing possibilities, as highlighted by the announcement by the president of the Amazon Consortium: “today we are at the second meeting with the ambassadors of Germany, Norway, and the United Kingdom. The technical meeting seeks the resumption of the Amazon Fund and cooperation for new investments in the sustainable economy” (GÓES, 2019).

All of these actions were intended to be very public demonstrations of opposition to the federal posture of confronting Germany and Norway’s environmental history. While Bolsonaro would publish on his Twitter account unsupported accusations to the Amazon Fund finance management and declare that Brazil didn’t need the money, the governors were presenting a very different position, reaffirming the importance of those funds to maintain the preservation policies in the region and the willingness to cooperate with the fund’s donors.

Another demonstration of the activism of Brazilian states on environmental issues took place at the Climate Summit organized by the UN that preceded the organization’s General Assembly, during September. While President Bolsonaro opened the country’s speech at the UN General Assembly criticizing what he called the interference of foreign interests in the Amazon, taking an aggressive stance in strengthening the country’s sovereignty, with attacks on indigenous and environmental NGOs, the governor of Pernambuco reaffirmed, in a parallel meeting, the commitment of the Brazilian states to the Paris Agreement. Paulo Câmara pointed out that “faced with the risks of retrogression on the part of our national government, Brazilian states decide resolutely to assume their role” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2019a). The governor spoke on behalf of 11 Brazilian states and the Governors for Climate movement, which has been mobilizing to ensure the implementation of climate policies and the commitments assumed by the country in the Paris Agreement.

Also, in parallel to the president’s speech, the president of the Consortium for the Legal Amazon, Waldez Góes, met with the president of France, Emmanuel Macron, to discuss ways to maintain the financing of European countries for environmental protection programs. The meeting was organized by the president of France, Colombia, and Chile, without the official participation of Brazil⁴. Waldez defended the need to participate in all forums by highlighting that the states end up being primarily responsible for the problems. During the meeting, the French government launched a “collective alliance” to help protect the Amazon region by creating an investment fund. The initiative received the support of the governors who went against the conduct of the Bolsonaro government that disagreed with the proposal. Previously, the president

4. Besides him, the governors of Mato Grosso, Mauro Mendes (DEM), Acre, Gladson Camelli (PP), and Amazonas, Wilson Miranda (PSC), participated in the discussions that followed the Climate Summit.

came to friction with Macron, which culminated in the Brazilian government's refusal to receive US \$ 20 million offered by the G7 for the region (UOL, 2019b) and once again, the governors were representing a completely different discourse abroad, exposing the domestic conflict to everyone willing to understand what was happening in Brazil.

As can be expected, the engagement of states during the UN Summit was not well received by the federal government, which, under the interference of the Foreign Ministry, acted to block Waldez's speech, with the governor participating in the meeting as a listener (FOLHA DE SÃO PAULO, 2019b).

In its official statements, the Consortium of the Northeast does not declare a direct opposition to the ideas and policies of President Jair Bolsonaro, even though it obviously has a negative bias regarding it. Formed by the nine states in the region, it was created on March 14, 2019, and it has been a coalition that has confronted the federal government in many policies that are central to Bolsonaro's agenda, such as the pension reform and the disarmament statute. Among the initiatives of the Northeast Consortium, we highlight the signing of a letter of cooperation with the French government in the environmental area influenced by the SDGs, which took place in Paris. Seeking to raise funds and form agreements with several countries - such as China and Germany -, the partnership with France is aimed at protecting biodiversity, managing waste, mobility, basic sanitation, among other issues (CEARÁ, 2019) that meet the SDG 11.

As highlighted, the governors gathered in their new governance arrangements seized every opportunity to publicly demonstrate their opposition to Bolsonaro's environmental policies and international discourse. What calls for attention is that these demonstrations took place in international settings, exposing abroad the political domestic conflict that has in the sustainable development agenda its obvious tensions, but exceeds this domain. This is a hallmark because the trajectory of Brazilian subnational actors acting abroad was constructed based on some harmonization with Brazil's foreign policy. Nevertheless, what we observed in the 2019 episodes described here is the rupture of that trajectory.

What to expect? Paradiplomacy and Federalism under the government of Jair Bolsonaro

Subnational governments in Brazil, represented by states and municipalities, have been active in international relations since the 1990s (PRADO, 2018; JUNQUEIRA, 2017; RODRIGUES, 2008). Also known as paradiplomacy, the international action of subnational governments has played an important role in fostering the sustainable development agenda amidst Brazilian local leaders and the SDGs helped framing their discourse (MAUAD, 2019).

The concept of paradiplomacy is usually used by the literature to designate cooperative and collaborative activities among subnational and national governments (MICHELMANN E SOLDATOS, 1999). In a different direction, breaking the cooperation dynamic understood by

paradiplomacy, when subnational governments seek the separation and independence of their central power, these actions are then catalogued as protodiplomacy (DUCHACEK, 1990). However, the reality is more complex than those concepts are able to grasp. In a gray area that still needs further analytical and conceptual deepening (PRADO, 2018) the state actions generate tensions and constraints on the national government (FRY, 1998; DENNING E MCCALL, 2000) putting in check the interpretation that the conduct of foreign policy is restricted to States.

This debate has gained special attention due to the interconnection with Federalism since it began to be included in the paradiplomacy literature as a research subject by American scholars in the 1980s (KUZNETSOV, 2015). Ron Watts (2002) says that the federalism system “[...] provides a technique of constitutional organization that permits action by a shared government for certain common purposes, together with autonomous action by constituent units of government for purposes that relate to maintaining their distinctiveness [...]”. This concurrence between centralization and decentralization of powers in many countries like the United States, Canada, Argentina, Germany, Belgium, and Mexico became a reasonable arena for paradiplomatic actions.

In Brazil, the Federalism system was consolidated by the redemocratization process, marked by a new constitution promulgated in 1988. The changes in the political structures established by the constitution brought new directions to paradiplomacy. For example, Article 18 of the Constitution ensured that federated states and municipalities were empowered because they were upgraded to be considered as federal bodies, resulting in more autonomy. Onwards, we can observe a period of intense development of Brazilian paradiplomacy, divided into double terms. First, in the 1990s and 2000s, the central government stimulated the paradiplomacy’s institutionalization through the creation of some bureaucracies such as Assessoria de Relações Federativas (ARF) and Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), both controlled by the federal government, respectively under the Foreign Affairs Ministry and the Presidency (MIKLOS, 2011). And secondly, states and municipalities autonomously developed their own bureaucratic and technical bureaucracies dedicated to international relations.

In the case of Brazilian governors, even the search for the recovery of the Amazon Fund that could be considered a paradiplomatic action represents a position contrary to the federal government that refuses to resume negotiations with donor countries, highlighting the need for the literature to explore the gray area between paradiplomacy and protodiplomacy.

Contrary to the position adopted by the national government, Brazilian governors⁵ maintained a significant engagement in environmental issues with participation in COP25 in Madrid (IN TIME, 2019; IMC, 2019) presenting their proposals for sustainable development.

The domestic political conflict was evident in Madrid during COP25. The government of Pará presented the project “Amazônia Agora” (BARBALHO, 2019) and the government of Amapá presented the platform for remuneration for environmental services, the program

5. Governors who attended the meeting: Wanderlei Barbosa (Tocantins), Wilson Lima (Amazonas), Paulo Câmara (Pernambuco); Waldez Góes (Amapá) and Gladson Cameli (Acre). Also attending the meeting were Senator Randolfe Rodrigues and deputies Claudia Lelis (Tocantins), Olyntho Neto (Tocantins) and Rodrigo Agostinho (São Paulo) (BARBOSA, 2019; CÂMARA, 2019; EM TEMPO, 2019).

called Green Treasury (GÓES, 2019). Parallel meetings were held to seek the possibility of donations and investments with countries such as Norway and Germany (NEXO JORNAL, 2019). During the meeting, the president of the Legal Amazon Consortium, Waldez Góes, sought to present efforts to build a unified positioning of Brazil at COP25.

At that time, the governor cited the position of the president of the Senate, Davi Alcolumbre, stressing that the support of the Brazilian congress would be consolidated in a document with a unified position at COP25 during a meeting at the Brazilian Embassy in Madrid.

However, it is possible to identify a critical position towards the federal government by Brazilian governors and the congressperson. In mentioning the preparatory meeting for COP25, the governor of Pernambuco, Paulo Câmara, reaffirmed the state's commitment to the Paris Agreement and argued that "Closing your eyes and denying scientific data will not make the problem go away. We need to recognize reality and face what is there" (CÂMARA, 2019). There was no need to say the name of the president so everyone present knew that Câmara was directing his criticisms to the negationist position regarding climate change showcased by Bolsonaro and his ministers of Environment and Foreign Affairs.

Also during COP25 Governor Waldez Góes met with Norway's Minister of Climate and Environment to discuss the Amazon Fund and the Amazon Consortium (GÓES, 2019) alongside Senator Randolfe Rodrigues who spared no criticism of the federal government. From an opposing party, the senator is known for his opposition to the government of Jair Bolsonaro. During the meeting, the senator reaffirmed his opposition to the government, denounced the murder of two Indigenous Guajajara in Maranhão and criticized the speech of Environment Minister Ricardo Salles (RODRIGUES, 2019). In criticizing Salles, the senator stated in a post on a social media: "Ricardo Salles spoke at the height of his capacity at # COP25: none! (RODRIGUES, 2019). In addition to being the shortest participation of a government representative, he did not present any project or even an idea of how to end the environmental devastation represented by the Bolsonaro government" (RODRIGUES, 2019). It was not just the governors who met with potential donors. Deputy Rodrigo Agostinho also held meetings to discuss expanding investments from Germany to the region. On that occasion, he and Senator Randolfe Rodrigues met with the German Ministry of Environment to discuss investment possibilities for Brazil (RODRIGUES, 2019).

The Brazilian fragmentation was very evident during COP25. Many governors also attended a meeting organized by "The governor's Climate & Forests Task Force" (GCF). Created in 2008 by nine governors of Brazil, governors of Indonesia and with the support of the UN, the organization is the largest subnational collaboration network of states and provinces with the goal to foster environmental protection and reduce deforestation. The GCF Task Force was designed to advance jurisdictional approaches to low-emissions development and Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation (REDD +) (GCF

Task Force, 2020). The network currently includes jurisdictions in ten countries: Brazil, Colombia, Indonesia, Ivory Coast, Nigeria, Peru, Spain, and the United States.

Another meeting at the COP25 gathered the governors of Brazil, Indonesia, Peru, and Mexico to discuss the possibilities of support for the implementation of solutions on environmental issues with the Norwegian Minister for Climate and Environment. Also present were the Tropical Forest Alliance, and the GCF Task Force Global Committee for Indigenous Peoples and Local Communities (GCF Task Force, 2019). According to Governor Helder Barbalho, the meetings with the GCF enabled the debate on sustainable development in the Amazon, ecological zoning, and land regularization (BARBALHO, 2019).

The facts and cases reported above represent the strengthening of the voice of subnational governments as opposed to central concerns. According to Rodrigues (2019), the 2030 Agenda and the SDGs gave a new meaning to the “global-local” relations that leveraged subnational actions in line with the federal government and even with Itamaraty. However, this dynamic seems to be changing and the soft and bland paradiplomacy ends up giving way to a hard and aggressive one.

Speaking volumes to our argument, the Minister of Environment, Ricardo Salles, rejected signing the letter articulated by governors and parliamentarians who defended the priority for states in the transfer of funds negotiated at COP-25 (NEXO JORNAL, 2019). The conduct of the federal government and subnational governments on environmental issues seems increasingly distant. As highlighted by Ana Toni, executive director of the Instituto Clima e Sociedade who participated in the Conference: “the role that used to come from the government has now been transferred to subnational actors, civil society, governors, mayors, the private sector” (NEXO JORNAL, 2019).

Given the lack of leadership in the conduct of Brazilian foreign policy in this theme, with the adoption of contradictory, ideological and negationist positions, we can anticipate a greater role of subnational actors followed by more tension between these spheres of power (PRADO E JUNQUEIRA, 2020).

The engagement of Brazilian states with the formation of coalitions, as opposed to national foreign policy, brings approximations with the North American case. The North American federalist model has specificities that allow greater autonomy for states and has historically been characterized by a model marked by cooperation and conflict in intergovernmental relations between the federal government and subnational actors. On the environmental theme, there is a strong performance of American states, mostly Democrats, with the formation of state coalitions committed to the Paris Agreement and the sustainable development agenda in clear conflict with a conduct adopted by the Donald Trump administration (PRADO; LOPES, 2019). Although the Brazilian institutional design is distinct from the North American, it is possible to identify elements that point to a more conflictual federalism between the federal government and subnational actors during the Jair Bolsonaro government.

Final remarks

This research sought to analyze the conflict between Brazilian sub-national governments and the federal government during the year 2019 regarding the sustainable development agenda, with emphasis on the SDGs and specifically on the environmental axis. With this perspective, we could observe that Brazilian states have been gaining greater prominence in the defense of the sustainable development agenda boosted by the creation of new articulations, such as the Northeast and the Legal Amazon Consortia. These governance arrangements reaffirm a more active, reactive and opposition stance on the federal government's stance, which in 2019 created friction with traditional international partners.

Under Jair Bolsonaro's administration, governors have adopted greater activism in this theme, generating the tensions observed throughout this research, challenging the limits of traditional concepts of paradiplomacy and protodiplomacy, imposing a new reading of Brazilian federalism. Among the main tensions, we can highlight the divergence of positions adopted by the states and the president in the face of the suspension of the Amazon Fund and the performance of these two spheres of power in the multilateral sphere, both at the UN Climate Conference and at COP25. The Northeast and Amazon Consortia have been gaining a prominent role in these articulations by bringing a propositional agenda at climate conferences and seeking greater dialogue with countries that have received intense criticism from the federal government, such as Germany, Norway, and France. The result is an international image of a fragmented Brazil.

In the scenario of domestic conflict exposed internationally, there is an important political partisan character that cannot be ignored. As Clementino (2019) analyzes, all the governors that joined the Northeast Consortium are part of Bolsonaro's opposition, which contributes to the creation of new spaces of dispute both domestically and internationally. As Rodrigues (2019) highlights, the Legal Amazon Consortium can also be framed as a new dynamic of relative opposition to the federal government guidelines. For example, in February 2020, the federal government proposed the creation, by presidential decree, of the new National Council of the Legal Amazon. In the decree, the president excluded the governors of the region from the initiative. As a response, the president of the Legal Amazon Consortium, Waldez Góes, reacted to the federal government's decision by arguing that the Council's methodology should consider local actors and civil society (UOL, 2020). In this sense, there are elements that point to a clash due to the political-party polarization. In line with the hypothesis raised by Schiavon (2010) when analyzing the involvement of Mexican subnational governments, we observe that there is a greater role for federative entities whose governor's party differs from the president due to divergences of interests and preferences.

Finally, this Bolsonaro's government decision is linked to the need to respond to criticisms regarding the absence of concrete measures to tackle deforestation and the fires in the Amazon, but it also represents an attempt to empty the role of state Consortia as well as to reduce the par-

ticipation of governors in themes concerning sustainable development. It is a desperate measure to attempt to recentralize the decisions and the power under the federal government, once again challenging the decentralized federalism established by the 1988 constitution.

Jair Bolsonaro's attempt to dismiss the role of the Consortium of the Legal Amazon by excluding governors from the National Council, as well as to oppose to the policies adopted by the Northeast Consortium, exposes the tendency to greater conflict amidst both levels of government and, at the same time, reinforces the relevance among these governors that occupies an increasingly important political space. In this sense, the year 2019 may be marked as the one that the historical of paradiplomacy created by the decentralization of the 1988 constitution shifted from cooperation to conflict between the federal government and sub-national governments, inaugurating a new dynamic that demands more observation and analysis as the traditional concepts seem to fall short to explain this new and more complex political scenario.

References

- ANDONOVA, Liliana B.; BETSILL, Michele M.; BULKELEY, Harriet. Transnational Climate Governance. *Global Environmental Politics*, v. 9, n. 2, p.52-73, 2009.
- BARBALHO, Helder. **Fórum de governadores da Amazônia Legal**. Palmas, aug. 02, 2019. @helderbarbalho. Available at: <https://twitter.com/helderbarbalho/status/1157350868183916545>. Accessed on: may 22, 2020.
- BARBALHO, Helder. **Amazônia**. Vaticano, oct. 28, 2019. @helderbarbalho. Available at: <https://twitter.com/helderbarbalho/status/1188772862993272832>. Accessed on: may 22, 2020.
- BARBALHO, Helder. **Alemanha**. Alemanha, oct. 30, 2019. @helderbarbalho. Available at: <https://twitter.com/helderbarbalho/status/1189634952561938434>. Accessed on: may 22, 2020.
- BARBALHO, Helder. **COP25**. Madrid, dec. 11, 2019. @helderbarbalho. Available at: <https://twitter.com/helderbarbalho/status/1204825178280202241>. Accessed on: may 22, 2020.
- BARBALHO, Helder. **GCF Task Force**. Roma, oct. 29, 2019. @helderbarbalho. Available at: <https://twitter.com/helderbarbalho/status/1189121856177086464>. Accessed on: may 22, 2020.
- BARBOSA, Wanderlei. **COP25**. dec. 10, 2019. @wanderlei2018. Available at: <https://twitter.com/wanderlei2018/status/1204526619630690311>. Accessed on: may 22, 2020.
- BRANDINO, Jéssica. Amazônia: o resultado da reunião de governadores com Bolsonaro. **Jornal Nexo**, aug. 27, 2019. Available at: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2019/08/27/Amaz%C3%B4nia-o-resultado-da-reuni%C3%A3o-de-governadores-com-Bolsonaro>. Accessed on: jan. 26, 2020.
- BRASIL. Brasil cumpriu sete dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). **Portal Federativo**. 2015. Available at: <http://www.portalfederativo.gov.br/noticias/internacionais/brasil-cumpriu-sete-dos-oito-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>. Accessed on: jan. 23, 2020.
- BRUNDTLAND, G. H., KHALID, M., AGNELLI, S., AL-ATHEL, S., CHIDZERO, B. J. N. Y. **Our common future**. New York, 8. 1987.
- CÂMARA, Paulo. **COP25**. dec. 12, 2019. @PauloCamara40 Available at: <https://twitter.com/PauloCamara40/status/1205146318085251073>. Accessed on: may 22, 2020.
- CÂMARA, Paulo. **Cúpula Climática das Américas**. aug. 16, 2019. @PauloCamara40. Available at: <https://twitter.com/PauloCamara40/status/1162411296861671424>. Accessed on: may 22, 2020.
- CARTA CAPITAL. Em missão na Europa, Consórcio Nordeste mira negócios e mostra Brasil sustentável. **Carta Capital**. nov. 22, 2019. Available at: <https://www.cartacapital.com.br/politica/em-missao-na-europa-consorcio-nordeste-mira-negocios-e-mostra-brasil-sustentavel/>. Accessed on: jan. 26, 2020.
- CARTA DOS GOVERNADORES DO NORDESTE. **Encontro dos Governadores do Nordeste (Gestão 2019-2022)**. São Luís, mar. 14, 2019. Available at: <http://csb.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Cons%C3%B3rcio-Nordeste.pdf>. Accessed on: jan. 26, 2020

CEARA. Consórcio Nordeste e França assinam carta de cooperação na área ambiental”. **Governo do Estado do Ceará**. Ascom Casa Civil, nov. 19, 2019. Available at: <https://www.ceara.gov.br/2019/11/19/consorcio-nordeste-e-franca-assinam-carta-de-cooperacao-na-area-ambiental/>. Accessed on: jan. 26, 2020

CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda. A atualidade e o ineditismo do consórcio nordeste. **Boletim regional, urbano e ambiental**. jul-dez., 2019, p. 165-177. Available at: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9607/1/BRU_n21.pdf. Accessed on: may 21, 2020

CLIMATE ACTION NETWORK. **CAN**. Madrid, dec. 11, 2019. Available at: twitter.com/CANIntl/status/1204822434114920449. Accessed on: may 22, 2020.

CONGRESSO EM FOCO. “Governadores lamentam suspensão de recursos e defendem Fundo Amazônia”. **UOL**. Aug. 19, 2019, Available at: <https://congressoemfoco.uol.com.br/meio-ambiente/governadores-lamentam-suspensao-de-recursos-e-defendem-fundo-amazonia/>. Accessed on: may 22, 2020.

CONGRESSO NACIONAL. **Matérias Legislativas**. Veto 61/2019, dec. 30, 2019. Available at: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/12986>. Accessed on: may 21, 2020.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. Estados buscam doador europeu contra desmate. **Diário de Pernambuco**. Aug. 11, 2019. Available at: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/brasil/2019/08/estados-buscam-doador-europeu-contr-desmate.html>. Accessed on: aug. 21, 2020.

DIAS, Washington. **Em pauta, mecanismos de proteção aos povos e biodiversidade amazônicas**. Vaticano, Oct. 27, 2019. Available at: <https://twitter.com/wdiaspi/status/1188420672244064258>. Accessed on: may 22, 2020.

EM TEMPO. Wilson Lima preside força-tarefa mundial de governadores na COP-25. **Em Tempo**. Dec. 10, 2019. Available at: <https://d.emtempo.com.br/politica-amazonas/181398/wilson-lima-preside-forca-tarefa-mundial-de-governadores-na-cop-25>. Accessed on: may 22, 2020.

ESTY, Daniel; IVANOVA, Maria. **Governança Ambiental Global – Opções & Oportunidades**. São Paulo: Ed. Senac. 2005.

FOLHA DE SÃO PAULO. Rebeldes, estados brasileiros driblam Bolsonaro. **Folha de São Paulo**. Sept. 27, 2019. Available at: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/patriciacampos-mello/2019/09/rebeldes-estados-brasileiros-driblam-bolsonaro.shtml>. Accessed on: feb. 10, 2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. Itamaraty barra discurso de governador do Amapá sobre Amazônia na ONU. **Folha de São Paulo**. Sept. 23, 2019. Available at: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/09/itamaraty-barra-discurso-de-governador-da-amazonia-em-reuniao-do-clima-na-onu.shtml>. Accessed on: feb. 12, 2020.

FRANCHINI, M.; MAUAD, A. C. E.; VIOLA, E. De Lula a Bolsonaro: una década de degradación de la gobernanza climática en Brasil. **Análisis Político**, v. 33, n. 99, p. 81-100, 2020. <https://doi.org/10.15446/anpol.v33n99.90969>

FUKUDA-PARR, Sakiko. From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: shifts in purpose, concept, and politics of global goal setting for development. **Gender & Development**, v. 24, n. 1, p. 43-52, 2016.

FUNDO AMAZÔNIA. Relatório de atividades. **Fundo Amazônia**. 2018. 597 p. Available at: http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/galleries/documentos/rafa/RAFA_2018_port.pdf. Accessed on: feb. 12, 2020.

GÓES, Waldez. **Consórcio Amazônia**. Brasília, sept. 14, 2019. Twitter: @waldezoficial. Disponível em: <https://twitter.com/waldezoficial/status/1172905751402209280>. Accessed on: may 22, 2020.

GÓES, Waldez. **Fundo Amazônia**. Brasília, oct. 18, 2019. Twitter: @waldezoficial. Available at: <https://twitter.com/waldezoficial/status/1185203861268713472>. Accessed on: may 22, 2020.

GÓES, Waldez. **União Europeia**. Brasília, oct. 17, 2019. Twitter: @waldezoficial. Available at: <https://twitter.com/waldezoficial/status/1184826209303252993>. Accessed on: may 22, 2020.

GÓES, Waldez. **COP25**. Madrid, dec. 11, 2019. Twitter: @waldezoficial. Available at: <https://twitter.com/waldezoficial/status/1204745642792370180>. Accessed on: may 22, 2020.

GÓES, Waldez. **Reunião na embaixada do Brasil em Madrid**. Dec. 09, 2019. Twitter: @waldezoficial. Available at: <https://twitter.com/waldezoficial/status/1204058922417623041>. Accessed on: may 22, 2020.

GÓES, Waldez. **Reunião com Ministro do Clima e Meio ambiente da Noruega**. Madrid, dec. 11, 2019. Twitter: @waldezoficial. Available at: <https://twitter.com/waldezoficial/status/1204857408327225345>. Accessed on: may 22, 2020.

GOVERNOR'S CLIMATE & FORESTS TAKS FORCE. 2019. **Governors from Brazil, Peru, Indonesia, and Mexico Tackle Climate Change at COP25**. 2019. Available at: <https://www.gcftf.org/post/governors-from-brazil-peru-indonesia-and-mexico-tackle-climate-change-at-cop25>. Accessed on: feb. 11, 2020.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, R. A. **Organizações Internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier. 2004.

ICLEI. 2019. Agenda de Ação dos Governos Locais da América Latina sai fortalecida apesar do resultado das negociações globais. **ICLEI**. Dec. 2019. Available at: <http://sams.iclei.org/pt/novidades/noticias/arquivo-de-noticias/2019/agenda-de-acao-dos-governos-locais-da-america-latina-sai-fortalecida-apesar-do-resultado-das-negociacoes-globais.html>. Accessed on: jan 23, 2020.

INPE. Missão Amazônia. **INPE**. 2020. Available at: <http://www3.inpe.br/amazonia-1/amazonia.php>. Accessed on: jan. 24, 2020.

IMC. Na COP25, Consórcio de Governadores da Amazônia propõe soluções para o crescimento da Amazônia. **IMC**. Dec. 09, 2019. Available at: <http://imc.ac.gov.br/na-cop-25-consorcio-de-governadores-da-amazonia-propoe-solucoes-para-o-crescimento-da-amazonia/>. Accessed on: apr. 15, 2020.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. Paradiplomacia: A Transformação Do Conceito Nas Relações Internacionais e No Brasil. **Bib – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica**, v. 1, n. 83, p. 43-68, 2017.

KUZNETSOV, Alexander. **Theory and Practise of Paradiplomacy**. Subnational Governments in International Affairs. Londres e Nova Iorque: Routledge. 2015.

LOSADA, Paula; SADECK, Bruno. O papel da fronteira na integração regional – o caso do consórcio intermunicipal da fronteira. In: Prado, Henrique Sartori and Tomaz Espósito Neto (orgs). **Fronteiras e relações internacionais**. Curitiba: Ithala: 37-53. 2015.

MAUAD, Ana Carolina Evangelista; BETSILL, Michele. A Changing Role in Global Climate Governance: São Paulo Mixing Its Climate and International Policies. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 62, n. 2, p.1-17, 2019. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201900209>.

MIKLOS, Manoela Salem. Diplomacia federativa: o Estado brasileiro e a atuação internacional de suas unidades constituintes. **Carta Internacional**, v. 6, n. 1, p. 83-100, jan-jun. 2011.

NEXO JORNAL. Como o Brasil se apresentou na COP-25. E qual foi a repercussão. **Nexo Jornal**, dec. 12, 2019. Available at: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2019/12/12/Como-o-Brasil-se-apresentou-na-COP-25.-E-qual-foi-a-repercuss%C3%A3o>. Accessed on: aug. 20, 2020.

O GLOBO. Embaixadores europeus dizem a governadores que querem retomar repasses ao Fundo Amazônia. **O Globo**. Aug. 13, 2019. Available at: <https://oglobo.globo.com/sociedade/embaixadores-europeus-dizem-governadores-que-querem-retomar-repasses-ao-fundo-amazonia-23946463>. Accessed on: may 05, 2020.

O'NEILL, Kate. **The Environment and International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press. 2009.

UN. **Agenda 2030**. Oct. 23, 2015. Available at: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Accessed on: jan. 23, 2020.

UN. **Local 2030**. 2020. Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/partnerships/local2030>. Accessed on: jan. 23, 2020.

ONU-HABITAT. **Nova Agenda Urbana**. Quito, Oct. 17-20, 2016. Available at: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Angola.pdf>. Accessed on: jan. 23, 2020.

PATTBERG, Philipp; WIDERBERG, Oscar. Theorising Global Environmental Governance: Key Findings and Future Questions. **Millennium - Journal of International Studies**, v. 43, n. 2, p. 684-705, 2015.

PATTBERG, Philipp; WIDERBERG, Oscar. Transnational Multistakeholder Partnerships for Sustainable Development: Conditions for Success. **Ambio**, v. 45, n. 1, p.42-51 2016.

PRADO, Débora Figueiredo Mendonça do. A Atuação Internacional Dos Governos Subnacionais: Construções Conceituais, Limites e Contribuições Para o Caso Brasileiro. **Revista Carta Internacional**, v.13, n.3, p. 137-168, 2018. <https://doi.org/10.21530/ci.v13n3.2018.846>.

PRADO, Débora Figueiredo Mendonça do; JUNQUEIRA, Cairo. A queda de braço entre governadores e Bolsonaro. **Le Monde Diplomatique Brasil**, 26 mar. 2020. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/a-queda-de-braco-entre-governadores-e-bolsonaro/>. Acesso: 18 mai. 2020.

PRADO, Débora Figueiredo Mendonça do; LOPES, Isabella Ferrarez Fernandes. A resistência estadual às políticas de Donald Trump: o caso da Califórnia. In: VELASCO E CRUZ, Sebastião C.; BOJIKIAN, Neusa Maria Pereira. **Trump: primeiro tempo: partidos, políticas, eleições e perspectivas**. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. Relações Internacionais Federativas No Brasil. **Dados**, v. 51, n. 4, p. 1015-1034, 2008.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. Será a hora e a vez da paradiplomacia para estados e municípios? **Carta Capital**, aug. 17, 2019. Available at: https://www.cartacapital.com.br/blogs/observamundo/sera-a-hora-e-a-vez-da-paradiplomacia-para-estados-e-municipios/?fbclid=IwAR1fk-NhF_vAp8exz9XrXjXlWeKiljCc6dXWmaPg_eghnQPwqmuBHclG6Bc. Accessed on: jan. 24, 2020.

RODRIGUES, Randolfe. **COP25**. Brasília, Dec. 18, 2019. Twitter: @randolfeap. Available: <https://twitter.com/randolfeap/status/1203672583331287040>. Accessed on: may 22, 2020.

RODRIGUES, Randolfe. **Ricardo Salles**. Madrid, dec. 10, 2019. Twitter: @randolfeap. Available at: <https://twitter.com/randolfeap/status/1204451096871276544>. Accessed on: may 22, 2020.

RODRIGUES, Randolfe. **Reunião com Ministério do Meio ambiente da Alemanha**. Madrid, dec. 10, 2019. Twitter: @randolfeap. Available at: <https://twitter.com/randolfeap/status/1204383355250315264>. Accessed on: may 22, 2020.

SACHS, J. D. From millennium development goals to sustainable development goals. **The Lancet**, v. 379, n. 9832, p. 2206-2211, 2012.

SACHS, Jeffrey et al. Six Transformations to Achieve the Sustainable Development Goals. **Nature Sustainability Working Paper**, v. 2, n. 9, p. 805-814, aug. 2019.

SCHIAVON, Jorge. La diplomacia local de los gobiernos estatales em Mexico (2000-2020). **Centro de Investigación y Docencia Económicas – CIDE**, Santa Fé, n. 201, p. 01-40, 2010.

SEYEDSAYAMDOST, Elham. Global Governance in the Age of the Anthropocene: Are Sustainable Development Goals the Answer? **Global Environmental Politics**, v. 19, n. 2, p. 169-174, 2019.

SPETH, J. G.; HAAS, P. M. (2007). *Global Environmental Governance*. New Delhi (India): Longman Pearson, 2007, 179p.

TRIGUEIRO, André. 15 pontos para entender os rumos da desastrosa política ambiental no governo Bolsonaro. **G1**, jun. 03, 2019. Available at: <https://g1.globo.com/natureza/blog/andre-trigueiro/post/2019/06/03/15-pontos-para-entender-os-rumos-da-desastrosa-politica-ambiental-no-governo-bolsonaro.ghtml>. Accessed on: jan. 24, 2020.

UOL. 2019a. Ministro Salles é vaiado em evento sobre mudanças climáticas na Bahia. **UOL Notícias**. Aug. 21, 2019. Available at: <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2019/08/21/ministro-ricardo-salles-e-vaiado-em-evento-sobre-mudancas-climaticas-na-ba.htm>. Accessed on: jul. 22, 2020.

UOL. 2019b. Governadores da Amazônia Legal apoiam iniciativa da França para a região. **UOL Notícias**. Sept. 23, 2019. Available at: <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2019/09/23/governadores-da-amazonia-legal-apoiam-iniciativa-da-franca-para-a-regiao.htm>. Accessed on: feb. 12, 2020.

VALOR ECONOMICO. Bolsonaro veta agenda 2030 da ONU em plano plurianual. **Valor Econômico**. Dec. 30, 2019. Available at: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2019/12/31/agenda-2030-da-onu-contem-nefasta-ideologia-de-genero-e-o-aborto-diz-bolsonaro.ghtml>. Accessed on: aug. 01, 2020.

WATTS, Ron. Introduction to Federalism. **Forum Fed**. 2002. Available at: <http://www.forum-fed.org/federalism/introduction-to-federalism/>. Accessed on May 06, 2020.

Cooperação internacional para a paz na Colômbia: divergências e convergências entre os Estados Unidos e a União Europeia



*International cooperation for peace in Colombia:
divergences and convergences between the United States
and the European Union*

*La cooperación internacional para la paz en Colombia:
divergencias y convergencias entre Estados Unidos y la
Unión Europea*

Davide Riccardi¹

Jairo Agudelo Taborda²

DOI: 10.5752/P.2317-773X.2021v9.n3.p133

Recebido em: 12 de agosto de 2020

Aprovado em: 23 de fevereiro de 2021

RESUMO

O propósito deste artigo é examinar comparativamente as políticas de cooperação internacional para a paz que os Estados Unidos e a União Europeia implementaram na Colômbia nas últimas duas décadas. O caso colombiano nos permite corroborar a hipótese geral de Habermas sobre um “Ocidente dividido” que, a partir de 11 de setembro, gerou divergências múltiplas entre os EUA e a UE sobre as políticas de ajuda externa como instrumento de promoção democrática. Por meio de uma revisão da principal literatura especializada sobre o assunto e com o complemento de novas fontes primárias e secundárias, é identificado um ator nos Estados Unidos que pautou suas ações em significativo apoio militar, respondendo a lógicas internas (guerra às drogas), e externos (fortalecimento do principal aliado regional). No que diz respeito à União Europeia, surge um doador que busca com dificuldade a consolidação de sua liderança civil global por meio de iniciativas políticas e econômicas, capazes de influenciar as causas estruturais do conflito armado interno colombiano. Apesar das divergências mencionadas, há um contexto relevante de convergência: a assinatura de dois respectivos acordos de livre comércio com a Colômbia que reforçaram uma lógica de “cooperação neoliberal”, funcional para manter o status quo econômico internacional desigual.

Palavras-chave: Plano Colômbia, Laboratórios de Paz. Cooperação Norte-Sul. Ajuda Externa.

1 Davide Riccardi: Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad del Norte, Colombia. Investigador postdoctoral de la Universidad de Pavia, Italia; profesor a contrato de la Universidad de Bolonia, Turín y Nápoles, Italia. E-mail: davide.riccardi@unipv.it; <https://orcid.org/0000-0001-5936-3648>

2 Jairo Agudelo Taborda: Doctor en Ciencias Políticas - Política Internacional - de la Universidad de Roma “La Sapienza” y en Filosofía Política de la Pontificia Universidad Lateranense de Roma, Italia. Director del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad del Norte, Colombia. E-mail: tabordaj@uninorte.edu.co; <https://orcid.org/0000-0002-0396-6666>

ABSTRACT

The purpose of this article is to examine comparatively the policies of international cooperation for peace that the United States and the European Union have implemented in Colombia during the last two decades. The Colombian case allows us to corroborate Habermas's general hypothesis about a "Divided West" that, as of 9/11, generated multiple divergences between the US and the EU on foreign aid policies as an instrument of democratic promotion. Through a review of the main specialized literature on the subject and with the complement of new primary and secondary sources, we identify, on one hand, the United States as an actor that based its actions on significant military support, responding to internal logics (war of drugs) and external (strengthening its main regional ally). On other hand, the European Union emerges as a donor struggling to consolidate its global civilian leadership through political and economic initiatives, capable of influencing the structural causes of the Colombian internal armed conflict. Despite the aforementioned divergences, there is a common relevant background of convergence: the signing of two respective free trade agreements with Colombia that reinforced a logic of "neoliberal cooperation", functional to maintaining the unequal international economic status quo.

Keywords: Plan Colombia. Peace Laboratories. North-South Cooperation. Foreign Aid.

RESUMEN

El propósito de este artículo es examinar comparativamente las políticas de cooperación internacional para la paz que Estados Unidos y la Unión Europea implementaron en Colombia durante las últimas dos décadas. El caso colombiano no permite corroborar la hipótesis general de Habermas sobre un "Occidente escindido" que, a partir del 11-S, generó múltiples divergencias entre EEUU y la UE sobre las políticas de ayuda exterior como instrumento de promoción democrática. Mediante una revisión de la principal literatura especializada sobre el tema y con el complemento de nuevas fuentes primarias y secundarias, se identifica en los Estados Unidos un actor que basó sus acciones sobre un significativo apoyo militar respondiendo a lógicas propias de carácter interno (*war of drugs*) y externo (fortalecimiento del principal aliado regional). Sobre la Unión Europea, emerge un donante que busca con dificultad la consolidación de su liderazgo civil global a través iniciativas políticas y económicas, capaces de incidir sobre las causas estructurales del conflicto armado interno colombiano. A pesar de las citadas divergencias, se halla un relevante trasfondo de convergencia: la firma de dos respectivos acuerdos de libre comercio con Colombia que reforzaron una lógica de "cooperación neoliberal", funcional al mantenimiento del *statu quo* económico internacional desigual.

Palabras clave: Plan Colombia. Laboratorios de paz. Cooperación Norte-Sur. Ayuda Exterior.

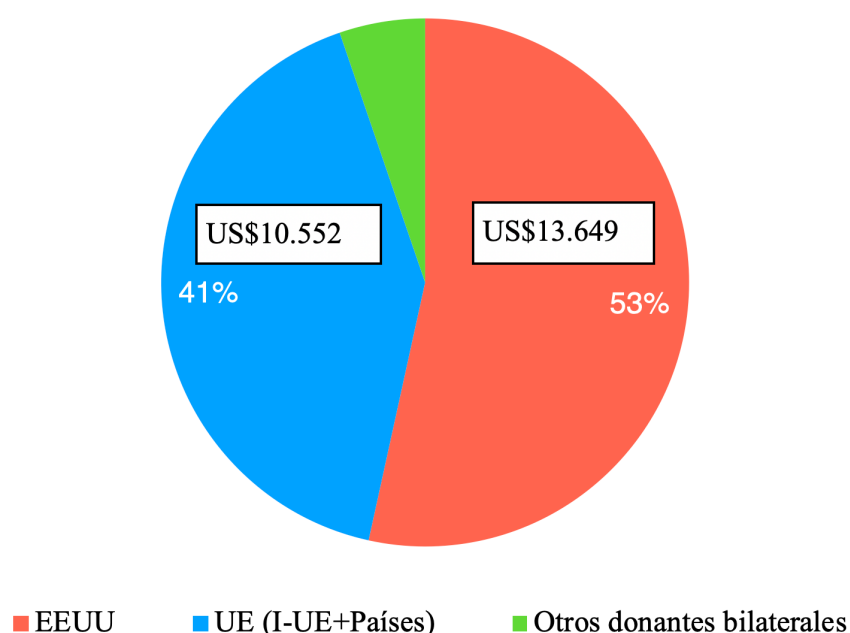
Introducción

A partir del gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), el conflicto colombiano vivió un notable aumento en su acompañamiento internacional. Si bien en momentos anteriores se realizaron negociaciones en el extranjero, fue a partir de los fallidos diálogos de paz del Caguán (1999-2002) que la Comunidad Internacional acudió, con particular participación, al llamado del primer mandatario colombiano mediante el programa "Diplomacia por la paz" (TICKNER, 2007).

Desde este momento, los cambios geopolíticos posteriores al fin de la Guerra Fría se manifestaron también en Colombia donde, durante décadas anteriores, había prevalecido el unilateralismo estadounidense coherente con las lógicas del mundo bipolar. De hecho, la ola mundializadora de los años '90 había abierto la puerta al capital financiero transnacional y a la sociedad civil global erosionando parte de protagonismo que los Estados habían tenido hasta el momento en el escenario internacional. Consecuentemente, actores extranjeros, muy diferentes entre sí, ofrecieron su propio apoyo para la causa de la paz en Colombia. Pese a lo anterior, las principales iniciativas de cooperación internacional oficial, que se dieron de forma bilateral, fueron, en las últimas dos décadas, lideradas por los Estados Unidos y la Unión Europea. Los primeros, como principal superpotencia global; la segunda, como un conjunto de ex-potencias coloniales, por fin reunidas bajo una organización internacional *sui generis* que busca posicionamiento global como “potencia civil” mediante la tan anhelada Política Exterior y de Seguridad Común (AGUDELO; RICCARDI, 2019).

El protagonismo de estos dos actores fue tanto por volumen, que alcanzó alrededor del 94% de los recursos de Ayuda Oficial bilateral transferidos entre 1998 y 2018 (Figura 1); como por relevancia de sus respectivas acciones e intenciones (MORGENTHAU, 1948). Ambos donantes, con el consenso de los diferentes gobiernos colombianos, dieron vida a dos distintas “escuelas” de cooperación internacional para la paz. Se trató de políticas de ayuda exterior aparentemente bien distintas en sus específicas peculiaridades que, sin embargo, por momentos, coincidieron en elementos de fondo y de forma.

Figura 1— Ayuda Oficial a Colombia 1998-2018, desembolsos brutos, precios constantes US\$ 2018.



Fuente: elaboración de los autores a partir de datos OCDE (2020).

La disputa que inicialmente se desató, contrapuso dos maneras diferentes de abordar el proceso de construcción de paz (*peacebuilding*) y del

3. Vale notar cómo si en los '60 la ayuda exterior era considerada "un instrumento de política exterior sujeto a controversia" (MORGENTHAU, 1962, p. 301), a principio del nuevo milenio tal elemento se convirtió en un "arma a disposición del arsenal de promoción democrática" (SCHRAEDER, 2003, p. 26) de Estados Unidos y la Unión Europea. Tal evolución, corrobora cómo los conceptos de democracia y democratización cooptaron, en sentido ideológico-gramsiano, el marco de la "superestructura" y por ende cada esfera del poder de los sistemas políticos estadounidense y europeo, inclusive sus respectivas políticas exteriores.

4. El empleo de estos dos términos se dio a partir de la reflexión que Morgenthau (1948, 1962) hace sobre poder político que, en el campo de la cooperación internacional y de las políticas de ayuda exterior, se basa a partir de una persuasión en condición de desigualdad de potencia entre donante y receptor.

5. Algunos autores, en debate con Lijphart, consideran Estados Unidos como un modelo de democracia "mayoritaria-federal" (KRIESI, 2008, p. 63) o "caso mixto" (BORMANN, 2010, p. 5).

Estado (*statebuilding*). Esto no es algo nuevo en la hipótesis de "Occidente escindido" avanzada por Habermas (2006, p. 9) que, especialmente luego del 11-S, dependiendo del contexto geopolítico, ha aumentado sus fracturas en la manera de ofrecer la ayuda externa. Sin embargo, la convulsa entrada en el nuevo milenio ha consolidado una visión transatlántica común en considerar la ayuda externa como un "arma a disposición del arsenal de promoción democrática" (SCHRAEDER, 2003, p. 26). La difusión de la democracia se consolidó, por lo tanto, como un axioma en el trasfondo meta-discursivo³ de la política exterior de ambos actores a partir del cual se insertan no solo las políticas de ayuda externa sino también la diplomacia clásica, las políticas de condicionalidad democrática, las sanciones económicas, las operaciones encubiertas y paramilitares, las intervenciones militares directas (SCHRAEDER, 2003). En tal sentido, el caso colombiano y la búsqueda de su paz interna fue una oportunidad más para Estados Unidos y la Unión Europea de hacer prevalecer sus propias posiciones, así como lo hicieron recientemente en las distintas áreas del globo (MAGEN; RISSE; MCFAUL, 2009). Colombia, si bien era considerada como una de las democracias "más antiguas de América Latina" (RESTREPO, 2002, p. 19), por sus graves problemas conflictivos internos, seguía siendo uno de los "países problemáticos" (GRATIUS; LEGLER, 2009, p. 210) de la región que, desde fin del siglo pasado, ha generado mayores divergencias en materia de estrategias de promoción de la democracia, con significativas repercusiones sobre las políticas de ayuda exterior.

De acuerdo con estas premisas, el propósito del presente artículo es: examinar comparativamente las políticas de cooperación internacional para la paz que Estados Unidos y la Unión Europea implementaron en Colombia durante las últimas dos décadas. Este objetivo investigativo se alcanza examinando de manera comparada acciones e intenciones⁴ de ambos donantes empleando una metodología que utiliza herramientas múltiples, dictadas por la "pluralidad de procedimientos de obtención de conocimiento" (CALDUCH, 2014, p. 29), así demandados por la naturaleza transdisciplinaria de las Relaciones Internacionales.

En primera instancia, se efectúa una revisión bibliográfica que organiza los más relevantes estudios monográficos realizados sobre la cooperación de Estados Unidos y la Unión Europea en Colombia. Tal ejercicio ofrece un insumo de informaciones a partir de las cuales avanzar con un enfoque analítico-comparativo entre las políticas de cooperación internacional de dos tipos de democracias distintas. La Unión Europea, considerada un "caso puro" de democracia consensual (LIJPHART, 2012, p. 7) y Estados Unidos, ejemplo intermedio⁵ entre la democracia consensual y la mayoritaria. Descomponiendo y clasificando la información levantada, complementada por nuevas fuentes primarias y secundarias, se diseña la comparación considerando los elementos de semejanzas y diferencias (SARTORI, 1991; DOGAN; PELASSY, 1990) de las variables dependientes (las acciones de las políticas de cooperación internacional para la paz de EEUU y la UE en Colombia entre 1998 y 2018) y las independientes (las intenciones que condicionan las variables dependientes).

Dos décadas de literatura especializada.....

Los estudios sobre la cooperación Estados Unidos-Colombia

La progresiva internacionalización del proceso de paz colombiano implicó una mayor atención investigativa estimulando la producción de literatura especializada también sobre la cooperación internacional en este país.

De hecho, a final de la última década del siglo XX, las investigaciones sobre Estados Unidos se multiplican, destacando que las iniciativas de cooperación internacional (y política exterior) de la potencia norteamericana hacia Colombia tuvieron origen a partir de sus propias problemáticas internas que, para el caso específico, se centraron principalmente sobre la lucha contra las drogas (DÍAZ, 2002). Arlene Tickner (2000, p. 53), entre otras autoras, evidencia cómo los Estados Unidos hayan interpretado este fenómeno “como una amenaza externa a la seguridad nacional, más que un problema doméstico”. Es a partir de este enfoque que también los esfuerzos de Washington se concentraron sobre iniciativas para erradicar el problema principalmente por el lado de la producción, descuidando el otro extremo del fenómeno, es decir, su consumo interno (TICKNER, 2001). Las consecuentes acciones de cooperación que el gobierno norteamericano emprendió implicaron lo que Juan Gabriel Tokatlian (2003, p.24) definió como “la trágica mentira de la inútil fumigación” de las plantaciones de coca, poniendo sobre el tapete cifras que cuestionaron la eficacia de este método. A partir de las anteriores consideraciones, tomó fuerza la idea de que el Plan Colombia, principal iniciativa de cooperación internacional estadounidense, se haya construido de acuerdo con una dinámica de “intervención por invitación” (TICKNER, 2007, p. 90) del gobierno estadounidense solicitada por el socio colombiano.

En definitiva, dos décadas de intensa cooperación entre Colombia y Estados Unidos se dieron a partir de las condiciones que Washington impartió a Bogotá (MONROY, 2015). Cabe anotar que la administración de Andrés Pastrana, desde 1998, tenía como una de las prioridades la recuperación de la confianza de su principal aliado internacional. De hecho, Colombia, entre 1995 y 1997, había vivido la descertificación consecuente al proceso de financiación ilícita de la campaña presidencial del anterior gobernante, Ernesto Samper, y de su insuficiente colaboración en la war of drugs estadounidense (TOKATLIAN, 1997). El llamado oficial que Pastrana hizo a la Comunidad Internacional fue la chispa inicial para que la potencia norteamericana recuperara, desde su punto de vista, la principal socia del hemisferio occidental, ya tildada como una “narcodemocracia” (UREÑA, 2015, p. 67) o más bien en un “estado (casi) fallido” (MCLEAN, 2002, p. 129; TOKATLIAN, 2008, p. 104; ROJAS, 2009, p. 112). A partir de este nuevo rumbo, la cooperación entre los dos países oscilaría entre la “narcotización” y la “terrorización” de las relaciones (TICKNER; PARDO, 2003, p. 68) dando lugar al término “narcoterrorismo” que el presidente Álvaro Uribe implementó durante sus dos mandatos presidenciales (2002-2010) atribuyéndolo a las principales guerrillas, en ese momento aún activas, FARC-EP y ELN. Lo anterior, en empalme con el nuevo lé-

xico internacional que se estuvo imponiendo entre los aliados de Estados Unidos, luego de los atentados del 11-S.

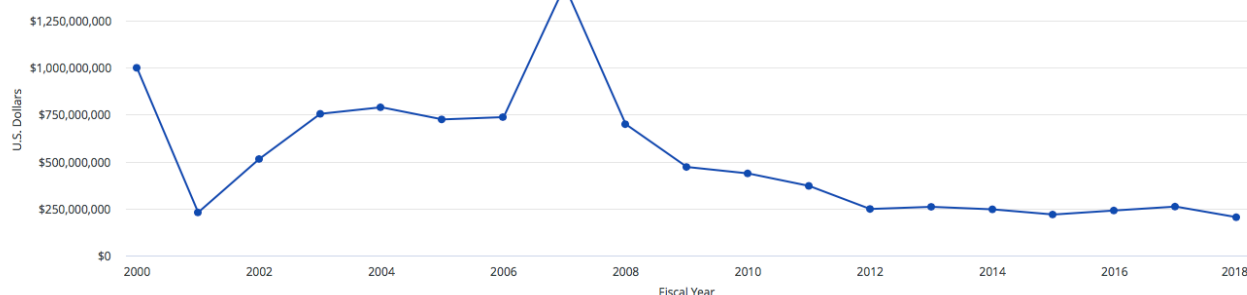
También en épocas más reciente el núcleo de la cooperación internacional para la paz de Estados Unidos en Colombia mantuvo al centro la lucha al narcotráfico, considerado tal fenómeno el principal combustible del conflicto armado interno (GUEVARA, 2015). Aterrizando al plano práctico, la acción del Plan Colombia se basó sobre dos pilares: uno militar, fundamentado para reforzar el poder coercitivo del Estado, el monopolio de la fuerza y el debilitamiento de los grupos armados ilegales; otro, económico-civil de refuerzo especialmente al aparato judicial y a algunas iniciativas humanitarias, incluso de desarrollo rural y comunitario (AGUDELO; RICCARDI, 2019). Lo anterior, se dio con proporciones y matices diferentes según los periodos históricos entre 1998 y 2018.

Finalmente, cabe destacar que Diana Rojas (2007; 2009; 2015), además de dividir su estudio del Plan Colombia en “primera etapa” (1998-2002), “segunda etapa” (2002-2006), y “tercera etapa o de consolidación” (2006-2010), argumenta que la acción cooperativa de Estados Unidos mantuvo un rol protagónico incluso durante la transición que permitió el inicio de las negociaciones con las FARC-EP entre 2011 y 2012 aprovechando el rumbo de las nuevas administraciones presidenciales de Juan Manuel Santos y Barack Obama, a final de su primer mandato. A pesar del cambio que ocurrió en la Casa Blanca, la política de cooperación bilateral estadounidense con Colombia mantuvo un sólido nivel de continuidad “desde finales de los noventa” (ROJAS, 2017, p. 37). Tal evidencia se corrobora a partir del nombramiento, como su delegado, de Bernard Aronson “subsecretario de Asuntos Interamericanos en el Departamento de Estado, en el gobierno de Bush padre” (ROJAS, 2017, p. 40). En definitiva, la última fase del Plan Colombia se convirtió en un momento de significativas directrices para las políticas norteamericanas del posconflicto colombiano, expresión de “la convergencia de los objetivos de la estrategia puramente militar, por un lado, con los de la recuperación social y el fortalecimiento institucional, por el otro” (ROJAS, 2017, p. 41). Así las fases iniciales, de recuperación territorial, daban paso a la consolidación del Estado en esas regiones, tanto militar como política y civilmente. Estas iniciativas se plasmaron en “la Estrategia de Cooperación para el Desarrollo del País (CDCS, por su sigla en inglés), para el periodo 2014-2018” (ROJAS, 2017, p. 41) presentada por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que inauguró una nueva etapa marcada por el peacebuilding llamada Plan “Paz Colombia”. En esta franja temporal, se asistió a un giro en la política antidroga que asumió la presidencia Santos, siguiendo la posición del Consejo Nacional de Estupefacientes, aprobando la suspensión de fumigación aérea con glifosato por ser considerada nociva para la salud humana y el medio ambiente. Tal postura fue una arista de la novedosa política exterior colombiana, denominada respice omnia por Guillermo Fernández de Soto (2010), que, en ciertos aspectos, se alejó de la tradicional subordinación a Estados Unidos ligada a la doctrina del respice polum acuñada por el estadista colombiano y ya presidente, Marco Fidel Suárez, a principio del siglo pasado. Sin embargo, los resultados de la sustitución voluntaria de los cultivos ilícitos no fueron los

esperados. En diciembre de 2017, las áreas de coca cultivadas aumentaron del 17% respecto al año anterior, alcanzando las 171.000 hectáreas (UNODC, 2018). Este elemento dio pie a que la entrante administración de Donald Trump manifestara sus perplejidades sobre cómo se estaba llevando a cabo el punto 4 del acuerdo de paz, es decir la “solución al problema de las drogas ilícitas” (CANCILLERIA DE COLOMBIA, 2020, p. 8). Además, a tal cuestión se le suma la convulsión político-social que Colombia vivió desde el plebiscito por la paz del 4 de octubre de 2016, aplazando un mes y medio la definitiva firma el 24 de noviembre del 2016. Luego se inició la implementación con la posesión del presidente Iván Duque, el 7 de agosto de 2018. De hecho, como subrayó Martha Ardila (2020) si con Santos se vivió una política exterior pragmática, es decir cordial con su principal aliado hemisférico y a la vez amplia y diferenciada especialmente en la internacionalización del proceso de paz; con la nueva presidencia a tracción uribista, se volvió a vivir una “ideologización” política y discursiva, cercana a lo que fue la época del ex presidente Álvaro Uribe, poniendo en primer plano la “securitización de la agenda internacional” (ARDILA, 2020, p. 122). En la reciente época la atención de la cooperación entre Washington y Bogotá se centró principalmente sobre la búsqueda del derrocamiento del gobierno de facto venezolano a cargo de Nicolás Maduro, considerado un cartel más del narcotráfico regional, y la aniquilación de los grupos armados ilegales, ligados a este negocio ilícito. Entre ellos, principalmente la guerrilla del ELN y los grupos posfarianos, entre disidentes y residuales de las FARC-EP. Los primeros con “un pie en su pasado guerrillero y otro en los negocios ilegales” (INDEPAZ, 2020, p. 6); los segundos, se suman más bien a las nuevas bandas criminales - BACRIM - surgidas a partir del complejo e incompleto proceso de desmovilización paramilitar fruto del acuerdo del 2005 con Uribe. Así volvió a aflorar la dinámica relacional entre los dos países según una agenda que fue redactada a partir de los intereses de Estados Unidos, relegando a Colombia a “una amiga con derechos” (JIMÉNEZ; DÍAZ, 2020, p. 129) o más bien a socio de una “cooperación dependiente asociada” (TICKNER; MORALES, 2015, p. 171). Esta última consideración se refiere al hecho de que la asimetría de poder entre las dos naciones no riñe necesariamente con un “un comportamiento más autónomo del país más débil” (TICKNER; MORALES, 2015, p. 171).

Sin embargo, lo que emerge del último bienio 2017-2018 es un mantenimiento del volumen de ayuda exterior bilateral de Estados Unidos hacia Colombia en línea con los años anteriores, manteniendo, además, una alta componente militar que según datos USAID (2020) fue de US\$ 210 millones mientras que sobre la base de Security Assistance (2020), ascendería a USD 464 millones, incluyendo los programas de cooperación policial contabilizados como “ayuda económica” por el Gobierno norteamericano (Figura 2).

Figura 2 – Ayuda Exterior EEUU-Colombia en ámbito de seguridad (2000-2018)



Fuente: securityassistance.org (2020)

Los estudios sobre la cooperación Unión Europea-Colombia

Las investigaciones sobre la cooperación internacional de la Unión Europea a Colombia han sido abordadas de forma múltiple y heterogénea (AGUDELO, 2011). Esto se debe a la compleja connotación que tiene la UE, considerada un “actor (político) en permanente indefinición” (LEITÃO, 2010, p. 127) dotada de un “complejo de política exterior” (HETTNE; SÖDERBAUM; STÅLGREN, 2008, p. 26), es decir una política exterior no unitaria. En ámbito específico, las políticas de cooperación internacional para el desarrollo son, desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht (1993), de competencia compartida con los Estados miembros. En propósito, el artículo 4.4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en vigor tras del proceso de Lisboa (2009), puntualiza que “en los ámbitos de la cooperación para el desarrollo y de la ayuda humanitaria, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones y una política común, sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya” (EUR-LEX, 2012). Este marco legal permite, por lo tanto, estudiar las políticas de cooperación internacional de la UE como un conjunto de iniciativas orientadas e implementadas por las instituciones de Bruselas y Estrasburgo en las cuales se insertan, también, las acciones de sus respectivos Estados miembros.

De acuerdo con la naturaleza sui generis del actor europeo, se organiza la revisión de literatura científica en dos ejes. El primero, enfocado sobre el estudio de las políticas de cooperación a partir de la acción externa de las instituciones UE; el segundo, incluyendo también sus Estados miembros. Para ello, es necesario destacar que los flujos brutos de Ayuda Oficial que la Unión Europea, en su conjunto, brindó a su socio colombiano, fueron de US\$ 10.552 millones durante el periodo 1998-2018 (OCDE, 2020). Entre los principales donantes están: Alemania, con US\$ 3.308 millones (31,3% del total UE); Francia, con US\$ 2.810 millones (26,6%); las Instituciones UE, con US\$ 1.280 millones (12,1%); España, con US\$ 996 millones (9,4%).

Iniciando con los estudios de los programas institucionales de la Unión Europea en Colombia, se destacan los trabajos de Dorly Castañeda

(2009; 2017) sobre los Laboratorios de Paz. Dichos proyectos, financiado con 99,4 millones de Euros, fueron implementados en tres fases desde el 2002 al 2010 en algunos de los territorios más conflictivos del país⁶ (CASTAÑEDA, 2017, p. 272). Pese al volumen de ayuda exterior extremadamente inferior al total de asistencia externa brindada por Estados Unidos, tales iniciativas surgieron como una alternativa, por lo menos en el discurso, al Plan Colombia cuyo enfoque incluyó una sólida componente militar. Según la investigadora colombiana, los Laboratorios de Paz sirvieron a los intereses de la joven política exterior de la Unión Europea para reforzarse en la escena geopolítica internacional como potencia civil global en coherencia con valores “que se promueven como europeos y que poco a poco diseñan una identidad propia para la UE” (CASTAÑEDA, 2009, p. 177). No obstante, estos programas hayan tenido un dudable impacto real en las zonas de conflicto, la acción civil de este actor rescató a regiones insondables para la paz que en los Acuerdos de La Habana-Bogotá se vieron reflejados como “una oportunidad histórica para llevar a cabo un proceso masivo de construcción de paz desde las dinámicas locales” (CASTAÑEDA, 2017, p. 1). En síntesis, el marco europeo de cooperación internacional para la paz en Colombia, válido tanto para las instituciones UE como para sus países miembros, se dio alrededor de la intersección de tres dimensiones constitutivas del peacebuilding de la transición de la guerra a la paz: seguridad, democracia y desarrollo (CASTAÑEDA, 2009; 2017). Tal interpretación empalma con fuentes oficiales (EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE – COLOMBIA, 2013) que desglosan de la siguiente manera los tres pilares antes mencionados: 1) paz y DDHH, mediante el fortalecimiento de la sociedad civil y las instituciones públicas; 2) gobernabilidad participativa, en apoyo al fortalecimiento de la institucionalidad pública y de la sociedad civil, construyendo espacios e instrumentos de participación democrática; 3) desarrollo socioeconómico sostenible para promover el mejoramiento de las condiciones de vida de la población más vulnerable, mediante la promoción y apoyo de alternativas socioeconómicas para el desarrollo local, respetuosas con el medio ambiente.

En línea con el trabajo hecho por la investigadora anterior, Tatiana Guarnizo (2016) evidencia las debilidades y contradicciones que vivió la UE en su acción cooperativa con Colombia entre los años 2000-2015. Según la autora, la posición de la UE fue bastante ambigua pasando progresivamente a diluir su propio discurso y acción concreta desde un sólido plan alternativo de paz hacia una reducción del presupuesto que, tras la finalización de su principal programa, eliminó explícitamente el tema de la paz, aunque siguió apostándole al fortalecimiento de las instituciones, el comercio y las inversiones sostenibles.

En cambio, Miguel Barreto (2010) argumenta que los Laboratorios de Paz fueron un proceso desde abajo hacia arriba (bottom-up), pues a partir de la sociedad civil colombiana, “buscaron rumbos nuevos y alternativos para superar pacíficamente el conflicto armado” (BARRETO, 2010, p. 19). Allí las políticas de cooperación de la UE se empalmarían inicialmente con “la experiencia social y las estructuras del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio” (BARRETO, 2010, p. 21) que

6. Entre los territorios: Magdalena Medio, Oriente Antioqueño, Alto Patía y Macizo Colombiano, Norte de Santander, Montes de María, Meta (CASTAÑEDA, 2017)

desde 1990 venía operando en dicha región bajo el liderazgo del sacerdote jesuita Francisco de Roux.

De otro lado, el análisis de Gearóid Ó Loingsigh (2005) pone en relieve la búsqueda de pacificación colombiana para que puedan instalarse empresas europeas en el país latinoamericano negando concretamente la economía campesina y el campesinado considerado, “independientemente de los grandes propietarios, como un obstáculo al desarrollo” (Ó Loingsigh 2005, 4). De hecho, el modelo cooperativo de asociación con los grandes industriales del sector agropecuario desnudó el trasfondo neoliberal de la política cooperativa de la Unión Europea. La alianza que el capital transnacional de matiz colombiana y europea realizó con los pequeños campesinos, organizados en cooperativas, descargó sobre ellos gran parte de los costos de producción y de seguridad social convirtiéndolos en “los mismos trabajadores de ayer sin derechos y con un sueldo inferior” (Ó LOINGSIGH, 2005, p. 5), favoreciendo el latifundio. Este modelo, que tuvo el apoyo del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, se convirtió en política de gobierno durante el primer mandato presidencial de Álvaro Uribe dando lugar a la enajenación ilegal de algunos territorios colectivos de las comunidades negras del Chocó por mano paramilitar; para luego, proponer “una alianza estratégica entre <<empresarios>>, paramilitares y desplazados. Ante la negativa de las comunidades, el Estado optó por legalizar el despojo de tierras por parte de los paramilitares” (Ó LOINGSIGH, 2005, p. 5).

Ampliando el foco sobre las investigaciones que estudiaron la cooperación internacional europea en sentido amplio (Instituciones UE y Estados miembros), Eric Tremolada, Carlo Tassara y Olivier Costa (2019) hacen un recorrido sobre las lógicas de cooperación euro-latinoamericana y sus aterrizajes en Colombia. En particular, Tassara (2018) con Sara Prandi (TASSARA; PRANDI, 2016) hace hincapié sobre las políticas de cohesión social que la Unión Europea implementó con cuestionable eficacia en contexto colombiano.

Más crítica es Juliana Rivera (2013) que analiza cómo la posición europea, tras la guerra de Irak en 2003, tuvo “un sutil pero trascendental viraje, que le llevó a relajar sus condicionamientos en la lucha antiterrorista colombiana, acercándose a los planteamientos estadounidenses” (RIVERA, 2013, p. 76). Posición que la autora reconduce al giro hacia el realismo político, halado por los gobiernos de España y Reino Unido, liderados respectivamente por José Aznar y Tony Blair.

En la misma línea Joaquín Roy (2001) argumenta que el discurso idealista y altruista europeo fue dado por la inconsistencia y fragmentación interna a la UE manifestada justamente durante los primeros años de implementación del Plan Colombia que muy pronto terminó siendo a tracción estadounidense. Según José Antonio Sanahuja (2003), la presidencia española del Consejo de Ministros de la UE durante el primer semestre de 2002, aumentó la ya precaria cohesión entre los países miembros, presionando incluso la introducción de las FARC-EP y el ELN en la lista de organizaciones terroristas de la Unión Europea.

De esta manera, se anuló toda posibilidad, por parte de este actor de ser mediador en un eventual nuevo escenario de negociación entre

gobierno colombiano y guerrillas. Según Davide Bocchi (2009, p. 198) “la contribución de la política exterior de la UE a la búsqueda de una solución negociada al conflicto colombiano ha sido mínima”, incoherente con sus directrices y documentos programáticos hasta el punto de anteponer sus intereses comerciales a la hora de siglar un acuerdo de asociación que no pretendió avances en la reconciliación interna.

En materia de lucha contra las drogas, Muriel Laurent (1997) destaca cómo la Unión Europea haya tenido alta su atención en la lucha al narcotráfico principalmente hacia sus fronteras próximas: Mediterráneo, Europa Oriental, Medio Oriente. No obstante, la UE, al ser el continente europeo el segundo principal mercado del narcotráfico colombiano, integró un rubro para la lucha contra las drogas añadiendo elementos de cuidado de la salud pública y contraste al blanqueo de dinero. Los elementos geopolíticos sumados a la postura tendiente al multilateralismo y a la búsqueda de reducción de la demanda son los principales factores que permiten entender la razón por la cual la Unión Europea mantuvo una posición de “relativa sumisión europea a los Estados Unidos en este campo” (LAURENT, 1997, p. 26). También la política de sustitución de cultivos, promovida por el actor europeo, privilegió a los grandes productores dejando irresuelta la exclusión económica masiva del pequeño campesinado. En materia de erradicación forzosa de las plantaciones ilícitas, Angela Picón (2006) y Giovanni Molano (2009) evidencian la posición crítica de la UE hacia la aspersión aérea y la política de guerra estadounidense hacia los narcotraficantes. En particular, el segundo autor evidencia cómo el principio de condicionalidad de la ayuda europea se enfocó “en la forma de ejecución de los fondos comunitarios”, como en el caso del tercer Laboratorio de paz (MOLANO, 2009, p. 114). Algo muy distinto de la eventual descertificación estadounidense que contempla, entre otras medidas, el congelamiento de los fondos de cooperación y de las facilidades comerciales para el receptor.

La ayuda externa de EEUU y la UE a Colombia: dos caras de una misma cooperación neoliberal.....

De acuerdo con lo planteado en el diseño de investigación, se releva que las acciones estadounidenses de cooperación con Colombia basadas sobre ayuda militar y policial representaron las principales divergencias con las acciones europeas. Los programas antinarcóticos, además de ocupar la mayoría del presupuesto de la ayuda bilateral, han tenido una evidente relación con un propio diseño de interés nacional que, para el caso específico, se moldeó a partir del cuidado de la salud y seguridad pública en respuesta a las amenazas externas del narcotráfico y atribuyendo a los países productores de droga la principal responsabilidad de dicha problemática. Tal elemento se reforzó luego del 11-S, durante las presidencias de Álvaro Uribe (2002-2010). En este tiempo, se acuñó el término “narcoterrorismo” que permitió dar seguimiento a las sucesivas fases del Plan Colombia enfatizando la eliminación física de los nuevos carteles de la droga ligados, según el discurso oficial, a los dos principales grupos guerrilleros: FARC-EP y ELN.

El marco de un Estado colombiano fortalecido en su elemento primordial, es decir la recuperación del monopolio de la fuerza, se convirtió en el núcleo principal de la intención cooperativa estadounidense. El compromiso inicial hacia la consolidación de la seguridad interna, conllevó a un aumento de las fuerzas militares colombianas que pasaron de 152.000 personas, en 2000, a 276.776 personas, en 2011. Este incremento ubicó a Colombia, en el 2010, como la segunda fuerza militar más grande de Latinoamérica después de Brasil (DONADÍO, 2010) generando preocupaciones entre los vecinos regionales, en esa época liderados por gobiernos adversos a la hegemonía histórica de Estados Unidos en la región (CALDERÓN, 2015). Además, los puntos complementarios de la agenda norteamericana se centraron en: el fortalecimiento de la justicia (y del rule of law), respondiendo a un respeto mínimo de los Derechos Humanos, especialmente civiles y políticos, en consonancia con una dimensión “formal” de la democracia (BOBBIO, 1976, p. 305; FERRAJOLI, 2013, p. 14) y la ayuda humanitaria. Paradójicamente el fenómeno de “falsos positivos”, que produjo el asesinato arbitrario de un número de civiles que oscila entre 4 y 10 mil personas por mano de la Fuerza Pública colombiana durante el periodo 2002-2008 (ROJAS; BENAVIDES, 2017), desacreditó el esfuerzo, inclusive formativo en materia de derechos humanos, de la cooperación militar de Estados Unidos. También en el fenómeno del desplazamiento interno aumentó, pasando de 1.140.276 personas en 1998 a 7.900.012 en 2016 (UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, 2018).

A pesar de esta grave crisis humanitaria, vale la pena traer a colación la pregunta que propone Diana Rojas (2020), ¿Qué le hubiese pasado a Colombia sin el Plan Colombia? En mérito, recordemos que en época del presidente Pastrana las guerrillas controlaban una significativa porción de territorio nacional mientras que solo las FARC-EP contaban con aproximadamente 17.000 guerrilleros (RÍOS, 2015). Este grupo en 2012, cuando se sentó a negociar, contaba con alrededor de 8 mil milicianos. Lo anterior permite entender el Plan Colombia también como una estrategia de peacebuilding, capaz de diezmar los combatientes enemigos hasta el punto de inducirlos, mediante el debilitamiento bélico, a la negociación. En término de statebuilding la recuperación de territorio abrió nuevas oportunidades de negocio, especialmente en el sector minero-extractivo y agroindustrial poniendo en luz el vínculo entre paz, seguridad y business. En tal sentido, emerge la otra cara del interés doméstico estadounidense en Colombia: el aumento del intercambio comercial desigual centro/periferia que, de acuerdo con las teorías estructuralistas (CARDOSO; FALETTO, 2002) favorecería principalmente la nación más desarrollada. Este elemento no es una novedad ni un secreto en la política exterior de Estados Unidos que desde hace cinco décadas considera el comercio internacional como un componente fundamental del interés nacional (FROMAN, 2014). De hecho, si las negociaciones para un Tratado de Libre Comercio iniciaron en época Bush-Uribe, 2007-2008, se atascaron en su proceso de ratificación en el Congreso norteamericano a causa de la exigencia, por parte de la entonces mayoría demócrata, de más tutelas en ámbito de derechos de las minorías, especialmente las comunidades

negras del Chocó, históricamente excluidas del diseño de la Nación colombiana (ROMERO; RICCARDI; DÍEZ, 2019). Fue con Obama que, en 2012, se superó este impasse luego que tanto Uribe como Santos trataron de dar mayor representación política nacional a la población afro de tales territorios a partir de la designación de la afrodescendiente Paula Marcela Moreno, Ministra de Cultura durante el último mandato del presidente antioqueño. En tal sentido, las políticas de cooperación fueron un elemento de fortalecimiento del Estado para garantizar también el aumento del intercambio comercial que provocó una inversión de tendencia en la balanza comercial entre Colombia-Estados Unidos, pasando de los US\$ 8.244 millones FOB de superávit colombiano, en 2012, a un déficit de US\$ 1.699 millones FOB, en 2018 (DANE, 2020).

Desde la perspectiva de la UE, las acciones de cooperación con Colombia se han centrado especialmente en programas de: 1) desarrollo económico sostenible e incluyente especialmente para la población víctima del conflicto; 2) fortalecimiento de la sociedad civil e instituciones públicas junto a alianzas de gobernabilidad participativa incluyente sujetos vulnerables (mujeres, minorías étnicas, víctimas y población LGTBI; 3) alianza científico-industrial, “Horizon 2020” (EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE – COLOMBIA, 2013; 2016). Las intenciones de Bruselas, complementadas por programas bilaterales de sus países miembros, se basaron en un modelo de peacebuilding contrapuesto al de Estados Unidos que buscó pacificar a Colombia mediante la transformación de las causas estructurales del conflicto colombiano. A pesar de las falencias de las iniciativas europeas ya examinadas en el precedente capítulo, resulta necesario subrayar cómo ellas han sido consideradas por los respectivos gobiernos colombianos no como unos elementos centrales de referencia, inclusive en las políticas públicas (TASSARA; PRANDI, 2016), sino como algo complementario al eje conceptual de Estado ligado al Plan Colombia. De hecho, la visión de economía social de mercado y el sentido más amplio y “sustancial” de democracia (BOBBIO, 1976, p. 305; FERRAJOLI, 2013, p. 14) que incluye, además del fortalecimiento del Estado de Derecho en sentido estricto y formal, también una significativa tutela de los derechos sociales, culturales y ambientales, siguieron manteniéndose al borde de la agenda de reforma gubernamental colombiana. No obstante, los acuerdos de La Habana-Bogotá, desde noviembre 2016, hayan elevado a rango constitucional este documento, la resistencia política tanto del Gobierno como del Congreso ha sido contundente en retardar la implementación de lo pactado. Especialmente sobre los primeros tres puntos, reforma agraria integral, inclusión política y justicia transicional. En primera instancia el asesinato sistemático de líderes sociales que al mes de marzo 2020 ha ascendido a 442 desde la definitiva firma de paz con las FARC-EP. Al primer grupo, se suma la matanza de otros 199 (OSORIO, 2020). Puntualmente este tipo de homicidios está ocurriendo sistemáticamente en aquellos territorios que más demandan un proceso profundo de restitución y redistribución de tierras. Además, el retraso en la aprobación por ley ordinaria de la circunscripción especial para las víctimas junto al atasco que ha vivido la JEP⁷, muestran la escasa propensión de las fuerzas políticas a creer en una Colombia pacificada. Como consecuen-

7. Jurisdicción Especial para la Paz.

cia del limbo de los primeros tres puntos, la cuestión cuarta ligada a la sustitución voluntaria de los cultivos ilícitos parece ya ser un elemento surreal, especialmente luego el regreso a las armas de algunos líderes farianos como Iván Marquez, Jesus Santrich y El Paisa.

Frente a este escenario cabe destacar que también el modelo cooperativo de la Unión Europea, a pesar de sus rotundas divergencias con el molde impulsado por el Plan Colombia, especialmente entre 1998 y 2010, estuvo acompañado por una contundente estrategia comercial que desde el 2013 abrió el espacio al acuerdo comercial multiparte que involucró también a Perú rompiendo la unidad de la Comunidad Andina de Naciones que vio la salida de las negociaciones comerciales de Bolivia y Ecuador en total contradicción con el Documento de Estrategia Regional con la Comunidad Andina 2007-2013 (COMISIÓN EUROPEA, 2007). Pese a su tamaño económico y “poder normativo”, tal momento no fue aprovechado por la Unión Europea para pretender mayores avances en materia de derechos sociales y ambientales diluyendo la “cláusula democrática” en una fachada de forma más que de fondo.

De hecho, como para el caso de Estados Unidos, desde la entrada en vigor del acuerdo comercial con la Unión Europea, Colombia se vio afectada en su balanza comercial con el bloque europeo pasando desde US\$ 1.678 millones FOB de superávit en 2013 a US\$ 2.395 millones FOB de déficit en 2018 (DANE, 2020).

Consideraciones finales

El presente estudio, además de confirmar el permanecer de un “Occidente escindido” (HABERMAS, 2006, p. 9) en materia de cooperación internacional por la paz con Colombia, resalta como Estados Unidos y la Unión Europea hayan mantenido dos propuestas divergentes con un significativo trasfondo que denominamos de “cooperación neoliberal”. Tal convergencia, por un lado ofrece ayuda exterior para financiar planes de desarrollo acordes con la propia visión de democracia, más o menos cercana a una concepción “formal” o “sustancial” de la misma (BOBBIO, 1976, p. 305; FERRAJOLI, 2013, p. 14); por otro lado, invita, seduce y condiciona a los gobiernos colombianos a firmar acuerdos de libre intercambio coherentes con las lógicas de acumulación del capital transnacional burlando la retórica que, por ejemplo emerge en la gran mayoría de los proyectos de cooperación europea. Especialmente sobre la UE se releva que este actor, al no poder ejercer cumplidamente en contexto colombiano el tanto anhelado “poder civil”, se resignó a perseguir intereses pragmáticos a costa de sus valores constitutivos, mediante el comercio desigual, de manera similar al socio-competidor estadounidense. En tal sentido, la Unión Europea, que al principio del milenio fue muy crítica respecto al tipo de acciones militares propuestas y emprendidas por el Plan Colombia, ahora goza de un comercio favorable con un Estado colombiano más sólido respecto al 1998. Esta solidez se manifestó especialmente en el monopolio de la fuerza coercitiva, sobre todo tras la recuperación de los territorios estratégicos para los negocios transatlánticos como son las regiones del Pacífico, de los Llanos y del Amazonas. De otro lado, Colombia

se mantiene aún lejos de la visión de Estado de bienestar europeo y de los estándares OCDE a pesar del crecimiento, en ciertos aspectos, de su gasto social (RICCARDI; AGUDELO, 2019).

A raíz de lo evidenciado en el artículo y conscientes de los límites de toda investigación, sería deseable profundizar en futuro trabajos académicos: por un lado, el estudio teórico a partir del cual se establecen las acciones e intenciones de los principales socios donantes de Colombia, y eventualmente de otros países latinoamericanos, tal como los hicieron algunos estudios sobre la ayuda externa para otros contextos regionales y globales (SEMRAU; THIELE, 2017; FUCHS; MÜLLER, 2018); por otro lado, aclarar el peso de influencia que los donantes tienen en la política interna colombiana. Así mismo, evidenciar el saldo o payoff (GRIECO, 1990) generado por cada relación cooperativa. De hecho, si se considera que el promedio de la Ayuda Oficial europea y estadounidense fue entre 1998 y 2018 equivalente al 0,53% del promedio del PIB colombiano para el mismo periodo, se infiere que tal porcentaje corresponde a una migaja con respecto al peso de influencia que tienen los mecanismos de condicionalidad de ambos actores, especialmente el estadounidense en materia de lucha al narcotráfico frente al cual los gobiernos colombianos, incluso el actual, no han querido aún desprenderse.

Referencias

- AGUDELO TABORDA, J. (ed.). **Variables sociopolíticas de la cooperación internacional para el desarrollo en América Latina y El Caribe**. Cartagena: Universidad San Buenaventura, 2011.
- AGUDELO TABORDA, J.; RICCARDI, D. La cooperación internacional para la paz en Colombia: los casos de Estados Unidos y de la Unión Europea (1998-2016). **Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder**, v. 10, n. 1, p. 107-134, 2019
- ARDILA, M. La diplomacia intermestiza y multinivel colombiana: dependencia, pragmatismo e ideologización. **Latin American Journal of International Affairs**. Santiago de Chile, v. 10, n. 1, p. 113-130, 2020.
- BARRETO HENRIQUES, M. El rol de la Unión Europea en la resolución del conflicto armado en Colombia: un análisis desde el terreno. **Aldea Mundo**, Mérida, n. 29, p. 19-30, 2010.
- BOBBIO, N. Democrazia. En BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N. (ed.) **Dizionario di politica**, Torino: UTET, 1976, p. 304-306.
- BOCCHI, D. Análisis de la política exterior de la Unión Europea en el período 2002-2008 hacia la solución negociada del conflicto colombiano. **Papel Político**, Bogotá, v. 14, n.1, p. 167-200, 2009.
- BORMANN, N-C. Patterns of Democracy and its Critics. **Living Reviews in Democracy**, Zurich, abr. 2010. Disponible en: https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/cis-dam/CIS_DAM_2015/WorkingPapers/Living_Reviews_Democracy/Bormann.pdf Acceso en: 3 jul. 2020.
- CALDERÓN, E. La relevancia del proceso de paz colombiano para América del Sur. Un análisis a la luz de la historia reciente. **Estudos Internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas**, v. 2, n. 2, p. 233-254, 2015.
- CALDUCH, R. **Métodos y técnicas de investigación internacional**. Madrid: Universidad Complutense, 2014. Disponible en: <https://www.ucm.es/data/cont/docs/835-2018-03-01-Metodos%20y%20Técnicas%20de%20Investigacion%20Internacional%20v2.pdf>. Acceso en: 3 jul. 2020.
- CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. **Dependencia y desarrollo en América Latina**: ensayo de interpretación sociológica. Buenos Aires: Siglo XXI, 1996.
- CASTAÑEDA, D. ¿Qué significan los laboratorios de paz para la unión europea? **Colombia Internacional**, Bogotá, n. 69, p. 162-179, 2009.

CASTAÑEDA, D. **La Unión Europea y la construcción de la paz en Colombia**. Como la cooperación internacional puede apoyar la transición del conflicto armado a la paz. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2017.

CANCELLERIA DE COLOMBIA. **Acuerdo final para la terminación del conflicto y para la construcción de una paz estable y duradera**. 2016. Disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf Acceso en: 3 jul. 2020.

COMISIÓN EUROPEA. **Documento de Estrategia Regional con la Comunidad Andina 2007-2013**. Bruselas, 2007. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/DSRSP%20CAN%202007-2013%20ES.pdf> Acceso en: 3 jul. 2020.

DANE. **Estatísticas por tema. Comercio internacional**. Bogotá, 2020. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/balanza-comercial> Acceso en: 3 jul. 2020.

DÍAZ RIVILLAS, F. Política exterior de los EEUU hacia Colombia: el paquete de ayuda de 1.300 millones de dólares de apoyo al Plan Colombia y la región andina. **América Latina Hoy**, Salamanca, n. 31, p. 145-186, 2002.

DOGAN, M.; PELASSY, D. **How to compare nations**. Strategies in comparative politics. Thousand Oaks: SAGE, 1990.

DONADÍO, M. Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina. **Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL)**, 2010. Disponible en: http://www.fes-seguridad-regional.org/images/stories/docs/5794-001_g.pdf Acceso en: 3 jul. 2020.

EUR-LEX. **Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea**, Bruselas, 2012. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:12012E004> Acceso en: 3 jul. 2020.

EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE – COLOMBIA. **Los Laboratorios de Paz y los Programas Regionales de Desarrollo y Paz**. Bogotá, 2013. Disponible en: http://eeas.europa.eu/archives/delegations/colombia/documents/press_corner/2014/20140225_los_laboratorios_de_paz_y_los_programas_de_desarrollo_y_paz_es.pdf Acceso en: 3 jul. 2020.

EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE - COLOMBIA. **Colombia y la Unión Europea**. Bogotá, 2016. Disponible en: https://eeas.europa.eu/delegations/colombia/1076/colombia-y-la-union-europea_es Acceso en: 3 jul. 2020.

FERRAJOLI, L. **Poteri selvaggi**. La crisi della democrazia italiana. Roma-Bari: Laterza, 2013.

FROMAN, M. The Strategic Logic of Trade. **Foreign Affairs**, New York, November/December, 2014.

FERNÁNDEZ DE SOTO, G. **El universo es el límite**: el futuro de la política exterior de Colombia. Bogotá: Universidad del Rosario, 2010.

FUCHS, A.; MÜLLER, A. Democracy and aid donorship. **Kiel Working Paper**, N. 2113. Kiel: Institute for the World Economy, 2018.

GRATIUS, S.; LEGLER, T. Latin America Is Different: Transatlantic Discord on How to Promote Democracy in “Problematic” Countries”. In: MAGEN, A; RISSE, T.; MCFAUL, M. (ed.). **Promoting Democracy and the Rule of Law**. London: Palgrave Macmillan, 2009, p. 185-215.

GRIECO, J. **Cooperation among nations: Europe, America and Non - Tariff Barriers to Trade**. Ithaca: Cornell University Press, 1990.

GUARNIZO USECHE, T. ¿Cómo le va a la Unión Europea cuando intenta ser un poder normativo? Un análisis a partir de su experiencia en Colombia 2000-2015. En AGUDELO, J.; RODRÍGUEZ, G. (ed.) **La cooperación internacional en transición 2015-2030**. Análisis global y experiencias para Colombia, Bogotá: Universidad San Buenaventura, sede Cartagena, 2016, p. 138-152.

GUEVARA LATORRE, J. P. El Plan Colombia o el desarrollo como seguridad. **Revista colombiana de sociología**, Bogotá, v. 38, n. 1, p. 63-82, 2015.

HABERMAS, J. **El Occidente escindido**, Madrid: Trotta, 2006.

HETTNE, B.; SÖDERBAUM, F.; STÅLGREN, P. **The EU as a Global Actor in the South**. Stockholm: SIEPS, 2008.

INDEPAZ. **Los grupos posFarc-EP: un escenario complejo**. Bogotá, 2020. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/04/PRESENCIA-DE-DISIDENCIAS-4.pdf> Acceso en: 3 jul. 2020.

- JIMÉNEZ, M. C.; DÍAZ PABÓN, F. A. Trumping the Agenda? The Continuity and Discontinuity in Foreign Affairs Between the US and Colombia. In GILL, T. (ed.) **The Future of US Empire in the Americas: The Trump Administration and Beyond**. New York: Routledge, 2020, p. 128-143.
- KRIESI, H. (2008). **Vergleichende Politikwissenschaft. Teil 2: Institutionen und Länderbeispiele**. Baden-Baden: Nomos, 2008.
- LAURENT, M. La cooperación externa de la unión europea en materia de lucha contra la droga. **Colombia Internacional**, Bogotá, n. 37, p. 17-29, 1997.
- LEITÃO, A. R. A União Europeia: um actor (político) em permanente indefinição. En TAVARES RIBEIRO, M. (ed.). **De Roma a Lisboa: A Europa em Debate**. Coímbra: Almedina editora, 2010, p. 127-156.
- LIJPHART, A. **Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries**. New Haven: Yale University Press, 2012.
- MAGEN, A; RISSE, T.; MCFAUL, M. (ed.). **Promoting Democracy and the Rule of Law**. London: Palgrave Macmillan, 2009.
- MONROY HERNÁNDEZ, M. C. Acontecimientos históricos de la política exterior de Estados Unidos hacia Colombia antes del Plan Colombia 1998. **Revista Científica General José María Córdova**, Bogotá, 13 (15), p. 19-61, 2015.
- MORGENTHAU, H. **Politics among Nations**. The struggle for power and peace. New York: Alfred Knopf, 1948.
- MORGENTHAU, H. A political theory of foreign aid. **The American Political Science Review**, Washington DC, v. 56, n.2, p. 301-309, 1962.
- MCLEAN, P. Colombia: Failed, failing, or just weak? **Washington Quarterly**, Washington DC, v. 25, n. 3, p. 123-134, 2002.
- MOLANO CRUZ, G. El apoyo de la unión europea a los programas de desarrollo alternativo en Colombia: Cooperación para el combate contra el terrorismo y el tráfico ilícito de estupefacientes. **Análisis político**, Bogotá, v. 22, n. 66, p. 100-122, 2009.
- OCDE. **Official Development Assistance (ODA)**. What is ODA? 2018. Paris. Disponible en: <http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/What-is-ODA.pdf> Acceso en: 3 jul. 2020.
- OCDE. **OECD.Stat**. 2020. Paris. Disponible en: <https://stats.oecd.org/#> Acceso en: 3 jul. 2020.
- Ó LOINGSIGH, G. Laboratorios de Paz de la Unión Europea. ¿El Plan Colombia de Europa? **Revista de Información y Debate Pueblos, Asociación de Paz con Dignidad**. 2005, Disponible en: <http://www.revistapueblos.org/old/IMG/pdf/laboratorios.pdf> Acceso en: 3 jul. 2020.
- OSORIO, M. Estos son los líderes asesinados desde la firma del Acuerdo de Paz. **El Espectador**, Bogotá, 13 de junio de 2020.
- PICÓN, M. A. Desarrollo de las relaciones de cooperación entre Colombia y la Unión Europea para la lucha contra el tráfico de drogas ilícitas. **Papel político**, Bogotá, v. 11, n. 1, p. 353-394, 2006.
- RESTREPO, L. A. Colombia en el contexto internacional. **Revista Javeriana**, n. 686, p. 19-27, 2002.
- RICCARDI, D.; AGUDELO TABORDA, J. Los sistemas fiscales y la redistribución de la renta: panorámica sobre América Latina y Colombia. En BRINKMANN, S. (ed.). **El Modelo Social Europeo y América Latina**, Bogotá: KAS, p. 105-130.
- RIVERA VELANDIA, J. **La participación de la Unión Europea y sus Estados miembros en la estrategia de paz para Colombia (1998-2006)**. Madrid, 2014, p. 452. Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- RÍOS, J. Del Caguán a La Habana. Los diálogos de paz con las FARC en Colombia: una cuestión de correlación de fuerzas. **Revista de Estudios en Seguridad Internacional**, v. 1, n. 1, p. 63-83, 2015.
- ROJAS BOLAÑOS, O. E.; BENAVIDES SILVA, F. L. **Ejecuciones extrajudiciales en Colombia 2002-2010: Obediencia ciega en campos de batalla ficticios**. Bogotá: Ediciones USTA, 2017.
- ROJAS RIVERA, D. El taller del imperio global: Análisis de la intervención de Estados Unidos en Colombia (1998-2008). **Análisis político**, Bogotá, v. 22, n. 65, p. 111-126, 2009.
- ROJAS RIVERA, D. **El Plan Colombia: la intervención de Estados Unidos en el conflicto armado colombiano (1998-2012)**. Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial, 2015.

- ROJAS RIVERA, D. Estados Unidos en la construcción de la paz en Colombia. **Análisis Político**, Bogotá, v. 30, n. 91, p. 37-52, 2017.
- ROJAS RIVERA, D. La Historia Continúa: Plan Colombia e intervención de Estados Unidos, **FM Uninorte**, 17 de junio. Disponible en: <https://soundcloud.com/uninortefm/en-la-historia-continua-plan-colombia-e-intervencion-de-estados-unidos?in=uninortefm/sets/la-historia-continua> Acceso en: 3 jul. 2020.
- ROMERO TENORIO, J. M.; RICCARDI, D.; DÍEZ JIMÉNEZ, A. La colonialità del potere nei mezzi di comunicazione colombiani. Il caso dello sbiancamento nei telegiornali di RCN. **Comparative Cultural Studies-European and Latin American Perspectives**, Florencia, v. 4, n. 8, p. 93-104, 2019.
- ROY, J. La asistencia europea a Colombia: ¿una contribución virtual a un plan virtual de paz? **Colombia Internacional**, Bogotá, n. 51, p. 5-27, 2001.
- SANAHUJA, J. A. Paz, democracia y desarrollo en las relaciones UE - América Latina: el caso de Colombia. **Papeles de cuestiones internacionales**, Madrid, n. 83, p. 147-160, 2003.
- SARTORI, G. Comparazione e metodo comparato. **Italian Political Science Review/Rivista Italiana Di Scienza Politica**, Cambridge, v. 20, n. 3, p. 397-416, 1991.
- SCHRAEDER, P. J. The state of the art in international democracy promotion: Results of a joint European-North American research network. **Democratization**, Abingdon-on-Thames, v. 10, n. 2, p. 21-44, 2003.
- SEMPRAU, F. O.; THIELE, R. Brazil's Development Cooperation: Following in China's and India's Footsteps? **Journal of International Development**, Hoboken, v. 29, n. 3, p. 287-307, 2017.
- TASSARA, C.; PRANDI, S. Cooperación euro-latinoamericana y políticas públicas de cohesión social y lucha contra la pobreza. La experiencia del Programa Eurososial en Colombia. **Revista Opera**, Bogotá, n. 18, p. 61-83, 2016.
- TREMOLADA, E.; TASSARA, C.; COSTA, O. **Colombia y la Unión Europea: una asociación cada vez más estrecha**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019.
- TICKNER, A. Tensiones y consecuencias indeseables de la política exterior estadounidense en Colombia. **Colombia Internacional**, Bogotá, n. 49-50, p. 39-61, 2000.
- TICKNER, A. La "guerra contra las drogas": las relaciones Colombia-Estados Unidos durante la administración Pastrana. En: ESTRADA ÁLVAREZ, J. (ed.), **Plan Colombia. Ensayos críticos**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2001. Disponible en: <http://www.mamacoca.org/ed-especial1/tcap10.htm> Acceso en: 3 jul. 2020.
- TICKNER, A. Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. **Colombia Internacional**, Bogotá, n. 65, p. 90-111, 2007.
- TICKNER, A. B.; MORALES, M. Cooperación dependiente asociada. Relaciones estratégicas asimétricas entre Colombia y Estados Unidos. **Colombia Internacional**, Bogotá, n. 85, p. 171-205, 2015.
- TICKNER, A.; PARDO, R. En Busca De Aliados Para La "Seguridad Democrática". La Política Exterior Del Primer Año De La Administración Uribe". **Colombia Internacional**, Bogotá, v. 16, n. 55-57, p. 65-81, 2003.
- TOKATLIAN, J. G. Ante la tercera descertificación. **El Tiempo**, Bogotá, 9 de marzo de 1997. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-553567> Acceso en: 3 jul. 2020.
- TOKATLIAN, J. G. The United States and illegal crops in Colombia: the tragic mistake of futile fumigation. **Center for Latin American Studies Paper**, n.3. Berkley: University of California, 2003. Disponible en: <https://escholarship.org/uc/item/0ft3k11c> Acceso en: 3 jul. 2020.
- TOKATLIAN, J. G. La construcción de un "Estado fallido" en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia. **Análisis político**, v. 21, n. 64, p. 67-104, 2008.
- UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS. **Registro Único de Víctimas, desplazamiento - personas**. Bogotá, 2018. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>. Acceso en: 7 nov. 2018.
- UNODC. **Colombia monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017**. Bogotá, 2018. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_territorios_afectados_cultivos_ilicitos_2017_Resumen.pdf Acceso en: 3 jul. 2020.
- UREÑA SÁNCHEZ, M. I. El discurso geopolítico práctico del gobierno Clinton: de la narcode-

mocracia al Plan Colombia. **Estudios Políticos**, Bogotá, n. 47, p. 67-87, 2015.

USAID. **Foreign AID Explorer**. Washington DC, 2020. Disponible en: <https://explorer.usaid.gov/> Acceso en: 3 jul. 2020.

SECURITY ASSISTANCE. **Security Aid Pivot Table - Programs**. Washington DC, 2020. Disponible en: <https://securityassistance.org/data/program/military/Colombia/2012/2020/all/Global//> Acceso en: 3 jul. 2020.