

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador  
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación  
Convocatoria 2015-2017

Tesis para obtener el título de maestría de investigación en Relaciones Internacionales con  
mención en Negociación y Cooperación Internacional

Preferencias, estrategias e intereses en la integración productiva de Asean y Mercosur

Renato Andrés Rivera Rhon

Asesora: Cintía Quiliconi

Lectores: Michel Levi Coral y Juliana Peixoto Batista

Quito, febrero 2019

## Tabla de contenido

Resumen .....	V
Agradecimientos: .....	VII
Introducción .....	1
Capítulo 1.....	14
Abordaje teórico desde la Economía Política Abierta y la Integración Productiva.....	14
1. Economía Política Abierta .....	17
1.1. Instituciones domésticas.....	22
1.2. Organizaciones Regionales.....	27
1.3. Liderazgo .....	30
2. Integración productiva .....	32
Capítulo 2.....	39
Oferta y demanda de la integración en el nacimiento de Asean y Mercosur.....	39
1. Mercado Común del Sur: .....	40
1.1. Panorama económico durante la década de los ochenta y principios de los noventa en el Cono Sur:.....	40
2. La Economía Política del Regionalismo Abierto en el Cono Sur: 1985-1995.....	45
2.1. El Nacimiento del Mercado Común del Sur.....	48
3. Asociación de Naciones del Sureste Asiático: .....	53
3.1. Panorama económico durante la década de los sesenta en el Sureste de Asia ....	53
4. La Economía Política del Sureste Asiático: 1965-1975 .....	58
4.1. El Nacimiento de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático: .....	60
Capítulo 3.....	67
Los grupos de interés en la Integración Productiva desde una perspectiva comparada.....	67
1. Los grupos de interés en la integración productiva .....	68
1.1. Mercosur.....	68
1.2. Asean.....	72
2. La integración productiva en el sector Químico:.....	76
2.1. Mercosur.....	76
2.2. Asean.....	80
Conclusiones .....	84
Lista de referencias.....	88

## **Ilustraciones**

Ilustración 1.1: Interacciones y Preferencias de empresas para protección comercial ..	21
Ilustración 2.2: Valor agregado de Industria (% del PIB) (1980-2009).....	41
Ilustración 2.3: Exportaciones Intrabloque, al resto de ALC y el Resto del Mundo (Participación %) (1980-2013).....	44
Ilustración 2.4: Valor agregado de Industria (% del PIB) (1960-1994).....	54
Ilustración 2.5: Inversión Extranjera Directa en ASEAN (1970-1994) en Millones de Dólares. .....	56
Ilustración 2.6: Flujo anual del comercio intrarregional en Asean (1960-1994).....	57

## **Tablas**

Tabla 1.1: Región, Regionalización e Integración .....	34
Tabla 2.2: Juego de Coordinación para la creación de Mercosur .....	52
Tabla 2.3: Juego de Coordinación para la creación de Asean .....	64
Tabla 3.4: Líneas de acción del Programa de Integración Productiva .....	77
Tabla 3.5: Esquema de Cooperación Industrial de Asean .....	82

### **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Renato Andrés Rivera Rhon, autor de la tesis titulada "Preferencias, estrategias e intereses en la integración productiva de Asean y Mercosur" declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de investigación en Relaciones Internacionales con mención en Negociación y Cooperación Internacional concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, febrero de 2019.



Renato Andrés Rivera Rhon

## Resumen

La investigación contribuye al estudio de la integración regional desde una perspectiva comparada, analizando los procesos de integración de la producción en el sector químico en los procesos de formación de las organizaciones regionales del Sureste de Asia y América del Sur. La presente tesis se enfoca en estudiar la relación de los grupos de interés en la construcción de preferencias estatales y sus estrategias de promoción de políticas a nivel regional.

A partir de un método comparado de dos estudios de caso, se realiza una investigación de enfoque inductivo y basado en análisis de *process tracing* a partir de la siguiente interrogante: ¿Cuál es el papel de la integración productiva en los procesos de formación de Asean y Mercosur?

De acuerdo al argumento propuesto, la hipótesis establecería que la diferencia en el proceso de la integración de la producción de las regiones, se daría por una alta participación de un grupo determinado de empresas en la demanda de integración productiva, sumadas a un alto interés del Estado en promover políticas que oferten dichas preferencias a nivel regional.

Las conclusiones de la investigación plantean que el despegue de Asean se da a partir de una integración de la producción *de facto* entre empresas de la región con empresas Estadounidenses y Japonesas en sectores productivos, con alto nivel de industrialización e inversión, que permitió lograr mayor crecimiento económico de los países miembros y reducir la dependencia de producción y exportación de bienes primarios. Adicionalmente, se destaca una especial participación de grupos empresariales en la toma de decisiones durante creación y posterior fortalecimiento de la Asociación. Las estrategias empresariales como las de “*flying geese model*” bajo el liderazgo de empresas *Keiretsu* en el Este y Sureste de Asia, aparecen como conceptos empresariales nuevos e innovadores que permitieron promover intereses de actores privados a nivel regional, en relación a la ausencia de estrategias empresariales efectuadas por las empresas hacia el Mercosur.

Por otro lado, si bien las empresas del sector químico de Argentina y Brasil tenían una importante relación colaborativa previo el Tratado de Asunción, la fundación de la organización se basó en una integración *de jure* basada en decisiones a nivel presidencial y mediante la formalización de la institucionalidad, que generó limitaciones para la implementación de políticas para integrar la producción. Adicionalmente, los grupos de

interés de ambos países mostraron una baja participación en la generación de estrategias regionales, así como un bajo interés por integrar la producción fuera del marco de cooperación previamente establecido entre Argentina y Brasil. Por ende, en Mercosur se destaca que la participación de los grupos de interés en la formación del Mercado fue sumamente débil, lo que dificultó la canalización de intereses de los grupos empresariales hacia la Organización, con resultados difusos y bajo impacto práctico.

Finalmente, a nivel teórico el estudio plantea la necesidad de generar un enfoque teórico de la Economía Política Abierta que incorpore una teorización de las instituciones estatales latinoamericanas, así como la importancia de los grupos de interés como 'líderes en la integración regional'. Sin ligar a dudas estas innovaciones empíricas y teóricas se resalta como uno de los mayores para el futuro de la integración regional latinoamericana.

## **Agradecimientos**

Agradezco a mi mentora Cintia Quiliconi por su importante guía académica, por su incondicional apoyo y fundamentalmente por su desinteresado interés en construir los primeros pasos de mi vida académica.

Esta investigación, así como otras obras académicas, no serían posibles sin tus invaluable consejos.

## **Introducción**

Desde la década de los cincuenta, los términos ‘integración’ y ‘producción’ tomaron gran importancia en los estudios de Economía Política Internacional (EPI), a fin de generar argumentos explicativos respecto a la importancia de la cooperación de acuerdos económicos en la materialización de una institucionalización que permita generar mayores expectativas hacia otros sectores, como la seguridad, la justicia, entre otros. Desde esta lógica, varios estudios tales como los de Haas (1961) Lindberg (1963, 1971), Nye (1969) se enfocaron en estudiar los regionalismos y la integración en la producción desde la receta europea, partiendo del rol preponderante de las instituciones ‘supranacionales’ en la generación de preferencias comerciales de los estados.

Si bien los autores predominantes de las teorías funcionalistas (Haas 1967, Mitrany 1969) argumentaron la imposibilidad teórica y empírica de comparar la experiencia europea con otras regiones, dichas experiencias fueron replicada desde la ‘óptica europea’ por varios autores (Balassa 1961; Nye 1969; Moravcsik 1991; Mattli 1999) con el objetivo principal de explicar modelos de integración divergentes a partir de supuestos teóricos basados en las experiencias europeas de mediados de Siglo XX.

Por supuesto, a pesar de las alertas a nivel teórico respecto a la complejidad comparativa, los debates de integración en los siguientes treinta años se focalizaron en explicar a la integración –en especial en Latinoamérica- desde el modelo europeo, planteando la necesidad de considerar una integración económica a partir de un tratado comercial y con una institución que permita reducir la incertidumbre entre los Estados. Sin dudas, la ausencia de este último o la baja relación con el acuerdo comercial europeo, llevarían a concluir la dificultad por integrar economías y su posterior dificultad por incorporar otras temáticas, como la seguridad. Esto sin tomar en cuenta que una serie de conclusiones, partirían de una ‘inferioridad’ entre el modelo europeo y el resto de modelos de integración a nivel mundial (Acharya 2016), dejando de lado la potencialidad comparativa de diversas experiencias de integración fuera de las prácticas de Europa.

Comparar la integración de Europa con el resto de regiones tomarían fuerza y se reforzarían aún más en los años noventa con el nacimiento de la Unión Europea, el incremento de los tratados de libre comercio y el despegue de la globalización; en todo caso, a nivel regional la lógica por integrarse mantuvo la necesidad por establecer -durante este siglo con una



participación más activa de los estados- un diseño institucional con una toma de decisiones desde arriba hacia abajo y fundamentalmente, tomando como punto de partida la imperiosa necesidad de un tratado comercial que permita a sus miembros incrementar el intercambio de bienes y servicios.

Resultado de aquello, la integración regional y sus organizaciones en América Latina y el Sureste de Asia pasarían por un proceso ‘refundacional’, enfocando desde el poder del Estado, la necesidad de promover acuerdos comerciales entre los países. Las consecuencias de dichos procesos culminarían en la creación del Mercado Común del Sur (Mercosur), la refundación de la Organización de Estados Centroamericanos (Odeca) en el Sistema de Integración Centroamericano (Sica), la refundación del Pacto Andino en la Comunidad Andina de Naciones (CAN), así como el replanteamiento de enfocar las relaciones comerciales con socios extra regionales, específicamente con los estados del Pacífico. Sin embargo y con pocas excepciones (Salgado 2017), los estudios especialmente en América del Sur carecieron por identificar las dinámicas internas de los mercados, sus actores y el rol de las industrias en la consolidación de una integración de la producción.

Desde principios de los noventa en el Este y Sureste de Asia se planteó la necesidad de formalizar acuerdos de libre comercio, como la firma del Tratado de Libre Comercio de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (Asean), profundizar las relaciones comerciales con China y fundamentalmente, formalizar las relaciones comerciales y de inversiones con terceros países. A partir de la firma del Acuerdo de Libre Comercio de Asean (AFTA por sus siglas en inglés), las relaciones comerciales mostrarían una necesidad por incrementar la integración a partir de la formalización de tratados comerciales (Yeon-Kim 2012).

Como parte de estos procesos, la ‘formalización’ de la integración productiva debido a la generación de tratados que buscaron la internacionalización de la producción en organizaciones regionales y la generación de nuevas expectativas a nivel gubernamental como estrategias de ‘*catch-up*’ hacia grandes mercados. Con esto, varias nuevas experiencias –sobre todo de mercados emergentes- analizaron la importancia de aplicar un modelo de integración de la producción basado en la colaboración entre empresas de una misma región y con un rol fundamental de una organización que promueva el libre comercio entre sus miembros. De esta forma, las nuevas contribuciones empíricas en el campo de la integración de la producción se basaron en explicar la necesidad de contar con una organización que permita incrementar la confianza entre los miembros y profundizar el libre comercio. Sin embargo, estas contribuciones no plantearon interrogantes o iniciativas por comparar modelos de integración

fuera de la lógica europea o incluir dentro del análisis, acuerdos previamente establecidos entre empresas para fomentar la integración de la producción sin la necesidad de establecer nuevos acuerdos o tratados regionales comerciales.

La presente investigación contribuye al estudio de la integración regional desde una perspectiva comparada, analizando los procesos de integración de la producción en los procesos de formación de las Organizaciones Regionales del Sureste de Asia y América del Sur. La investigación busca dar una explicación alternativa a la creación de acuerdos regionales, tomando los casos Asean y Mercosur a fin de comprender la participación de las empresas en la construcción de intereses estatales, en especial en la promoción de la integración de la producción y las organizaciones regionales.

Ambos casos resultan de gran importancia por varias razones. Primero, los estudios generados para explicar los procesos de integración comercial en el Sureste de Asia no resultan relevantes para la academia hasta 1994, año en el cual se suscribe el tratado de libre comercio entre los miembros de Asean. Por ende la baja importancia al proceso de creación de acuerdos de libre comercio dejan de lado importantes elementos de análisis para comprender las dinámicas de integración de la producción de cada región.

Segundo, la limitación empírica para evaluar el éxito o fracaso de las relaciones comerciales a partir de los tratados y la materialización de instituciones no toman en consideración importantes acontecimientos generados entre empresas previa la generación de los acuerdos comerciales *de jure* entre los estados para la producción de bienes (Ravenhill 2005). Actualmente, el éxito de esta articulación entre las preferencias del sector privado y la voluntad política de los estados, estableció la necesidad de profundizar acuerdos políticos de índole comercial, así como la importancia de promover la integración de nuevos sectores productivos en mercados menos desarrollados, tales como Laos, Camboya y Myanmar.

Finalmente, la experiencia desarrollada en América Latina a partir de las contribuciones de Prebisch (1959) y la escuela de la Comisión Especial para América Latina y el Caribe permitió a la academia latinoamericana analizar la integración a partir de elementos teóricos que rompan la tradicional relación entre tratados comerciales y organizaciones regionales. Sin embargo, en la práctica las ‘olas del regionalismo’ (Quiliconi y Salgado 2017) demuestran la necesidad a nivel político por establecer tratados y organizaciones que permitan una liberalización del comercio sin evaluar a detalle los intereses de otros actores. Este escenario por ejemplo se detalla en las expectativas puestas a nivel político en el Cono Sur con la puesta

en marcha del Tratado de Asunción y la elaboración de un sinnúmero de publicaciones académicas que concluían o buscan replicar las bondades de un proceso de integración similar al europeo, sin tomar en consideración las coaliciones empresariales y sus intereses en la integración regional.

Similar al caso de Asean, en América Latina los estudios realizados de la integración de la producción basan el análisis a partir de la creación de tratados. Tanto la academia como los tomadores de decisión, concluyeron en la necesidad de generar nuevos acuerdos y mayoritariamente la necesidad de establecer nuevas organizaciones que corrijan las limitaciones institucionales establecidas por los políticos de turno. De esta relación por ejemplo nace la participación histórica de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) que a partir de sus publicaciones y su teorización sobre el modelo de producción e integración, brindó las herramientas necesarias para establecer que los políticos de turno asuman un rol 'planificador' en la política económica, así como la mayoritaria participación del Estado en la industrialización de las economías y fundamentalmente, la promoción de un tratado a nivel regional que permita facilitar el intercambio de bienes y servicios. Sin embargo, esta planificación dejó de lado la participación de actores como grupos económicos en las decisiones por profundizar o debilitar la integración de la región y primordialmente, no consideró iniciativas de asociación previas que fueron ejecutadas principalmente por las empresas.

Desde mediados de Siglo XX, las políticas promovidas por los estados de América Latina plantearon la necesidad de generar un mecanismo de industrialización a través de la sustitución de importaciones, basados en la protección de las industrias nacionales como receta principal hacia la industrialización. Esta situación se dio inicialmente con la fundación del Pacto Andino y posteriormente con el nacimiento del Mercado Común del Sur (Mercosur) en los años 90. A pesar de estas iniciativas, la economía de América del Sur y, en específico la del Cono Sur aún se maneja bajo una lógica de competencia y no de complementariedad económica que no promueve ni determina, los beneficios de asociación productiva a nivel regional. Por ejemplo, Brasil, el mercado más grande de América del Sur, importa un promedio de 7% de sus bienes intermedios industriales a mercados latinoamericanos, mostrando la fragmentación a nivel productivo y a su vez la limitada demanda política para establecer y a su vez impulsar acuerdos y políticas que permitan incrementar el intercambio comercial a nivel regional intercambios.

A partir de estos antecedentes, la presente investigación contribuye al debate de la economía política internacional y al diseño de organizaciones regionales desde diversos frentes.

Primero, existen pocas investigaciones comparativas entre Asean y Mercosur que permitan determinar las preferencias e intereses de actores no estatales –grupos de interés- para integrar la producción, así como de un análisis detallado del rol –desde el diseño institucional- de las organizaciones regionales para promover dichas estrategias, fuera de la variable tradicionalmente utilizada de establecer como requisito obligatorio un tratado regional de comercio.

Segundo, el estudio busca contribuir a un análisis alternativo sobre el rol fundamental de las Organizaciones fuera de las explicaciones teóricas europeas basadas en la formalización de acuerdos comerciales, así como la necesidad de establecer un diseño institucional similar al establecido en la Comunidad Europea y posteriormente en la Unión Europea.

Tercero, esta investigación pretende analizar, desde una perspectiva regional, las políticas económicas y fundamentalmente el papel de los actores domésticos con intereses económicos y su función en la generación de organizaciones regionales. De acuerdo a la justificación planteada, la investigación propone alternativas tanto a la academia, como a los tomadores de decisión, sobre las opciones que las regiones pueden establecer para la formación y el fortalecimiento de la integración productiva en un espacio determinado.

Finalmente, el estudio propone incorporar en la literatura, un diálogo conceptual entre autores dedicados a temáticas de integración productiva y organizaciones regionales enfocados por separado en Asean y Mercosur, dentro de las discusiones de integración productiva.

En este sentido, la investigación busca responder ¿Cuál es el papel de la integración productiva en los procesos de formación de Asean y Mercosur?; ¿por qué Asean y Mercosur presentan preferencias divergentes para ofertar y demandar procesos de integración productiva?; ¿de qué forma los Estados articularon, fortalecieron o limitaron las preferencias de integración productiva en Asean y Mercosur?; ¿qué intereses motivan a los actores privados para fortalecer o limitar la creación de procesos de integración productiva en Asean y Mercosur?

Para responder las interrogantes, se plantea que el despegue de Asean se da a partir de una integración de la producción *de facto* entre empresas Estadounidenses y Japonesas en sectores productivos con alto nivel de industrialización e inversión que permitió lograr mayor crecimiento económico de los países miembros y reducir la dependencia de producción y

exportación de bienes primarios, previa la creación del AFTA en 1994. Adicionalmente, se destaca una especial participación de grupos empresariales en la toma de decisiones durante creación y posterior fortalecimiento de la Asociación.

Estos acontecimientos han situado a Asean como una organización que ha logrado promover intereses de actores privados a nivel regional, en relación a iniciativas similares como las implementadas por Mercosur. Por otro lado, si bien las empresas del sector químico de Argentina y Brasil tenían una importante relación colaborativa previa la creación del Mercosur, la fundación de la organización se basó una integración *de jure* mediante la formalización de la organización y con limitaciones para la implementación de políticas para integrar la producción. Adicionalmente, los grupos de interés de ambos países mostraron una baja participación en la generación de estrategias regionales, a razón del bajo interés por integrar la producción fuera del marco de cooperación previamente establecido entre Argentina y Brasil.

De acuerdo al argumento propuesto, la hipótesis planteada establecería que la diferencia en el proceso de la integración de la producción de las regiones se daría por una alta participación de un grupo de empresas en la demanda de integración productiva, sumadas a un alto interés del Estado en promover políticas que oferten dichas preferencias a nivel regional. Estas causas son fundamentales para explicar el fortalecimiento de las organizaciones regionales de la integración de la producción en Asean y Mercosur.

La investigación se realizará con un método comparado de dos estudios de caso, que aborda los procesos de creación de las organizaciones regionales y el establecimiento de preferencias de los grupos de interés de ambas regiones. Esta comparación empírica se realiza mediante un enfoque inductivo basado en análisis de *process tracing* para los casos de Asean y Mercosur. La utilización de *process tracing* permite identificar y conectar una serie de condiciones iniciales a un resultado particular (Venesson 2008). En otras palabras, esta metodología permite profundizar cómo los grupos de interés logran determinar sus intereses en los procesos de integración y plantear procesos causales mediante la información seleccionada (Aguirre 2017). La información seleccionada contiene la revisión y análisis de una serie de fuentes primarias como actas de las reuniones de las Organizaciones, planes gubernamentales y documentos de política pública generados durante los años de estudio, seleccionados específicamente durante los cinco primeros años y posteriores a la creación de Asean (1965-1975) y Mercosur (1985-1989).

La temporalidad del estudio surge por dos razones fundamentales. La primera tiene como objetivo evaluar si existió una variación de los indicadores económicos propuestos, tales como el valor agregado por industria, la inversión extranjera directa, el porcentaje de comercio intra-bloque, entre otros; con el objetivo de explicar la implementación de políticas específicas o a su vez dilucidar posibles causas en la preferencia de ciertas acciones de los grupos de interés. La segunda razón permite detallar consecuencias observables sobre la participación de una serie de actores en la construcción de los intereses de los estados y los grupos de interés para promover o limitar la integración de la producción por medio de organizaciones regionales. De igual forma, la investigación utiliza fuentes secundarias como artículos de prensa e investigaciones previamente realizadas para los casos de estudio. Finalmente, el estudio incorpora aportes de la teoría de juegos, especialmente de los juegos de coordinación, a fin de explicar las estrategias utilizadas y los costos de tomar una acción sobre otras.

Asimismo, ambos casos de estudio están enfocados en determinar desde una perspectiva comparada, el rol de los grupos de interés del sector químico en la integración productiva en Asean y Mercosur. La importancia de analizar la integración en el sector químico parte del importante flujo de inversión extranjera directa destinado al sector en ambas regiones, debido al importante stock en materias primas para su producción. Adicionalmente, este sector resulta atractivo para los estados a razón de las ganancias a corto plazo obtenidas de la inversión. De igual manera, el mercado del sector químico tiene un bajo riesgo, además del fácil acceso a mercado de sus productos. Esta inversión por lo tanto, además de significar un bajo riesgo para los estados y las empresas, cuenta con inversores provenientes de socios extra regionales e intrarregionales, con lo cual permite explicar el interés de las empresas y los Estados en la integración de la producción.

Finalmente, la relación con el objeto de estudio recae en la capacidad de los intereses de las empresas de promover acuerdos colaborativos más allá de las fronteras de los estados sin la necesidad de contar con un acuerdo de libre comercio. Por tanto, este sector permite entender en la práctica los intereses de las empresas por obtener beneficios a partir de la relación entre sus pares y los estados.

Para el primer caso, el estudio analiza la creación de la cooperación del Grupo de Proyectos Industriales Conjuntos y la Cooperación Industrial de Asean en 1976. Para el segundo grupo, se analizará la creación del Grupo de Integración Productiva de 2008, proveniente del Fondo para la Convergencia Estructural de Mercosur.

Para el abordaje teórico, la investigación propone traer al debate de la integración, regional, especialmente para América Latina, los aportes de la Economía Política Abierta (*Open Economy Politics*), debido a la importancia que la teoría otorga a las instituciones y a los grupos de interés en la toma de decisiones políticas y económicas (Bates 1997; Frieden 1999; Lake 2009; Rogowski 2004) Adicionalmente, tomando en consideración las limitaciones teóricas (mayoritariamente por la priorización de modelos económicos) de la Economía Política Abierta, la investigación propone una discusión teórica innovadora, incorporando dentro de la ‘caja teórica’, el debate del institucionalismo latinoamericano, debido a que el planteamiento teórico de la EPA toma como evidencias instituciones que no necesariamente encajan a democracias nuevas o instituciones políticas relativamente nuevas, tal y como es el caso de las instituciones de América del Sur y del Sureste de Asia en la década de los 70s y 80s.

Finalmente, proponer a la Economía Política Abierta dentro del debate de la integración regional permite generar nuevas áreas de investigación dedicada a actores que no han sido estudiados a detalle, tales como los grupos de interés (grupos económicos) y su influencia en las Organizaciones con el objetivo de cerrar la brecha de las fortalezas y debilidades de la teoría propuesta. De hecho, contribuciones como las de Mattli (2003) y Laursen (2008), asumen la necesidad de contar dentro de los procesos de integración, con la participación de empresas u otros grupos no estatales, sin embargo no se han planteado interrogantes que permitan esclarecer sus intereses y preferencias ante procesos de integración regional.

Para el desarrollo teórico, la investigación estará centrada en dos debates fundamentales e interrelacionados dentro de la comprensión de la Economía Política Internacional: Las organizaciones regionales, determinadas por su formación y fortalecimiento; y la Integración Productiva, determinada por las estrategias estatales y prioritariamente no estatales -grupos de interés económico- (Lake 2009).

La investigación entenderá a la EPI como “un matrimonio entre dos disciplinas, la integración de estudios de mercado y el análisis político dentro de un solo campo de investigación” (Cohen 2008, 16). La importancia de la EPI recae en explicar la forma en cómo la integración a la economía internacional afecta los intereses de individuos, sectores, factores de producción, países y las economías nacionales (Lake 2009). Desde esta perspectiva, los estudios de EPI se entienden como una interrelación entre la economía y la política, partiendo de interrogantes relacionados con la forma cómo el sistema económico incide en los sistemas

políticos y cómo los Estados o instituciones plantean soluciones para la maximización de beneficios económicos (Cohen 2008; Keohane 2005).

La Economía Política Internacional ha dedicado especial atención al estudio de las Organizaciones Internacionales y la Integración Productiva. Por ende, la relación entre ambas ramas de estudio busca realizar ciertas generalizaciones de cómo y cuándo las instituciones juegan un rol fundamental en la convergencia de intereses para la integración de la producción dentro de una organización y fundamentalmente, cómo los actores maximizan sus beneficios a partir de las Organizaciones.

Esta generación de preferencias están determinadas por las acciones y las expectativas de los actores –generalmente los gobiernos- quienes a través de la cooperación, buscan coordinar acciones y acuerdos para lograr beneficios mutuos que permitan una reducción de costos a nivel regional. Por ejemplo, Keohane (2008); Laursen (2008) y Mattli (2003) agregan que las Organizaciones Regionales (OR) son procesos donde los actores políticos o los estados modifican sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un centro más grande, a razón de que los incentivos por participar en estos acuerdos generan mayores beneficios que aquellos por quedarse fuera. Estos compromisos regionales por tanto, aseguran las prácticas de reciprocidad y generan mayores recompensas colectivas (2008, 83; 2011, 274).

Las discusiones actuales sobre el rol de las OR están basadas en determinar qué hace que algunas organizaciones sean más efectivas o ‘capaces’ que otras para la promoción de la cooperación entre los actores, y qué mecanismos dentro de ellas mejor promueven la toma de decisiones. En esta línea, han surgido una serie de debates sobre el diseño institucional de las Organizaciones (Keohane 2008, 2011; Mattli 1999; Mattli 2003 Laursen 2008; Hooghe y Marks 2015; Zürn 2004), en las cuales elementos como el nivel y el tipo de autoridad; la capacidad para generar información o la ‘calidad epistémica’ de las instituciones, al igual que la capacidad material y la capacidad para promover redes; el nivel de autonomía; y finalmente el nivel de *accountability* son fundamentales para comprender las limitaciones, ventajas o desventajas de las Organizaciones Regionales en la creación de políticas desde un nivel regional a un nivel doméstico. En otras palabras, las Organizaciones a nivel regional tienen por objetivo la promoción de bienes públicos regionales; además promueve la creación de grupos de interés, controla políticas para la solución de controversias entre los actores, y genera procesos para la toma de decisiones (Rivera 2017, 8).



Como menciona Mattli (1999) el fortalecimiento de las OR y sus objetivos han fallado en la etapa de implementación, debido a la carencia de una potencial oferta y demanda para integrarse a nivel regional. Ergo, esta potencial demanda dependería de la evolución y presión de los acuerdos domésticos internos por estructurar y ampliar los mercados. En este sentido, la demanda surge por una externalidad positiva de acuerdos regionales en el nivel interno, donde las ganancias del comercio, la inversión y la potencialidad de adquirir nuevas tecnologías incrementa las preferencias de la demanda por integrarse (1999, 12-13). A pesar de la importancia de la demanda, esta por sí sola no puede generar los mecanismos necesarios para articular sus preferencias a nivel regional.

Por lo tanto, la oferta, es decir la voluntad y la disposición de los líderes políticos por acomodar las demandas a nivel regional dependerá de los beneficios, de la situación económica –especialmente en un crecimiento débil- y de igual manera por problemas de lógica de acción colectiva generados por estos intereses (1999, 13). Este último, recae enteramente en el diseño de las OR, quienes pueden “catalizar el proceso de integración regional, particularmente si estas ofrecen acceso directo a aquellos actores con el mayor interés en ver la realización de este proceso” (Mattli 1999, 14).

Tanto Asean como Mercosur, han sido estudiadas como Organizaciones con bajos niveles de autoridad, baja institucionalización y bajos niveles de *accountability*, con lo cual, la mayor parte de aportes de la academia han focalizado sus aportes en resaltar dichas deficiencias, omitiendo detalles que permitan entender las causas de dichos diseños. Asimismo, la literatura existente dedicada a estas organizaciones han prestado poca atención a la forma en cómo las preferencias de actores privados –o los grupos de interés-, las preferencias gubernamentales y la situación económica fortalecieron o limitaron el rol de estas organizaciones en la integración de la producción.

En segundo lugar, la integración productiva, especialmente en el Sureste de Asia, es uno de los procesos más relevantes para la integración económica (Kuroiwa 2012, Ravenhill 2005). La integración productiva en la mayoría de regiones ha fomentado un incremento en las relaciones entre empresas domésticas, empresas multinacionales (EMN) y los estados.

La integración de la producción en la mayoría de casos tiene una “importante participación de una empresa o corporación transnacional, la cual opera o tiene filiales en la región” (Ravenhill 2014, 350). Adicional a la participación de una empresa transnacional en una región, la integración de la producción puede establecerse a través de proyectos conjuntos

‘híbridos’ entre empresas locales y empresas extranjeras, o a través de acuerdos en los cuales la empresa líder puede proveer el ingreso a nuevas empresas. Autores como Wai-chung Yeung (2008), Sasuga (2004), Ravenhill (2014) sugieren dos condiciones para que potenciales espacios de integración productiva crezcan y prosperen: la primera consiste en ‘buenas redes económicas’, y la segunda está relacionada al éxito de relaciones exitosas entre diversas empresas dedicadas a la producción, cuyo resultado recae en la generación de una concentración industrial en un espacio determinado.

Si bien se destaca el rol de los grupos de interés, la investigación no reduce la importancia relevante al rol del Estado, en razón que este es fundamental para promover la integración de la producción a nivel regional, en vista que estas políticas promueven o generan ciertas limitaciones para una mayor industrialización de ciertos sectores. De igual manera, ciertas estrategias del Estado son fundamentales para generar un ambiente propicio para atraer mayor inversión extranjera y generar confianza política para el incremento de participación de empresas extranjeras en el territorio. Otras acciones del Estado incluyen la inversión en sectores donde existe mayor potencial de industrialización, en las que se incluye la priorización de proyectos o políticas educativas, inversión en tecnología, investigación y desarrollo (I+D); y fundamentalmente, el Estado es el principal actor en generar cambios en la estructura institucional.

Finalmente, la acción primordial de los estados en la integración de la producción recae en la reducción de las regulaciones para el comercio intraindustrial de aquellos sectores prioritarios, tales como el comercio de partes y componentes. Por ejemplo, a diferencia del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) aplicado en América del Sur, en el Sureste y Este de Asia, la industrialización se basó en estrategias enfocadas a incrementar la exportación reduciendo las regulaciones a sectores prioritarios de importación y principalmente, su proceso de industrialización –a nivel de región- reconoció la importancia de una división jerárquica del trabajo.

Autores como Sasuga (2004), plantean que “la industrialización, basada en estrategias enfocadas en la exportación y la división internacional, regional y jerárquica del trabajo, principalmente en el sistema de producción, se convirtieron en el establecimiento de mejoras continuas de la estructura industrial y la rápida industrialización” (Sasuga 2004, 5) en varios sectores de Asia.

Si bien el Estado es un actor necesario, la integración productiva requiere imperiosamente de un rol activo de los grupos de interés, quienes forman, a través de una lógica de acción colectiva, mecanismos de presión o grupos formalmente constituidos o informalmente contruidos para lograr un fin específico.

La ventaja de enfoques, como los propuestos por la Economía Política Abierta, es que buscan explicar cómo un individuo o un grupo específico de personas estarían afectados por una política particular. De acuerdo a este enfoque, el rol de las industrias, de las firmas o de las empresas varían respecto de si son “sectores transables o no transables, producen bienes que compiten con las importaciones o compiten con las exportaciones, usan componentes importados, etc.” (Lake 2009, 227). Estas características permiten conocer cómo estos sectores pueden generar mecanismos de presión o verse involucrados negativamente por ciertas políticas y sus potenciales reacciones hacia el nivel estatal.

Para definir los intereses económicos de grupos específicos y su potencial presión a nivel estatal o regional, las acciones que estos realicen estarían determinadas por el impacto de las nuevas tecnologías en los mercados y las instituciones; es decir, por los costos de transacción. En otras palabras, a fin de generar mayores mecanismos efectivos para promover nuevas asociaciones o inversiones, surge la necesidad de generar mayor estabilidad institucional para promover un mayor y mejor intercambio de mercancías a nivel regional.

Finalmente, la literatura enfocada en los grupos de interés ha delimitado que en la mayoría de casos, estos ocurren o están principalmente visibles en áreas dedicadas al comercio. Por ejemplo, estos grupos han tenido un papel fundamental para proteger mercados como el acero, los textiles, la industria electrónica en varios países durante los setentas y ochentas.

Los estudios de la integración productiva y el rol de los grupos de interés en Asean han sido fuertemente estudiados (Kimura y Obashi 2011; Yeung 2001), debido al prominente rol de empresas japonesas en el proceso de industrialización. Por otro lado, en América del Sur estos estudios han sido débilmente estudiados, por la presunción que la integración es frágil, insuficiente o menos intensa (Oliveira y Carneiro 2015) o a su vez, han estado dedicados a asumir que bajo el ‘modelo’ de desarrollo latinoamericano, la integración de la producción es escasa (Castañeda 2017, 2).

Con estos antecedentes, la investigación estará dividida en los siguientes capítulos. El primer capítulo estará dedicado a establecer el marco teórico de la tesis focalizado en la Economía Política Abierta, instituyendo una caracterización de los Grupos de Interés, las

Organizaciones Regionales, la Integración Productiva y principalmente el papel del liderazgo en la consecución de objetivos políticos y económicos

Seguidamente, la investigación plantea determinar por qué existen organizaciones regionales que ofertan y demandan distintas estrategias de integración productiva, de igual manera se pretende identificar las estrategias emprendidas por los Estados durante los años sesenta, para el caso de la región del Sureste Asiático, y durante el periodo de finales de los ochenta y principios de los noventa para el caso del Cono Sur de América, con el fin de explicar el fortalecimiento o limitación de políticas en materia de integración productiva.

El tercer capítulo, pretende explicar comparativamente, los intereses y preferencias que motivaron a los grupos de interés de la producción del sector químico para fortalecer o a su vez limitar la creación de estrategias estatales de integración productiva en Asean y Mercosur. Finalmente, se plantean una serie de conclusiones y desafíos empíricos y teóricos para próximas investigaciones.

## Capítulo 1

### Abordaje teórico desde la Economía Política Abierta y la Integración Productiva

La integración económica regional gira en torno a dos grandes debates: el grado de ‘supranacionalidad’ y el grado de comercio entre los miembros (Drezner 2015; Keohane 2005; Krasner 1976; Larson 2008; Mattli 2006; Moravcsik 1991; Zürn 2004)<sup>1</sup>.

En América Latina, la integración regional está marcada por la capacidad de los estados por establecer acuerdos políticos y comerciales bajo dos modelos institucionales. El primero de ellos está determinado por modelos de integración supranacionales; y el segundo, desde los años noventa, está definido por modelos de integración intergubernamentales marcados con bajos niveles de institucionalidad y acuerdos no vinculantes (Zürn 2004; Moravcsik 1991). En este sentido, las organizaciones regionales y la integración de la producción no son dos problemáticas separadas en América Latina y el Caribe. Desde los aportes de la tesis de Prebisch-Singer y posteriormente acoplados al estructuralismo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), la integración de la producción se estableció como una problemática crucial en las agendas políticas y económicas de los países latinoamericanos y su vinculación especial a la inserción de los mercados a partir de la integración regional.

A pesar de una serie de contribuciones que buscaron contrastar las ventajas de una agenda regional de la producción (Prebisch 1963), la integración latinoamericana, tanto en propuestas de políticas como en modelos institucionales, se mantiene dentro de una lógica poco profunda, débil y competitiva; además de tener líderes como México o Brasil que no asumen los costos de transacción y con una baja inserción de sus productos dentro de los mercados latinoamericanos.

Focalizar a la inserción de la producción como la preocupación principal de la integración no es una problemática disímil al resto de experiencias regionales del sur global. Interesantes casos de integración productiva ejecutados en el Sureste asiático, contribuyen con una amplia bibliografía sobre modelos marcados por la apertura de los mercados, el incremento sostenido de la IED y el comercio y fundamentalmente un modelo de integración basado en informalidad y consenso, con una participación importante, pero menos necesaria de los Estados que en América Latina. Adicionalmente, este modelo se destaca por un fuerte

---

<sup>1</sup> Este debate reduccionista no contempla propuestas realizadas desde los enfoques del ‘Nuevo Regionalismo’ (NRA), la cual busca generar una propuesta epistemológica y en cierto grado metodológico distinto a la integración regional. Para mayor detalle ver: Söderbaum y Shaw, 2003. Teorías del Nuevo Regionalismo.

liderazgo de dos actores estratégicos fundamentales para su desarrollo productivo y comercial, como son Estados Unidos y Japón.

En este sentido, los debates dentro de la Economía Política Internacional relacionados a la integración productiva se delimitan por el objeto de análisis, su alcance, así como la metodología utilizada para evaluar empíricamente el proceso de integración. Por un lado, el primer debate de tipo ‘informal’ se caracteriza por aquellos procesos en los cuales las empresas tienen un rol de liderazgo en la integración y promueven –a través de Inversión Extranjera Directa- un mecanismo de cooperación basado en ganancias económicas y acuerdos informales (Athukorala 2010; Kuroiwa 2012; Ravenhill 2005; Sasuga 2004; Yeon Kim 2015). En este tipo de debates, el Estado juega un rol secundario en la promoción de la integración y su participación se limita a formalizar y facilitar el comercio e inversión entre las empresas. Dentro de este debate, se caracterizan un proceso ‘*de facto*’, basado en modelos de organizaciones regionales con bajos niveles de institucionalización y una regionalización desde abajo hacia arriba (Chen, Cuyvers y Lombaerde 2016).

El segundo debate de tipo ‘formal’ y que ha mantenido la mayor atención en las agendas de investigación, se caracteriza por aquellos procesos en los cuales los estados son los líderes de la integración y promueven la necesidad de contar con tratados preferenciales o de libre comercio entre otros estados (Börzel 2015, 2). Este tipo de debates focaliza al Estado como el ‘iniciador’ de la integración de la producción mediante políticas económicas, estrategias de industrialización y fundamentalmente un modelo ‘*de jure*’, caracterizado por organizaciones regionales con altos niveles de institucionalización y una regionalización desde arriba hacia abajo (Chen, Cuyvers y Lombaerde 2016, Kuwayama 1993; Porter 1985; Sjöholm 2013). Sin embargo, las generalizaciones de estas conclusiones en la mayoría de casos, han estado determinadas por explicar las interacciones económicas del comercio y la inversión partiendo de la base de las experiencias europeas y dejando de lado las motivaciones políticas y económicas de actores no estatales dentro de una institucionalidad establecida.

Una primera interrogante que genera este argumento es ¿por qué en algunas regiones la integración de la producción es exitosa, mientras que en otras falla? Adicionalmente, ¿cuáles son los factores que determinan este éxito, y a su vez el fracaso de dichos procesos? Si bien el tipo de integración marcada por una institución que permita generar mayores acuerdos, sobre todo de índole comercial es deseable, ¿qué determina que los estados prefieran optar por un modelo informal o que contenga las decisiones superficiales o ‘intergubernamentales’? Si bien parecería que ambos procesos integran un actor adicional importante en el entendimiento

de la economía política internacional, en los estudios y abordajes de la integración en América Latina y en menor medida en el Sureste de Asia los grupos de interés estarían ausentes en el análisis.

Los grupos de interés por tanto, juegan un rol fundamental en la promoción o limitación de estrategias estatales hacia un modelo de integración con una institución de carácter vinculante con mecanismos de presión y de tomas de decisión a un tipo de comercio aperturista. O al contrario, dichos grupos pueden presionar a nivel político a fin de generar un resultado contrario; es decir, mediante sus mecanismos de presión doméstica, podrían presionar a los políticos de turno por un modelo de organización de carácter intergubernamental con pocos o bajos mecanismos de decisión en materia comercial. Adicionalmente, es relevante tener en consideración que la integración o el efecto de política pública aperturista o proteccionista “es el resultado de los esfuerzos de los políticos para ganar y retener sus funciones dentro de una estructura de instituciones políticas domésticas, y en ciertos casos, estos esfuerzos tienen por objetivo beneficiar intereses particulares” (Bates 1997, 12).

En América Latina y específicamente en América del Sur, la relación entre los grupos de interés domésticos y empresas extranjeras en la promoción o limitación de políticas de integración productiva no han sido abordadas a detenimiento dentro de la Economía Política Internacional y en mayor medida, en el debate sobre regionalismo latinoamericano. En este sentido, el capítulo uno busca enlazar la relación teórica entre los grupos de interés y la integración regional mediante la Economía Política Abierta (EPA). Una de las contribuciones principales de la EPA es la atención que la teoría otorga a los actores domésticos, sus intereses y a las instituciones como generadores de políticas, tanto a nivel interno como a nivel regional. De igual forma, al ser una teoría con un enfoque de elección racional, se busca entender las motivaciones, preferencias y estrategias de los actores mediante ejemplificaciones provenientes de la teoría de juegos, mismos que permiten generar explicaciones de las acciones que toman los actores y el rol de los líderes estatales en la promoción de determinados diseños institucionales regionales.

Por consiguiente, el capítulo uno busca contextualizar y a su vez, recorrer la literatura de la integración regional dentro de dos grandes debates: i) el rol de los grupos de interés, las instituciones domésticas y regionales; ii) la integración de la producción y sus determinantes económicos y políticos. En otras palabras, lo que se propone en este capítulo es comprender desde la literatura existente, ciertas generalizaciones que permitan esclarecer si la integración de la producción es determinante en los procesos de articulación y fortalecimiento de las

Organizaciones Regionales, y a su vez que permita determinar si los intereses de los actores privados influyen las preferencias que toman los estados dentro de las organizaciones regionales.

Para la EPA, las instituciones domésticas son fundamentales dentro del análisis, debido a que estas desarrollan una estructura y determinan el poder político de una sociedad, además que permiten estudiar el comportamiento de los actores y los intereses provenientes de los grupos empresariales. Sin embargo, existe un desafío teórico dentro de la EPA para los países suramericanos y del Sureste asiático. Esto a razón que dichas asunciones o tipologías –como los procesos de *accountability*- no son necesariamente aplicables para aquellos estados ‘recientes’ o en democracias en proceso de maduración.

El siguiente apartado propone una discusión teórica innovadora, en la cual se aborda el debate epistemológico de las instituciones a partir de las contribuciones del institucionalismo aplicado para América Latina- En este sentido, se desarrolla una propuesta a la teoría, a partir del institucionalismo latinoamericano, en respuesta a las limitaciones teóricas que presenta la EPA y en mayor medida el institucionalismo para caracterizar y plantear argumentos explicativos para las democracias e instituciones relativamente nuevas.

Para el caso de organizaciones regionales, la construcción bibliográfica estará englobada dentro de las contribuciones del neoliberalismo institucional, enfocando la atención en el rol de los líderes en la promoción de preferencias a nivel regional. Finalmente, dentro de la integración productiva se abordarán las discusiones e investigaciones empíricas y pre-teóricas en este campo, tomando las contribuciones de autores latinoamericanos y del (sur) este asiático, a fin de determinar desde una perspectiva doméstica y no necesariamente regional, los intereses y las motivaciones de los grupos de interés comerciales para generar o limitar la integración productiva.

### **1. Economía Política Abierta**

La Economía Política Internacional, como sub campo de las Relaciones Internacionales nace en los años setentas con la expectativa de convertirse en un programa de investigación que analice la forma en cómo la integración del mercado y la política afecta los intereses de individuos, sectores, factores de producción, países y economías nacionales (Lake 2009). Desde esta perspectiva, los estudios de EPI diseñan una interrelación entre la economía y la política, partiendo de interrogantes relacionados a la forma en cómo el sistema económico



incide en los sistemas políticos y cómo los Estados o instituciones plantean soluciones para la maximización de beneficios económicos a nivel regional (Cohen 2008; Keohane 2005).

Este campo de investigación desde un inicio, ha buscado explicar el resultado de la interacción entre grupos domésticos e internacionales dentro de fronteras nacionales.

Adicionalmente, la Economía Política Abierta incorpora modelos de teorías de juegos para explicar los mecanismos y resultados de la cooperación comercial y económica, así como la importancia de una institución que reduzca la incertidumbre o las costosas transacciones provenientes de la desconfianza de los actores. Es importante agregar que, si bien la teoría de juegos puede generar probabilidades sobre ciertos comportamientos, su objetivo fundamental y en la que se alimenta la Economía Política Abierta está plasmada en la parsimonia del entendimiento teórico a partir de ejemplificaciones basadas en las acciones de los actores y sus potenciales costos.

En este sentido, la EPA busca explicar cómo un individuo o un grupo específico de personas obtienen resultados a partir de una política económica particular o por la decisión de un líder de impulsar o limitar políticas de integración a nivel regional. En otras palabras, para la EPA las instituciones, la política y los actores nacionales intervinientes son relevantes en el estudio. Este enfoque por tanto, establece especial atención al rol de las industrias, en especial de aquellas firmas o empresas enfocadas al “comercio o al mercado interno, si producen productos que compiten con las importaciones o que compiten con la exportación, utilizan componentes importados, y así sucesivamente” (Lake 2009, 227). Por ende, este enfoque permite explicar cómo estos sectores pueden generar mecanismos de presión o verse involucrados negativamente por ciertas políticas y sus potenciales reacciones hacia el nivel estatal.

Para definir los intereses económicos de grupos específicos y su potencial presión a nivel estatal o regional, necesariamente se requerirán acciones que dependerán del impacto de las nuevas tecnologías en los mercados y las instituciones, o a su vez por los costos de transacción generados por la ausencia de estos. Esto quiere decir que a fin de generar mayores mecanismos efectivos para promover nuevas asociaciones o inversiones y reducir la incertidumbre, las instituciones nacen como un instrumento necesario que permita promover un mayor y mejor intercambio de mercancías a nivel regional.

Como se mencionó anteriormente y a efectos de la presente investigación, los grupos de interés por lo general son más visibles en áreas dedicadas al comercio. Por ejemplo, estos

grupos han tenido un papel fundamental para proteger mercados como el acero, los textiles y la industria electrónica en varios países durante los años 70 y 80. Lo fundamental de los actores no estatales para la EPA, en especial los grupos de interés, surge por su modelo de organización y estructura para generar acciones políticas en un momento determinado. De acuerdo a Helpman (2002) se espera que los grupos de interés y los individuos gasten recursos económicos en la arena política o generen medios de presión –*lobby*- al punto que “los costos marginales de los esfuerzos iguallen al costo marginal de los beneficios” (Helpman 2002 en Lake 2009, 226). En resumen, la interacción política a nivel doméstico y a nivel regional recae en comprender a los ganadores y perdedores en el campo económico, y sus repercusiones directas en las relaciones financieras, inversión extranjera directa, migración, y comercio.

Retomando la centralidad de los intereses, cabe resaltar que si bien el individuo es un punto central en el análisis, el enfoque busca ser pragmático en la medida que este analice a los individuos en grupos que se asume comparten los mismos intereses. Por esta razón, la EPA se alimenta en potenciar el análisis de los grupos de interés, los cuales –retomando lo anteriormente planteado- se resume en: una organización en la cual sus miembros comparten preocupaciones o puntualmente intereses comunes, y quienes a través de esta acción, buscan presionar o influenciar en la toma de decisiones de los gobiernos (Olson 1992; Browne 1998). En este sentido, los grupos de interés se reducen en fomentar los intereses comunes de los grupos de personas en un momento específico (Olson 1992, 17).

Al igual que las organizaciones regionales, los grupos de interés están formal o informalmente constituidos con un objetivo de política pública específica. De acuerdo a Browne (1998), los grupos de interés tienen tres características específicas:

- Surgen a partir de una asociación voluntaria de sus miembros o integrantes, o de quienes apoyan a esta asociación;
- Los integrantes comparten una característica común que los diferencia de otros grupos. Ej.: Cámaras de Comercio, Sindicatos de obreros, entre otros.

El propósito de estas asociaciones reside en su representación a temáticas de política pública de acuerdo a sus intereses. Lo interesante de la EPA es la interrelación con otras teorías, en

especial con los teoremas de Stolper y Samuelson<sup>2</sup> y Ricardo Viner<sup>3</sup>. Adicionalmente, dos de los autores más representativos de la EPA, Jeffrey Frieden (1998) y Robert Rogowski (2004), se fundamentan en estas aportaciones neoclásicas para explicar cómo los cambios en las condiciones económicas internacionales -en este caso el cambio de precios de los bienes- afectan a la distribución del ingreso doméstico y a su vez, cómo estos cambios producen conflictos de interés entre los actores dentro de la arena política doméstica (Bates 1997)<sup>4</sup>. Partiendo que la economía es la motivación principal de los actores, las preferencias y fundamentalmente las estrategias que estos decidan, tendrán como objetivo identificar y calcular las implicaciones de las políticas económicas y cómo los grupos similares tomarán sus decisiones en la economía regional e internacional.

En este sentido, las empresas o firmas, son el elemento por el cual la EPA ha generado explicaciones o ciertas generalidades respecto a sus intereses, sus motivaciones, sus limitaciones y fundamentalmente su rol en la economía, especialmente en los sectores transables, sectores importadores o exportadores de bienes o servicios, etc.

Esencialmente, de acuerdo a David Lake (2009):

Deducir los intereses de la teoría económica fue la innovación fundamental de la EPA, una que hace al enfoque único en la política económica. En lugar de tratarlos simplemente como ‘suposiciones’ o inferirlos como acciones políticas que necesitan explicación, los intereses son derivados de teorías **previas, falsificables y empíricamente robustas** (...) el núcleo de esta paradigma, por tanto, está determinado por los actores políticos relevantes y sus intereses, definidos por su perfil de producción o su postura en la economía internacional (Lake 2009, 227).

Al ser las estrategias y las preferencias una rama central de la investigación, cabe establecer una definición y una ejemplificación básica que permita analizar a detalle las políticas

---

<sup>2</sup> El teorema menciona que el comercio beneficia a aquellos que poseen factores de producción con los cuales la economía está relativamente bien dotada, y perjudica a los propietarios de los escasos factores (Ravenhill 2011, 113).

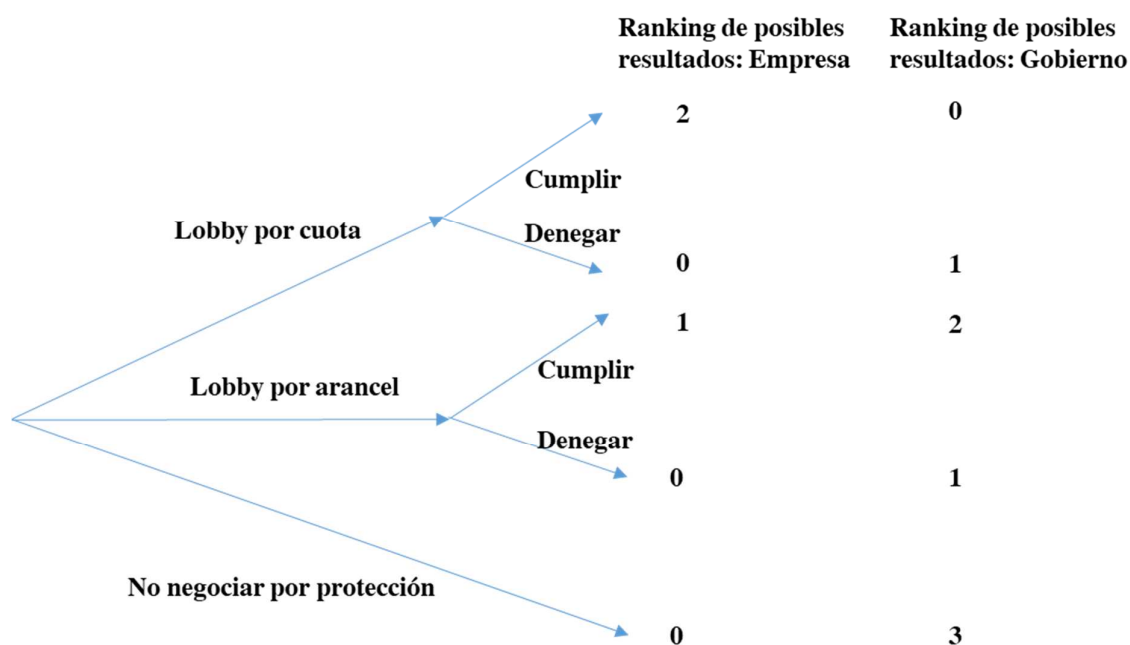
<sup>3</sup> De acuerdo a Viner, el libre comercio favorece a los sectores orientados a las exportaciones y perjudica a los sectores que compiten con las importaciones.

<sup>4</sup> En este apartado, Robert Bates (1997) realiza un interesante ejercicio comparativo entre las teorías neoclásicas adaptadas por Frieden (1997) y Rogowski (1996) y la Teoría de la Dependencia, agregando que “ambas buscan una teoría de economía abierta de la política y analizan a los mercados internacionales como determinantes del conflicto político interno” (1997, 13). Según el autor, ambas tratan a los actores políticos como agentes con intereses económicos. De hecho, el texto plantea que si bien la una teoría mira el resultado a los países menos desarrollados a consecuencia del deterioro de los términos de intercambio, la segunda plantea que el resultado de estas acciones son la característica exógena de los mercados de precios y sus resultados en la distribución doméstica. Para mayor detalle, revisar: Bates, Robert (1997). *Open-Economy Politics: The Political Economy of the World Coffee Trade*. Princeton: Princeton University Press.

domésticas y regionales en la promoción de políticas o integración de la producción. Según Frieden (1999), no es suficiente en el análisis establecer simples hipótesis relacionados a los estados o grupos y su disposición a cooperar o a su vez, deducir que pocos estados estén más dispuestos a cooperar que un grupo grande de estados, sin comprender que “mientras más similares los intereses de los estados son, es más probable que surjan acciones cooperativas, por tanto se requiere un mecanismo para determinar los intereses independientemente de sus acciones cooperativas” (Frieden 1999, 40).

La presente investigación entenderá como preferencias a aquellos mecanismos por el cual el actor o los actores ordenan sus posibles resultados de una interacción específica; es decir las preferencias se contextualizan como el orden de prioridades de decisiones para situaciones o escenarios particulares (Frieden 1999). Las preferencias en este sentido son asumidas como algo fijo que no sufre cambios en un corto plazo de tiempo. Por ejemplo, una cámara de comercio puede preferir incrementar los tratados comerciales o limitarlos de acuerdo al contexto económico de un país o una región y su consecuente comportamiento y presión en la política doméstica. Para comprender esta relación, Frieden (1999) plantea un juego simultáneo simple entre una empresa y el gobierno, el cual nos permite entender las interacciones y las acciones del comportamiento doméstico de grupos, tal como se muestra a continuación:

**Ilustración 1.1: Interacciones y Preferencias de empresas para protección comercial**



Fuente: Frieden (1999)

El árbol de decisión propuesto nos permite entender la interacción entre las empresas y los estados en la toma de decisiones de política económica, asumiendo que los actores toman decisiones racionales en base a la información disponible y construyen escenarios en base a la prioridad que las empresas y los estados otorgan a las variables en juego. Este juego simple propuesto por Frieden (1999) permite explicar la forma en cómo las preferencias determinan las decisiones de los actores, y a su vez analiza el comportamiento de los actores para consecución de sus objetivos de política económica.

La relación entre la construcción de preferencias y estrategias de las empresas y los estados constituye el ‘hilo conductor’ (Moravcsik 1997) de las preferencias de los actores privados y las instituciones del Estado hacia las organizaciones regionales. Por ende, comprender la interacción y construcción de escenarios en base al lobby interno es determinante en el análisis de las preferencias de los estados a nivel internacional.

Por otro lado, las estrategias establecen un ‘completo plan de acción’ (Snidal 1985) que los actores utilizan para aproximarse lo más cercano posible a sus preferencias. Para determinar las estrategias de los actores, es necesario evaluar la información disponible, el comportamiento del resto de actores, y las relaciones de poder, a fin de establecer las acciones de cada decisión y que se encuentran derivadas de las preferencias de los actores, asumiendo que dadas las preferencias, los actores plantearán estrategias basadas en las posibilidades del escenario. Retomando el caso anterior, la empresa formula sus estrategias tomando en consideración las posibles acciones del gobierno, razón por la cual la empresa, analizando las variables anteriormente expuestas, optaría por negociar aranceles dados los bajos beneficios que obtendría al negociar cuotas.

Finalmente, dado que existen pocas teorías de las Relaciones Internacionales que estudian a detenimiento la determinación de preferencias nacionales, la EPA generalmente reduce a estas desde la subunidades nacionales, es decir los individuos, firmas, y grupos de interés (Frieden 1999, 54). Sin embargo, se contribuye desde las teorías del neoliberalismo institucional, haciendo especial atención al institucionalismo –de la ciencia política- latinoamericana, como una alternativa para entender y explicar con mejores herramientas, los intereses que motivan a los actores privados a articular, fortalecer o limitar la integración productiva a nivel regional.

### **1.1. Instituciones domésticas**

De acuerdo a la EPA, las instituciones son ejes centrales para determinan los intereses de los actores. Tanto para el corto como para el mediano plazo, las instituciones desarrollan una

estructura y determinan el poder político en una sociedad, sea esta por la competencia o sobre políticas particulares, por la aceptación de los votantes o por acciones específicas coyunturales que determinan el comportamiento de la sociedad.

Si bien los autores del enfoque hacen especial hincapié en las instituciones –en especial a las democráticas-, para el problema de investigación planteado, la caracterización de las instituciones de la EPA no permiten establecer generalizaciones de su rol en economías emergentes o en vías de desarrollo, o a su vez arrojan generalidades sobre la ‘insuficiencia’ o la limitación de democracias nacientes, tales como las de América Latina y el Sureste de Asia. Por ende, el siguiente apartado se construye a partir de las contribuciones del institucionalismo de la ciencia política norteamericana, y fundamentalmente de las contribuciones tipológicas de las instituciones en América Latina y el Caribe, a fin de analizar si efectivamente las instituciones que no necesariamente incorporan elementos de *accountability*, determinan las acciones de los grupos de interés en la integración de la producción a nivel regional.

El principio de la EPA se fundamenta en entender cómo las instituciones condicionan las negociaciones o los intereses de los actores en los sistemas económicos, especialmente en aquellos sistemas o en aquellas en ‘democracias avanzadas’. En otras palabras, el análisis se fundamenta en explicar el proceso por el cual las instituciones representan los intereses de las sociedades en aquellos procesos donde las instituciones democráticas que pertenecen a una poliarquía, participan en las decisiones de la política –económica- exterior, y a su vez, se asume que el poder se ejerce bajo una lógica horizontal de rendición de cuentas y fundamentalmente en instituciones en las cuales la toma de decisiones unilaterales genera altos costos en la percepción de las otras instituciones y los votantes y por lo tanto, no son una estrategia viable para mantenerse en el poder (O’Donnell 1994; Lake 2009; Levitsky y Murillo 2013).

Por ende, la centralidad del argumento planteado no se reduce únicamente a entender la forma en cómo las instituciones generan o modifican el poder de negociación de los grupos, más bien lo que se busca es entender cómo estos intereses limitan o influyen los intereses de la sociedad, en especial en aquellos grupos con alta capacidad de lobby. Sin embargo, y como plantea Rodrik (2016), los lobbies domésticos pueden no obtener todo lo que quieren cuando tienen que lidiar con grupos de presión extranjeros. Esto a razón que las políticas comerciales impulsadas por el cabildeo político interno y los intereses especiales reflejan las asimetrías de poder y las fallas políticas dentro de las sociedades (2016). Es por esto que las instituciones

domésticas se entienden como “patrones de interacción regulados, que son conocidos, seguidos y comúnmente aceptados –aunque no necesariamente aprobados mediante normas – por los agentes sociales que esperan continuar interactuando bajo las reglas y normas formales o informalmente plasmadas en esos patrones” (O’Donnell 1994, 57). Es posible identificar dentro de la EPA las siguientes características de las instituciones democráticas:

- Participación legislativa institucionalizada dentro del proceso de toma de decisiones de política exterior: Esto permite reducir el problema de disuasión y potenciales vetos a cambios políticos inesperados (Martin 2000 en Lake 2009);
- Incorporación y exclusión de agentes: Las instituciones determinan quienes son participantes válidos en los procesos de tomas de decisiones y su posterior implementación; es decir “el alcance de una institución corresponde al grado que incorpora y excluye al conjunto de agentes potencialmente pertinentes” (O’Donnell 1994)
- Sistemas de representación proporcional: Producen estabilidad política e inflexibilidad con implicaciones directas a compromisos de ‘reformas políticas’ (Rogowski 1999 en Lake 2009);
- Autoridad distribuida entre las instituciones políticas: Generan mecanismos de estatus quo y reduce posibles cambios o reformas en las políticas económicas (Cowhey 1993 en Lake 2009);

Finalmente, las instituciones son importantes para los mercados, precisamente porque permiten organizar las reglas de juego y reducir el oportunismo de grupos e individuos. De acuerdo a Espino (2003) y que será también incorporado por Mattli y Laursen (2003) para explicar la oferta y demanda de organizaciones regionales, “la mayor eficiencia de los nuevos arreglos institucionales depende no sólo de su consistencia ‘técnica’, sino sobre todo de la voluntad política que permita efectivamente plantearlos.

Si bien las instituciones presentan ciertas características que permiten generalizar el comportamiento y realizar comparaciones con otras instituciones, a finales de los años ochenta y principios de los noventa, principalmente O’Donnell (1994) y posteriormente una serie de autores como Levitsky y Murillo (2013) plantearon que las teorías existentes sobre el modelo representativo de las instituciones democráticas –especialmente las teorías norteamericanas– no encajan en la explicación del tipo de instituciones latinoamericanas, a razón de que una serie de instituciones en América Latina y el Caribe operan dentro de un

ambiente institucional ‘débil’, que de acuerdo a Levitsky y Murillo (2013) estarían marcadas por un contexto en el cual:

- La aplicación de reglas es baja, o existe una amplia discreción *de facto* con respecto a su aplicación;
- La durabilidad institucional es baja, ya que las reglas formales cambian repetidamente y rara vez sobreviven las fluctuaciones en el poder y las distribuciones de preferencias;
- Existe gran incertidumbre y cortos horizontes temporales, ya que los actores no pueden usar las reglas formales para guiar expectativas sobre el comportamiento del resto de actores (2013, 93-94).

En América Latina y el Caribe y en algunos casos del Sureste y Este de Asia, las contribuciones dentro de la ciencia política han buscado generar explicaciones de las instituciones o la debilidad de las mismas desde teorías de democracia representativa que no resultan explicar la participación de grupos dentro de las democracias de países con instituciones nuevas o con fragilidad a procesos de cambio. Si bien varios estados de ambas regiones se democratizaron desde los años setentas, se podría argumentar que la mayoría de estas se categorizan como ‘democracias delegativas’ (DD)<sup>5</sup> por una serie de factores. Primero, las democracias delegativas no inducen patrones de representación, tal como ocurre en las democracias representativas. En las democracias representativas, la delegación es un procedimiento necesario para organizar ciertas políticas y decisiones, mientras que en las DD esta representación está concentrada principalmente en la rama ejecutiva. Segundo, la representación implica un grado de *accountability*, en el cual las democracias institucionalizadas ocurren mediante una rendición de cuentas: vertical –elecciones impugnadas- y horizontal: poderes relativamente autónomos que cuestionan y castigan decisiones inapropiadas.

En varios estados de América Latina y el Sureste de Asia, la rendición de cuentas horizontal fue y en algunos casos continúa siendo baja, en vista que el ejecutivo concentra el poder de las decisiones políticas y económicas, y en algunos casos, su poder se expande a otras instituciones, tales como la legislativa o la judicial (Rivera 2017, 101).

---

<sup>5</sup> Término acuñado por Guillermo O’Donnell para describir una ‘nueva especie’ de democracias no consolidadas, basada en el supuesto que “quien sea que gane la elección presidencial tendrá derecho a gobernar como él –o ella- considere apropiado; y básicamente pueden –o retroceder a prácticas autoritarias- o se pueden atascar en una situación de ineficacia e incertidumbre (1994, 8-12).



Los estudios del institucionalismo ‘de elección racional’ en ciencia política han brindado una serie de contribuciones a la comprensión de las instituciones en las Relaciones Internacionales. Como será explicado a continuación tanto a nivel doméstico, como a nivel internacional, las instituciones se traducen como instrumentos que promueven la cooperación, reducen los costos de transacción, reducen el oportunismo o el problema del *free rider*, y favorece las ganancias de los actores, en ausencia de ellas.

Otras perspectivas, como las de Ostrom (1990) plantean que las instituciones crean, prescriben, proscriben y limitan conductas no aceptadas de actores individuales. Esto quiere decir las instituciones moldean el comportamiento y transmiten las preferencias de determinadas acciones a nivel internacional. De acuerdo a Caballero (2007), el estudio de las instituciones –desde la ciencia política- a partir de las teorías de elección racional plantean los siguientes supuestos:

- El enfoque institucional plantea una metodología explicativa y sistemática para estudiar los efectos y las restricciones de acción de las instituciones (Wiengast 1996 en Caballero 2007)
- La metodología comparativa de las instituciones permite explicar las restricciones, comportamientos y sus acciones resultantes.
  - a. La comparación permite estudiar las distintas instituciones dentro de un país, sus efectos en instituciones similares de otros países y sus efectos a nivel internacional (Caballero 2007).

Finalmente, el eje central por el cual estaría fundamentado el principio de la cooperación y los intereses conjuntos en las Instituciones Internacionales (Keohane 2005) se define por las preferencias y estrategias, resultado de las interacciones entre los actores y determinada por la información, cuyo resultado moldea la creación y difusión de políticas en las instituciones, tanto domésticas, como regionales o internacionales. La información por tanto resulta crucial para entender cómo y bajo qué escenarios los actores toman decisiones, para lo cual obtener información de las políticas domésticas es necesario a fin de entender las decisiones planteadas a nivel internacional. (Bates 1977). Esto quiere decir, que la información disponible, tanto para la EPA como para el institucionalismo, permite entender las preferencias y las consecuentes restricciones a las interacciones entre los actores.

Además de la interacción de otras teorías y el foco por actores no estatales, cabe recalcar que la EPA está íntimamente ligada con el estudio de las organizaciones internacionales. Para la

teoría, el rol de las instituciones resulta fundamental para comprender el comportamiento y la interacción resultante de una serie de actores que persiguen un objetivo específico.

## **1.2. Organizaciones Regionales**

Las instituciones domésticas son relevantes para la integración y su posterior creación de Organizaciones, en vista que “los estados, u otra institución política representan alguna temática de la sociedad doméstica, sobre esta base, los intereses de los funcionarios del estado definen las preferencias del estado y actúan intencionalmente en la política mundial” (Moravcsik 1997, 540). Por esta razón, las instituciones se traducen en la esfera internacional como un ‘cinturón de preferencias’ del poder social de los individuos y sus grupos de interés dentro de un estado. Esto quiere decir que independientemente del tipo de institucionalidad existente de los estados en el sistema internacional, aquellos grupos, inclusive en gobiernos autoritarios, las instituciones del estado están comprendidas por la conjunción de intereses domésticos que están representados en mayor o menor medida en las decisiones que estos tomen a nivel internacional.

Los resultados de la cooperación dentro de las instituciones no siempre están distribuidos equitativamente, pero hacen que todos los actores tengan mayores beneficios de la cooperación en comparación a la ausencia de una política coordinada. Por lo general, las críticas hacia esta teoría se basan en centrar la cooperación en un tipo de institución que regule y genere decisiones vinculantes como el fin mismo de la cooperación, sin embargo cabe recalcar que la institución regional es un medio para canalizar la cooperación y la distribución de intereses entre los miembros y no necesariamente su resultado es el diseño institucional que determina la forma de la toma de decisiones a nivel regional.

Las teorías de elección racional en las Relaciones Internacionales estudian las Organizaciones como el resultado de cooperación mutua en temáticas principalmente centradas en el comercio y las políticas económicas (Krasner 1976; Moravcsik 1991; Keohane 2005; Mattli 2006; Larson 2008; Drezner 2015). En base a estos principios, los estados tienen por objetivo materializar instituciones a largo plazo y plasmar, mediante acuerdos formales, procedimientos de tomas de decisiones que incrementen la confianza mutua de los estados.

En este sentido, las Organizaciones Regionales se plantearán como “instituciones interdependientes mutuas formales o informales que regulan y modifican patrones de comportamiento principalmente a través de decisiones colectivas vinculantes que facilitan la generación de las preferencias deseadas de los estados mediante la estructuración de

estrategias políticas sobre temas futuros” (Lenz & Marks 2016; Nye 2003; Axelrod and Keohane 1985, 234; Frieden 1999; Moravcsik 1998, 63 en Rivera 2017,91).

Esta generación de preferencias están determinadas por las acciones y las expectativas de los actores –generalmente los gobiernos- quienes a través de la cooperación, buscan coordinar acciones y acuerdos para lograr beneficios mutuos que permitan una reducción de costos a nivel regional. Por ejemplo, Keohane (2011); Laursen (2008) y Mattli (2003) agregan que las organizaciones regionales son procesos donde los actores políticos o los estados modifican sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un centro más grande, a razón de que los incentivos por participar en estos acuerdos generan mayores beneficios que aquellos por quedarse fuera. Estos compromisos regionales por tanto, aseguran las prácticas de reciprocidad y generan mayores recompensas colectivas (Laursen 2008, 83; Keohane 2011, 274). Adicionalmente, las organizaciones regionales con mayor éxito son aquellas que mezclan elementos públicos y privados de gobernanza, siendo el primero aquellos que garantizan la apertura y legitimidad en la formulación de políticas y la segunda, proporcionando elementos de experticia técnica, información privilegiada y una flexibilidad adaptativa (Mattli y Laursen 2003).

Las discusiones actuales sobre el rol de las organizaciones regionales están basadas en determinar qué hace que algunas organizaciones sean más efectivas o ‘capaces’ que otras para la promoción de la cooperación entre los actores, y qué mecanismos dentro de ellas promueven de mejor manera la toma de decisiones. En esta línea, han surgido una serie de debates (Keohane 2008, 2011; Mattli 1999; Mattli 2003 Laursen 2008; Hooghe y Marks 2015; Zürn 2004) sobre el diseño institucional de las organizaciones, en las cuales elementos como el nivel y el tipo de autoridad; la capacidad para generar información o la ‘calidad epistémica’ de las instituciones<sup>6</sup>, al igual que la capacidad material y la capacidad para promover redes; el nivel de autonomía; y finalmente el nivel de *accountability* son fundamentales para comprender las limitaciones, ventajas o desventajas de las Organizaciones Regionales en la creación de políticas desde un nivel regional a un nivel doméstico y viceversa. Estas características de las organizaciones a nivel regional, determinan la promoción de bienes públicos regionales<sup>7</sup>; además promueven la creación de grupos de

---

<sup>6</sup> De acuerdo a Keohane (2011), la calidad epistémica se refiere a la integridad institucional y la transparencia. Es decir, en la primera se refiere al desempeño de la institución en la promoción de políticas y la verdad. En segundo la transparencia, es fundamental para generar prestigio y ser efectiva para sus miembros (2011, 100-101).

<sup>7</sup> Por bienes públicos regionales se entenderán como aquellos beneficios comunes o colectivos proporcionados por una Organización Regional. Estos bienes por lo general son entendidos como no rivales y no excluyentes.

interés, controlan políticas para la solución de controversias entre los actores, y finalmente generan procesos para la toma de decisiones (Rivera 2017, 97).

Como menciona Mattli (1999) el fortalecimiento de las organizaciones regionales y sus objetivos han fallado en la etapa de implementación, debido a la carencia de una potencial oferta y demanda para integrarse a nivel regional. Si bien la oferta es fundamental en las organizaciones, la potencial demanda por integrarse surge no es posible sin la evolución y presión de los acuerdos domésticos internos por estructurar y ampliar los mercados. En este sentido, la demanda surge por una externalidad positiva de acuerdos regionales en el nivel interno, donde las ganancias del comercio, la inversión y la potencialidad de adquirir nuevas tecnologías incrementa las preferencias de la demanda por integrarse (1999, 12-13). A pesar de la importancia de la demanda, por sí sola no puede generar los mecanismos necesarios para articular sus preferencias a nivel regional. Por lo tanto, la oferta, es decir la voluntad y la disposición de los líderes políticos por acomodar las demandas a nivel regional, dependerá de los beneficios, de la situación económica –especialmente en un crecimiento débil- y de igual manera por problemas de lógica de acción colectiva generados por estos intereses (1999, 13). Este último, depende en gran medida del diseño institucional de las organizaciones, quienes pueden “catalizar el proceso de integración regional, particularmente si estas ofrecen acceso directo a aquellos actores con el mayor interés en ver la realización de este proceso” (Mattli 1999, 14).

En esta línea, este tipo de instituciones de carácter regional, de acuerdo a la literatura, pueden ser entendidos mediante dos modelos: Organizaciones Regionales con un diseño institucional supranacional y Organizaciones Regionales con un diseño intergubernamental. El primero está delimitado por “situaciones o procesos donde los actores políticos o los estados cambian sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un centro más grande, donde sus instituciones poseen o demandan jurisdicción sobre los estados miembros” (Mattli y Laursen 2003, 274). El segundo diseño, establece una “serie de grandes acuerdos entre los líderes de gobierno de los estados líderes de una región” (Mattli y Laursen 2003, 275). Este tipo de diseño incluye: un mínimo común denominador de negociación, en el cual un estado hegemónico ejerce un *veto de facto* sobre cambios fundamentales; relaciones interestatales entre los estados líderes; límites estrictos al futuro de la soberanía (Laursen 2008; Moravcsik 1991). Por ende, la ausencia o la presencia de estas características determinan el fortalecimiento o limitación de las organizaciones regionales en la promoción de la integración de la producción.

Bajo estos principios o generalizaciones teóricas, se podría sugerir que las teorías de integración regional poseen las siguientes características:

- Las Organizaciones o Instituciones a nivel regional promueven la liberalización del comercio y generan mecanismos para solucionar controversias sobre acceso a mercados, restricciones al comercio y otros asuntos referentes a políticas económicas a nivel regional;
- El Estado representa las preferencias de los grupos de interés, la sociedad y los individuos mediante sus instituciones domésticas;
- La organización está basada en las expectativas de las ganancias materiales, las capacidades relativas de los estados, y por la ausencia o presencia de un líder regional o ‘*paymaster*’, la presencia de políticas económicas enfocadas al comercio y las inversiones, y un compromiso de descentralizar y desconcentrar la soberanía de los estados a organizaciones de carácter regional.

### **1.3. Liderazgo**

Una condición fundamental para la integración incluye la representación de un ‘líder’ o *paymaster*, tanto en los grupos de interés como en el grupo de países, el cual cumple un punto focal en la coordinación de reglas, regulaciones y políticas, y principalmente asume los ‘costos de integración’ (Mattli 1999, 14). Esto quiere decir que el líder asume gran cantidad de los costos logísticos y operativos de la organización, a favor de promover políticas conjuntas que generen beneficios propios a mediano y largo plazo.

Las características de un estado ‘líder’ han sido ampliamente discutidas en los procesos de integración productiva (Bates 1997, Briceño 2006, Gutiérrez 2012, Mattli 1999, Palestini 2016, Shu 2013, Webber 1999), tomando en cuenta su densidad geográfica y poblacional, la fortaleza económica, los volúmenes del comercio e inversión y fundamentalmente la voluntad política por integrarse (Nye 1969, Moravcsik 1991, Mattli y Laursen 2003), así como la capacidad de involucrar estados subordinados en la adopción de objetivos propios (Malamud 2011).

Para la Economía Política Abierta, el estado líder –hegemónico- posee fuertes preferencias hacia un intercambio internacional libre y abierto, y a cambio, persuade, induce y coerce a otros estados a abrir sus mercados hacia el comercio exterior y la inversión (Gilpin 1975, 1977 en Lake 2009). De igual forma, un líder por lo general se asume como un estado

poderoso regional que interactúa con otros estados en relaciones específicas que reproducen y transforman el orden político en una región específica (Godehardt & Nabers 2011). Esta transformación requiere el reconocimiento y aceptación por parte de los estados de la región hacia el poder regional, cuyo liderazgo busca la construcción de intereses y la posterior institucionalización de las preferencias regionales en determinadas temáticas. Por ende, la política exterior para un estado que desea posicionarse como líder se convierte en una herramienta para maximizar la acumulación de la riqueza, analizando las bases del poder de los estados mediante la economía (Gilpin 1981).

De acuerdo a Bates (1997) en la EPA un líder es aquel que controla una importante porción de los recursos globales y que a su vez, provee bienes colectivos como parte del interés nacional (1997, 7). En este sentido, las instituciones internacionales son un resultado de las grandes potencias, teniendo en cuenta la distribución global de los recursos y los incentivos creados por estas, o que a su vez, controlan su esfera de influencia (Lake 1997, 7).

Igualmente, las grandes potencias siempre buscarán mayores oportunidades para ganar mayor poder, siendo la hegemonía la meta final (Mearsheimer 2001, 29). Por lo general en el análisis de integración regional, el *'paymaster'* se presenta y utiliza sus recursos e instrumentos financieros para proveer bienes públicos regionales (Palestini 2016).

Siendo las instituciones una variable fundamental en el análisis, un liderazgo efectivo requiere de esquemas regionales con un vasto desarrollo institucional, una estructura independiente con una burocracia propia, y una incremental estructura de gobernanza. Para la promoción de un liderazgo regional, "las instituciones no solo tienen el efecto de estabilizar la demarcación de poderes existente, sino que también ayudan a socializar las expectativas de los actores relevantes en una búsqueda conjunta de bienes comunes (Peters 2005 en Shu 2013).

Si bien las instituciones son ideales para la generación de políticas dentro de la EPA, las características de las instituciones de las teorías funcionalistas resultan insuficientes para explicar aquellas organizaciones donde el rol del líder en la promoción de políticas para integrar la producción tiene un relativo éxito, aun sumando las ausencias teóricas de las teorías anteriormente descritas.

Para la promoción de un modelo 'exitoso' de integración como el aplicado en el Sureste asiático y que permita evitar los problemas de acción colectiva, es necesario generar 'incentivos de participación adecuados' tomando en consideración factores estructurales económicos, los actores privados intervinientes en las economías domésticas y en las políticas

internas de los estados. Estos factores permiten a los líderes ofrecer esquemas cooperativos regionales exitosos y sostenibles en el largo plazo.

## **2. Integración productiva**

La integración de los factores de producción es quizás uno de los elementos más relevantes para la integración económica y a su vez, brinda importantes herramientas y elementos para contrastar la integración regional. Con el objetivo de dar una explicación panorámica de la integración productiva, resulta imperante detenerse brevemente en las discusiones de la integración regional a fin de determinar la importancia de la integración productiva en las regiones.

Para las teorías de integración racional, el regionalismo está centrado en los intereses estatales y la potencial interdependencia de generar acuerdos cooperativos conjuntos. Desde finales de la segunda guerra mundial, el regionalismo toma forma a partir de las acciones conjuntas de los estados europeos para la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero.

Tomando en cuenta estas acciones cooperativas, una serie de académicos como Deutsch (1957), Haas (1961), Lindberg (1963), Mitrany (1966) y Nye (1969) generaron una serie de argumentos explicativos de la colaboración europea y sus efectos *spill-over* a otras áreas complejas, tales como la seguridad o la esfera política. Como vimos anteriormente, la materialización de la cooperación regional surge a partir de la construcción de instituciones formales o informales. De acuerdo a Nakamura (2009), el regionalismo “debe ser visto como un pensamiento político a través de la intención de establecer una nueva entidad para la relación política intergubernamental en una macrorregión dada” (Nakamura en Klecha-Tylec 2017). Otras visiones como las de Rigirozzi y Tussie (2018), plantean al regionalismo como:

una forma de coordinación transfronteriza que articula actores e instituciones en diferentes áreas de política de manera de dar respuesta a problemas comunes. Dicha coordinación puede darse en una variedad de campos y asumir diferentes grados de institucionalización, formalización y organización (2018, 1).

Casos como los de América Latina son relevantes para entender la mutación y las diversas vertientes del regionalismo o modelos ‘a la carta’ en el cual se crean varias instituciones para abordar una serie de problemáticas comunes que son impulsadas por líderes regionales, dejando de lado iniciativas de integración previamente creadas y enfocadas en el comercio (Quiliconi y Salgado 2017, 18). A partir de estos supuestos, en América Latina surgen y resurgen nuevos tipos de cooperación regional (Börzel 2014), gobernanzas regionales de corte

ideológico (Nolte 2014), regionalismos post-hegemónicos (Riggirozzi y Tussie 2012) o post-neoliberales (Sanahuja 2012). De igual manera y de especial interés para la presente investigación, surgen tipos de regionalismo estratégico (Briceño 2014, Aponte 2014), focalizados en las políticas del comercio en la esfera regional y su capacidad de condicionar o alterar la relación estratégica entre empresas. En especial, se destaca que el “proceso de integración regional de América del Sur ha sufrido varios cambios en su estructura institucional y legal, sus mecanismos de liberalización y sus objetivos” (Celli et al. 2010).

Por otro lado, el Sureste Asiático se ha convertido en una región de ‘probación’ de esquemas explicativos de las teorías dedicadas a la integración regional, en el cual han surgido una serie de conceptos como de regionalismo abierto (Jayasuriya 2001), regionalismo a la ‘*Asean Way*’ (Acharya y Johnson 2011), así como microrregionalismos (Sasuga 2004). Si bien los aportes conceptuales en el estudio de la integración regional no son tan extensos como en América Latina, las contribuciones generadas desde la Academia en Asia se han focalizado en trabajos de tipo preteóricos (Buzan y Acharya 2007) con una importante robustez empírica y con un ‘eclecticismo teórico’, combinando perfiles teóricos y conceptuales existentes.

Si bien las aproximaciones conceptuales son diversas, la teoría de integración regional desarrollada nos permite identificar la importancia de las negociaciones interestatales como vehículo para garantizar la coordinación política a nivel regional. Basado en estos principios, se puede extraer que el regionalismo busca:

- Generar una mayor liberación del comercio mediante una institución de diferentes grados de institucionalización, formalización y organización para resolver disputas sobre acceso a mercados entre los países;
- Identificar los intereses de los estados participantes y de los actores privados en la generación de políticas;
- Establecer acuerdos que reduzcan “los costos de transacción, las externalidades políticas, y fomentar las economías a escala, la innovación tecnológica, mayor inversión extranjera y mayor peso político y económico en mercados internacionales” (Börzel 2015, 2).

El cuadro a continuación recoge los conceptos principales de la integración regional como región, regionalización e integración:



**Tabla 1.1: Región, Regionalización e Integración**

		<b>Región</b>	<b>Regionalización</b>	<b>Integración</b>
	<i>Neoliberalismo/Liberalismo/ Institucionalismo Neoliberal</i>			
<b>Materialista Racional</b>	Funcionalismo	Natural: Espacios geográficos formados por estados	Iniciativas lideradas por los estados y las empresas que tienen por objetivo incrementar la interacción económica. A partir de la interacción, se desarrolla una unificación política a nivel regional mediante acuerdos preferenciales de comercio (APT) o Tratados de Libre Comercio (TLC)	Cooperación de arriba hacia abajo liderada por estados con el objetivo de formalizar una institución regional y reducir incertidumbre.
	Neofuncionalismo			
	Inter Gubernamentalismo			

**Fuente:** Börzel (2015); Mattli (1999); Nye (1969).

Una vez definida la integración regional, es relevante definir el alcance y requisitos básicos de la integración productiva. Retomando la discusión inicial, la integración de la producción, sus dinámicas y sus potencialidades han fomentado el incremento de las relaciones comerciales entre Compañías Transnacionales o Empresas Multinacionales, y fundamentalmente, la integración productiva permite la promoción del comercio intrarregional entre sus miembros (Kuroiwa 2012; Ravenhill 2005). La relevancia de la integración productiva por ende, se concentra en la creación de nuevas redes de cooperación entre grupos empresariales ‘intra o extra’ regionales.

En este sentido, la integración productiva se entiende como la interacción y colaboración de empresas a nivel regional, las cuales por la dependencia o por la externalidad de las actividades de otras empresas, modifican sus patrones de producción y generan mecanismos de presión hacia el estado y hacia las organizaciones regionales (Ravenhill 2014, Sasuga 2004, Trucco 2014). Las empresas –tanto nacionales como transnacionales- buscan integrar su producción a nivel regional, asumiendo que sus beneficios permitirán reducir sus costos de producción, alcanzar mayor eficiencia en su producción y finalmente, alcanzar una ventaja competitiva de sus productos.

La integración de la producción en la mayoría de casos tiene una “importante participación de una empresa o corporación transnacional, la cual opera o tiene filiales en la región” (Ravenhill 2014, 350). Adicionalmente, la integración de la producción puede establecerse a través de proyectos conjuntos ‘híbridos’ entre empresas locales y empresas extranjeras, o a través de acuerdos en los cuales la empresa líder puede proveer el ingreso a nuevas empresas.

Otros autores como Naclerio y Salas (2015) sugieren que la competitividad y las asociaciones empresariales tienen una influencia decisiva en las variables macroeconómicas y en la trayectoria de los acuerdos exitosos. Por tanto, tener una estrategia de asociación permite un proceso de aprendizaje interactivo y el desarrollo de la innovación, pero también ayuda a crear *clusters* industriales más amplios, haciendo una región más competitiva (Naclerio y Salas 2015).

Autores como Wai-chung Yeung (2008), Sasuga (2004) y Ravenhill (2014) sugieren varias condiciones para que potenciales espacios de integración productiva crezcan y prosperen:

- Consolidar ‘buenas redes económicas’, para ser cosechadas a partir de arreglos de producción espacialmente diferenciados. Es decir, especializar y espacializar la producción en varios países.
- Generar relaciones colaborativas ‘exitosas’ entre diferentes redes, lo cual permite la creación de concentración industrial en diversos espacios.
- Proponer el diseño de organizaciones regionales que incluya el potencial liderazgo, tanto de las empresas, al igual que de los estados y sus herramientas de presión para canalizar dichas preferencias. Si bien las empresas tienen un rol fundamental, este éxito depende de las recompensas o beneficios que las empresas –principalmente las que tengan mayores redes transnacionales- obtengan del estado en tiempos políticos y económicos determinados.

Por tanto, el rol del ‘*paymaster*’ no involucra únicamente al estado líder dentro de otros estados, ya que una empresa que lidere estos grupos de presión, puede generar un papel fundamental para presionar a otros estados y empresas en la integración de la producción a nivel regional.

Otra variable importante en el análisis de la integración productiva recae en la importancia de los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED). En este sentido, McKendrik et al. (2000) introducen cinco determinantes de la IED en el desarrollo y rendimiento de las industrias. Estos son:

- Tener un costo de mano de obra accesible para atraer actividades de producción intensivas en mano de obra normalizadas.
- Acceso al mercado: las economías pequeñas pueden no ser mercados lucrativos para las empresas transnacionales, por lo que el desarrollo de los costos de comunicación y transporte permite que los productos sean consumidos en otros países.

- Economías de aglomeración: la concentración espacial de actividades relacionadas contribuye al desempeño de empresas e industrias. Por ende, la competitividad depende del contacto tecnológico cara a cara entre los trabajadores cerebrales y los grupos operativos, así como la proximidad en las relaciones insumo-producto de una industria.
- Redes de producción a través del país: permite explotar actividades especializadas de trabajo intensiva. Reconoce la importancia adquirir nuevas habilidades de conocimiento y permite a las empresas reubicar las fuentes de manera rápida y sin problemas en respuesta a las cambiantes condiciones del mercado (Kuroiwa 2012, 7).
- Políticas públicas: Proporcionar un entorno "favorable a las empresas", mediante políticas macroeconómicas, condiciones del mercado laboral, infraestructura y políticas comerciales. Dentro de estas condiciones, la segunda etapa de incentivos fiscales, infraestructura y políticas industriales de apoyo ayudarán a incrementar la integración de la producción.

En concordancia con la sección 1, la integración productiva depende en gran medida de la disposición y la capacidad de los grupos de interés por demandar mayores instrumentos para integrarse, quienes forman, a través de una lógica de acción colectiva, mecanismos de presión o grupos formalmente constituidos o informalmente construidos para alcanzar un fin específico. Al igual que la integración regional voluntaria y materializada en organizaciones regionales, los grupos de interés surgen de manera similar, es decir que estos están formal o informalmente constituidos con un objetivo de política pública específica.

Por ende, el rol del estado es fundamental para promover la integración de la producción a nivel regional. Como se planteó en anterioridad, las políticas públicas generadas por el estado promueven o generan ciertas limitaciones para una mayor industrialización de ciertos sectores. De igual manera, ciertas estrategias del estado son fundamentales para generar un ambiente propicio para atraer mayor inversión extranjera y generar elementos de confianza política para el incremento de participación de empresas extranjeras en el territorio. Asimismo, otras acciones del estado incluyen la inversión en sectores donde existe mayor potencial de industrialización, en las que se incluye la priorización de proyectos o políticas educativas, inversión en tecnología, investigación y desarrollo (I+D).

Es de esta forma, que la acción primordial del estado en la integración de la producción recae en la reducción de las regulaciones para el comercio intraindustrial de aquellos sectores

prioritarios, tales como el comercio de partes y componentes. Por ejemplo, a diferencia del modelo de Industrialización de Sustitución de Importaciones (ISI) aplicado en América del Sur, en el Sureste y Este de Asia, la industrialización se basó en estrategias enfocadas a incrementar la exportación reduciendo las regulaciones a sectores prioritarios de importación y principalmente, su proceso de industrialización –a nivel de región- reconoció la importancia de una división jerárquica del trabajo. Varios autores dedicados a esta temática, entre ellos Sasuga (2004), plantean que “la industrialización, basada en estrategias enfocadas en la exportación y la división internacional, regional y jerárquica del trabajo, principalmente en el sistema de producción, se convirtieron en el establecimiento de mejoras continuas de la estructura industrial y la rápida industrialización” (Sasuga 2004, 5) en varios sectores de Asia.

Otras aproximaciones a la integración productiva, desarrollada en América Latina y el Caribe entendidas se fundamenta o “está centrado en el concepto promovido por la nueva teoría del comercio internacional de Krugman y Helpman” (Aponte 2014, 24). Estas aproximaciones que forman parte del regionalismo estratégico, suponen la articulación de políticas comerciales e industriales estratégicas para promover el crecimiento de sectores industriales; estableciendo la importancia de aumentar la competitividad de las empresas domésticas frente a las extranjeras y aumentar el nivel de bienestar económico. Por ende, el regionalismo estratégico (Briceño Ruiz 2006; 2011), se constituye como un proceso de alianza entre Estados-nación y el sector privado –principalmente constituido por Empresas Transnacionales y nacionales, que iniciaron un proceso de internacionalización de sus actividades económicas (2006, 23).

Por lo general, este tipo de regionalismos estratégicos surgen en lo que Solingen (2015) presenta como “regiones emergentes”; es decir regiones que se unen a procesos de estados ‘avanzados’ o industrializados como Asia, regiones en procesos de industrialización; regiones que se unen para contrastar modelos de regionalismos y subregiones que pueden ser entendidas dentro de estos supuestos (Solingen 2015, 8).

Los regionalismos de corte estratégicos, están alimentados en la importancia de la Nueva Teoría del Comercio Internacional (NTCI), basada en dos argumentaciones: comercio internacional y organizaciones industriales. La NTCI defiende el comercio internacional porque este significa una complementación entre los países, por ello la necesidad de comerciar; sin embargo, surge la necesidad de cómo explicar la existencia del comercio intraindustrial; el cual ocupa un lugar importante en el comercio mundial (Krugman y Obstfeld 2006, 742 en Hernández 2009). Lo importante para la NTCI es:

- El reconocimiento de las fallas de mercado y la importancia de la intervención gubernamental;
- La competencia imperfecta; externalidades que hacen referencia a los efectos que las empresas obtienen al concentrarse en un territorio determinado, dado que obtienen rendimientos crecientes para el conjunto de la agrupación empresarial;
- El rechazo al óptimo de Pareto, entendido que el equilibrio competitivo no es eficiente;
- El comercio intraindustrial, entendido como una respuesta a la teoría de ventajas comparativas;
- Las economías de escala, como resultado del comercio intraindustrial, que permiten reducir los costos, dada la especialización de la producción (Hernández 2009, 21).

Por ende, los grupos de interés y su rol en la integración productiva, juegan un papel fundamental en la comprensión y análisis de la integración regional y productiva. Para la región del Sureste asiático, la integración productiva y los grupos de presión han sido fuertemente estudiados (Kimura y Obashi 2011; Yeung 2001), debido al prominente rol de empresas japonesas y americanas en el proceso de industrialización y la integración *de facto* de ciertas industrias previo al proceso de institucionalización regional (Ravenhill 2014).

Por otro lado, en América del Sur estos estudios han sido débilmente estudiados, o a su vez, han sido dedicados en gran porcentaje al cono sur, esto por la presunción que la integración es frágil, insuficiente o menos intensa que en otras regiones (Oliveira y Carneiro 2015) o a su vez, dichos estudios han estado dedicados a asumir que bajo el ‘modelo’ de desarrollo latinoamericano, la integración de la producción es escasa (Castañeda 2017, 2).

## Capítulo 2

### Oferta y demanda de la integración en el nacimiento de Asean y Mercosur

Las organizaciones regionales con mayor éxito son aquellas que incorporan elementos públicos y privados en su institucionalización. Esto quiere decir que ‘lo público’ a nivel regional se traduce en una institucionalidad que asegure entre sus participantes, la apertura y legitimidad para la formulación de políticas, mientras que ‘lo privado’ aporta la experticia técnica, información privilegiada y finalmente flexibilidad adaptativa ante los procesos regionales (Mattli 1999). De igual manera, requiere incorporar a varios actores privados en la formulación de políticas y estrategias para profundizar la integración entre sus miembros.

Por tanto, la materialización de políticas de integración productiva no depende únicamente de la voluntad de los estados por generar mecanismos conjuntos para la producción, ya que las empresas y fundamentalmente quienes ejercen o no la presión por establecer este tipo de mecanismos tienen un rol estratégico en la formulación de políticas para facilitar el comercio e incorporar sus preferencias mediante el acceso a información privilegiada y experiencia técnica dentro de políticas regionales en materia productiva. Estos elementos privados y públicos para generar mecanismos de integración de la producción recaen en una lógica de adaptación de las estrategias, tanto de los actores privados, como de las políticas generadas desde el Estado con el objetivo de incrementar la producción, la inversión extranjera directa y al mismo tiempo establecer acuerdos comerciales que beneficien la interacción comercial entre los actores.

En este sentido, la integración regional se establece como una herramienta que permite adaptar las políticas económicas y paulatinamente, construye estrategias para incorporar adecuadamente las exigencias de los actores privados en el proceso. Por tanto, las organizaciones regionales surgen como un espacio que garantiza, mediante decisiones autónomas, la promoción de grupos de interés y controlan los mecanismos de solución de controversias entre los estados miembros y a su vez, implementa decisiones entre los participantes para este fin (Lenz y Marks, 2016).

Para la promoción de las políticas industriales a nivel regional, tanto los estados como las industrias además de ser responsables en incorporar la utilización de nuevas tecnologías, una mano de obra especializada y mecanismos para mejorar la competitividad entre las empresas de una región; factores como el entorno económico, la participación de las empresas en las

economías nacionales y finalmente una organización que permita la generación de estas preferencias, son fundamentales en la creación de políticas conjuntas para la producción.

La ausencia de la promoción de dichas estrategias por uno de los actores en mención que tengan por objetivo la generación de mecanismos para facilitar la producción; es decir mediante la asociación con otros grupos empresariales fuera del estado, o a su vez mediante una baja especialización de la producción, o como se mencionó anteriormente, con una baja creación de políticas empresariales y una mano de obra especializada, las organizaciones regionales y los Estados miembro no podrán generar estrategias para la integración de su producción e incremento del comercio intrarregional. Para las empresas, esto se traduce en la (in)eficiencia de su producción con países vecinos y la limitación de exportaciones hacia pocos mercados y al segundo, es decir el estado, se refleja en una menor inversión extranjera directa y una menor contribución de las empresas al Producto Interno Bruto (PIB).

Por estas razones, y como se planteó en el capítulo I, establecer una organización regional con una institucionalidad capaz de generar condiciones óptimas para la integración de la producción resulta fundamental para los Estados y los grupos empresariales. Por tanto, el éxito o fracaso de este proceso, depende de la voluntad de ambos actores por incorporar sus preferencias en las instituciones regionales. Con estos antecedentes, el siguiente capítulo abordará dos objetivos: i) determinar por qué diversas organizaciones regionales ofertan y demandan distintas estrategias de integración productiva. Para esto se analizará el contexto político y económico previa y durante la creación de dos organizaciones regionales, la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (Asean) y el Mercado Común del Sur (Mercosur). Este contexto permitirá abordar el segundo objetivo, el cual busca: ii) identificar las estrategias emprendidas por los Estados durante los años sesenta, para el caso de la región del Sureste Asiático, y durante el periodo de finales de los ochenta y principios de los noventa para el caso del Cono Sur de América en la articulación, fortalecimiento o limitación de políticas en materia de integración productiva.

## **1. Mercado Común del Sur:**

### **1.1. Panorama económico durante la década de los ochenta y principios de los noventa en el Cono Sur:**

La transición de la economía latinoamericana entre la década de los setenta y los ochenta y el estallido de la crisis de la deuda determinaron las acciones de los gobiernos en materia de integración regional. De acuerdo a Bouzas (1993) “en la segunda mitad de los ochenta este escenario comenzó a modificarse gradualmente con la implementación de programas de

liberalización estimulados por la condicionalidad impuesta por los organismos financieros multilaterales” (1993, 2). La tasa de crecimiento promedio de los países latinoamericanos pasó de un 5.6% durante los años setenta a un tasa promedio de 1.4% en los años ochenta (Estay 1991, 12). Otros datos presentados por el Banco Mundial agregan que el crecimiento porcentual anual pasó de 6% en 1980 a un decrecimiento de -2,7% en 1983 (Banco Mundial, 2018); si bien estos datos se registran por la crisis de la deuda de 1982, iniciados por la deuda en México, la economía latinoamericana apenas registró una mejora a 0,3% para 1990. Estos datos de acuerdo a Estay (1991) se registran de la mano con la tasa promedio anual industrial, el cual “para el periodo 1980-1988 fue apenas superior a medio punto porcentual, en tanto que en los setenta dicha tasa fue de 6.2%” (Estay 1991 12).

**Ilustración 2.2: Valor agregado de Industria (% del PIB) (1980-2009)**



**Fuente:** Banco Mundial (2018)

Al analizar los datos respecto al valor agregado de las industrias en relación al Producto Interno Bruto, el gráfico permite identificar dos momentos cruciales en las economías de los países que conforman el Mercosur entre 1980 y 2012. Posterior a la crisis de 1982, las dos economías más importantes del bloque, Argentina y Brasil mantuvieron una participación de las empresas de aproximadamente 43% para el caso de Brasil, y 36% para el caso argentino entre el periodo de 1980 a 1989. Para el caso de Argentina, la hiperinflación de Argentina de 1989 y 1990 y la devaluación del Austral, marcaron el valor agregado de las industrias, que mostró una reducción significativa del 42% en 1989 a 29% en 1993. De igual manera, el



proceso de apertura argentino “se aceleró a partir de fines de 1989, cuando se profundizó la remoción de barreras no-arancelarias hasta llegar a su casi completa eliminación a comienzos de 1991” (Bouzas 1993, 3).

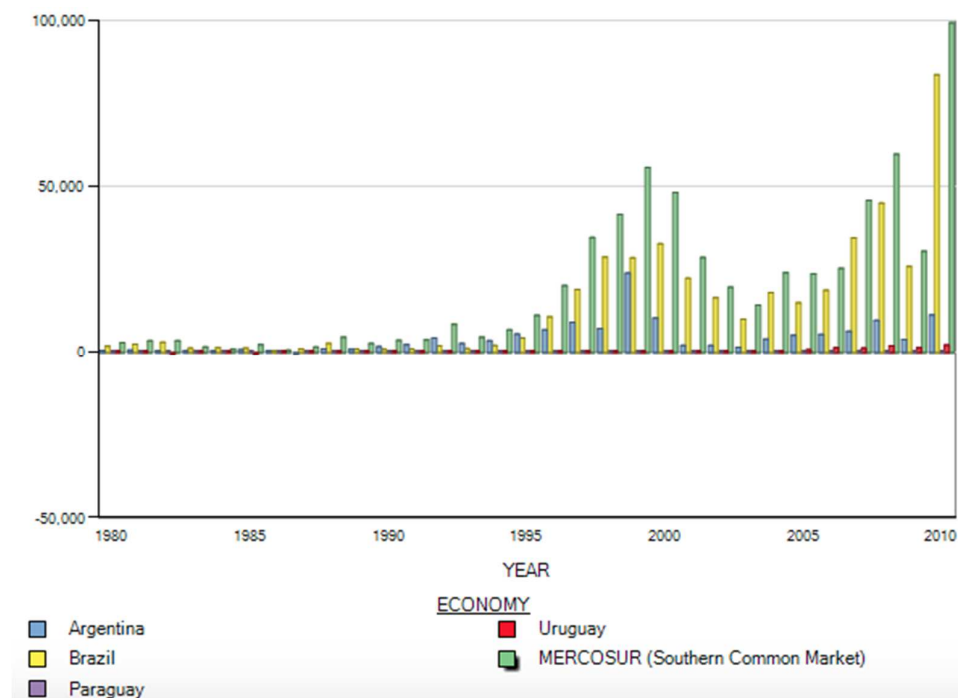
Para el caso de Brasil, el desequilibrio fiscal sumados al déficit financiero de cuenta de capital y marcados por la devaluación del Cruzeiro, generaron una hiperinflación de la economía brasileña entre febrero y abril de 1989, alcanzando una tasa mensual de 70% de inflación. Así mismo, el proceso de apertura y liberalización tuvo avances acelerados durante la el gobierno De Collor de Mello en 1990 (Bouzas 1993), por ejemplo, es destacable que “incluso en medio del agravamiento de la crisis, tiene lugar una ruptura importante y positiva, con el estrechamiento de los lazos comerciales y de integración económica con Argentina, dentro de un modelo aun fuertemente marcado por la tradición de las negociaciones del Aladi” (da Motta Veiga 2003, 128).

Estos antecedentes vinieron de la mano con la elaboración de dos Planes de estabilización (*Bresser y Verão*), combinando elementos “como el congelamiento temporal de precios con elementos de control de la demanda (IPEA s/n, 172). Si bien la participación de las empresas brasileras mejora levemente para 1993, a partir de la aplicación del Plan Real en 1994, descrito como “un proceso extraordinariamente exitoso para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza” (Sáinz y Calcagno 1999, 8) las empresas redujeron su participación en la economía del 40% al 27% para 1995. Para 1996, la política económica del país concentró sus preocupaciones en la relación del tipo de cambio y la estabilidad de precios en presencia de déficits crecientes de cuenta corriente y del sector público (Sáinz y Calcagno, 1999).

En relación a la Inversión Extranjera Directa (IED) receptada durante la década de los ochenta y la década de los noventa, es destacable mencionar que los ingresos durante esas décadas fueron irregulares, más aún del total invertido, en vista que una gran parte de la recepción de estos mercados se concentró en la industria brasilera. Como en el porcentaje de participación de las empresas y el Producto Interno Bruto, la crisis de 1982 afectó severamente la IED a los países de Mercosur. Por ejemplo, en 1983 la región recibió un total de 5.7% de IED del total latinoamericano, que resultó un 6% menos que en la década de los setenta. Al analizar la década de los ochenta –a excepción de 1988- los flujos de IED desde 1981 a 1991 fueron sustancialmente menores a aquellos registrados durante los setenta.

El gráfico a continuación permite comprender los flujos de la inversión y sus países de destino, en el que se aprecia que Brasil y Argentina son los estados con mayor IED, debido fundamentalmente a factores de producción accesibles, el importante acceso a mercado –en comparación al resto de estados- y fundamentalmente debido al importante *stock* de recursos naturales. Desde la década de los setenta, Brasil es el país con mayor flujo de IED, concentrando más del 50% de la IED hasta 1987, momento en el cual Argentina pasa a ser el país del Cono Sur con mayores flujos de IED. A razón de la liberación y la importancia por receptor mayor inversión, la producción de Empresas Transnacionales en Argentina se redujo de en más de 10 puntos en las últimas décadas (Reyes, 2000).

**Ilustración 2.2: Inversión Extranjera Directa en Mercosur (1980-2009) en Millones de Dólares**



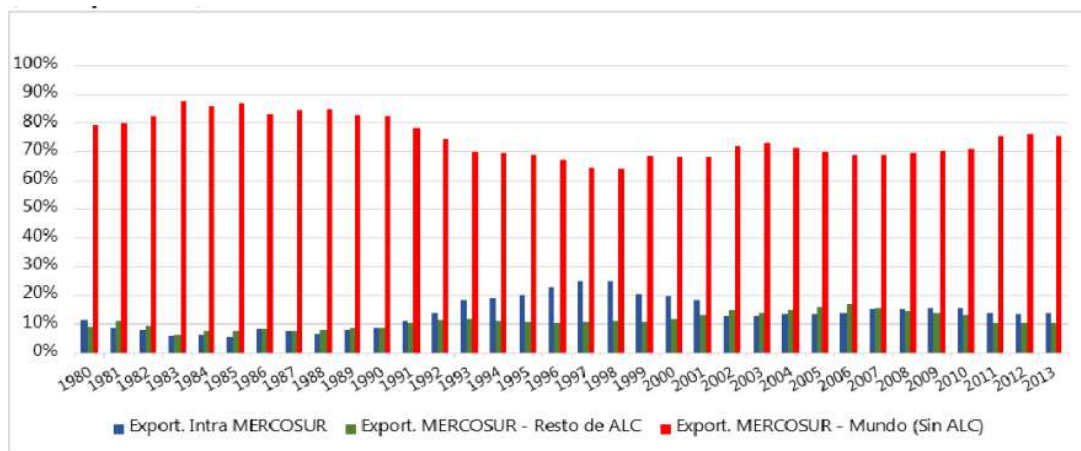
**Fuente:** UNCTAD (2018)

Como se estableció en el capítulo I, la transversalidad de la producción en las organizaciones regionales es deseada, siempre y cuando exista la evolución y presión de acuerdos domésticos internos por estructurar y ampliar los mercados y a su vez, de la voluntad de los líderes políticos para integrarse. En otras palabras, estas demandas por generar integración productiva deben cumplir una serie de requisitos, entre ellos la dependencia de incrementar acuerdos sobre las políticas de producción hacia organizaciones regionales y el Estado

(Ravenhill 2014; Sasuga 2004) y fundamentalmente, un entorno favorable para la Inversión Extranjera Directa.

Tomando en consideración los datos presentados y partiendo de los determinantes para el rendimiento de las Industrias y la IED, es posible agregar que el costo de mano de obra y la accesibilidad a la mano de obra no incrementó durante el periodo establecido en Brasil y Argentina. Si bien el Plan Real –para el caso de Brasil- fomentó políticas de desarrollo social, la fuerza laboral para la producción intensiva no incrementó, a razón que una parte importante de esta se situó en el sector agricultor (UNCTAD 2018). Para el caso argentino, los casos presentados sobre la fuerza laboral se presentan en cifras similares. Adicionalmente, en vista que durante los ochentas las empresas transnacionales tuvieron un menor entorno regulatorio favorable debido a la protección del Estado a industrias locales, la participación de grandes empresas redujo los bienes y servicios producidos de las economías del Mercosur durante este periodo.

**Ilustración 2.1: Exportaciones Intrabloque, al resto de ALC y el Resto del Mundo (Participación %) (1980-2013)**



**Fuente:** SELA (2015)

Hasta 1980 las exportaciones entre países de Mercosur representaban el 11,6%, para el periodo de 1980-1989 las exportaciones entre los países de Mercosur representaron el 7,73% del total, mientras que los flujos hacia el resto de América Latina y el Caribe significó un 8,51% (SELA 2015, 65). A inicios de los noventa y posterior a la implementación del Tratado de Asunción y de políticas aperturistas por parte de Brasil y Argentina, el comercio intrarregional aumentó considerablemente, representando 18,51% del total, en comparación al 10% del total a América Latina y el Caribe. Es importante recalcar para fines de estudio y

fundamentalmente en miras al siguiente capítulo, que las exportaciones para el resto del mundo y en especial a Estados Unidos representaron más del 70% desde la década de los ochenta hasta inicios del siglo XXI. Esto quiere decir que la participación de empresas transnacionales no se concentró en la aglomeración de redes de producción con vecinos, ya que buscó directamente la producción y exportación a los países de origen de estos productos. Dados estos antecedentes, surge la necesidad de analizar la política económica aplicada desde finales de los años ochenta y principios de los noventa en el cono sur, al igual que las condiciones de oferta y demanda que determinaron la creación, alcances y limitaciones que dieron nacimiento al Mercosur en 1991.

## **2. La Economía Política del Regionalismo Abierto en el Cono Sur: 1985-1995**

El estallido de la crisis en los años ochenta y las secuelas en cuanto a crecimiento económico generaron un “ajuste de crecimiento con eventuales costos sociales del ajuste” (Bielchowsky 1998, 13). En América Latina, esto se traduce en que la balanza negativa comercial y las políticas de ajuste basadas en el creciente predominio de políticas económicas de corte ‘ortodoxo liberal’ influyeron en las decisiones políticas y en las directrices de las organizaciones regionales como el Pacto Andino y otras alternativas recientemente creadas como la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), al igual que la crisis de los programas nacionales de sustitución de importaciones.

En este sentido, durante los años ochenta las políticas estatales de integración regional sufrieron un revés por una serie de razones. En primer lugar se planteó una inconformidad con la estrategia de Importación por Sustitución de Importaciones (ISI) (Lustig 1988), las cuales plantearon modelos de competitividad productiva entre los países miembros. Segundo, debido a la limitación del Acuerdo de Libre Comercio de América Latina y posteriormente con la creación de Aladi, la producción seguiría estando limitada a un máximo de dos miembros por tratado de integración (Reyes 2000, en Rivera 2017). Finalmente, el revés de la integración se dio a razón de las propuestas por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de integrar un modelo de integración basado en tratados comercial y bajo una estrategia de políticas económicas basada en el modelo *à la Balassa*.

A principios de los noventa y de acuerdo a la información anteriormente descrita, los estados –especialmente Brasil y Argentina- volverían a recibir importantes flujos de capital extranjero y una moderada recuperación económica del Producto Interno Bruto. A inicios de la década, iniciarían, especialmente en Argentina durante el gobierno de Carlos Menem, y en Brasil

durante el proceso de Cardoso, una serie de reformas que incluían la apertura comercial y financiera, la privatización y flexibilidad laboral. Durante 1990 a 1995, se visualizó “un proceso unilateral de liberalización comercial, concluido en 1993 e iniciado en 1990, con la desaparición de una amplia gama de barreras no arancelarias” (da Motta Veiga 2003, 128). Estas políticas ‘neoliberales’, así como sus principios y las propuestas de política y de agenda, estarían recogidos en el llamado Consenso de Washington, el cual en esencia:

corresponde a la dimensión táctica e instrumental del neoliberalismo (...) este modelo, esencialmente se presenta como política pública y de desarrollo común y homogéneo (desmantelar al Estado desarrollista y reemplazarlo con los principios neoliberales del libre mercado) para todos los países tanto del Norte como del Sur, indistintamente de su contexto, historia, realidad y aspiraciones (Carranza y Rivera, 2016).

Tanto en América del Sur como en América Latina, la inestabilidad económica y los programas de reajuste serían establecidos a partir de la necesidad de ‘reconciliar al estado y al mercado’ bajo un predominio del capital, estableciendo una lógica de defensa de los mecanismos comerciales ‘hacia afuera’ y que servirían –según los tomadores de decisiones– como estrategias para cumplir con los objetivos de mercados domésticos con presiones externas o de ‘competitividad internacional’ (Payne 2012; Carranza y Rivera, 2016). En este sentido, las economías del Cono Sur y en especial de Argentina, generaron “un cambio fundamental desde una economía semicerrada con fuerte presencia estatal con características de la industrialización sustitutiva de las importaciones, a la adopción de reformas estructurales inspiradas en gran medida en el llamado Consenso de Washington” (Chudnovsky y López 2007, 8).

En otras palabras, durante el inicio de los años noventa la estrategia económica de los estados hacia la integración regional “comenzó a percibirse como promoción del comercio y las inversiones, colocando la dimensión política como un segundo plano” (Briceño Ruiz 2012, 48). Bajo estos precedentes, el ‘Regionalismo Abierto’ propuesto por la CEPAL a inicios de los noventa se entendió como:

la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general. Lo que persigue el regionalismo abierto es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la

competitividad internacional (Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel 1994, 7).

Es interesante recalcar que durante el Periodo de Sesiones de abril de 1990, la CEPAL propondría una “mayor competitividad auténtica basada en la incorporación deliberada y sistémica del progreso técnico al proceso productivo” (Bielchowsky 1998, 57), siendo la industria el eje de transformación productiva, principalmente en la actividad primaria. Adicionalmente, esta propuesta de ‘regionalismo abierto’, estaría adaptada de las propuestas orientadas por los países del Asia Pacífico durante los años setenta que no se oponía a la apertura multilateral y las inversiones. A diferencia del enfoque asiático que será evaluado más adelante, las organizaciones conducidas bajo esta estrategia de integración y basada en una apertura comercial menos proteccionista, propondría entre sus bases “una transformación lenta y gradual de la base productiva, fomentando un proceso de industrialización selectiva y articulada en los sectores naturales disponibles” (Briceño 2012, 49) que permita inducir a nuevas tecnologías ‘o progreso técnico’ mediante la integración. Por tanto y como menciona Chudnovsky y López (2008) “las propias estrategias de las empresas transnacionales se fueron transformando, tendiendo a construir sistemas internacionales integrados de producción” (Chudnovsky y López 2007, 8).

Finalmente, estas políticas enfocadas al ‘regionalismo abierto’ tendrían como meta elevar la competitividad de los países mediante las políticas aperturistas y la promoción de la ‘inserción estratégica internacional’, mediante la promoción de la transformación productiva con equidad. En esta línea, podemos rescatar que para objetos del siguiente apartado los estados plantearon la priorización de las siguientes estrategias:

- Promover tratados comerciales y organizaciones que tengan por objetivo incrementar la liberalización del comercio entre sus miembros y con otras organizaciones;
- Reducir o eliminar aranceles a fin de generar un mayor entorno favorable a la inversión;
- Impulsar la señales del mercado resultantes de la liberalización comercial (CEPAL 1994, 13);
- Coordinar acuerdos a través de reglas claras y precisas, con un eficiente mecanismo de resolución de controversias, en concordancia con lo establecido en la Ronda de Uruguay (Gutiérrez 2012);

- Fortalecer los instrumentos administrativos e institucionalidad de organizaciones regionales que ayudan a la expansión del comercio;
- Armonizar los estándares y las normas de producción con el propósito de estimular el proceso de absorción de progreso tecnológico (Gutiérrez 2012, 243).

### **2.1. El Nacimiento del Mercado Común del Sur**

En América Latina y el Caribe, la integración regional se tradujo en la creación de un sin número de organizaciones y el resurgimiento de aquellas organizaciones con un enfoque comercial. Para el caso de América del Sur, la integración entre los países del cono sur tendría como inicio la ‘Declaración de Foz de Iguazú’ suscrita por el Presidente de Argentina Raúl Alfonsín y el Presidente de Brasil José Sarney a fin de consolidar

la promoción de la integración económica bilateral, integrada por representantes gubernamentales y los sectores empresarios de los dos países, para examinar y proponer programas, proyectos, modalidades de integración económica, en las áreas de complementación industrial, energía, transporte y comercio bilateral y con terceros mercados (Declaración de Iguazú, 1985).

Esta propuesta sentaría las bases a la reunión entre los jefes de estado de Argentina representado por Carlos Menem, por Fernando Collor de Mello de Brasil, Andrés Rodríguez de Paraguay y finalmente Luis Alberto Lacalle de Uruguay el día 26 de Marzo de 1991 en Asunción para dar paso a la creación del Mercosur.

El Tratado buscó la creación de una estructura institucional básica, estableciendo un mercado común que tenga por objetivo lo siguiente:

- La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, y entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente;
- El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros estados o agrupaciones de estados y la coordinación de posiciones en foros económico comerciales regionales e internacionales;
- La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales,

de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes;

- El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración. (Tratado de Asunción, 1991)

Como parte del Tratado, la Organización buscó generar condiciones adecuadas para los estados con menores ‘diferencias puntuales de ritmo’ tales como Paraguay y Uruguay. La estructura establecida en 1991 y posteriormente enmendada en Ouro Preto en 1994 y que crecería con el paso de los años, estableció dos órganos principales: El Consejo del Mercado Común, correspondiendo la conducción política y por otro lado el Grupo de Mercado Común, encargada del órgano ejecutivo. Si bien se estableció una estructura similar a la propuesta en otras organizaciones como el Pacto Andino (Comunidad Andina) y la Comunidad Económica Europea (CEE), las decisiones y la coordinación de acciones recaerían enteramente en los Ministerios de Relaciones Exteriores. De igual forma las decisiones del Grupo de Mercado serían establecidas por consenso y con la participación de todos sus miembros.

En términos de promoción de políticas de integración de la producción, esto resultaría en el estancamiento y limitación de decisiones sobre esta temática. Al ser apenas 4 miembros iniciales y posteriormente 6 con la inclusión de Bolivia y Venezuela, las decisiones del bloque caerían en una polarización y en dilemas de coordinación de acciones en términos institucionales. De igual forma y como plantea Quiliconi (2013 “este modelo de negociación permanente intergubernamental, o más precisamente interpresidencial, ha favorecido un patrón de integración regional que se caracteriza por ser altamente flexible en términos de decisiones y con bajos niveles de implementación” (2013, 153).

Por otro lado, en el Anexo III del Tratado de Asunción referentes a la solución de controversias, se estableció que las mismas serán resueltas “mediante negociaciones directas y podrán ser elevada a Consejo de Mercado Común” (Tratado de Asunción, 1991). En otras palabras, no existe una desconcentración por parte de las Organizaciones para tomar decisiones, en vista que es el Consejo del Mercado Común, el decisor sobre las controversias cuenta con un plazo de 120 días por consenso para tomar decisiones. Esta institucionalidad limita el accionar de la organización en términos autónomos y restringe las acciones en materia de integración de la producción, que a pesar de ser una estrategia promovida por los gobiernos de turno a principios de los noventa bajo el ‘regionalismo abierto’, en la práctica



no reflejó que las empresas logren una solución de controversias sin la participación ‘activa’ de los 4 Estados Miembro.

Por supuesto y partiendo de la lógica de generar mayores condiciones políticas y económicas para los países, Mercosur fue establecida como la herramienta ideal para mantener la democracia recientemente instaurada -desde 1989 luego del golpe al Dictador Alfredo Stroessner- en Paraguay y a su vez, para generar elementos económicos de confianza con los Grupos de Interés empresariales. Vale recalcar que si bien Paraguay no contaba con una postura política clara frente a Mercosur, para la República de Paraguay los beneficios por integrarse dentro del Mercosur era mayor a quedarse fuera, a razón que el principal mercado exportador histórico era Brasil, el cual para 1991 representaba el 26% del total de sus exportaciones y el 19% de sus importaciones, así como Argentina, su tercer mercado de exportaciones representaba el 5% y el 12% de sus importaciones respectivamente (OEC, 2018).

El segundo estado con ‘menores diferencias puntuales de ritmo’, es decir Uruguay, estaba atado a una situación similar que la paraguaya. Uruguay venía de un proceso de reestructuración política e institucional interna luego de la instauración de un régimen democrático en 1985. Al igual que en Paraguay, los gobiernos de turno buscaban la aceptación de los grupos empresariales y de la población en general al incrementar el acceso a productos y servicios producto de los tratados de libre comercio. Durante este periodo, para Uruguay resultaría mucho más eficiente anclarse a un mercado común con sus dos mayores mercados de exportación, el primero Brasil que concentraba el 19% de sus exportaciones y el 25% de sus importaciones, y Argentina que concentraba el 10% de sus exportaciones y el 13% de sus importaciones. Es decir que para 1991, de los mil millones de las exportaciones de Uruguay, 452 millones (29%) representaban el mercado exportador con sus dos países vecinos. Esto quiere decir que para 1991, la oferta de integración era beneficiosa para los 4 estados miembros, tanto a nivel económico, como a nivel político por retener sus funciones en estados con democracias relativamente nuevas y con estructuras institucionales políticas internas todavía en desarrollo.

A nivel general, es importante recalcar que durante el periodo de transición aduanera –entre 1991 y 1995-, se

produjo un crecimiento extraordinariamente rápido del comercio e inversión. La acelerada eliminación de aranceles de comercio intrarregional entre 1991 y 1997

registra un incremento superior al 26% anual y un aumento de 223% de participación de las exportaciones reales (INTAL en Dri s/a, 7).

Para interés de los objetivos de la investigación, es importante retomar lo desarrollado en el Capítulo I propuesto por Walter Mattli (1999) respecto a las dos condiciones necesarias de oferta y demanda de integración. La primera es que la potencial ganancia económica del intercambio comercial dentro de una región debe ser significativa. En otras palabras, si las economías no son complementarias y los flujos de mercado no son prioritarios hacia la región, el mecanismo presentaría un déficit de complementariedad. La segunda es que los políticos deben estar dispuestos y capaces<sup>8</sup> para acomodar las demandas para las organizaciones regionales en cada etapa del proceso de integración.

Para el desarrollo de lo propuesto por Mattli (1999), a continuación se propone un ejemplo desde la teoría de juegos, en específico los dilemas de coordinación a fin de explicar la relación entre la oferta y la demanda de la integración en Mercosur, tomando en consideración las perspectivas políticas a partir del beneficio económico de integrar sus mercados.

Retomando las preferencias políticas de los países del cono sur, para 1991 los estados tenían los siguientes objetivos: incrementar el rendimiento de las economías y proponer un modelo económico que genere un mayor rendimiento de los ochenta, así como establecer una democracia estable que permita prolongar el régimen y mantener al partido gobernante en el cargo. Para la instrumentalización de estos objetivos, se asume que los políticos optaron por una estrategia enfocada en liberar los mercados, atraer mayor IED y principalmente crear una organización que permita lograr los objetivos.

Para esto, partiremos del supuesto teórico desarrollado en el Capítulo I sobre las organizaciones regionales, al entenderlas como un medio u herramienta que permite canalizar la cooperación y la distribución de intereses entre los miembros y a su vez, que permite lograr beneficios para los estados; y finalmente, fomentar una reducción de costos de transacciones, como por ejemplo, la implementación de un mercado común.

El juego parte del supuesto que los estados (a) y (b) respectivamente tienen dos opciones, crear una organización supranacional o una organización intergubernamental. A su vez, otros

---

<sup>8</sup> Como se mencionó en el Capítulo I, la disposición y la capacidad para integrarse dependen de los *payoffs* de integrarse, es decir siempre y cuando esta estrategia permita a los políticos mantenerse en el poder. Esto se traduce en la mejora de las condiciones económicas de la población.

estados optarán por incrementar o no incrementar su comercio con los miembros, u optar por otros tratados con terceros. Para este resultado, los estados optarán por estrategias que no dificulten su política doméstica y a su vez, las decisiones a efectuarse tendrán en cuenta las acciones del otro Estado. Esto quiere decir que los estados tomarán sus decisiones partiendo de la voluntad de sus mayores mercados exportadores, siendo para este caso Brasil –o el *paymaster*- y a su vez, tomando en consideración los grupos de interés internos.

Para este juego específico, los *payoffs* de este juego de coordinación se presentan de la siguiente manera: 4= la estrategia con mayores resultados; y 0=la estrategia con peores resultados.

**Tabla 2.2: Juego de Coordinación para la creación de Mercosur**

<i>MERCOSUR</i>		Estado A	
		No eliminar gravámenes y restricciones al comercio	Eliminar gravámenes y restricciones al comercio
Estado B ( <i>paymaster</i> )	Organización Supranacional	0,0	2,2
	Organización Intergubernamental	1,1	4,3

**Fuente:** Dixit, Skeathm Reiley (2015)

Este juego simple de coordinación permite esclarecer la estrategia utilizada por los estados – principalmente por Brasil y en menor medida Argentina- para la institucionalización y puesta en marcha de Mercosur. Para este juego, es importante aclarar que las acciones de un estado dependerán de las acciones de los otros estados. Es decir, el peor escenario para ambos estados es no incrementar el comercio y a su vez, crear una organización supranacional. Esto se traduciría en el corto plazo en una contradicción a sus políticas y fundamentalmente para la opinión pública, el Estado ‘perdería soberanía’ en sus políticas. El segundo escenario propuesto es no generar políticas para incrementar el comercio entre sus miembros, esta perspectiva recaería que los Estados crearían una organización estilo ‘foro’ que se reúna periódicamente para tratar problemáticas comunes de carácter no vinculante. El tercer y cuarto escenario generarían las dos estrategias más viables, tanto para el Estado A como para el Estado B. Es decir, si se crea una organización supranacional que tenga por objetivo incrementar el comercio, a corto plazo puede no generar los mejores escenarios políticos, sin embargo se establecería una organización similar a la propuesta por la Comunidad Andina en

materia comercial y que permitiría cumplir la preferencia con mayor prioridad, incrementar el comercio.

Ahora, por proceso de eliminación simple y tomando en consideración que los países dependerían del *paymaster*, así como sus objetivos políticos propios, los Estados optarían por fundar una organización que permita incrementar en el plazo inmediato el comercio y a su vez, permita controlar las decisiones y acciones en materia comercial desde una óptica política.

Como pudimos observar en el juego e información empírica presentada, a nivel institucional la estrategia optada por los Estados miembro de Mercosur fue la creación de una organización que permita dar cumplimiento a las políticas económicas implementadas en los noventa y que a su vez, genere resultados inmediatos para el incremento del comercio intra-bloque durante los próximos años. Sin embargo, esta explicación no esclarece el papel de los grupos de interés empresariales durante la creación de la organización durante los años noventa, la cual será desarrollada en el siguiente capítulo.

### **3. Asociación de Naciones del Sureste Asiático:**

#### **3.1. Panorama económico durante la década de los sesenta en el Sureste de Asia**

Luego del final de la segunda guerra mundial, los estados del Sureste de Asia buscaron estrategias para garantizar un mayor crecimiento económico y la realización de acciones conjuntas fuera de la esfera de la seguridad. A diferencia de los estados ‘occidentales’ o westfalianos, la preocupación principal de los estados del Sur y Este de Asia se planteó por objetivo garantizar a la población un mayor crecimiento económico.

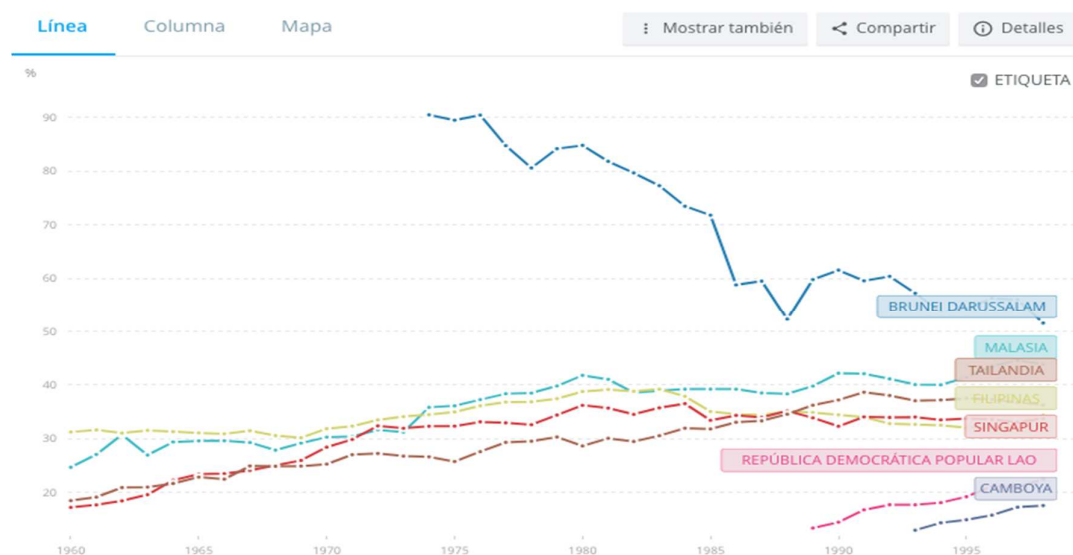
De hecho y como plantea Ocampo (2005) y Bielchowsky (2008), el ‘regionalismo abierto’ estaría fundamentado en el desarrollo de cuatro países que dieron un importante salto en cuanto a tasas de crecimiento e industrialización, este proceso sería conocido como los ‘Tigres Asiáticos’. Similar al proceso de industrialización de América Latina y el Caribe, los países desarrollados –siendo para este caso Japón y Estados Unidos- tuvieron un papel fundamental en la IED en sectores como los servicios, la tecnología y las materias primas. De hecho, durante los años treinta, las primeras inversiones efectuadas por las Empresas Transnacionales estadounidenses como Procter & Gamble y las Empresas Petroleras como Exxon tuvieron una alta inversión en estados como Singapur e Indonesia.

A diferencia de los países del Mercosur, durante la creación de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN en inglés), varios países del Sureste de Asia salían de una serie de disputas, entre ellas Tailandia con Indonesia y Filipinas con Malasia. Durante estas negociaciones, se planteó la necesidad de reformar los lazos económicos entre los países del Sureste de Asia como una estrategia para reforzar la paz entre sus miembros (ASEAN, 2018).

En cuanto al desempeño económico, durante inicios de los sesenta los países del Sureste de Asia tenían un crecimiento económico moderado del 5% anual (Banco Mundial, 2018). A diferencia de Indonesia, Singapur y Birmania –Myanmar- que sufrieron una retracción de su PIB en 1963 y 1964 respectivamente. Es interesante recalcar que a diferencia del valor agregado de las industrias en las economías de Mercosur, en los países del Sureste de Asia su participación durante los años previos a la creación de la Asean fue en algunos casos 20% menor a los países de Mercosur.

La gráfica expuesta a continuación, además de la participación de las empresas en el PIB, permite entender que previa la creación de Asean, las empresas tenían una participación similar en sus economías y a su vez, permite identificar que desde 1960 todas las economías – exceptuando Brunei Darussalam- experimentaron un crecimiento sostenido de la participación de las empresas con relación al PIB.

**Ilustración 2.2: Valor agregado de Industria (% del PIB) (1960-1994)**



**Fuente:** Banco Mundial (2018)

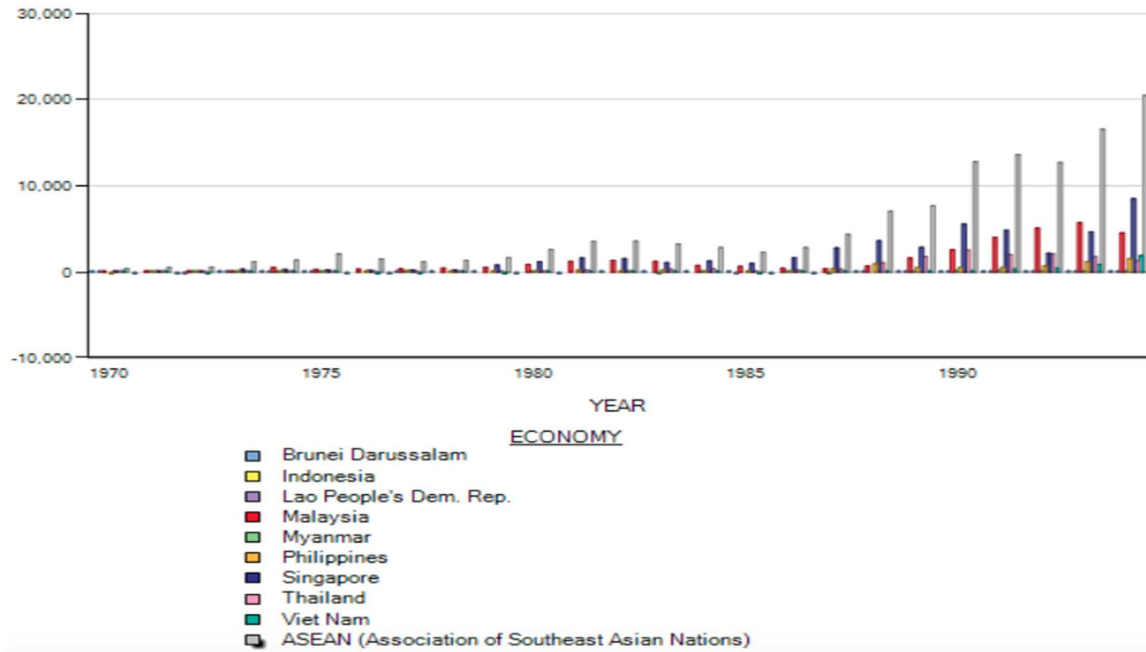
Una segunda relación que guarda importancia es la inversión de empresas multinacionales, especialmente japonesas y estadounidenses en varios países del Sureste Asiático. A diferencia de Mercosur, la inversión no se concentró enteramente en un mercado y no fue promovido únicamente por un solo estado, ya que desde la década de los sesenta empresas japonesas como Toyota y Sony se encargaron de integrar la producción de partes y componentes en Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam (Yeon-Kim 2012, 137). Al igual que el crecimiento de la participación de las empresas en el PIB, desde los sesenta la Inversión Extranjera Directa se ubicó en las economías que buscaban subcontratar partes del proceso de producción que requería una importante cantidad de mano de obra (Sjöholm 2013,4).

En este sentido, la IED en estas economías se dio a razón de una mano de obra barata, aglomeración de economías con una importante relación con las empresas japonesas y finalmente, con la creación de políticas públicas que permitan facilitar los negocios entre las economías de Asean y Japón. Si bien el acceso a recursos naturales fue la motivación inicial para generar mayor IED –tal es el caso de Singapur con las reservas petroleras y en Indonesia con la extracción de minerales-, para los siguientes años la inversión estatal y empresarial en la transferencia tecnológica, o lo que sería conocido desde la Cepal como el ‘progreso técnico’ determinaría la cantidad de inversión recibida posterior a los setenta.

De acuerdo al Gráfico 5, la Inversión Extranjera Directa en Asean estaría distribuida en tres países principales: Indonesia, Malasia y Singapur. De hecho desde los setenta, los flujos de IED fueron sustancialmente más alto que el de otras regiones. Para 1975, el Sureste de Asia recibía casi el doble de IED que América Latina, especialmente que los países de Mercosur. Cabe recalcar por ejemplo, que el país ideal para realizar negocios es decir Singapur, no fue el país con mayor IED hasta mediados de los setenta. De hecho, la IED de Singapur era comparable a la de Indonesia y Malasia, con ingresos de apenas 39 millones anuales (UNCTAD 2018).

El otro caso resaltable es Indonesia, que se mantuvo como el principal país receptor de IED hasta 1975, a razón de sus bajos costos de factores, el importante acceso al mercado y la locación geográfica y sus archipiélagos. De hecho, para mediados de los setentas Indonesia recibió una IED diez veces mayor que en años anteriores, principalmente debido a las inversiones en el sector químico y pétreo.

**Ilustración 2.3: Inversión Extranjera Directa en Asean (1970-1994) en Millones de Dólares.**



**Fuente:** UNCTAD (2018)

Retomando el caso de Singapur, es importante mencionar que el país se convirtió en el mayor receptor de IED desde 1979, y para el año siguiente, es decir en 1980 Singapur estaba recibiendo el 46% de la IED del Sureste de Asia.

Este resultado se dio a razón de dos características importantes. La primera está relacionada a las bajas regulaciones del Estado, generando una mayor presencia de empresas extranjeras en las economías nacionales y cuyo resultado se interpretaría en que la IED hacia empresas nacionales era generada desde recursos extranjeros (Wai-Chung 2001). En segundo lugar, Singapur se convirtió en los años ochenta en un mercado importante y un foco de inversión, dado que la población económicamente activa tenía mayor especialización que sus pares.

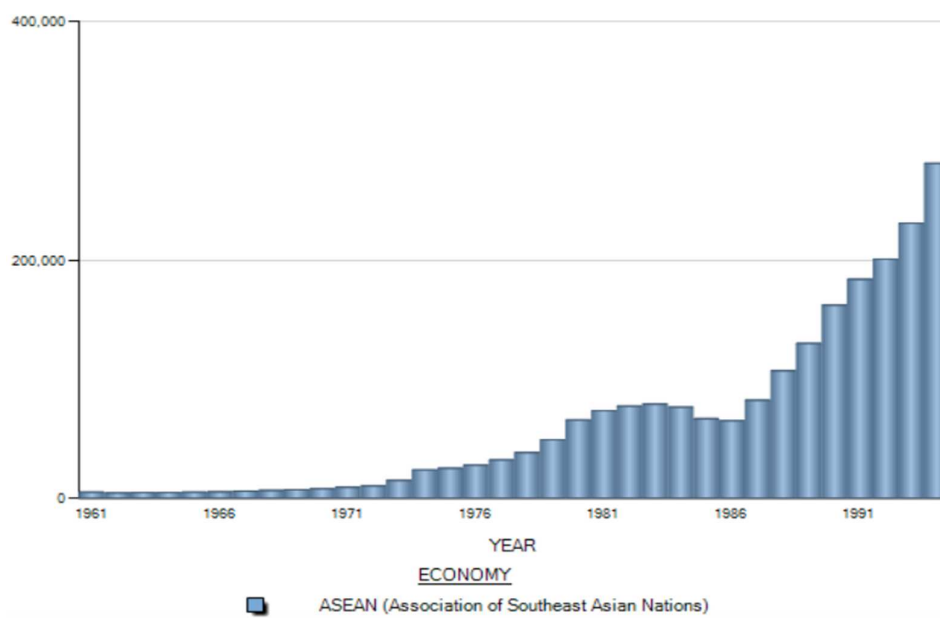
Finalmente, los factores de producción y los costos asociados a la mano de obra intensa y barata generaron los espacios idóneos para las empresas en los estados miembro de Asean. En comparación al resto de los estados, la fuerza laboral de Indonesia durante los sesenta fue mayor al resto de Estados, esto explicaría parcialmente la inversión inicial propiciada por las Empresas Transnacionales en el territorio y segundo, los sectores petroleros y mineros serían

de gran atractivo a las empresas que buscarían extraer recursos para sus bienes finales desde Indonesia. Sin embargo, la fuerza laboral no explica por si solo la IED en la Asociación, ya que la fuerza laboral en Indonesia en los ochenta era 50 veces mayor a países como Singapur.

Si bien la mano de obra es una de las razones de la IED en Asean, la información disponible en UNCTAD (2018) mostraría que la participación de mano de obra calificada y el incremento del mercado laboral femenino serían factores determinantes en la IED en Singapur. Dado que Singapur reconoció la importancia de las empresas transnacionales en la promoción de empleo – al ser el 72% de la generación de empleo para la década de los setenta-, el gobierno de Singapur promovió políticas destinadas a reestructurar las condiciones laborales y reducir los controles migratorios (Carling 1995).

En lo que respecta a la balanza comercial, desde principios de los setenta la composición de las importaciones ha significado el 15% y las exportaciones el 30% del total del comercio de los países de la Organización. Esto quiere decir que, en la década de los setenta, el comercio en Asean representaba el 18% del total de sus miembros, pasando a un 16% en la década de los ochenta y aumentando a un 17% en los noventa. Si comparamos con Mercosur durante sus primeros años de creación, el bloque del cono sur apenas representaba el 11% del total del comercio intrarregional versus el 18.4% de Asean.

**Ilustración 2.4: Flujo anual del comercio intrarregional en ASEAN (1960-1994)**



**Fuente:** UNCTAD (2018)



A diferencia de Mercosur, tanto las exportaciones e importaciones en la década de los sesenta y setenta no estaban concentradas en un mercado. El comercio de los países miembro de Asean –en especial de las tres economías más grandes como Indonesia, Singapur y Malasia– estaban distribuidas entre dos o tres mercados respectivamente. Una singularidad del caso es que en estas tres economías, Japón jugó un papel importante como mercado de destino y generador de IED durante estas décadas. A diferencia de Mercosur, las economías de Asean mostraron una diversificación a una serie de economías importantes, tales como EE.UU., China, Japón, Reino Unido y finalmente, los estados vecinos.

Con estas características, a continuación se describe la política económica instaurada en la región durante los sesenta y setenta y a su vez, las determinantes de la oferta y la demanda que determinaron la creación, alcances y limitaciones de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático.

#### **4. La Economía Política del Sureste Asiático: 1965-1975**

A diferencia de las decisiones económicas establecidas por los estados del cono sur a raíz de la crisis de la deuda, en el Sureste de Asia durante el periodo previo a la gestación de Asean, varios estados, entre ellos Singapur (1963) y Malasia (1963) llevaban pocos años de ser países independientes del dominio británico. Por otro lado, para 1965 existían disputas territoriales entre Tailandia, Filipinas, Indonesia y Malasia. Para lo cual, la visión del establecimiento de un estado que permita garantizar la estabilidad y desarrollo económico que promueva la estabilidad política e institucionales domésticas y finalmente, que establezca la paz entre sus miembros era una prioridad política. Todas estas acciones por tanto, resultaron ser fundamentales en las decisiones de los estados en la creación de la Organización.

Como se planteó en la sección 1.4, la estrategia del ‘regionalismo abierto’ en América Latina estaría fundamentado en el modelo de crecimiento asiático promovido por los ‘tigres asiáticos’, que si bien no hace mención específica a los países de Asean, se entiende que el modelo de desarrollo económico promovido por el estado y con un importante apoyo empresarial fue incorporado en estos países durante este periodo.

Para comprensión de las decisiones de los jefes de estado durante la década de los sesenta, es importante aclarar que luego de la expulsión de las colonias europeas por parte del Imperio Japonés, los estados recientemente independizados se encontraban en una nueva relación de poder marcado por el drama de la Guerra Fría (Beeson 2009, 19). Dada la dependencia de las economías del Sureste Asiático, especialmente con Japón y Estados Unidos y China, los

estados adoptaron un modelo económico basado en la promoción de entornos regulatorios laxos y de promoción de “reducciones a los aranceles como parte de un estrategia hacia economías orientadas en la exportación” (Damuri, Atje y Gaduh 2006, 3).

A fin de comprensión de la dinámica económica y política de la integración regional en el Sureste Asiático, es posible abstraer las siguientes características:

- Alto grado de integración ‘de facto’, es decir un grado bajo de integración ‘de jure’ (Chen, Cuyvers y De Lombaerde 2016);
- Apertura hacia terceros países;
- La existencia y la necesidad de fomentar importantes cadenas de valor;
- Ausencia de un ‘*paymaster*’ regional y;
- La necesidad de establecer acuerdos de cooperación basados en intereses comerciales conjuntos.

De igual manera como establece Agarwala (1994) en (Chen, Cuyvers y De Lombaerde 2016) “la emergencia de ‘*Asia Factory*’ acogió una liberalización competitiva unilateral. Como resultado de estos factores, el comercio, tanto del Este como del Sureste de Asia en la era post guerra estaría marcado por un patrón temporal en forma de U” (Agarwala et al. 1994, 23 en Chen, Cuyvers y De Lombaerde 2016).

Si bien la literatura expuesta sobre la integración regional del Sureste de Asia no establece la presencia de un líder indiscutible, es importante recalcar que durante la década de los sesenta y setenta, el modelo de integración regional sería establecido fuera del modelo de integración basado en el libre comercio y fundamentalmente, estaría construido a partir de un patrón conocido como el ‘*flying geese model*’<sup>9</sup> o vuelo de ganso, para explicar el proceso de industrialización en Japón y que sería aplicado posteriormente en las estrategias económicas de varios estados, ente ellos Corea, Hong Kong, Singapur y Malasia. En este sentido, el modelo de integración regional, tanto en Asean como en Mercosur focalizó entre sus estrategias, la promoción y establecimiento de políticas de industrialización.

---

<sup>9</sup> Propuesto inicialmente por Kaname Akamatsu en 1930, el modelo sugiere un patrón similar al vuelo en V de los gansos. Es decir, una relación en el cual: 1) la difusión de nuevos productos y tecnologías inicia con su importación hacia países ‘menos industrializados’; 2) Con el pasar del tiempo, las técnicas y bienes de capital son importados, estableciendo ‘industrias homogéneas’; 3) los países menos industrializados adquieren sus propias industrias de bienes de capital; 4) Para el final del ciclo, las industrias locales de bienes de capital desarrollan capacidades de exportación, and los conflictos de comercio interestatales reducen (Akamatsu 1930 en Bernard y Ravenhill 1995, 173).

Con este fin, es posible identificar a breves rasgos, las siguientes características de la integración del Sureste de Asia que serían implementados en Asean:

- La dualidad entre ‘nacionalismo’ y libre comercio no se encuentran presentes en los acuerdos de cooperación;
- Los actores privados (empresariales) son clave para el desarrollo industrial;
- Liderazgo extrarregional basado en alta IED, basado en alta difusión de nuevos productos y desarrollo tecnológico;
- El Estado es el promotor de políticas comerciales aperturistas, marcadas por estabilidad macroeconómica y estabilidad política (Rodrik 2012)
- Una alta IED que permite establecer políticas de apertura de los mercados (Kim Soon 2015);
- Inversión selectiva de empresas japonesas en territorios con potencial desarrollo industrial conjunto;
- El Estado como principal garante del crecimiento económico mediante la promoción de bajas medidas regulatorias, alta inversión en transporte, infraestructura y educación.

#### **4.1. El Nacimiento de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático:**

La creación Asean surge de iniciativas previas fallidas como la Asociación del Sureste de Asia (ASA) creada en 1961 y de la integración de la Asociación de Países del Sur de Asia o el Consejo Asiático y del Pacífico (Aspac) y finalmente de la fallida experiencia del Organización del Tratado del Sureste de Asia (Otsa/SEATO). En este sentido y dada la complejidad para el cumplimiento de las disputas territoriales que buscaron ser resueltas en estos tratados y a su vez, dada la disconformidad por la incorporación de China, los Estados Miembro del Sureste de Asia no vieron viable un futuro próspero para la Organización.

Resultado de estas Organizaciones previas, el 8 de Agosto de 1967 el primer ministro Adam Malik de Indonesia, Narciso Ramos de Filipinas, Tun Abdul Razak de Malasia, S. Rajaratnam de Singapur y Thanat Khoman de Tailandia se reunieron en Bang Saen con el objetivo de fundar, mediante la Declaración de Bangkok a la Asociación de Naciones del Sureste Asiático. El bloque de integración, si bien nace con objetivos económicos, este se construye como a fin de llenar el vacío de poder dejado por las potencias coloniales durante la década de los sesenta y por otro lado, como una estrategia que permita una cooperación entre estados

vecinos y con intereses económicos comunes (Khoman 1992). La declaración contó con 5 propósitos que son expuestos a continuación:

- Acelerar el crecimiento económico, el progreso social y el desarrollo cultural en la región mediante iniciativas conjuntas;
- Promover la paz regional y la estabilidad mediante el respeto a la justicia y el imperio de la ley y en adherencia a los principios de la Carta de las Naciones Unidas;
- Promover una colaboración activa y asistencia mutua en materias de interés común, especialmente en las áreas económicas, sociales, culturales, técnicas, administrativas y científicas;
- Brindar asistencia mutua en capacitaciones y brindando las instalaciones de investigación en los ámbitos educativos, profesional, técnico y administrativo;
- Colaborar de manera efectiva la utilización de la agricultura y sus industrias, la expansión del comercio, incluido el estudio de los problemas del comercio internacional de *commodities*, el desarrollo del transporte y las comunicaciones e incrementar los estándares de vida de la población;
- Promover estudios del Sureste de Asia;
- Mantener una cercana y beneficiosa cooperación con Organizaciones Internacionales y Regionales, con objetivos y propósitos similares, y explorar los mecanismos para una cooperación más cercana entre sus miembros (Declaración de Bagkok, 1967).

Desde el inicio, el objetivo principal de la Organización fue mantener la paz y estabilidad entre sus estados miembros. Este objetivo permitió “concentrar las actividades de la Organización en la promoción de la modernización y del crecimiento económico rápido y sostenible” (Maidan Flores y Abad, 1997). Dentro de los acuerdos establecidos, es importante destacar que uno de los objetivos principales de Asean fue la promoción de la modernización mediante una mayor estructura de la producción. Adicionalmente, cabe recalcar que dada la flexibilidad propuesta en la Declaración de Bangkok, Singapur solicitó su integración unos meses antes de sus negociaciones, la cual fue aceptada con éxito por parte de los ex estados miembro de ASA y que determinaría el futuro comercial del país. En adición y en concordancia con los resultados fallidos de las Organizaciones previas, la cooperación de Asean tenía y aun continua teniendo objetivos en esferas no relacionadas a asuntos militares (Khoman 1992).

Es importante mencionar la operatividad de Asean y la institucionalidad por lo general son descritas como simples o informales. De hecho, la Secretaría de Asean –instaurada

recientemente en 1976- es pequeña, con bajos recursos y con un bajo poder para la toma de decisiones (Beeson 2009, 20). Esta lógica institucional por lo general es descrita bajo el paraguas de “informalidad, flexibilidad, consenso y no confrontación” (Acharya y Johnson 2011), o a su vez conocida como “*Asean Way*”. Es decir, a razón que la organización fue creada como una necesidad de resolver inicialmente las tensiones entre Indonesia y Malasia y formarse como un grupo unido frente a los países fuera del bloque, mucha de la cooperación fue situada bajo reglas de comercio comunes y fundamentalmente de la prohibición del uso de la fuerza para resolver disputas intrarregionales.

Esta informalidad se tradujo en no contar entre sus objetivos y su Tratado, con la necesidad de establecer un tratado comercial entre sus miembros y el no establecer un mecanismo de solución de controversias. Recientemente para 1992 se establecería un acuerdo comercial y la reducción de tarifas de productos no agrícolas entre los miembros de Asean, y a su vez en 2004 se crearía un mecanismo de solución de controversias entre sus miembros. Este mecanismo contaría con autonomía jurídica para realizar decisiones sobre los paneles en materia comercial, para lo cual su implementación y cumplimiento estaría a cargo del Grupo de *Senior Economic Officials (SEOM)*, representado por cada estado miembro.

Una vez instaurada la Organización, los miembros “selectivamente adoptaron las políticas de regulación de mercado de la Unión Europea” (Pente 2013). Es decir, dada la interdependencia económica y la tensión territorial previa, durante los primeros años no existió el interés por establecer una Organización formal con una institucionalidad vinculante (Beeson 2009, 19). Por tanto, la Organización de carácter informal era beneficiosa para los estados miembros, dada la importancia del comercio. A diferencia de Mercosur, entre los Estados de Asean no existió un mercado principal, sin embargo por ejemplo para Malasia, la incorporación de Singapur era beneficiosa, en vista que el país representaba para 1966 el 33% de su comercio, con un 23% de sus exportaciones y el 10% de sus importaciones respectivamente. De igual manera, para Singapur el integrarse al tratado le permitía generar una mayor estabilidad política posterior a su reciente independencia y permitía garantizar la posibilidad de incrementar el comercio con Malasia e Indonesia, esto se vio la posibilidad de incrementar su mercado con socios como Japón, que representaba para Singapur el 11% de sus importaciones y el 6% de sus exportaciones (OEC 2018).

A diferencia de Mercosur, los miembros de Asean –como bloque- establecieron una necesidad de firmar acuerdos de cooperación con socios ‘extra-regionales’. Por ejemplo, para 1977 el bloque avanzó diálogos de cooperación con Japón, Australia y Nueva Zelanda. Estos

diálogos se establecieron en la promoción del comercio, la atracción de capital, tecnología y el desarrollo de asistencia recíproca. Sin embargo, los tratados comerciales con estos miembros no se darían hasta diciembre de 1997, con la firma del Tratado Asean+3 y Asean+6 en 2009.

En términos institucionales, Asean ha cooptado la atención por sus procedimientos y prácticas basadas en las consultas (*mufakat*) y consenso (*musyawarah*) (Beeson 2009,21). A diferencia de la comprensión occidental de la Integración Regional, para Asean la política informal y las conexiones de la diplomacia tipo *Track 2* son prioritarias en la toma de decisiones. Sin embargo, al igual que Mercosur, la institucionalidad prevista y los mecanismos de toma de decisiones sufren de una limitada rendición de cuentas y a su vez, tiene una importante concentración de los líderes políticos y empresariales.

Al igual que la sección dedicada al Mercosur, en este apartado se analiza la oferta y demanda de integración. Retomando lo propuesto, se estableció que a fin de que la integración sea exitosa, la potencial ganancia del intercambio comercial dentro de una región debe ser significativa y que exista la voluntad política para estar dispuestos y capaces de acomodar las demandas ante las Organizaciones Regionales. De acuerdo a este supuesto, a continuación se desarrolla un juego de coordinación a fin de explicar la relación entre la oferta y la demanda de la integración de Asean.

Para 1966, los estados tenían los siguientes objetivos: incrementar el rendimiento económico y fundamentalmente consolidar la paz y seguridad del territorio. Para la instrumentalización de estos objetivos, los políticos durante la fundación de Asean se preocuparon en establecer un mecanismo de cooperación que permita fomentar la confianza mediante la complementariedad económica. Para este fin, se buscó incrementar la IED y a su vez, crear una Organización que permita establecer una unión y solidez democrática hacia el exterior.

Recordando lo establecido en el Capítulo II, las OR son el medio u herramienta para canalizar la cooperación y la distribución de intereses entre los miembros, al igual permiten canalizar los beneficios para los estados y finalmente estas permiten una reducción de costos de transacciones.

Para este juego de coordinación, los estados (a) y (b) respectivamente tienen dos opciones, establecer una organización supranacional o una organización intergubernamental. A su vez, los estados optarán por incrementar la cooperación económica con sus miembros y fundamentalmente con terceros, u optarán por un modelo alternativo para la atracción de

nuevos mercados e IED. Para este resultado, los estados optarán por estrategias que permitan consolidar la paz, para lo cual las decisiones dependerán de la voluntad de otro Estado para este objetivo. Esto quiere decir que los Estados, previa a la creación de Asean, tomarían sus decisiones partiendo de la voluntad de los otros estados para construir una confianza mutua. A diferencia del caso de Mercosur, para Asean el rol del *paymaster* resulta indiferente para la decisión. Para este juego específico, los *payoffs* de este juego de coordinación se presentan de la siguiente manera: 4= la estrategia con mayores resultados; y 0=la estrategia con peores resultados.

**Tabla 2.3: Juego de Coordinación para la creación de Asean**

<i>Asean</i>		Estado A	
		Establecer la cooperación económica con Asean y terceros (Garantizar Paz)	No establecer la cooperación económica en Asean y terceros (Paz improbable)
Estado B	Organización Supranacional	2,2	0,0
	Organización Intergubernamental	4,3	1,1

**Fuente:** Dixit, Skeathm Reiley (2015)

Este juego simple de coordinación permite esclarecer la estrategia utilizada por los estados para la institucionalización y puesta en marcha de Asean. Para este juego, es importante aclarar que las acciones de un estado dependerán de las acciones de los otros estados. Es decir, el peor escenario para los estados era no establecer una cooperación económica, no consolidar la paz y a su vez, crear una organización supranacional. Esto se traduciría en el corto plazo en una postura débil al interno y al nivel internacional y fundamentalmente para la opinión pública, el Estado no estaría en la capacidad de generar mecanismos apropiados de negociación. El segundo escenario propuesto es no establecer una cooperación económica con Asean y terceros países, no lograr garantizar la paz y crear una organización gubernamental. Esto permitiría que los estados se reúnan periódicamente para tratar una serie de temáticas, sin embargo no permitiría a corto plazo, cumplir con los objetivos propuestos.

El tercer y cuarto escenario compondrían las dos estrategias más viables, tanto para el Estado A como para el Estado B. Es decir, al crear una organización supranacional que tenga por objetivo incrementar el comercio entre sus miembros y terceros, el escenario es viable para los objetivos propuestos. Sin embargo y dada las circunstancias de 1966, los estados optarían

por una estrategia que permita cumplir con sus objetivos nacionales y a su vez, permita la generación de una Organización con una institucionalidad flexible que sea aceptada por todos los miembros. Es decir, esta estrategia garantizaría no plantear un escenario ‘a la suerte’ para la aceptación de otros estados de formar parte de Asean.

Una vez establecidos los entornos económicos y a breve rasgo las condiciones por las cuales los líderes de los estados tomaron la decisión de crear organizaciones intergubernamentales, se puede argumentar que tanto Asean y Mercosur son organizaciones, que por decisión de los estados en un momento determinado, pueden ser descritos con una institucionalidad débil, que por su estructura y como será descrito en el siguiente capítulo y en concordancia con el Capítulo I, dificulta la participación de actores privados, en este caso los grupos de interés. Las primeras explicaciones de las organizaciones regionales desde una perspectiva comparada, nos permite asumir que estos espacios no permiten las decisiones autónomas y difícilmente permiten la creación de nuevos grupos de interés.

A diferencia del Mercosur, durante la creación de Asean varios factores estuvieron presentes en el momento de su institucionalización. El primero de ellos está asociado –a pesar de ser estados con instituciones políticas relativamente nuevas- de un entorno económico y una inversión extranjera mucho más favorable que en el cono sur. Adicionalmente, para el caso de Asean la IED y a su vez el tipo de mercado no permitió que surja un líder estatal que determine el modelo institucional de las organizaciones. De hecho, se podría aclarar que previa la fundación de Asean, la región del Sureste de Asia no estaba totalmente definida en sus fronteras.

Este capítulo permite entender que la IED, fueron determinantes en los países para fomentar una política económica aperturista. De igual manera, es posible identificar que para el caso de Asean, la formalización de tratados comerciales entre sus miembros no era una estrategia a ser adoptada por sus estados. A diferencia de Mercosur, Asean optó por negociar acuerdos con mercados y estados fuera de la región con una fuerte capacidad de IED. Este es el caso de la priorización de una estrategia negociadora con Japón, que contaba para esa década con una importante participación empresarial en las economías del Sureste de Asia. De igual manera, se pudo identificar que la diversificación del comercio, para el caso de Asean, permitió una estrategia de mayor apertura en comparación al Mercosur.

Por lo tanto, una organización regional con una institucionalidad capaz de generar condiciones óptimas para mayor atracción de IED no es aplicable para el caso de Asean. Sin



embargo, sus resultados demuestran que la integración de la producción depende de otros factores –como la participación de grupos de interés- y las políticas de apertura fomentadas desde los estados, que serán descritos en el siguiente capítulo. De igual forma, la inversión estatal en la infraestructura y la educación permitieron generar un progreso técnico en Singapur y Malasia, mientras que en Mercosur esta situación, a pesar de los esfuerzos generados desde los estados mediante la inversión pública, no llevo a los resultados esperados en cuanto se refiere a integración de la producción de bienes intensivos.

El tipo de organización y el grado de formalización y organización (Rigirozzi y Tussie 2018) por lo tanto, no son una determinante para el éxito de la integración productiva. Si bien la presencia de un líder indiscutido es relevante (Mattli 1999), la diferencia entre el caso de Mercosur y Asean no permiten concluir que el liderazgo de un estado es determinante para una mayor o menor integración de la producción. Si bien el rol de un estado que tenga las herramientas necesarias para generar mecanismos de presión a otros estados es fundamental, esta variable no determina una relación entre una mayor asociación entre empresas, una mayor IED y una mayor participación de actores privados en la generación de políticas a nivel regional. A diferencia de Mercosur, el caso de Asean es de especial atención a razón de las preferencias estatales al momento de definir el alcance y objetivos de la institucionalidad de la Asociación, la cual buscaba ‘construir la paz mediante lazos económicos’.

Por ende, se puede establecer para ambos casos una causalidad entre la generación de acuerdos regionales y la confianza mutua, en el cual las organizaciones se presentan como los medios idóneos –independientemente de su grado de institucionalización- para canalizar la cooperación y distribuir los intereses entre los miembros.

En este sentido, el éxito de Asean en comparación a Mercosur recae en las políticas domésticas de los estados para fomentar un entorno favorable para la inversión, especialmente de Estados Unidos y Japón. En otras palabras, se pudo establecer que el entorno político interno y externo, así como el entorno económico durante la creación de las Organizaciones son determinantes tanto en la oferta como en la demanda de la integración. En resumen, el tipo de institucionalidad elegida por los estados depende enteramente del entorno económico actual, sin embargo para estos casos y en especial de Mercosur, el entorno económico actual no determinó una estrategia institucional de tipo supranacional. Sin embargo, el entorno económico de Mercosur determinó la creación de una Organización que tenga por objetivo un mercado común y la liberación del comercio, bajo un paraguas institucional comandado por los estados.

### **Capítulo 3**

#### **Los grupos de interés en la Integración Productiva desde una perspectiva comparada**

La integración regional de la producción como se ha establecido a lo largo de la investigación, es una herramienta fundamental para la atracción de inversión, nuevas tecnologías y una mayor relación entre socios comerciales de la región. Es decir, los negocios resultados de los grupos de interés tienen un impacto dinámico en la economía regional a través de las estrategias que estos persigan en una región específica.

La inversión a nivel regional como se planteó en el capítulo anterior, es el motor para el establecimiento de la integración de la producción. Las motivaciones para invertir se llevan a cabo mediante una lógica de producir lo más cerca posible de los consumidores y clientes a fin de aproximarse a nuevos mercados y reducir los costos de transporte, también conocido como inversión horizontal. Por otro lado, la integración de la producción permite generar nuevos patrones de inversión establecidas por una división geográfica de las funciones de la producción. Esta inversión permite –generalmente facilitado por una Organización- dividir la inyección de capital de acuerdo a las bondades de cada Estado.

Por ejemplo, dada la facilidad de movilidad, ciertas actividades como la investigación y desarrollo (I+D) se realizan en el país de origen, mientras que otras como el ensamblaje y producción se realizan en otros, buscando generar una mayor eficiencia; es decir, reducir los costos de producción de bienes y servicios, fundamentalmente por mano de obra barata, bondades geográficas y aproximación a grandes mercados. Este tipo de inversión que promueve la integración de la producción y potenciales cadenas de valor se conoce como inversión extranjera directa vertical (BID 2014).

Estas dos grandes ramas permiten identificar las motivaciones y acciones de los grupos de interés para la inversión y a su vez, los Estados en respuesta a estas acciones pueden generar políticas a fin de promover las iniciativas de inversión. Estas acciones buscan establecerse como plataforma de exportaciones, una reducción de las barreras arancelarias y la inversión tecnológica de la población. Cabe indicar que en la práctica, la IED es una mezcla entre horizontal y vertical, a razón de las características del mercado y la facilidad de las empresas por generar mecanismos de negociación con varios estados o con una Organización Regional.

La importancia de la IED permite comprender, los índices de productividad y la capacidad de las empresas por acoplarse a la demanda del mercado, además construyen la facilidad o

dificultad de los estados –en especial aquellos en desarrollo- por acoplar sus intereses políticos y promover acuerdos para la transferencia de capital y tecnología. En el caso de ambas organizaciones regionales, los grupos de interés fueron prioritarios en la consolidación de una organización que permita establecer acuerdos conjuntos en materia de integración productiva.

Por ejemplo, para el caso de Mercosur, la relación *de facto* entre Argentina y Brasil iniciada con protocolos de cooperación sectoriales, permitieron el establecimiento de integrar la producción en el campo de la energía, el sector industrial automotriz, petrolero y químico. De igual manera, en el sureste de Asia, las empresas generaron una serie de iniciativas conjuntas *de facto* apoyadas por los países en el sector informático, automotriz, químico y petrolero desde la década de los treinta.

El siguiente capítulo tiene por objetivo identificar los intereses que motivaron a los grupos de interés de la producción del sector químico para fortalecer o a su vez limitar la creación de estrategias estatales de integración productiva en Asean y Mercosur. Para este fin, se iniciará con una breve caracterización de los grupos de interés en el cono sur y el sureste de Asia, y a su vez se identificarán sus principales problemas y ventajas en la promoción de sus intereses en la producción. En segundo lugar, se presentará el diseño institucional de ambas organizaciones referentes a la integración productiva y un caso exitoso para ambas organizaciones en el sector petroquímico, a fin de comprender las motivaciones para fortalecer o limitar políticas de integración productiva tanto en Asean como en Mercosur.

El sector químico tiene especial relevancia a razón de la alta IED presentada en estos sectores y fundamentalmente, debido al importante *stock* de recursos naturales, este tipo de industrias han mostrado especial atención de los gobiernos y de las Organizaciones para encontrar mecanismos ideales de cooperación.

## **1. Los grupos de interés en la integración productiva**

### **1.1. Mercosur**

Previa la creación de Mercosur y posterior a la crisis de los ochenta, los Jefes de Estado vieron la necesidad de establecer políticas a favor del mercado fundamentados en una alta participación del sector privado. La flexibilización de los aranceles y la apertura a la IED fue una prioridad política para los gobiernos del cono sur durante finales de los ochenta. Uno de los sectores más emblemáticos se relacionó al aprovechamiento de los acuerdos de cooperación en materia económica para flexibilizar el comercio entre Argentina y Brasil en el

sector automotriz y el sector agrícola. A principio de los noventa y dado el entorno favorable a la inversión, empresas automotrices como Ford y Volkswagen reorganizaron su producción a fin de generar una producción eficiente de vehículos. De hecho, es interesante recalcar el caso de ambas automotrices, las cuales fusionaron sus fábricas en una sola corporación, conocida como “Autolandia” (Manzetti 1994).

Este caso inicial nos permite visibilizar el rol de las empresas transnacionales en la creación y facilitación de acuerdos comerciales intrarregionales. Sin embargo, el rol de los grupos de interés durante el inicio de las negociaciones de la Organización marcó sus reglas de juego a partir de sus intereses iniciales. Dado el potencial incremento del comercio y la inversión del exterior, el debate sobre el *lobby* de los grupos de interés planteó dos argumentos divergentes para la promoción de sus intereses. De acuerdo a Mattli, (1999) la potencial ganancia resultado de estas iniciativas generó un poderoso *lobby* dentro del sector privado para generar mayores herramientas para una integración de la producción más profunda, fundamentalmente con Brasil.

Mediante una serie de entrevistas con varios líderes empresariales de Argentina, Paraguay y Uruguay, Ghillon (2003) sostiene que el 62,6% de las 600 entrevistas realizadas apuntaban a la época a Brasil como el socio comercial más importante de la región, en comparación al 4.7% enfocado a Estados Unidos. Esto llevaría a pensar que inicialmente, tanto las cámaras de comercio como las uniones industriales optaron por una estrategia favorable para la integración productiva en el Mercosur. Sin embargo, tanto las apreciaciones de Mattli (1999) y Ghillon (2003) establecen que dichos intereses están constituidos posterior a la creación de la organización, lo cual no permite establecer un análisis inicial que permita conocer las preferencias de la integración productiva durante el nacimiento de Mercosur. Otros autores como Bouzas y Pagnotta (2003) indican que debido a la alta fragmentación y la falta de liderazgo en los grupos de interés, la organización no logró generar mecanismos ideales de cooperación formal entre el sector público y privado de políticas a nivel industrial. En esta línea, Schelhase (2008) argumenta que, durante la creación del Mercosur los grupos de interés tenían “poco o ningún interés en consolidar un proyecto netamente gubernamental” (Schelhase 2008, 50).

Para inicios de los noventa y a pesar de la importancia de los resultados presentados por Ghillon (2003), los flujos comerciales nos permiten divisar que el interés inicial de las empresas se focalizó en los grandes mercados de exportación y no necesariamente a la complementariedad comercial de las empresas entre países vecinos. Bajo este supuesto, se

puede argumentar que Estados Unidos, al representar más del 70% del destino de las exportaciones de los países del cono sur, los intereses de los grupos de interés, en especial de la Cámara Argentina de Comercio (CAC) y la Unión Industrial Argentina, así como la Confederación Nacional de Industrias (CNI) de Brasil no priorizaron sus intereses productivos y comerciales hacia la región.

En relación al primer elemento, la debilidad institucional de la principal asociación industrial de Argentina, la Unión Industrial Argentina (UIA), en comparación con la fuerza de ciertos grupos o empresas dificultaba la articulación de los diversos intereses y la representación de las empresas o sectores más débiles ante intereses heterogéneos. De hecho, varias empresas abandonaron la UIA dada su ‘posición proteccionista’ en varios asuntos relacionados con el comercio. De igual manera, cabe recalcar que dado el giro político hacia políticas aperturistas y conflictividades de grupos como el Consejo Empresarial Argentino, las acciones de estos grupos –dejando de lado a la UIA- se fomentaron en apoyar las reformas liberales en Argentina, que serían posteriormente apoyadas y reforzadas en el año 1991 y 1992, durante la presidencia de Menem. Un segundo argumento gira en torno a la reducción del número de pequeñas y medianas empresas (Pymes) y el aumento de grandes empresas, el cual significó “el abandono de métodos tradicionales de cooperación entre dirigentes y empresarios en Argentina” (Gil 2008, 83). Cabe destacar que, internamente los grupos de interés argentinos a inicios de los años noventa “se dedicaron al *lobbying* principalmente al nivel ejecutivo, y no focalizaron sus fondos y recursos a proyectos de investigación y la generación de información relevante para sus miembros (Schelhase 2008, 51).

De igual manera, Bouzas y Avogadro (2002) coinciden que uno de los problemas fundamentales de los grupos de interés durante la creación de Mercosur se focalizó en la “falta de presupuesto para realizar estudios y emplear equipos de expertos es el problema mayor de las organizaciones empresariales, con la excepción de la Sociedad Rural Argentina (SRA) y la Cámara de Exportadores de la República Argentina” (Bouzas y Avogadro 2002, 6). Por tanto, se puede argumentar que para el caso argentino, la participación de los grupos de interés fue deficiente o muy modesta en la formulación de políticas industriales o procesos iniciales de integración productiva en Mercosur. Como menciona Gil (2009), para el caso argentino,

la estrategia gubernamental aprovechó esta debilidad para avanzar en su objetivo -que era la consolidación de las reformas y, en lo que aquí concierne, el inicio veloz de la integración regional. La estrategia consistió así, en evitar la formación de una

coalición fuerte que se opusiera a la apertura (Gil 2009, 85).

A diferencia de la UIA, la CNI no fue el único grupo que lograba establecer presión doméstica para la promoción de políticas a favor de la industria. A diferencia del caso argentino, hasta principio de los noventa el panorama industrial estaba manejado por tres grandes actores: el gobierno, las Empresas Transnacionales –especialmente la industria automotriz- y las industrias locales. De este último, es rescatable el papel de la Federación de Industrias de Sao Paulo, quienes “a partir de inicios de los noventa, era considerada la federación industrial más influyente de Brasil. Era considerado incluso más fuerte que el CNI, a pesar de ser parte de la Confederación” (Schelhase 2008, 60).

Para el caso brasilero, cabe destacar que la CNI tuvo un involucramiento mucho mayor en las negociaciones de Mercosur que la UIA de Argentina (Schelhase 2008, 57), sin embargo, es destacable en ambos casos que los grupos de interés desarrollaron un mayor interés en Mercosur a partir de 1991. Como se planteó en anterioridad, esto se da a partir del incremento de la IED y del incremento del comercio intrarregional durante el primer año de creación de la Organización. Al igual que el caso argentino, las exportaciones e importaciones priorizaban al mercado estadounidense como el principal actor dentro de la promoción de políticas comerciales de los grupos. A pesar de la importancia de los dos grandes mercados, tanto para Paraguay como Uruguay la necesidad de plantear un acuerdo comercial entre sus vecinos resultó fundamental para la disminución de barreras arancelarias de los productos, algo que para el sector exportador de Brasil y la CNI no sería un interés primordial hasta finales de 1992.

A diferencia de la UIA y la CAC, las cámaras brasileras industriales promovieron sus esfuerzos en la recopilación de información –tanto de otros países como del gobierno brasilero-sobre negociaciones comerciales y fundamentalmente de generar propuestas de políticas industriales dentro del proceso de Mercosur. Sin lugar a dudas, este liderazgo permitió que durante 1993 hasta 1995, el CNI promoviera la consolidación de cámaras industriales de los países miembro, es decir el CNI de Brasil, la Unión Industrial Argentina (UIA), la Unión Industrial de Paraguay (UIP) y la Cámara de Industrias de Uruguay (CIU), los cuales establecerían el Consejo Industrial del Mercosur (CIM) como mecanismo de consolidación de políticas de competitividad industrial en el Mercosur y una participación más activa dentro de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi). Como menciona Schelhase (2008), hasta 1996 el CIM “resultó ser sorprendentemente efectivo en la

negociación de posiciones comunes para el sector industrial a nivel Mercosur y de respuesta efectiva al proceso de desarrollo de negociaciones comerciales.

Otras versiones como las de Schneider (2004), plantean que la participación de grupos de interés en la formulación de políticas es relativamente débil y a su vez, estas representan escasamente al sector industrial tomando en consideración la economía y el poder de negociación en materia de comercio (Schneider 2004, 39). Si bien en ambos casos el *lobby* fue difuso e informal, cabe recalcar que a diferencia de Argentina, el CNI obtuvo un financiamiento constante –a razón de las políticas empresariales promovidas por Vargas en la década de los cuarenta- y un alto grado de profesionalización, materializado en apoyo técnico en asuntos comerciales y a su vez, esta profesionalización permitió el apoyo al gobierno en foros económicos regionales, que serían materializados en el CIM, en la solicitud de reconocimiento de la Organización al GATT y la promoción de diálogos con la Comunidad Europea.

## **1.2. Asean**

El siguiente apartado pretende discutir el rol de los grupos de interés a partir de la vinculación económica e industrial de Japón en la activación económica de Asean. Aquí se describen los grupos de interés de Japón, de Singapur y una breve articulación en la creación de Asean y la promoción de políticas industriales en los setenta.

Los grupos de interés del sureste asiático no pueden ser comprendidos sin abarcar el rol de los grupos de interés de las industrias japonesas en la consolidación del modelo económico de las economías del sureste asiático. La relación entre el modelo empresarial *Keiretsu* establecido a finales del siglo XIX tiene una importante relación en el desarrollo industrial del sureste asiático por varias razones. El primero está relacionado a la emergencia del capitalismo japonés post guerra, establecido inicialmente por una disposición imperial a los clanes influyentes japoneses que confirmarían un modelo empresarial horizontal, coordinado por un grupo inversor fuerte o *Zaibatsu* que coordinaría a un grupo de empresas no pertenecientes al mismo grupo. El segundo está relacionado al reparto equitativo de los negocios con un importante impulso estatal con el objetivo de industrializar la economía japonesa a principios de siglo XX, que sería posteriormente consolidado durante el ‘milagro japonés’ iniciado en la década de los sesenta.

Finalmente, esta vinculación iniciada desde los grupos *Keiretsu*, serían claves como motores de crecimiento nacional y posterior desconcentración industrial a países del sureste asiático.

Autores como Caves y Uekusa (1976) agregaron que durante los sesenta, dichas firmas serían una de las fuerzas conspicuas en la rápida transformación y desarrollo industrial de Japón (Caves y Uekusa en Ozkan n/a, 39). En otras palabras, el modelo organizacional industrial *Keiretsu* y la relación cercana de estos grupos con el gobierno japonés, permitió generar una ventaja estratégica de competencia de estas formas con empresas multinacionales en mercados internacionales.

Adicionalmente, las firmas de tipo *Zaibatsu* impulsadas durante los años treinta buscaron generar mayor eficiencia en su producción mediante la subcontratación a firmas más pequeñas. Este procedimiento inicial propondría un modelo hacia las modernas ‘cadenas de valor’, en el cual la producción –principalmente en los procesos de ensamblaje- estaría dividido para diferentes firmas. Como indica Cowling y Tomlinson (2000), este sistema de producción se volvió sumamente popular en sectores como el automotriz, electrónica e industrias petroquímicas, que en cuyo caso se potenciarían en las economías del sureste asiático.

Durante la expansión del milagro japonés (1960-1980) el modelo de industrialización establecido como el *the flying geese model* y con una importante participación de los grupos *Keiretsu* permitió el crecimiento de las industrias electrónicas, petroquímicas y automotrices hacia mercados con una gran concentración de capacidad tecnológica y fundamentalmente en aquellos lugares con capital intensivo. Durante este periodo, países del Sureste asiático fomentaron el crecimiento de los sectores industriales de la región inicialmente con una fuerte inversión extranjera directa y una flexibilización por parte de los gobiernos para atraer nuevas industrias japonesas. Sobre este particular, Mitsuhiro (1994) argumenta que durante estas décadas, las economías del (Sur) Este de Asia reemplazaron las prefecturas rurales de Japón como sitios de producción en masa y con bajo costo para las grandes empresas que anteriormente tenían sede en Tokio.

Dada la importancia de la división del trabajo, Aoki (1995) plantea que la participación japonesa permitió una ‘integración de facto’ unificada por la formación de redes de producción *Keiretsu*, que fomentaron posteriormente los canales necesarios para incrementar el comercio de bienes y servicios entre las economías del sureste asiático y Japón. En otras palabras, durante los años sesenta, la integración de la producción del sureste asiático establecería una *Keiretsu*alización (Peng, Lee y Tan 2001) de las industrias del sureste asiático, que generaría un importante impacto en la consolidación de los grupos de interés en las economías.



A diferencia de Mercosur, en los países del Sureste asiático, los grupos de interés plasmaron sus objetivos en la creación de una serie de políticas de fomento productivo. Por ejemplo, durante los sesentas en Singapur, grupos como la Asociación de Manufactureros de Singapur (AMS), establecido durante el gobierno colonial británico fomentó la creación de asociaciones con el objetivo de organizar la representación de productores locales en Singapur. Debido a la consolidación del grupo en los años cuarenta y cincuenta, la AMS presionó al gobierno colonial por mayor protección a la industria manufacturera de Singapur frente a otros mercados asiáticos. Esta organización durante el periodo de independencia, promovió la producción industrial a nivel internacional, promovió políticas y acompañó al gobierno en misiones comerciales (*The Strait Times*, 1976).

Un segundo punto fundamental dentro de la comprensión de las motivaciones y estrategias de las empresas japonesas y del sureste asiático, está relacionado al cercano vínculo entre los grupos de interés y los nexos familiares. De acuerdo a Carney (2012, 113), dado que grupos empresariales son mayormente familiares, los grupos de interés del Sureste asiático dependen de la autofinanciación y tienen menos acceso –a excepción de aquellos dedicados a la industria química y pétreo- al capital blando de los gobiernos. Esto permite “coordinar sus actividades internacionales a través de redes interpersonales por acuerdos contractuales” (Carney 2012, 113).

La importancia de Singapur en la integración de la producción surge por el interés de varias Empresas transnacionales por establecer al país como una plataforma de crecimiento para Asean (Brennan 2015, 201). La creación de grupos de interés en Singapur nos permite entender un cambio estratégico de internacionalización de las industrias hacia una lógica regional con una proyección de desarrollo industrial compartido por dos razones fundamentales. La primera a razón de la creciente articulación de las empresas apoyadas, como se explicó en anterioridad, por la colonia Británica y consolidado luego de los sesentas como un país de plataforma orientada a la exportación de mano de obra intensiva focalizada a la manufactura. La segunda razón está vinculada a la importante participación histórica de empresas transnacionales como Shell y Mobil, que data desde 1890. Este desarrollo de industrias pesadas permitió una mayor inversión y motivación de nuevas empresas por consolidar desde Singapur, una integración hacia otros sectores, que serían fomentadas a finales de los ochenta con importante apoyo estatal.

Un interesante caso de la consolidación de grupos de interés en Singapur y con una posterior participación activa en Asean sería la creación del Consejo Industrial Químico de Singapur

(CIQS), resultado dentro de la AMS con 17 empresas manufactureras con el objetivo de representar al sector privado de Singapur ante el gobierno (SCIC, 2018). Este grupo tiene como misión particular “la promoción del crecimiento de los *clusters* químicos en Singapur”, así como “representar a la industria química de Singapur doméstica, regional e internacionalmente” (Reporte SCIC 2009, 1). De este segundo punto por ejemplo, es destacable la participación del grupo en la Cumbre de Bali en 1976, que potenció la creación de proyectos industriales y posteriormente el Consejo de Industrias Químicas de Asean.

Para el caso de Indonesia, la creación de los grupos de interés surge de las políticas de industrialización y liberalización de inversión, capital y banca, promovidas por el gobierno ‘*Soeharto*’ durante los sesentas. La estrategia de industrialización de Indonesia se planteó en la sustitución de importaciones de productos con mano de obra intensiva y posteriormente en los ochenta mediante el desarrollo de industrias automotores, buscando incluirse a la integración del mercado automotriz liderada por Japón. Parte de la sustitución de importaciones se destaca la creación del grupo de interés más importante de Indonesia, el Grupo ‘*Salim*’. Este grupo inició su expansión a finales de los setentas y para inicios de los años ochenta, se consolidó como el grupo empresarial más importante de Indonesia (Sato 1993: 408).

A diferencia de otros grupos, ‘*Salim*’ tomó ventaja de las políticas de sustitución de importaciones, especialmente en los sectores primarios que tenían un importante apoyo gubernamental. A partir de esta iniciativa para la producción y posterior exportación de clavos de olor, para la década de los setenta el grupo se expandió a la producción de cemento y la industria automotriz. Las políticas estatales también tendrían un importante impulso en el desarrollo de la industria petroquímica, que no tendría un desarrollo trascendental en la economía indonesia a principios de los noventa. Varias empresas como PT Tri Polyta, Chandra Asri iniciarían sus operaciones a mediados y finales de los ochenta respectivamente, que formarían la Tbk Chandra Asri Petroquímicos en 2011. Estas industrias recientemente tienen una importante relación con mercados del sureste asiático y se consolidan como un importante atractivo de fertilizantes y polímeros para la Unión Europea.

Sin embargo, a diferencia de Singapur estos grupos surgen –con perspectiva regional- en la creación del Tratado de libre Comercio de Asia- y previo a la crisis de 1997. Varios de los avances y la inversión extranjera directa se registra en periodos de mayor profundidad de acuerdos de Asean. Es decir, previo a los ochenta estos grupos no registran antecedentes que permitan evaluar la articulación con otros grupos de Asean en la promoción de políticas de

integración de la producción en el sector. En todo caso, esto no destaca el interés actual de estas organizaciones por facilitar los negocios del sector petroquímico, para lo cual han mostrado especial interés en la participación de reuniones de Asean.

Los casos de Singapur e Indonesia permiten establecer dos características primordiales. La primera de ellas es la relación directa con el gobierno de turno y fundamentalmente un diálogo continuo para la promoción de sus intereses a nivel regional y la promoción de la exportación. Segundo, para el caso específico de Singapur, las industrias petroquímicas se consolidaron como una plataforma organizada hacia el exterior, con fondos específicos destinados a generar canales de diálogo y fundamentalmente con la creación de información y documentos mediante seminarios, sesiones conjuntas y talleres de trabajo que permitan generar documentación para los gobiernos. Para el caso de Indonesia, el desarrollo de este sector ocurre de forma tardía en comparación de Singapur.

## **2. La integración productiva en el sector Químico:**

### **2.1. Mercosur**

La integración de la producción como se abordó anteriormente data de procesos de cooperación entre Argentina y Brasil previos a la fundación de Mercosur en 1991. Con la creación del Mercosur, el proceso mismo apuntaba a consolidar a los mercados del cono sur como economías industrializadas con alta complementariedad industrial y comercial en varios sectores de la economía. Cabe recalcar que de este mecanismo, se establecen 11 *joint ventures* que serían posteriormente recogidas en el Mercosur, principalmente en el sector automotriz, petroquímico y sectores como el de madera y muebles.

Bajo este umbral y con los antecedentes previos del Programa de Integración y Cooperación Económica Pice, recientemente en 1995 Mercosur logra institucionalizar el Consejo Industrial del Mercosur, a fin de integrar las asociaciones industriales de los cuatro países miembro, así como un Foro Consultivo Económico y Social<sup>10</sup> con una participación empresarial permanente. De acuerdo a Bouzas y Soltz (2005), estos órganos creados tuvieron un impacto modesto en la participación de privados, ya que el rol central de los gobiernos en la formulación de políticas regionales no dejó mucho espacio para el sector privado (Bouzas y Soltz 2005, 14).

---

<sup>10</sup> De acuerdo a Schelhase (2008), el CIM promovió la institucionalización de dicho Foro y la participación de grupos de interés, mediante el liderazgo de Brasil.

Posterior a la implementación de dicho Consejo y dado el giro a una ‘agenda social del Mercosur’, la Organización no logró implementar un programa específico con objetivos determinados para la integración de la producción. Si bien la promoción de la integración de la producción se consolidó como uno de los ejes centrales de trabajo en la creación de Mercosur, recientemente en la XXXV Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común en julio de 2008 –es decir 17 años más tarde de la fundación de Mercosur- se crea un Grupo Específico de Integración Productiva como un mecanismo específico que coordina y ejecuta el Programa de Integración Productiva del Mercosur (PIP)<sup>11</sup>. Por vez primera, mediante la Decisión CMC/DEC N°12/08 se detalla el PIP y a su vez, impulsa como uno de los principales temas en la agenda de planeamiento estratégico tanto nacional como regional. Esta institucionalización permite establecerse como una plataforma de trabajo para discutir los avances, “así como lograr una aproximación más coherente de las estructuras productivas” (GIP 2010).

Adicionalmente, el Grupo se planteó como un mecanismo que permite robustecer el tejido industrial de las Pymes y Mipymes mediante una mayor asociación y cooperación industrial. Si bien dentro del Grupo la participación de los actores privados es difusa, el PIP establece invitar a representantes del sector privado, sin embargo esta participación se constituye dentro de las iniciativas existentes. Es decir, los actores privados como los grupos de interés no pueden generar nuevas iniciativas fuera de los objetivos establecidos por los estados, sin embargo el estado de acuerdo al Programa, evalúa la posibilidad de integración productiva con el sector privado. En este sentido, los estados definieron sete líneas de acción sobre los siguientes ejes:

**Tabla 3.4: Líneas de acción del Programa de Integración Productiva**

1	Cooperación entre los organismos vinculados al desarrollo empresarial y productivo
2	Complementación en investigación y desarrollo, y la transferencia de tecnología
3	Formación de recursos humanos
4	Articulación con otras instancias del Mercosur
5	Generación de información y su procesamiento
6	Articulación de medidas de facilitación del comercio
7	Financiamiento y cooperación

**Fuente:** Mercosur (2018)

<sup>11</sup> El Programa de Integración Productiva busca “contribuir a fortalecer la complementariedad productiva de empresas del MERCOSUR, y especialmente la integración en las cadenas productivas de PYMES y de las empresas de los países de menor desarrollo económico relativo, a fin de profundizar el proceso de integración del bloque, consolidando el incremento de la competitividad de los sectores productivos de los Estados Partes”.

El objetivo de implementar una integración de la producción por tanto, tenía objetivos de consolidar mayores oportunidades de inversión y producción fuera del espectro argentino-brasilero. Si bien el programa estableció una priorización a nuevas posibilidades de lograr avances en articulación productiva, la creación de políticas continúa estando focalizada desde acciones del estado. Sin embargo, esta concentración estado-céntrica de la integración de la producción no significa un escenario negativo para la integración. Los acuerdos de la organización han proveído herramientas jurídicas para incrementar acuerdos entre asociaciones privadas de producción de acero entre Argentina y Brasil y fundamentalmente, el sector químico representado en este caso por la Cámara de la Industria Química y Petroquímica (CIQyP) se ha mostrado sumamente activo en la creación de pequeñas asociaciones productivas para aportar las necesidades del sector, así como la creación previa del PICAB, que incluyó una importante participación de la industria química durante mediados de los ochenta.

Por tanto, la cooperación del sector químico en Mercosur es sumamente importante dentro de la promoción de la integración productiva por dos razones fundamentales. La primera de ellas es la consolidación y articulación de intereses del sector químico que permitió la consolidación de los primeros acuerdos sectoriales previo a la creación del Mercosur. En segundo lugar, el papel que cumplen domésticamente los grupos de interés para generar estrategias nacionales para la consolidación de acuerdos regionales enfocados en la producción es de real importancia debido a factores de IED y concentración de tecnología. Esto se debe a razón que este sector requiere de alto capital intensivo, promueve la creación de la integración en otros sectores como la agricultura, a razón del rol significativo que el sector químico y petroquímico tiene en la cadena de producción (Abiquim 2009) y finalmente, permite la creación de redes y concentración de tecnología de Empresas Transnacionales.

El sector químico además, resulta de principal importancia para los países del Mercosur y fundamentalmente para esta investigación a razón de la presión que ejerció el Consejo de Asociaciones Químicas Internacionales (CAQI) y en especial la Unión Europea sobre Brasil al oponerse en ingresar a la organización por no cumplir individualmente el 5% de la producción mundial del sector, en generar un espacio conjunto de los grupos de interés del cono sur dedicados a la actividad química en construir un bloque conjunto que promueva los intereses del Mercosur en la CAQI.

En este sector, es igualmente visible la concentración de la producción y un liderazgo en las negociaciones y propuestas de políticas de Brasil y Argentina. Ambas asociaciones, tanto la Cámara de Industria Química y Petroquímica (CIQyP), así como la Asociación Brasileña de la Industria Química (Abiquim) mantienen una “serie de coincidencias en la relación a los principales aspectos del proceso de integración” (Taccone 1999, 417) y fundamentalmente operan en distintos foros internacionales. En este sentido, a partir de la presión de ambos grupos, se crea el Consejo de Asociaciones de la Industria Química del Mercosur (CIQUIM) como un “órgano colegiado de carácter privado, integrado por ABIQUIM, la Asociación de Industrias Químicas del Uruguay (ASIQUR) y la CIQyP” (Asiqur 2018) como plataforma que permite la coordinación de actividades entre los miembros de CIQUIM y fundamentalmente, elaborar posiciones comunes para los representantes de gobierno del Mercosur y representar a los miembros del Consejo ante el ICCA.

Cabe recalcar que a diferencia de los grupos de interés de la producción y manufacturas, este sector –como es el caso de Brasil- logró fomentar el desarrollo estratégico del sector petroquímico en acompañamiento de inversión estatal. Por otro lado, este sector también se benefició de la inversión estatal en Argentina, que permitió su expansión de la producción en los sesenta a razón del impulso estatal por fomentar la IED en dichas industrias (Schelhase 2008, 103-104). Para este caso específico, la creación de grupos de interés estableció ciertos parámetros que permiten determinar un mayor ‘éxito’ en relación a otros grupos por varias razones.

En primer lugar se destaca el liderazgo y la presión ejercida por Brasil para fomentar acuerdos que permitan una mayor maniobra de negociación en espacios internacionales. Dada la importante presión que estos grupos ejercían en la inversión y desarrollo productivo, su maniobra de negociación permitió generar mayores espacios de articulación de intereses a nivel regional, determinando el liderazgo del país para generar acuerdos *de facto* que serían posteriormente incorporados en Mercosur. De igual manera, la participación del sector privado fue altamente visible en relación a otros espacios. De hecho, de este mismo ejemplo es posible destacar la diferenciación de la intervención, inversión estatal e inversión extranjera y sus resultados en el liderazgo de estos grupos. En Argentina por ejemplo, la baja participación de Empresas Transnacionales en el sector –a comparación de Brasil- redujo la presión y por tanto el liderazgo de estos grupos a nivel regional y redujo la competitividad y la transferencia tecnológica. De igual manera, estos grupos fomentaron la generación de información y el apoyo constante y diálogos efectivos con el gobierno, que a diferencia de

otros grupos de interés no lograron fomentar políticas específicas en el sector. Sin dudas, estas variaciones en relación a las experiencias del Sureste de Asia, permiten esclarecer el relativo fracaso en la promoción de una integración de la producción en Mercosur.

## **2.2. Asean**

Además de la importante IED de Empresas Transnacionales japonesas y americanas, la consolidación de importantes industrias del sector químico y petroquímico en varios estados de Asean se debió a la conglomeración industrial, los bajos costos de la mano de obra, y fundamentalmente los grandes flujos de capital en menos de una década (Mirza 1986, 17). Por ejemplo, actualmente Asean es el productor mundial más grande de plásticos y consumo de polímero y la facilidad de consolidar diferentes eslabones de la producción a partir de la refinación del petróleo y la utilización de varios químicos para la industria del agro.

Asean tiene una importante historia en la integración de la producción desde el sector privado y con una importante inversión y planificación estatal. Como se planteó anteriormente, el modelo japonés y la gradualidad de la inversión permitió un mayor desarrollo económico y tecnológico a nuevas ramas de la producción, liderada por industrias y apoyadas por los gobiernos de turno con políticas industriales a largo plazo. A diferencia del Mercosur, las Empresas Transnacionales promovieron acuerdos conjuntos de integración productiva previa a la creación de un acuerdo formal entre Estados que promueva dicha cooperación. Estos acuerdos se dieron principalmente en el sector petroquímico y sus derivados farmacéuticos a finales de los sesentas y que serían aprovechados finalmente por el gobierno de Singapur como foco de promoción de industrias locales.

A nivel estatal, es recalable Declaración de Asean en la III reunión de Ministros de Economía de Asean en 1977 que promovió, dentro de los objetivos de Asean y su posterior implementación, la cooperación económica, el desarrollo de los cinco Proyectos Industriales de Asean (PIA) que tenían por objetivo incrementar la producción de recursos locales y el fomento de empleo. Cabe destacar que del Acuerdo Básico de Proyectos Industriales de Asean de 1980, se tomó en cuenta –bajo consultas- la participación de inversores extranjeros que tengan posibilidad de financiar los proyectos industriales prioritarios de Asean. De estos cinco proyectos prioritarios, entre los cuales se focalizaron en la Urea, *Rock Salt-Soda*, fomento de proyectos con uso de Diésel y fertilizantes a base de fosfato tuvieron desenlaces poco exitosos para los estados, únicamente el proyecto de Urea logró materializarse y generar nuevos mecanismos de producción conjuntos. Adicionalmente, se consolidaron una serie de

acuerdos como los acuerdos de comercio preferenciales de 1977 y finalmente las estrategias conjuntas industriales de Asean de 1983. Si bien todas las estrategias tenían un importante apoyo gubernamental en inversión en infraestructura e inversión en tecnología, la creación de estrategias conjuntas provino de redes empresariales.

Un importante caso de esta consolidación de redes fue la promoción de estrategias industriales petroquímicas en Singapur a fin de promover un complejo Petroquímico conocido como 'Pulau Ayer Merbau'. Dicho complejo tenía por objetivo que el 25% del ingreso nacional provenga de las industrias químicas, para lo cual se promovió, mediante el Consejo Industrial Químico de Singapur (CIQS) la promoción de políticas que promuevan la creación de núcleos de producción y fundamentalmente la consolidación de un Club de Industrias Químicas de Asean, la cual estaría aprobado en la reunión de Bali de 1976 y que tendría una importante participación del CIQS.

De estos resultados, el gobierno de Singapur, en apoyo de las empresas dedicadas a la industria petroquímica estableció la creación de una 'isla artificial' conocida como isla Jurong con el objetivo de consolidar redes conjuntas de producción y generar costos eficientes a las empresas en la generación de productos petroquímicos. Este conjunto de siete islas artificiales se construyeron durante los sesenta bajo la lógica de crear plantas químicas y refinerías propias para las empresas. El principio de establecer una isla artificial permitió a las empresas reducir los costos y generar medios logísticos para consolidar una integración de la producción de productos químicos y fomentar la exportación de los productos a países del este asiático. Lo importante del proyecto recae en la promoción de políticas flexibles de inversión para empresas extranjeras y la facilitación de infraestructura por parte del gobierno. A partir del éxito del CIQS, países como el de Indonesia vieron la oportunidad de generar potenciales inversores a partir del éxito de Singapur. A partir de estos esfuerzos y bajo el umbral de Asean, Indonesia promovió el desarrollo de la Autoridad de Desarrollo Industrial de Batam (Adiba) como una zona industrial promovida desde compañías petroleras estatales. De estos acuerdos por ejemplo, son rescatables los acuerdos conjuntos entre Singapur e Indonesia y la facilitación de la producción conjunta entre ambos estados que concluiría recientemente en 2006.

Finalmente, en los noventa y con la posterior crisis asiática, los países miembro de Asean vieron la necesidad de promover una nueva forma de cooperación industrial que modernice los acuerdos conjuntos industriales de Asean y los esquemas de complementación *Brand-to-Brand* establecidos en la década de los ochenta. Esta nueva cooperación buscó –bajo el



acuerdo de libre comercio de 1994- la promoción de reducción de aranceles y la promoción de la producción bajo lo siguiente:

**Tabla 3.5: Esquema de Cooperación Industrial de Asean**

1	Incremento de la producción industrial de Asean
2	Mayor integración en Asean
3	Incremento de inversiones de Asean y fuentes fuera de Asean
4	Incremento de comercio intra-Asean
5	Mejora de economías de escala en la producción
6	Mejora de base tecnológica
7	Incremento de complementariedad industrial
8	Incremento de participación del sector privado
9	Mejora de competitividad internacional de industrias de Asean

**Fuente:** Asean (2018)

Como se mencionó en anterioridad, para el caso de Asean es destacable la relación que los grupos de interés dedicados a la producción establecen una cercana relación con los gobiernos de turno en la promoción de políticas a favor de la inversión y a su vez, una proyección internacional para la mejora de negocios. A diferencia de Mercosur, la participación del modelo industrial japonés permitió la consolidación de industrias y un importante traspaso tecnológico a industrias nacientes de Asean. Esta relación es importante ya que permite establecer la ausencia de ciertas recetas ante una potencial ausencia en la consolidación de integrar la producción por parte de las empresas en los casos consultados para Mercosur. Cabe destacar además, la focalización y planificación de los países asiáticos y la inversión en infraestructura y educación para el incremento de inversión y de la producción, cuyos resultados impactaron en las políticas de industrialización y una mayor IED hacia los países. Adicionalmente y además de la relación de los grupos de interés con los estados, es destacable el fomento de políticas que buscan la complementariedad y no la competencia en sectores industriales, tal como sucedió en los casos del Sureste de Asia en la década de los sesenta y setenta.

Por tanto, el éxito de Asean en la integración de la producción tiene una importante relación con el modelo de capitalismo japonés fomentado a principios del siglo XX. Este concepto de *flying geese* podría interpretarse como el modelo del capitalismo japonés que sería posteriormente atribuido dentro del capitalismo moderno como “cadenas regionales de valor”. Sin embargo, el desarrollo de capacidades y de tecnología es un componente que fue

implantado por las empresas *Keiretsu* en el Este y Sureste de Asia particularmente, y que ha resultado una de las graves ausencias de los modelos de integración de la producción, como el fomentado por las empresas petroquímicas en Mercosur en la década de los ochenta y noventa.

Otro punto está altamente relacionado con la función de las organizaciones regionales en la promoción de las políticas. Como se pudo establecer en los capítulos previos, la difusión o las limitantes para la promoción de políticas de integración productiva no están altamente relacionadas a organizaciones que tengan como receta una 'supranacionalidad' o una 'institucionalidad'. De hecho, tanto Asean como Mercosur podrían ser Organizaciones con características similares, sin embargo el valor agregado que fueron otorgadas, especialmente para el caso de Asean se encuentra en el fomento –desde el sector privado- y la apertura desde el gobierno para establecer diálogos y mecanismos de cooperación en el sector industrial. Específicamente, las evidencias mostradas para el caso de Mercosur plantean que el excesivo control de los gobiernos en acuerdos de integración productiva dificulta la operatividad de mecanismos conjuntos entre empresas. De igual manera, se destaca la articulación que desde el sector privado se fomenta al sector público, el cual resultó careciente de insumos y estrategias de negociación para el Mercosur.

La Economía Política Abierta, si bien presta atención a los actores privados, no considera la importancia de los grupos de interés como 'líderes en la integración regional'. Los hallazgos del capítulo empírico desarrollado muestra la necesidad de expandir los lentes teóricos de las teorías de elección racional fuera de una lógica estado céntrica. Por otro lado, las condiciones de relaciones colaborativas exitosas (Wai-chung Yeung 2008, Sasuga 2004) así como la importancia de un liderazgo desde las empresas y respaldadas por los estados promueven la generación de grupos de interés con capacidad de negociación en la generación de políticas de integración productiva.

## Conclusiones

Los grupos de interés se mantienen como un área poco desarrollada en las investigaciones de integración regional. Como se pudo determinar en el análisis propuesto, estos grupos juegan un papel fundamental en la comprensión, análisis y ejecución de la integración productiva. En términos teóricos, estudiar a la integración regional desde los grupos de empresas permite generar un importante campo para el desarrollo empírico y teórico de la Economía Política Internacional, especialmente en el sur global.

Si bien en América Latina y en Sureste de Asia se han realizado grandes aportes a la Economía Política, dentro del debate de integración la teorización de otros actores fuera del foco estadocéntrico se mantienen como ejercicios pre-teóricos, lo cual abre un prominente campo de investigación futura. A pesar de la importante concentración estado-céntrica de las Relaciones Internacionales en América Latina, los estudios realizados en el área de ‘regionalismos’ no han buscado cerrar la brecha entre los actores empresariales y el Estado en la integración regional. La presente investigación pretendió generar aportes teóricos y prácticos al rol que dichos actores juegan en la Economía Política Internacional, desde la influencia y la determinación de intereses del Estado desde la presión que ejercen las empresas en la promoción de políticas enfocadas a la integración regional.

Traer los aportes generados desde la EPA al estudio de la integración en América del Sur y el Sureste de Asia, permiten contextualizar y determinar las relaciones del poder político y económico en una sociedad, así como explicar el comportamiento y las preferencias de los actores, especialmente de aquellos grupos empresariales que buscan maximizar sus ganancias a partir de la generación de políticas desde el Estado. Si bien la EPA presta especial atención a las instituciones domésticas (Lake 2009) incluir a las democracias de tipo ‘delegativas’ (O’Donnell 1994), genera elementos teóricos para definir la necesidad de los presidentes latinoamericanos por sostener su liderazgo y en ciertos casos, su efímera popularidad frente a los votantes. Por supuesto, esta lógica de tipo presidencial delegativa juega un papel fundamental en la determinación de políticas, que por decisión de establecer políticas de acuerdo al juicio del ejecutivo, las instituciones y sus procesos de rendición de cuentas –tanto horizontal como vertical- limitan el accionar de una lógica racional desde el Estado y que además, están sujetas a cambios en el corto plazo.

Si bien la economía política de Asia en la cual se incluyen procesos fundamentales como ‘Asian Factory’ fueron fuertemente estudiados por la CEPAL y los centros de investigación

en los años noventa, los grupos de interés todavía resultan ajenos al proceso de integración productiva en América Latina y el Caribe. A lo largo de la investigación, se pudo constatar elementos importantes de estudio como la baja causalidad entre los ‘nacionalismos’ de corte empresarial –modelo ISI- y la cooperación empresarial con el Estado y las organizaciones regionales. En otras palabras, el Estado como facilitador y no controlador de políticas de cooperación empresarial a nivel regional permitió el desarrollo de las industrias en Asia, fundamentalmente en los proyectos industriales químicos conjuntos en los años sesenta y setenta.

A diferencia de Mercosur, la variable ‘líder extraregional’ mediante el impulso del modelo industrial japonés permitió la consolidación de empresas y un importante traspaso tecnológico a industrias nacientes de Asean. Adicionalmente, es destacable que la focalización y planificación de los países asiáticos y la inversión en infraestructura y educación influyeron en el incremento de inversión y de la producción, impactando positivamente en las políticas de industrialización y una mayor inversión extranjera hacia los países. Adicionalmente es destacable que la relación entre el sector privado y el estado en el fomento de políticas permitieron la complementariedad y no la competencia en sectores industriales, tal como sucedió en los casos del Sureste de Asia en la década de los 60 y 70.

Para el caso de Mercosur, el rol de los grupos de interés estaba focalizado en los grandes mercados de exportación y no necesariamente en la complementariedad comercial entre empresas de países vecinos. A esto se suma la debilidad de los grupos de interés, tanto de Argentina como de Brasil, para representar sus intereses en los gobiernos de turno en varios sectores como el petroquímico. De hecho, para el caso argentino la estrategia gubernamental aprovechó la debilidad de los grupos de interés para avanzar en reformas que tenían por objetivo la apertura de los mercados, por otro lado en Brasil la dualidad entre empresas privadas y empresas públicas dificultó la consolidación de una estrategia empresarial a nivel regional. Por ende, en Mercosur se destaca que la participación de los grupos de interés en la formación del Mercado fue insuficiente, lo que dificultó la que la canalización de intereses de los grupos empresariales desde la Organización fuera difuso y con bajo impacto en la práctica.

Es destacable resaltar al Mercosur como un híbrido que no se ajusta necesariamente en el tiempo a los patrones preestablecidos por los modelos prescriptivos de regionalismo abierto (Peixoto y Perrota 2018), debido a los intereses de los líderes, el rol de Brasil y Argentina en el comercio del bloque y fundamentalmente la presión desde el Estado a los actores privados

por establecer un comercio a partir de la necesidad coyuntural por profundizar los tratados comerciales entre estados vecinos.

Esta conceptualización de un modelo híbrido es aplicable para entender el éxito de la integración de la producción en Asean, dado que los presupuestos de la integración regional a partir de un espacio geográfico establecido por los estados no aplica a la relación colaborativa que establecieron las empresas de Singapur e Indonesia con las empresas y el tipo de modelo de capitalismo japonés fomentado a principios del siglo XX y que influiría en las relaciones entre las empresas y los estados para la determinación de intereses por promover un comercio complementario entre los estados.

Este concepto de *flying geese* podría interpretarse como uno de los primeros rasgos del capitalismo japonés que sería posteriormente atribuido dentro del capitalismo moderno como “cadenas regionales de valor”. Sin embargo, el desarrollo de capacidades y de tecnología es un componente que fue implantado por las empresas *Keiretsu* en el Este y Sureste de Asia particularmente, y que ha resultado una de las graves ausencias de los modelos de integración de la producción, como el fomentado por las empresas petroquímicas en Mercosur en la década de los ochenta y noventa. De igual forma, se destacan estrategias como las emprendidas por las firmas de tipo *Zaibatsu*, que a diferencia de América del Sur, logró establecer una ‘desconcentración’ industrial y el impulso a firmas pequeñas del Sureste asiático.

Este modelo liderado por las empresas y apoyado inicialmente por el Imperio Japonés, tendría de por medio una lógica de consultas y consenso por parte de las economías que dependían en mayor medida de las empresas japonesas, esto permitió que el liderazgo japonés se extienda a la voluntad política de los líderes de los estados del Sureste Asiático para formar la Asociación y que a su vez, permita una mayor apertura al comercio en comparación a otras regiones.

Los hallazgos de la investigación nos permite establecer que resulta apresurado asumir la “ausencia de un líder regional claro” (Fawn 2009 en Chen, Cuyvers y De Lombaerde 2016) dadas las ausencias de las teorías de elección racional. Así mismo, uno de los aportes fundamentales al estudiar a las organizaciones regionales desde la integración productiva es aportar al debate que la formalización y organización de tipo supranacional no son determinantes para el éxito de la integración regional. Sin embargo, si se puede argumentar una causalidad entre la generación de acuerdos colaborativos y la confianza mutua, en los

cuales las organizaciones se presentan como los ‘medios idóneos’ –independientemente de su grado de organización- para canalizar la cooperación y distribuir los intereses de sus miembros a nivel regional.

La evaluación de la relación entre los grupos de interés, la IED y el flujo del comercio permite aportar a la teoría de la EPA y a los conceptos desarrollados de integración productiva, que los liderazgos también surgen por iniciativas de los actores privados y se construyen fuera de los límites institucionales de las organizaciones. De igual manera, a partir de la contribución empírica, se puede establecer que Asean no fue creado a partir de la lógica del líder estatal y de características hegemónicas previstas en construir un mercado idóneo para el comercio. La inversión y los flujos del comercio intrarregional crecen a partir de las relaciones entre empresas de Singapur apoyadas por el estado en su relación con empresas mercados importantes como Estados Unidos, China y Hong Kong.

Otro punto está altamente relacionado con la función de las organizaciones regionales en la promoción de las políticas. Como se pudo establecer en los capítulos previos, la difusión o las limitantes para la promoción de políticas de integración productiva no están altamente relacionadas a organizaciones que tengan como receta una ‘supranacionalidad’ o una ‘institucionalidad’. Específicamente, las evidencias mostradas para el caso de Mercosur plantean que el excesivo control de los gobiernos en acuerdos de integración productiva y la presión ejercida por los mismos, dificultó la operatividad de mecanismos conjuntos entre empresas.

En este sentido, el éxito de Asean en comparación a Mercosur recae en las políticas domésticas de los estados para fomentar un entorno favorable para la inversión, especialmente de Estados Unidos y Japón. En otras palabras y respondiendo al objetivo propuesto, se pudo establecer que el entorno político interno y externo, así como el entorno económico durante la creación de las Organizaciones son determinantes tanto en la oferta como en la demanda de la integración. En resumen, el tipo de institucionalidad elegida por los estados depende enteramente del entorno económico actual, la confianza generada desde y hacia el sector privado y de la voluntad de las instituciones por promover integralmente la participación de los actores privados en las negociaciones regionales.

## Lista de referencias

- Acharya, Amitav. (2004). “How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism”, *International Organization*, vol. 58, N° 2, pp. 239-275.
- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2010). “La integración productiva en la nueva agenda del Mercosur”. AECID: Montevideo.
- Aguirre, Julio (2017) “Mecanismos Causales y process tracing: Una introducción”. *Revista SAAP*, Vol. 11, N°. 1, pp. 147-175.
- Aggarwal, Vinod y Min Gyo Koo (2014) “Trade Institutions in Asia” Eds. Pekkanen, Saadia; Ravenhill, John; Foot, Rosemary. Oxford: Oxford University Press, pp. 703-718.
- Aoki, Katsuki y Taro, Thomas (2013). “The new, improved Keiretsu”. *Harvard Business Review*. September Issue.
- Aoki, Taro (1995). Integration in the Pacific Rim: formation of networks by Japanese foreign direct investment. En Simon, D. (Ed.), *Corporate Strategies in the Pacific Rim*. Routledge, London, pp. 334 – 380.
- Aponte, Maribel (2014). *El Nuevo Regionalismo Estratégico: Los primeros diez años del ALBA-TCP*. Buenos Aires: Clacso.
- Axelrod, Robert y Keohane, Robert (1985). “Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions”. *World Politics*, vol. 38, No1. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 226-254.
- Ayala, José (2003). “Instituciones para Mejorar el Desarrollo: Un Nuevo Pacto Social para el Crecimiento y el Bienestar”. México: Fondo de Cultura Económica.
- Baldwin, Richard. (2013). “The Causes of Regionalism”. En *Regionalism*, editado por Philippe De Lombaerde y Fredrik Söderbaum, 353-378. Volumen III. Londres: SAGE.
- Bates, Robert (1997). “Open-Economy Politics: The Political Economy of the World Coffee Trade”. Princeton: Princeton University Press.
- Beeson, Marc (2009). “Institutions of the Asia-Pacific: ASEAN, APEC, and beyond” Routledge; London.
- Beeson, Marc (2014). “Regionalism & Globalization in East Asia”. Palgrave.
- Bielschowsky, Ricardo (1998). “Cincuenta años de pensamiento la CEPAL: Textos Seleccionados”. Vol. 1. Santiago: Fondo de Cultura Económica.

- Bouzas, Roberto (1993). “Apertura commercial e integración en el cono sur” en *Nueva Sociedad*. Nº 135. Mayo-Junio, pp. 1-10.
- Bouzas, Roberto y Avogadro, Enrique (2002). "Trade policy making and the private sector: a memorandum on Argentina".INTAL-ITD-STA" (Ed.). *The trade policy making process level one of the two level games: country studies in the Western Hemisphere*. Buenos Aires.
- Bouzas, Roberto y Pagnotta, Emiliano (2003). “*Dilemas de la política comercial externa Argentina*”. Fundación OSDE-Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
- Botto, Mercedes (2013). “Los alcances de la política de integración productiva regional. El caso del Mercosur en perspectiva comparada”. *Revista Perspectivas Internacionales*. pp.14-44
- Börzel, Tanja; Van Hüllen, Vera y Lohaus, Mathis. (2013). “Governance Transfer by Regional Organizations: Following a Global Script?” SFB-Governance Working Paper Series, Nº 42. Berlin: German Research Foundation.
- Börzel, Tanja (2016). *Theorizing Regionalism: Cooperation, Integration and Governance*. The Oxford Handbook of Comparative Regionalism. Börzel, Tania and Risse, Thomas. Eds. Oxford: Oxford University Press.
- Brennan, Louis (2015). “International business and perspectives on drivers of regional integration” en *Drivers of Integration and Regionalism in Europe and Asia*. Brennan Luis, Philomena Murray (Eds). London: Routledge., pp. 190-211.
- Breslin, Shaun (2002). “Regions in comparative perspective”. En *New regionalism in the global political economy*, editado por Breslin, Shaun; Hughes, Christopher; Phillips, Nicola y Rosamond, Ben, pp. 1-19. Londres: Routledge/Warwick.
- Briceño, José (2012) “Integración Latinoamericana y Caribeña: Política y Economía”. Briceño, José; Rivalora, Andrés; Casa, Ángel (Eds). Fondo de Cultura Económica: Madrid.
- Briceño, José (2006). “Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del Mercosur” en *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*”. Año XII, Nº15, pp. 30-45.
- Briceño, José (2011). “El Mercosur y las complejidades de la integración regional”. Buenos Aires: Teseo.
- Briceño, José (2014) “Regional dynamics and external influences in the discussions about the model of economic integration in Latin America” en *EUI Working Paper*



*RSCAS 2014/11*, pp. 1-16.

- Caballero, Gonzalo (2007). “Nuevo institucionalismo en ciencia política, institucionalismo de elección racional y análisis político de costes de transacción: una primera aproximación” en *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 6, N° 2, pp. 9-27.
- Caichiolo, Ricardo (2017). “The Mercosur Experience and Theories of Regional Integration” *Contexto Internacional*. Vol. 39 (1) pp. 117-134.
- Carranza, César y Rivera, Renato (2016) “El Buen Vivir, ¿Una alternativa al neoliberalismo? *Revista Pensamiento al Margen*, N°4, pp. 166-188.
- Carney, Michael (2012). “What is driving the internationalization of Asia’s business groups? En *The Routledge Handbook of Asian Regionalism*. Beeson Mark, Stubbs Richard (Eds.). London: Routledge, pp. 100-115.
- Celli, Umberto; Peixoto, Juliana; Salles, Marcus y Tussie, Diana (2010) “Mercosur in South-South Agreements: In the middle of two models of regionalism”. UNCTAD Virtual Institute USP-Flacso Joint Research Project.
- Chong-Yah, Lim (2004) “Southeast Asia: The long road ahead”. World Scientific: Singapore.
- Chudnovsky, Daniel y López, Andrés. (2007). “Inversión extranjera directa y desarrollo: la experiencia de Mercosur”. *Revista de la CEPAL*. N°92. Santiago: CEPAL.
- CICM (2018). “About CICM”. Consultado el día 30 de abril de 2018. Disponible en: <http://www.cicm.org.my/index.php/about-cicm/cicmintroduction>
- Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel (1994). “El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe”. Décimo noveno periodo de sesiones. CEPAL: Santiago.
- Chen, Lurong; Cuyvers, Ludo y De Lombaerde, Philippe (2008) “ASEAN Economic Integration Compared: What do the Numbers Tell Us?” *Singapore Economic Review*, Vol. 63, N° 1. Singapore: World Scientific Publishing Company.
- Cohen, Barry (2012) “International Political Economy”. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Da Motta Veiga, Pedro (2003). “Brasil: retos de la política industrial y comercial de principios del siglo XXI” en *CINDES*. Octubre-Noviembre. N° 810, pp. 127-136.
- Damuri, Yose; Atje, Raymond y Gaduh, Arya (2006). “Integration and Trade

- Specialization in East Asia”. Centre for Strategic and International Studies.
- Dieleman, Marleen (2007). “The Rhythm of Strategy: A Corporate Biography of the Salim Group of Indonesia”. Amsterdam: ICAS Publication Series.
  - Drezner, Daniel (2015). “Theories of International Politics and Zombies”. Princeton, NJ: Princeton University Press.
  - Estay, Jaime. (1991). “América Latina en la década de los ochenta”. *Revista UNAL*. 11-32.
  - Fawcett, Louise (2005). “Regionalism from a historical perspective”. En *Global Politics of Regionalism*, editado por Mary Farrel, Bjorn Hettne y Van Langenhove Luk, 21-38. Londres: Pluto.
  - Frieden, Jeffrey (1999). “Actors and Preferences in International Relations”. *Strategic Choice and International Relations*. Lake, David y Powell, Robert. Eds. Princeton: Princeton University Press.
  - Ghilhon, José (2003). “Mercosur Elite’s Values and Attitudes on Integration in the Hemisphere” *Colloque Construire les Amériques*, pp. 1-11
  - Gil, Luciana (2009). “La representación de intereses en el Mercosur: Un estudio de caso con implicaciones teóricas” *Perspectivas Internacionales*. Vol. 4 N°2 pp. 73-100.
  - Gutierrez, Alfredo (2014). "América Latina: evolución en el pensamiento y en las ideas de integración" en *Integración Latinoamericana y Caribeña: Política y Economía*. Briceño, José; Rivalora, Andrés; Casa, Ángel (Eds). Fondo de Cultura Económica: Madrid.
  - Haas, Ernst (1961). “International Integration; The European and the Universal Process” en *International Organisation*, Vol. 15, N° 3. Summer 1961.
  - Haas, Ernst (1961). “International Integration: The European and the Universal Process” en *International Organisation*, Vol. 15, N° 3. Summer 1961.
  - Haas, Ernst (1958) “The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950–1957”. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
  - Hernández, Maximiliano (2009). “La Nueva Teoría del Comercio Internacional en la posmodernización de la economía global”. En Revista *Temas de Ciencia y Tecnología* Vol.13 número 37. Enero-Abril, pp. 13-27.
  - Hill, Hal; Menon, Jayant. (2010) “ASEAN Economic Integration: Features, Fulfillments, Failures and the Future”. Asian Development Bank Working Papers: Manila.

- Jayasuriya, Kanishka (2001). “The Crisis of Open Regionalism and the New Political Economy of the Asia-Pacific” en *Policy, Organisation and Society*, N° 20, pp.89-106.
- Keohane, Robert. (2005). *After Hegemony “cooperation and discord in the World Political Economy”*. Princeton University Press.
- Keohane, Robert. (2008). “International Institutions: Can interdependence work?” *Foreign Policy*. Issue 110. Spring: 82-96.
- Keohane, Robert y Nye Joseph (1972). “Transnational Relations and World Politics”. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Keohane, Robert (2008). “After Hegemony”. Cambridge: Harvard University Press.
- Khoman, Thanat (1992) “ASEAN Conception and Evolution” *ASEAN Reader*. Institute of Southeast Asian Studies: Singapur. Versión disponible en: <http://asean.org/asean/about-asean/history/>
- Kim, Soo Yeon (2014). “Regionalisation in search of regionalism: Production networks and deep integration commitments in Asia’s PTAs”. In *Trade Cooperation: The purpose, design and effects of Preferential Trade Agreements*. Ed. Dür, Andreas and Elsig, Manfred. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kimura, Fukunari y Obashi, Ayako (2011). “Production networks in East Asia: What we know so far”. ADBI working paper series, N° 320.
- Laursen, Finn. (2008). “Theory and Practice of Regional Integration”. *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series* vol. 8. No 3, pp. 3-22.
- Lake, David (2009). “Open Economy Politics: A Critical Review” in *The Review of International Organizations, Vol. 4 (3)*. San Diego: USC San Diego Previously Published Works, pp. 219-244.
- Lenz, Tobias y Marks, Gary (2016). “Regional Institutional Design”. *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Börzel, Tania and Risse, Thomas. Eds. Oxford: Oxford University Press.
- Lindberg, Leon (1963). *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford: Stanford University Press.
- Lucángeli, Jorge (2007). “La especialización intraindustrial en Mercosur”. *Macroeconomía del desarrollo. Serie 64*. Santiago: CEPAL.
- Lustig, Nora (1985). *Del estructuralismo al Neoestructuralismo: La búsqueda de un paradigma heterodoxo*. Colección Estudios CIEPAL N°23, Marzo de 1988, pp. 35-50.
- Maidan Flores, Jamil y Abad, Jun. (1997). “ASEAN 30”. Versión digital disponible

en; <http://asean.org/asean/about-asean/history/>

- Malamud, Andrés (2011). “A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy” en *Latin American Politics and Society*, Vol. 53, Issue 3, pp.1-24.
- Manzetti, Luigi (1994). “The Political Economy of Mercosur”. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Vol. 35, Nº4, pp. 101-141
- Mattli, Walter (1999). *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Mattli, Walter (2003). “The Vertical and Horizontal Dimensions of Regional Integration: A Concluding Note”. *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*. Laursen, Finn. Ed. Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- Mearsheimer, John. (1994) “The false promise of international institutions.” *International Security* 19. Winter. 5-49.
- Mitrany, David (1966). “A Working Peace System”. Chicago: Quadrangle Books
- Moravcsik, Andrew (1991). “Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community,” *International Organization* Vol. 45, pp. 19-56.
- Moravcsik, Andrew. (1997). “Taking Preferences Seriously, a Liberal Theory of International Politics” *International Organization* Vol. 51, pp. 513-553.
- O’Donnell, Guillermo (1994), “Delegative Democracy”. *Journal of Democracy* Vol. 5, No1. January, pp. 55-69.
- Nye, Joseph (1969). “Integración regional comparada: concepto y medición, en Revista de la integración. Economía, política y sociología, Nº 5. Noviembre 1969, Buenos Aires: BID-INTAL.
- Olson, Mancur (1977). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard: Harvard University Press.
- Ocampo, José (2005). “Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina” CEPAL: Santiago
- Palestini, Stefano (2016). “Development Banks and Regional Powers: An Analytical Framework”. KFG Working Paper Series Nº77. November. Pp. 1-35.
- Pekkanen, Saadia and Tsai, Kellee (2014). “Production Networks in Asia” in *The Oxford Handbook of The International Relations of Asia*. Eds. Pekkanen, Saadia; Ravenhill, John; Foot, Rosemary. Oxford: Oxford University Press.

- Peixoto, Juliana y Perrota, Daniela (2017). “El Mercosur en el nuevo escenario político regional: más allá de la coyuntura. *Revista Desafíos*, N° 30, pp. 91-134.
- Peng, Mike; Lee, Seung-Hyun y Tan Justin. (2001). “The keiretsu in Asia: Implications for multilevel theories of competitive advantages”. *Journal of International Management*, N° 7, pp. 253-276.
- Pillai, Jayarethanam (2006), “Importance of Clusters in Industry Development: A Case of Singapore’s Petrochemical Industry”. *Asian Journal of Technology Innovation*, 14, 2. 1-27.
- Quiliconi, Cintia (2013). “Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental: ¿liderazgo competitivo o negación mutua?” en *Revista CIDOB d’ Afers Internacionals*. N° 102-203. Septiembre, pp. 147-168.
- Ravenhill, John (2011). “Global Political Economy”. Third Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Ravenhill, John (2014). “Production Networks in Asia” en *The Oxford Handbook of The International Relations of Asia*. Eds. Pekkanen, Saadia; Ravenhill, John; Foot, Rosemary. Oxford: Oxford University Press.
- Reyes, Giovanni (2000). “Síntesis de la Historia Económica de América Latina 1960-2000” *Revista Tendencias*. Vol. 1, No2. 1-34.
- Rivera, Renato. (2017). “Latin American Regional Organizations from 1948 to 2011: Pooling, Delegation, and the Presidential Diplomacy *Problematique*”. *Revista Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*. Vol 6. 98-112.
- Riggiorozzi, Pia y Tussie, Diana (2018) “Claves para leer al regionalismo sudamericano: fortaleciendo el estado, regulando el mercado, gestionando autonomía”. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*. No. 5 Enero-Junio, pp. 6-21.
- Rodrik, Dani. (2016). “Don’t Cry Over Dead Trade Agreements”. *Project Syndicate*. Consultado el día 22 de diciembre de 2016. <https://www.project-syndicate.org/commentary/no-mourning-dead-trade-agreements-by-dani-rodrik-2016-12?barrier=accessreg>.
- Salgado, Germánico (2017). “Integración económica y desarrollo en América Latina”. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional.
- Sanchez Bajo, Claudia (2001). “The Political Economy of Regionalism: Business Actors in Mercosur in the Petrochemical and Steel Industrial Sectors”. The Hague: Institute of Social Studies.

- Sasuga, Katsuhiko (2004). "Microregionalism and Governance in East Asia". Oxon: Routledge.
- Sato, Yuri (1993). "The Salim Group in Indonesia. The Development and Behavior of the Largest Conglomerate in Southeast Asia". *The Developing Economies*. XXXXI-4, pp.408-441.
- SCIC (2009) "Mission Statement and Functions". Consultado el 28 de abril de 2018. Disponible en: <http://scic.sg/doc/1.pdf>
- Schelhase, Marc (2008). "Structures of Business Interest Articulation in the Mercosur: The National and the Regional Dimension" in *Globalization, Regionalization and Business: Conflict, Convergence and Influence*. Ed. Schelhase, Marc. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- SELA (2015). "Informe de evaluación del comercio intrarregional en América Latina y el Caribe 1980-2013". Secretaría Permanente de SELA, SP/Di N°4-15. Caracas: SELA.
- Shu, Min (2013). "The Rise and fall of Functional Leadership in East Asian Regionalism". *Community of Competition? –Re Assessing Multilateralism & Regionalism in East Asia*. Paper presented in ISA Annual Convention. San Francisco-USA. [http://www.f.waseda.jp/min.shu/documents/Functional\\_Leadership.pdf](http://www.f.waseda.jp/min.shu/documents/Functional_Leadership.pdf)
- Snidal, Duncan. (1985). "The Game Theory of International Politics" en *World Politics*. Vol 38, No. 1 Octubre. Cambridge University Press. 25-57.
- Solingen, Etel (2015). "Comparative Regionalism: Economics and security". New York: Routledge.
- Sjöholm, Fredrik (2013). "Foreign Direct Investment in Southeast Asia". *IFN Working Paper, No 987*. Stockholm: Research Institute of Industrial Economics.
- Taccone, José (1999). "Impacto sectorial de la Integración en el Mercosur". BID-Intal: Buenos Aires.
- The Observatory of Economic Complexity (2018). Visitado el día 2 de marzo de 2018. Versión digital disponible: [https://atlas.media.mit.edu/es/visualize/tree\\_map/sitc/export/mys/show/all/1975/](https://atlas.media.mit.edu/es/visualize/tree_map/sitc/export/mys/show/all/1975/)
- The Strait Times (1976) "SMA-Its duties and functions." *Newspaper SG*". Singapore Manufacturing Federation: Singapore pp. 52-55.
- Trucco, Pablo. Ed. (2015). "Socios en la Integración Productiva". Buenos Aires: FLACSO y LATN Argentina.

- UNCTAD (2018). Total trade and share, anual, 1970-2006. Consultado el 3 de marzo de 2018. Versión digital disponible:  
<http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/chartView.aspx>
- Wanadi, Juro. (2008). “East Asian regionalism and Global Governance” in Wanadi, Juro and Yamamoto, Take (Eds.). *East Asia At A Crossroad*. Tokyo: JCIE, pp. 19-37.
- Yeung, Henry Wai-chung (2001). “Organizing regional production networks in Southeast Asia: implications for production fragmentation, trade, and rules of origin”. *Journal of Economic Geography*. N°1, pp. 299-321.
- Zürn, Michael. (2004). “Global Governance and Legitimacy Problems”. *Government and Opposition*, Vol. 39. Issue 2, pp.260-287.