

Ampliando los actores del mecanismo causal en la relación crisis-cambio institucional de ASEAN y Mercosur

RITA GIACALONE*

RESUMEN

El objetivo del artículo es incorporar a los actores más poderosos de sus respectivas regiones en el mecanismo causal entre crisis económica y cambio institucional en acuerdos regionales, a partir de un estudio comparativo de cambios institucionales de la Asociación de Estados del Sudeste Asiático (ASEAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur) como respuesta a las crisis económicas 1997 y 1999-2001 y la crisis financiera global 2008-09. Los estudios de caso se basan en dos criterios: sus diseños institucionales son intergubernamentales pero distintos, la llamada vía asiática informal y paso a paso de ASEAN (integración por el mercado) y el más formal y amplio de Mercosur, que desde 1995 incorporó etapas y agencias del modelo europeo, sin carácter supranacional ni capacidad decisoria. Se adopta el enfoque del institucionalismo centrado en actores, donde las instituciones no determinan necesariamente identidades, percepciones u objetivos de los actores porque estos conservan capacidad de decisión (agencia) y se guían por sus propios intereses. Como metodología se emplea el análisis comparativo y el seguimiento de proceso (process tracing) para reunir información e inferir que lo observado forma parte del mecanismo causal entre crisis económica y cambio institucional. Se argumenta que la literatura incorpora la agencia de los integrantes de un acuerdo regional en sus cambios institucionales, pero descuida la influencia de actores regionales más poderosos, mientras el análisis comparativo de las respuestas de ASEAN y Mercosur permite distinguir diferencias atribuibles a la influencia de China y Brasil y ampliar los actores que participan del mecanismo causal crisis económica-cambio institucional. Además de ampliar los actores del mecanismo causal, el artículo corrobora conclusiones de la literatura. Se plantea que actualmente, cuando que los acuerdos regionales atraviesan una etapa de crisis en que se cuestiona su supervivencia, especialmente en América Latina, es necesario identificar que actores tienen poder para corregir esa situación y cuáles son sus intereses. El artículo incluye: introducción; revisión de interpretaciones sobre relación crisis-cambio institucional; cambios institucionales de ASEAN y Mercosur en crisis 1997, 1999-2001 y crisis financiera global; comparación sincrónica y diacrónica de cambios institucionales e influencia de China y Brasil en ellos y conclusión.

PALABRAS CLAVE

ASEAN; Brasil; cambio institucional; China; crisis; Mercosur; mecanismo causal.



TITLE

Widening the actors of the causal mechanism crisis-institutional change in ASEAN and Mercosur

EXTENDED ABSTRACT

After reviewing the literature on crisis and institutional change, this article compares the responses of two regional organizations, the Association of Southern Asia Nations (ASEAN) and the Southern Common Market (Mercosur), to the economic crisis of 1997 and 1999-2001 and the global financial crisis (2008). The aim is to incorporate the influence of powerful actors of their regions in the causal mechanism of those changes. The selection of case studies follows two criteria: first, different institutional designs (market integration or the so called "Asian way" and a relatively more formal Mercosur design that attempts to emulate the stages and agencies of the European model, albeit without supranational or effective decision-making power) and second, similar economic crises (the 1997 and 1999-2001 crisis were endogenous because they started in a member of the group and spilled over to the rest, while the global financial crisis began in the United States and the European Union, EU, and affected mostly any nation). These criteria help isolate and highlight elements such as the agency of members of the regional organization and other powerful actors.

This article departs from a path dependence approach and posits that the regional context, understood as a combination of their actors' agency and interrelationship, is a key factor in explaining why regional organizations change. Accordingly, it

DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2024.56.005>

Formato de citación recomendado:

GIACALONE, Rita (2024). "Ampliando los actores del mecanismo causal en la relación crisis-cambio institucional de ASEAN y Mercosur", *Relaciones Internacionales*, n° 56, pp. 95-113

* Rita
GIACALONE,
 Instituto de
 Integración
 Latinoamericana,
 Universidad de La
 Plata (Argentina).
 Contacto:
 ritagiacalone@
 hotmail.com

Recibido:
 26/06/2023
Aceptado:
 11/03/2024

employs an actors' institutionalist approach that combines ideas and interest. This can be situated within the perspective of Wendt (2004), who considers governments' agency in a context favorable to change as the main explanatory factor of institutional transformation, and also, within the Keohane & Nye (1987)'s notion that governments' interrelations are dynamic because their interests change along time. Thus, analyzing the regional context as the product of governments' decisions affected by changing interests and interrelationships helps identify the circumstances that make institutional change possible, and point out the key role of powerful regional actors.

Methodologically, the article uses, first, comparative analysis to identify differences in institutional changes of ASEAN and Mercosur after 1997, between 1999-2001, and 2008-2009, and to follow the evolution of changes- with an emphasis on differences that cannot be explained by their institutional designs. Secondly, it applies process tracing based on empirical knowledge provided by the literature to detect what other factors have influenced those differences, and especially what actors had power to affect the outcomes.

The article pays attention to the causal mechanism linking crisis to changes in order to open up the "black box" between the two and explain why changes took place. It describes first the situation at two specific historical moments (before and after the crisis) and reconstructs afterwards the sequence of events leading from one to another, with emphasis on relations between agreements and regional contexts. The article does not include a detailed study of all the actors, events, actions, and conditions of the causal mechanism, but relies on published works that have applied process tracing to some institutional changes in ASEAN and Mercosur and also develops one additional sequence. Thus, it is able to pinpoint the main role of China and Brazil in ASEAN and Mercosur and to zero in on changes in regional power configurations and the reorientations of their aims and objectives to explain institutional change.

According to our findings, the reorientation of Brazilian foreign policy priorities from the regional to the global level since 2003 and the changing power relations between the United States, Japan, and China in Southeast Asia between the end of the twentieth century and the 2010s have key explanatory capacity in the causal mechanism between crisis and change in Mercosur and ASEAN. Powerful actors like China and Brazil represent more than intervening variables of the causal mechanism because without their influence institutional changes would not have been made or might have assumed a different format.

Comparative analysis results show that in the first crisis ASEAN and Mercosur behaved differently, though both reoriented their objectives after the crisis – ASEAN emphasized economic objectives and got closer to Asian powers (Japan, China) without diminishing links with external ones (United States, European Union), while Mercosur took temporary measures, mostly abandoned, or postponed later on, and switched from economic objectives to sociopolitical ones. An enhanced proximity to Asian economic partners led to establish ASEAN+ agreements such as bilateral currency swaps, and to approve an ASEAN Charter that facilitated the group's engagement in wider agreements. In Mercosur, as decisions to deal with the crisis were not implemented, they had little bearing in the final outcome, i.e., the group's economic situation improved due to the beginning of the commodities exporting boom in 2003, and not due to decisions taken. At the same time, the reorientation of Brazilian foreign policy from the regional level to an attempt to achieve global recognition contributed to the creation of agencies without initiative and decision-making power; and the displacement of Mercosur by new organizations (the Southern Community of Nations, CSN, and the South American Union of Nations, UNASUR).

In the second crisis, ASEAN and Mercosur behaviors were rather similar because both undertook pragmatic answers, and their governments applied a combination of counter-cyclical and pro-cyclical policies. However, ASEAN national answers did not affect their members' interdependence, enhanced by measures like turning the previous bilateral currency swap into a multilateral one with the support of an Asiatic reserve fund. In Mercosur, joint decisions were not implemented again, and national answers became the norm. Even though the end of the exporting boom led to pay more attention to Mercosur, Brazilian internal problems since 2012 prevented its government from playing an active role in restoring the group's dynamism.

In the crisis of the 1990s and the 2000s, the original institutional design of ASEAN and Mercosur did not seem to be the force behind changes because both agreements behaved somewhat contradictorily to what it could be expected from them – ASEAN as a market integration example would have been expected to resort to measures to satisfy their national governments interests and disregard those of the group, but they maintained their interdependence and most measures already approved. In Mercosur, with more formal institutions, answers were mostly national and joint decisions, fewer. Those outcomes can be associated to different interests of China and Brazil vis-à-vis ASEAN and Mercosur – in 1997 China wanted to organize ASEAN into a first circle of economic and political influence in Eastern Asia in competition with Japan, while Brazil, after 2001, lost interest in Mercosur supplanted in economic and political importance by CSN and UNASUR. After the global financial crisis, China was able to develop wider regional agreements such as RCEP replicating mechanisms of ASEAN +3. When the global crisis affected Brazilian after 2012, changes in Mercosur were few and individual because Brazil had lost its economic and political dynamism and could not impose all of its preferences upon its partners.

Besides widening the actors who intervene in the causal mechanism between crisis and institutional change, this article corroborates different elements of the literature on crisis and institutional change. The article contains an introduction and three sections: a review of the recent literature on crisis and change; the answers of both organizations to the crisis; and a comparison of institutional changes and discussion of the influence of China and Brazil on them. The conclusion section brings the paper to a close.

KEYWORDS

ASEAN; Brazil; causal mechanism; China; crisis; institutional change; Mercosur.



Introducción¹

Este artículo tiene como objetivo incorporar a actores poderosos de su región en el mecanismo causal entre crisis económica y cambio institucional en acuerdos regionales mediante la comparación de cambios institucionales en la Asociación de Estados del Sudeste Asiático (ASEAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur) como respuesta a las crisis económicas 1997 y 1999-2001 y la crisis financiera global (CFG) 2008-2009. La relación crisis-cambio institucional es aceptada y analizada en estudios recientes que enfatizan distintas explicaciones causales, pero no incluyen la influencia de actores regionales poderosos o, si lo hacen, la observan en la institucionalidad de los acuerdos sin relacionarla con crisis (Scharpf, 1989; Gray y Slapin, 2013; Saurugger y Terpan, 2016) o prestan atención marginal a esos actores (Haftel et al., 2020). Se busca subsanar esa carencia comparando cambios institucionales en un acuerdo del cual el actor poderoso es parte (Brasil en Mercosur) y otro, en el que ese actor es vecino (China en ASEAN). No se alega que el cambio institucional es posible sólo en situaciones críticas, sino que éstas pueden propiciarlo y que en él intervienen actores vinculados entre sí por relaciones de poder.

Desde distintos enfoques de Relaciones Internacionales las crisis pueden producir cambios institucionales en acuerdos regionales si se admite que situaciones críticas (económicas, políticas, etcétera) inciden en que sus integrantes busquen nuevas ideas, se replanteen las existentes, establezcan nuevas alianzas por cambios de poder en otros gobiernos o en relaciones intragrupo o modifiquen su orientación externa (Acharya, 2004; Saurugger y Terpan, 2016; Marks et al., 2014). Se resume en que es más fácil desarrollar nuevas normas o adaptar las previas cuando la institucionalidad de un acuerdo es cuestionada por los acontecimientos (Acharya, 2004).

Frente a crisis, los enfoques teóricos enfatizan causalidades como cambios en ideas, relaciones de poder, alianzas y orientación política. Para el realismo el estado nación es un actor racional que guía el cambio por una racionalidad permanente (interés nacional) en un contexto de caos donde el poder es esencial. Sin embargo, Keohane y Nye (1987) plantean la importancia del proceso histórico y la interdependencia económica, que hacen que su búsqueda de intereses en las relaciones internacionales pueda cambiar con el tiempo porque los actores racionales no son los estados sino sus gobiernos, que tienen una gama más amplia de intereses que el interés nacional. Desde el constructivismo social, Wendt (1994) destaca la interrelación de los integrantes de un acuerdo que, frente al cuestionamiento de normas previas, producen cambios institucionales y narrativas para legitimarlos, y Wendt (2004) define al estado como un actor “con propósito” guiado por ideas, normas, cultura y valores.

Distintas perspectivas teóricas aceptan que la agencia del cambio en un acuerdo recae en sus integrantes, lo que hace que sus argumentos para explicar el cambio institucional no sean mutuamente excluyentes. Si los gobiernos de un acuerdo se guían por ideas, cultura, normas, valores e interrelación previa, eso no niega que siguen una lógica que obedece al objetivo de alcanzar intereses propios ni que en sus relaciones influya su percepción del poder de los actores con quienes interactúan. Así como la interrelación del grupo afecta sus cambios institucionales, estos pueden ser afectados por la relación del grupo con otros actores regionales que tienen intereses propios².

¹ La investigación para este estudio se benefició de debates dentro del Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa (GRIDALE) entre 2022 y 2023, y de los valiosos comentarios de los evaluadores anónimos.

² Aunque las crisis afectan intereses e ideas de los gobiernos, se usa el término intereses para simplificar la redacción.

Se adopta como enfoque teórico el institucionalismo centrado en actores, donde las instituciones no determinan necesariamente identidades, percepciones u objetivos de los actores porque estos conservan capacidad de decisión (Scharpf, 1997; Clegg, 2010) y la ejercen para alcanzar sus intereses. En ese enfoque los actores son racionales, aun en un grupo con un marco institucional común porque interpretan los mismos hechos de forma diferente (Schmidt, 2010). Eso puede hacer que modifiquen la institucionalidad grupal, cuando la incertidumbre aumenta en situaciones críticas (Weyland, 2009). Para Wendt (2004, p. 295, p. 299), rasgos del estado como actor racional son persistencia en el tiempo, creencias/ideas acerca de su contexto, deseos/intereses cambiantes para actuar y agencia para elegir con base en criterios de utilidad, lo que lo hace responsable de las consecuencias de sus acciones. Extiende el concepto de actor a acuerdos y organizaciones, aclarando que puede reducirse a sus integrantes individuales. En suma, para el institucionalismo de actores los cambios institucionales son variables dependientes de los intereses de actores racionales que intervienen en su formulación e implementación. En acuerdos regionales, esos actores son sus integrantes, pero este artículo argumenta que en los cambios inciden también otros actores regionales poderosos cuando las crisis en un acuerdo regional perjudican los intereses de esos vecinos o les ofrecen nuevas oportunidades.

Se utiliza como metodología, en primer lugar, el análisis comparativo para identificar diferencias en los cambios institucionales de ASEAN y Mercosur cuya causalidad no puede atribuirse totalmente a interpretaciones en la literatura, como por ejemplo a sus diseños institucionales originales (véase Sección I). En segundo lugar, se analiza y discute esas diferencias aplicando el seguimiento de proceso (*process tracing*) para reunir información empírica que permita inferir qué actores intervienen en el mecanismo causal crisis-cambio institucional y alegar que en ASEAN y Mercosur ese mecanismo necesita incorporar a China y Brasil. La selección del seguimiento de proceso se basa en que combina inducción y deducción y ayuda a abrir la caja negra entre crisis y cambio institucional porque su mecanismo causal representa una secuencia de eventos que muestra cómo se construyen las decisiones de cambio y qué actores tienen poder en ellas (Beach y Pedersen, 2013, p. 3). Esa metodología puede aplicarse para verificar una teoría, agregar o ampliar un componente o crear nueva teoría (Beach y Pedersen, 2013, p. 12). Este estudio se ubica en el segundo propósito porque no busca recuperar toda la secuencia del mecanismo causal sino incorporar en él la agencia de China y Brasil.

Los estudios de caso se basan en dos criterios: el primero es que sus diseños institucionales son intergubernamentales pero distintos —la *vía asiática* informal y paso a paso de ASEAN (integración por el mercado) y el más formal del Mercosur, que desde 1995 incorporó etapas y agencias del modelo europeo, pero sin carácter supranacional—. Aunque existe debate al respecto, según Lenz (2016), Mercosur adoptó el formato europeo siguiendo un proceso de “difusión de marcos” cuando el esquema cognitivo y formal del primer acuerdo en atacar exitosamente un problema influye en elecciones institucionales de otros, que adoptan sus formas para legitimarse internacionalmente. Después de reorientarse en 2003, Mercosur emuló más agencias del modelo europeo, especialmente de carácter sociopolítico. El segundo criterio es que las crisis analizadas son económicas y similares: las de 1997 y 1999-2001, endógenas (iniciadas en un integrante del grupo y contagiadas al resto) y la CFG, exógena (se inició en países desarrollados y afectó a ambos acuerdos). Al controlar diseño institucional y tipo de crisis resalta la agencia de los actores y, en



especial, la influencia de China y Brasil en los cambios institucionales de ASEAN y Mercosur.

Las dos primeras secciones revisan literatura sobre crisis y cambio institucional y presentan los cambios institucionales de ASEAN y Mercosur frente a crisis económicas para verificar la relación crisis-cambio institucional. La tercera compara esos cambios y discute sus diferencias como producto de la interrelación ASEAN-China y Brasil-Mercosur. La conclusión destaca aportes del artículo.

I. Revisión de interpretaciones sobre relación crisis-cambios institucionales

Frente a la pregunta que factores producen cambios institucionales en acuerdos regionales el institucionalismo histórico considera que las instituciones determinan estrategias y objetivos de los actores mediante un proceso de socialización en el que incorporan normas y valores específicos. De ese modo, las decisiones previas formalizadas en reglas y normas limitan las decisiones que los actores toman o sea que el legado institucional (*path dependence*) (o diseño original) de un acuerdo limita sus cambios. El institucionalismo histórico acepta que las crisis pueden promover nuevas instituciones, pero una vez creadas sería difícil plantearse alternativas no incorporadas en el modelo original (Mahoney, 2000, p. 513). Las crisis pueden reforzar decisiones tomadas, ajustarlas o mantenerlas por inercia, pero los cambios dependen de las condiciones iniciales.

Sin embargo, Hall (2009) destaca la agencia de los gobiernos como variable independiente que moldea las relaciones regionales en un momento histórico cuando explica la relación crisis-cambio institucional en acuerdos regionales diciendo que el cambio se produce cuando se alteran las condiciones que predominaron en su creación. Esas alteraciones pueden resultar de cambios en la configuración de poder del contexto regional o en los intereses de actores poderosos.

Según Nolte y Weiffen (2021, pp. 2-3), una situación crítica repercute sobre acuerdos regionales si demuestra que los recursos para enfrentarla no son adecuados. Si el grupo ayuda a resolver la situación, refuerza su permanencia y, si no lo hace, contribuye a su desintegración (perspectiva utilitaria). Además, el impacto de una crisis es mediado por características de sus regiones, que pueden hacer que un acuerdo tenga mayor probabilidad de éxito que otra. En resumen, influyen en su permanencia o desaparición tipo de crisis, utilidad para solucionar o disminuir sus efectos negativos y contexto regional. Asimismo, los acuerdos pueden mantenerse en las crisis y preservar el diseño original flexibilizando sus reglas temporalmente (Agostinis y Nolte, 2021).

Haftel et al. (2020) diferencian entre efectos de corto y mediano plazo de las crisis porque, si a corto plazo gobiernos de un acuerdo vuelven a prácticas individuales no coordinadas, posteriormente pueden realizar ajustes institucionales para fortalecerlo, si asocian el acuerdo con la mejoría de la situación económica. Las crisis interrumpen la cooperación regional porque los gobiernos se concentran en sus problemas, pero cuando se estabilizan, promueven mayor cooperación regional, si resulta útil para afianzar la recuperación económica, mejorar su posición o prevenir nuevas crisis (Haftel et al., 2020, p. 3). Coinciden con Weiffen y Nolte en que un acuerdo perdura si es útil para enfrentar la crisis.

Para Haftel et al. (2020) el factor crucial que explica permanencia o cambio no es la institucionalización original sino la “institucionalización implementada” (p. 27) porque las reglas aplicadas dan certidumbre a sus integrantes. Aunque según Mattli (1999) las crisis producen mayor integración porque los socios mayores aceptan más demandas de sus socios en coyunturas económicas negativas y no, en etapas de auge, concluyen que la presencia de esos actores no fortalece la institucionalización de un acuerdo o su implementación.

Gray y Slapin (2013) vinculan la baja institucionalización de un acuerdo con las oportunidades de comercio de sus integrantes fuera del grupo: si son pocas, desarrollarán instituciones regionales fuertes; si son muchas, no lo harán. Implementación de normas y capacidad de alcanzar intereses dependerán de las oportunidades comerciales de sus integrantes. Un país poderoso con economía grande tiene más oportunidades comerciales y no creará un acuerdo institucionalmente fuerte, pero puede usar uno débil para controlar a sus socios. Estos aceptan las demandas de la economía mayor para impedir su defección (Gray y Slapin, 2013), lo que hace que los actores poderosos no estén limitados por las reglas de los acuerdos porque pueden incumplirlas o acomodarlas (Scharpf, 1989).

Para Arnold y Rittberger (2013, p. 108), cuando coinciden crisis económica y percepción de mayores costos de transacción o redistribución del diseño institucional, el cambio se acelera. Lo ejemplifican con la creación del Tribunal de Revisión Permanente de Mercosur en el Protocolo de Olivos (2002). Lenz (2021), que analiza la influencia “pasiva” de la Unión Europea (UE) en la creación de ese tribunal, estima que la influencia externa aumenta cuando hay que resolver problemas o un acuerdo necesita relegitimarse.

Saurugger y Terpan (2016), hallan que las crisis desgastan los marcos cognitivos (ideas) y facilitan el cambio, pero éste sólo se produce cuando lo promueven actores políticos poderosos. Aunque su expectativa era que si los acuerdos seguían el formato europeo los cambios después de una crisis los reforzarían, afirman que Brasil sólo apoyó discursivamente a Mercosur después de la crisis 1999-2001, mientras ASEAN aumentó su integración económica. Sus diseños originales no influyeron en esos resultados, sino el poder de los actores.

Cuando Krapohl (2015) analiza las respuestas de ASEAN +3 (China, Corea del Sur, Japón), Europa y Mercosur a las crisis financieras entre 1997 y 2012, encuentra que los primeros establecieron mecanismos financieros (*swap* o sistema de pago en monedas nacionales) para asegurar la liquidez monetaria, pero el último no lo hizo (véase Sección 2). Argumenta que fue porque los poderes regionales de ASEAN y Europa están económicamente enraizados en sus regiones, mientras Brasil al devaluar su moneda en 1999 exportó su crisis a los vecinos y carecía de interés por aumentar la liquidez de países no cruciales para su economía. Según Campos (2016), Brasil diseñó una institucionalidad de Mercosur que servía a sus intereses económicos y políticos en los noventa y, cuando orientó globalmente su política exterior desde 2003, la mantuvo baja para aumentar su capacidad de negociación individual.

Esta revisión muestra que Campos concuerda con Krapohl en que Brasil influyó para que los cambios institucionales debilitaran a Mercosur, pero no relaciona crisis con cambio institucional. Saurugger y Terpan presentan un argumento similar al de este artículo, pero no lo enfocan



desde el mecanismo causal del seguimiento de proceso. En suma, además de la influencia del diseño institucional original, la literatura identifica utilidad de acuerdos, aumento de costos de transacción e institucionalización implementada como factores causales de cambios institucionales en acuerdos regionales frente a crisis.

2. Cambios institucionales de ASEAN y Mercosur por crisis 1997, 1999-2001 y CFG³

2.1. ASEAN: Cambios después de 1997

Antes de 1997 un objetivo central de ASEAN era la seguridad, promovida en el acuerdo original (1967) por Estados Unidos, en un contexto asiático de Guerra Fría y numerosos estados de independencia reciente. Desde los ochenta, Japón trasladó parte de su sector productivo a naciones del grupo e influyó en que ASEAN desarrollara un segundo objetivo —alcanzar el desarrollo económico mediante un modelo exportador apoyado en su participación en cadenas de valor—. Con el fin de la Guerra Fría ese interés aumentó y en 1992 se aprobó la creación de una zona de libre comercio (ZLC) de ASEAN y, en 1995, el ingreso de nuevos países. ASEAN mantuvo decisiones por consenso y aplicación voluntaria (implementación flexible).

Sus respuestas internas a la crisis fueron simplificar procesos aduaneros, desarrollar nomenclaturas arancelarias comunes, aumentar intercambio de información y agilizar el paso de mercancías entre países a través de un tercero. De esa forma ajustó regulaciones para acompañar la “localización” de ideas externas de integración al adaptar a sus condiciones funciones o mecanismos de la UE, que profundizaron objetivos económicos (Acharya, 2004).

En sus relaciones externas, fueron relevantes medidas chinas y japonesas para evitar el contagio de la crisis a sus economías. En 1999, China, Japón y Corea del Sur convocaron una conferencia para establecer mecanismos de cooperación económica con ASEAN, donde se institucionalizó la cooperación ASEAN+ 3. Frente al rechazo estadounidense y la falta de apoyo chino a la propuesta japonesa de crear un fondo monetario asiático, China convocó otra reunión en Chiang Mai (2000), donde se aprobó la Iniciativa Chiang Mai (ICM), que estableció *swaps* bilaterales entre países de ASEAN y sus tres vecinos. El comportamiento chino, que además no devaluó su moneda y siguió importando productos de ASEAN, mejoró la imagen de ese país a los ojos de sus gobiernos y propició la firma de un acuerdo marco de cooperación (2002) y el acuerdo ASEAN+1 (2003) para crear una ZLC ASEAN-China (Chambers, 2005, p. 18). Su implementación se aceleró porque en 2004 China propuso reducir o eliminar aranceles antes de 2006 sobre algunos productos agrícolas e industriales, negociados bilateralmente. Esos acuerdos se complementaron con otros sobre servicios en 2007, e inversiones en 2009 (Mikova, 2016, pp. 14-15), para culminar con la entrada en vigor del TLC ASEAN-China en 2012, pero ASEAN firmó también acuerdos con Estados Unidos, Japón y UE para reactivar exportaciones (Palma y Pincus, 2022).

Esas medidas produjeron mayor integración en cadenas de valor regionales, diversificaron

³ La información empírica se tomó en las primeras crisis para ASEAN, de Beeson (2008), Elms (2020), Ravenhill (2008) y Severino (2004); y para Mercosur, de Azevedo (2004), Bizzozzero (2002), Bouzas (2008), Caetano (2011), Genna (2017), Gratius (2007), Peña y Rozenberg (2005). En la CFG, de Caetano (2009), Caetano et al. (2009), Sennes (2010), Severo (2021-2022) para Mercosur; Hill y Menon (2014), Rillo (2009), Wise et al. (2019), para ASEAN.

socios comerciales y, al cumplir con lo establecido en los acuerdos, ASEAN profundizó su interdependencia, aumentó exportaciones y se recuperó rápido (Beeson, 2008). Según Bowles (2002), hasta entonces el grupo tenía pocas instituciones formales y era promovido por intereses privados, pero *swaps* y tratados comerciales dieron mayor participación al estado. La Carta de ASEAN (2007), diez años después de la crisis, estableció la personalidad jurídica del grupo para firmar acuerdos internacionales y reglas para ingreso de nuevos países, pero no adoptó cambios en toma de decisiones, apoyo a democracia y participación de sociedad civil, recomendados por el grupo de expertos que trabajó en su borrador (Nair, 2011, p. 259).

2.2. ASEAN: Cambios después de CFG

La CFG tardó en sentirse en países en desarrollo, debido a la mejor situación de sus reservas internacionales por el auge exportador 2003-2008, las reformas financieras después de las crisis anteriores y a que China mantuvo su dinamismo comercial algunos años. Pero la CFG fue más amplia y profunda que la crisis de 1997 porque surgió de la quiebra del sistema financiero estadounidense y europeo, de forma que para 2011 China experimentó menor demanda de países desarrollados, su economía se desaceleró y los países que exportaban *commodities* o energía entraron en recesión.

ASEAN mantuvo exportación, consumo e inversión privada luego de 2008, pero su crecimiento económico bajó (incluso en Singapur, su centro financiero), la inversión extranjera directa (IED) se retrajo y la crisis afectó turismo y remesas externas. Si la demanda de productos industriales de países desarrollados había facilitado la recuperación económica asiática después de 1997, desde 2008 esa demanda cayó. En ese contexto, Nair (2011) sostiene que la CFG no produjo cambios institucionales porque no alteró principios básicos como la no injerencia en asuntos internos. Sin embargo, después de 1997 ASEAN aplicó el principio según el cual, si una decisión de un miembro (ejemplo, devaluación de su moneda) afecta a otros del grupo, discutirla y tomar medidas no contradice el principio de no injerencia (Acharya, 2004).

Cuando estalló la CFG, ASEAN tenía acuerdos con actores regionales (ASEAN +1 +3) y extrarregionales y había aprobado establecer una Comunidad Económica para 2020 (Hill y Menon, 2014, p. 14). La mayoría de las respuestas a la CFG se tomaron en ASEAN +3, porque ASEAN se consideraba demasiado pequeña para promover la estabilización macroeconómica, y la más importante fue en 2009 convertir los *swaps* bilaterales en un sistema multilateral, apoyado en un fondo de reservas (Nair, 2011, p. 254).

En 2013 China propuso construir una comunidad de *futuro compartido* con ASEAN, basada en cultura, seguridad mutua, economía y comercio. La propuesta complementa la Nueva Ruta de la Seda porque China necesita a ASEAN para construir la parte marítima de esa ruta en aguas vitales para su seguridad (Bi, 2021). Para entonces ASEAN negociaba la Asociación Regional Económica Integral (RCEP) con China y otros cinco vecinos, paralelamente a la negociación del Acuerdo Integral y Progresivo para una Asociación Transpacífica (CPTPP), auspiciado por Estados Unidos.



2.3. Mercosur: cambios después de 1999-2002

Antes de la devaluación del real brasileño en 1999, Mercosur tenía objetivos económicos y su diseño institucional ignoraba la asimetría entre Brasil y el resto porque daba a sus integrantes la misma representatividad y establecía decisiones por consenso y la obligatoriedad de internalizarlas en sus legislaciones. La apertura comercial entre sus miembros incrementó el comercio intragrupo y algunas interdependencias sectoriales, pero para 1999 los beneficios del acuerdo convergían en Brasil, que imponía sus intereses en negociaciones comerciales (Veiga, 2001) con la UE y la Comunidad Andina (CAN) en reacción a la propuesta de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Los cambios de Mercosur por la crisis pueden dividirse en dos etapas: la de la devaluación del real brasileño (1999) y la del *default* de la deuda argentina (2001). En la primera (enero 1999-diciembre 2001), Argentina y Uruguay tomaron medidas unilaterales para resguardarse de la devaluación brasileña y Mercosur aceptó aumentar el arancel externo común, que beneficiaba a Brasil porque limitaba el ingreso de productos industriales que competían con sus exportaciones. Se aprobó crear un grupo de coordinación macroeconómica y realizar un estudio de factibilidad para una moneda común, pero entre diciembre 2001 y diciembre 2004 (segunda etapa), esas medidas se abandonaron o postergaron. La crisis argentina afectó exportaciones brasileñas a Mercosur y promovió conflictos por distribución de costos y beneficios hasta que Brasil aceptó que Argentina flexibilizara temporalmente algunas normas para que el acuerdo sobreviviera (Agostinis y Nolte, 2021).

El primer cambio institucional que puede relacionarse con la crisis fue la creación del tribunal de revisión automática de las decisiones de los paneles *ad hoc* (2002), dotado de infraestructura y presupuesto propios, que establece decisiones obligatorias que pueden generar medidas compensatorias si se incumple sus laudos. El tribunal replicó parcialmente el sistema europeo como compromiso entre la posición uruguaya, que insistía en aplicar ese modelo, y las argentina y brasileña que preferían mayor flexibilidad (Lenz, 2021). Arnold y Ritterberger (2013) consideran que respondió al objetivo de revertir los efectos negativos de la crisis creando una institución que pudiera solucionar los conflictos entre sus miembros.

Desde 2003, la dirección del cambio institucional fue distinta. Aunque mantuvo relación con la crisis esa relación fue indirecta: las medidas no intentaron solucionar la crisis porque se relacionaban con la reorientación de Mercosur hacia objetivos sociopolíticos por su pérdida de importancia económica para Brasil. Así, Mercosur creó agencias para incorporar a la sociedad civil y convirtió a su secretaría administrativa en técnica, aunque sin poder decisorio ni iniciativa. El gobierno brasileño propuso relanzar a Mercosur con un programa que incluía medidas más simbólicas que efectivas (foros consultivos, centros de derechos humanos) y no aumentaba la implementación de decisiones ni alteraba su asimetría interna (Bizzozzero, 2013, pp. 77-78). El Fondo para la Convergencia Estructural (FOCEM, 2004) tuvo alcance limitado porque dependía de la secretaría de Mercosur, sin autonomía para manejar fondos, y recibió pocos recursos (Dabene, 2007, p. 81). El Parlamento de Mercosur (2005) replicó el europeo, pero sin autonomía frente a los gobiernos nacionales.

En su ámbito externo, Mercosur firmó acuerdos comerciales con India y Sudáfrica (2003), con los que ese mismo año Brasil formó IBSA para vincularse con gobiernos que coincidían con el brasileño en oponerse a subsidios agrícolas de países desarrollados en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y buscar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La negociación con CAN terminó en acuerdos de complementación económica (ACE), que incorporaron algunos productos y preferencias arancelarias (Turcotte, 2008, p. 792), y la creación de una organización regional promovida por Brasil, la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). Esta se estableció en 2004 pese a la oposición de Argentina, que opinaba que restaba importancia a Mercosur y aumentaba el poder brasileño como eje entre norte y sur de Sudamérica (Cisneros, 2005, pp. 119-120; Russell y Tokatlián, 2011, pp. 11-12). Otros acuerdos de preferencias comerciales (Israel, Egipto, Autoridad Palestina) fueron promovidos por Brasil y confirmaron que la reorientación de intereses brasileños había cambiado el perfil institucional del grupo (Bizzozzero, 2013, pp. 85-86).

Las medidas aprobadas no solucionaron la crisis, porque la recuperación económica surgió del auge exportador y la abundancia de créditos internacionales a bajos intereses en 2003-2008. En ese auge se acentuó la competencia intra-Mercosur por mercados externos y los intereses sudamericanos y globales de Brasil. Si en la aprobación del tribunal permanente coincidieron intereses argentinos y brasileños, desde 2003 predominó el interés de Brasil seguido con cierta renuencia por Argentina.

2.4. Mercosur: cambios después de CFG

Las respuestas a la CFG fueron nacionales y pragmáticas como respaldar sus monedas frente a la pérdida de liquidez y aplicar políticas anticíclicas. En Mercosur, Brasil buscó elevar el arancel externo común para evitar importaciones baratas de otros orígenes. En paralelo, Argentina promovió un mecanismo para que industrias amenazadas por importaciones pudieran pedir la suspensión temporal de ellas, si eran de Mercosur, o el alza del arancel externo, si eran extrarregionales.

En 2008 se estableció el “Mercosur productivo” para desarrollar mayor interdependencia económica, pero se aplicó solo en sectores donde existía complementación desde los noventa. En 2010 Mercosur aprobó un Programa de Acción Social, el Código Aduanero y el cargo de Alto Representante General (Bizzozzero, 2013, p. 70), medidas que no corrigieron los efectos de la CFG. La más importante en este sentido fue un *swap* de monedas Argentina-Brasil por tres años para reducir el costo de los pagos y ahorrar divisas internacionales (Lucangeli, 2008), aplicado desde 2009, que ayudó a financiar exportaciones brasileñas a Argentina. El Código Aduanero se relacionó con la crisis de forma indirecta (véase Sección 3), pero, aunque Argentina lo ratificó en 2012, Brasil en 2018 y Paraguay en 2023, Uruguay aún no lo ha hecho.

En el ámbito externo, la reactivación de la negociación Mercosur-UE se atribuye a interés europeo (Caetano y Bartesaghi, 2014), vinculado de forma indirecta a la CFG, mientras Brasil propuso la negociación de la convergencia Mercosur-Alianza del Pacífico (AP, Chile, Colombia, México, Perú) luego de que fracasara una propuesta suya anterior. La original incorporaba recomendaciones de sus empresarios industriales de adelantar la desgravación arancelaria de los ACE con Perú y Colombia, pero fue rechazada por Mercosur y Brasil la sustituyó en 2014 por la



negociación grupo a grupo con la AP (Menezes y Gonçalves, 2019, pp. 18-19).

A los efectos negativos de la CFG se añadió desde 2012 una serie de crisis brasileñas (económica⁴, política, escándalos de corrupción), que mantuvieron baja la implementación de decisiones y debilitaron las respuestas concertadas de Mercosur a la crisis económica. Un cambio de orientación política del gobierno brasileño, después de 2016 enfatizó objetivos económicos y comerciales de Mercosur y las negociaciones con la UE que terminaron, en 2019, en un acuerdo no ratificado (Caetano, 2019). En 2018, Brasil ratificó el Código Aduanero y paralizó negociaciones con la AP.

3. Comparación de cambios institucionales de ASEAN y Mercosur y discusión de influencia de China y Brasil

La comparación sincrónica de ambos acuerdos muestra que se movieron en direcciones diferentes durante las crisis de los noventa y que sus diseños originales no inspiraron esas diferencias. De ASEAN, ejemplo de integración por el mercado, podría haberse esperado que se limitara a medidas que satisficieran los intereses individuales de sus gobiernos sin prestar atención a los del grupo, pero en su lugar ASEAN aumentó su interdependencia. En Mercosur, con instituciones más formales, las respuestas fueron nacionales y las conjuntas, pocas, y, mientras los cambios institucionales de ASEAN contribuyeron a disminuir los efectos de la crisis, los de Mercosur, no.

A partir de la observación de su interrelación con el contexto regional, se esboza una interpretación de las diferencias señaladas. Si en 1996 ASEAN veía a China como un competidor, en 1997 China mantuvo la estabilidad regional al no devaluar su moneda, ofrecer ayuda financiera y establecer la ICM (Dassu, 1998). A mediano plazo, la Carta de ASEAN aceleró la vinculación externa del grupo porque permitió negociar su ingreso a acuerdos mega regionales (CTTP, RCEP) al dar certidumbre a integrantes y socios comerciales. Aunque la interdependencia asiática creció desde que China aumentó su participación en comercio e inversiones regionales, ASEAN firmó también acuerdos extrarregionales y la concertación de respuestas a ellos favoreció su recuperación económica e interdependencia.

En Mercosur, las medidas tomadas fueron temporales o no se aplicaron. Desde 2003 el grupo incorporó funciones y agencias sociopolíticas y se amplió con Venezuela y Bolivia, pero no mejoró su implementación ni alteró su asimetría interna. En sus relaciones externas, las negociaciones con CAN solo ampliaron productos y preferencias arancelarias y, con la UE, se abandonaron al estancarse la negociación del ALCA (2005). Esas medidas no evitaron que disminuyera su importancia frente a CSN y UNASUR (2008).

En la CFG, ASEAN concertó decisiones con sus vecinos, reconociendo que era demasiado pequeña para incidir en los efectos de una crisis global. De esa forma, los cambios institucionales previos facilitaron respuestas regionales conjuntas, cuando la CFG afectó las exportaciones asiáticas a países desarrollados. Si bien los gobiernos de Mercosur reaccionaron de forma pragmática

⁴ En 2012, el crecimiento del PIB brasileño era menor al 2 %, había inflación y mayor competición china en exportaciones industriales (Sorj y Fausto, 2013, p. 41).

a la CFG, medidas como el Mercosur productivo tuvieron aplicación limitada, el *swap* argentino-brasileño duró poco y el Código Aduanero no ha entrado en vigor. Además de no recuperar su dinamismo como grupo, Mercosur sufrió desde 2012 por el descenso del PIB brasileño, su mayor mercado interno.

En la comparación diacrónica se observa que, entre 1997 y la segunda década del siglo XXI, ASEAN pasó de un acuerdo de seguridad entre naciones de independencia reciente, impulsado por Estados Unidos en la Guerra Fría, a ser un acuerdo económico basado en relaciones comerciales y productivas intragrupo y externas, en un contexto regional multipolar. Las crisis reorientaron sus objetivos y ampliaron sus vínculos regionales combinando medidas individuales y conjuntas. Si los cambios institucionales “localizaron” ideas económicas externas como la de constituir una comunidad económica (Acharya, 2004), no alteraron su implementación flexible, ni su jerarquía interna porque sus polos económicos (Singapur, Indonesia) fluctúan en el tiempo sin imponerse totalmente.

En paralelo, Mercosur pasó de objetivos económicos, cronograma automático y relativa interdependencia a perder importancia económica, disminuir su interdependencia e incumplir su cronograma. La crisis 1999-2001 incorporó agencias sin capacidad decisoria y reorientó objetivos económicos a otros sociopolíticos que no produjeron mayor “institucionalización implementada”, mientras el ingreso de nuevos países no alteró su jerarquía interna. La CFG ratificó la poca importancia del grupo para enfrentar la crisis de forma conjunta porque las medidas fueron temporales (*swap*) o no se implementaron (Mercosur productivo, Código Aduanero).

La comparación muestra también que en ASEAN los cambios en su relacionamiento externo llevaron a ajustar funciones internas y a desarrollar mayor interdependencia económica y productiva (Viola y Lima, 2017, p. 25). Mientras tanto, en Mercosur, los cambios fueron internos y afectaron sus relaciones externas. Esta observación apunta a que las diferencias identificadas se relacionan con la ubicación relativa de actores poderosos —China, vecino de ASEAN, y Brasil, integrante de Mercosur— justificando analizar su participación en el mecanismo causal de los cambios.

Para incorporar actores en el mecanismo causal ellos deben representar más que una variable interviniente de forma que, si se descarta su presencia, no resultan comprensibles los cambios, lo que se verifica contestando las preguntas contrafactuales que hubiera sucedido de no existir la influencia de ese actor o de haber sido diferentes sus intereses (Beach y Pedersen, 2013). Collier (2011, pp. 823-824, pp. 827-828) divide el proceso para establecer causalidad en descripción y secuencia de eventos, apoyadas en evidencia empírica que proporciona la literatura. Por ello, aquí se describe la situación anterior a cada crisis y, ante la imposibilidad de reconstruir por razones de espacio la secuencia de cada cambio institucional, se recurre a fuentes secundarias —Mikova (2016) para ASEAN+1 (China) y Arnold y Ritterberger (2013) para el tribunal permanente (Mercosur)— y se desarrolla una secuencia adicional.

La descripción se concentra en los contextos regionales y su interrelación con los acuerdos para evidenciar el poder relativo de los actores. En el sudeste asiático el fin de la Guerra Fría (1991) había eliminado la presencia rusa y disminuido el interés estadounidense por la región, lo



que aumentó la capacidad china para intervenir cuando la crisis afectó a ASEAN. Sus motivaciones respondían a intereses políticos y de seguridad (mantener el balance de poder regional) y económicos (controlar a países de ASEAN que al devaluar sus monedas por la crisis aumentaban su capacidad exportadora compitiendo con productos chinos) (Mikova, 2016, pp. 16-17). Este objetivo se alcanzó porque, desde 2001, las exportaciones chinas a ASEAN crecieron y también crecieron sus importaciones del grupo mostrando que la relación beneficiaba a ambos (Mikova, 2016, pp. 19-20).

Además de llenar el vacío de poder regional, China en los noventa buscaba desarrollar influencia en círculos concéntricos en su torno comenzando con ASEAN (Resche, 2009, p. 21). Para Solís y Katada (2007, p. 249, p. 255), detrás del acuerdo ASEAN-China había una motivación política —disminuir la preocupación regional por el crecimiento chino— y otra económica —promover el reconocimiento de China como economía de mercado⁵— porque antes de 1997 no había complementación económica entre ambas (Solís y Katada, 2007, p. 249, p. 255).

Seguidamente se propone una secuencia de eventos que vincula ICM, ASEAN-China y Carta de ASEAN. Aunque la propuesta japonesa de un fondo monetario regional no atrajo a China porque fortalecía a Japón, fue apoyada por ASEAN, mostrando el interés de sus gobiernos por mejorar su liquidez monetaria, lo que llevó a China a proponer la ICM. El aumento del comercio ASEAN-China desde entonces, facilitó la firma de ASEAN-China que marca el inicio de la política exterior china de “ascenso pacífico” cuando a las relaciones bilaterales se agregaron asociaciones estratégicas con acuerdos (Sutter, 2005, p. 10). La Carta de ASEAN, al otorgar personalidad jurídica internacional al grupo, dio certidumbre al acuerdo con China y a acuerdos posteriores. Preguntas contrafactuales son: ¿qué hubiera sucedido de no haber existido la influencia china o de haber sido diferentes sus intereses? ¿Hubiera propuesto la ICM si la crisis no hubiera aumentado la competencia entre actores y la demanda de liquidez monetaria de ASEAN? ¿La carta de ASEAN hubiera asumido las mismas características de no haber existido interés de ASEAN por mantener y asegurar lazos económicos con China? Las respuestas quedan abiertas a distintas interpretaciones, pero las preguntas indican que China participó del mecanismo causal crisis-cambio institucional.

En vísperas de la CFG las condiciones económicas de ASEAN habían cambiado de forma que la decisión de 2003 de establecer una comunidad económica en 2020 se adelantó para 2015, para volver a fijarse en 2020 después de la crisis. En la segunda década de este siglo China era ya potencia global y sus intereses en relación con ASEAN habían cambiado. Luego de la llegada de Xi Jinping al poder (2013), sus intereses vinculan la creación de una “comunidad de futuro” China-ASEAN con la seguridad marítima de la nueva Ruta de la Seda (Bi, 2021; Drache et al., 2019, p. 120) y, económicamente, con la negociación de RCEP. En la región compiten distintas propuestas regionales, pero, según Emmers y Ravenhill (2011, p. 146), se está imponiendo la construida a partir de ASEAN+3, lo que muestra el crecimiento de la influencia regional china y, como esa influencia choca con las de otros actores, ASEAN se mantiene como factor de equilibrio entre ellos (Drache et al., 2019, pp. 154-155).

⁵ Aumentar la cantidad de países que la reconocen como tal facilita a China alcanzar ese reconocimiento en la OMC y evitar que le apliquen medidas antidumping.

En Mercosur, la situación regional de los noventa (redemocratización, propuestas regionales estadounidenses) facilitó que Brasil configurara al grupo para que le permitiera ascender a poder regional y aumentar su autonomía frente a Estados Unidos. Turcotte (2008) y Vigevani y Ramanzini Junior (2011) reconocen que Brasil promovió también la baja implementación de decisiones para que Mercosur no afectara su capacidad de acción internacional, mientras le brindaba beneficios económicos como mercado relativamente cerrado a sus competidores. En 1997, el Vicepresidente brasileño Marcos Marcial de Oliveira (en Arnold y Ritterberger, 2013, p. 113) defendía el *status quo* institucional del grupo diciendo: “Nuestras instituciones han producido excelentes resultados hasta ahora y dejarán obsoleto finalmente cualquier intento por adoptar modelos que no corresponden a nuestras necesidades y experiencias comunes”⁶.

El interés brasileño en Mercosur era disminuir su vulnerabilidad económica y fortalecer su autonomía política, sin limitar su libertad de acción (Turcotte, 2008, p. 794, pp. 796-797). Buscaba evitar la creación de estructuras permanentes de gobernanza regional porque la delegación de atribuciones nacionales a esas estructuras concedería demasiado poder a países pequeños (Turcotte, 2008, p. 804). En su desarrollo, fueron importantes el Protocolo de Ouro Preto (1994), que dio a Mercosur bases jurídicas para celebrar acuerdos internacionales y el arancel externo común, que lo transformó en unión aduanera (Turcotte, 2008, p. 798).

Estudios que aplican el seguimiento de proceso a la creación del tribunal permanente y destacan su relación con tensiones Argentina-Brasil dejan inferir que Brasil no hubiera aceptado ese cambio de no haber existido la crisis. Aunque desde 1994 Uruguay proponía un mecanismo de solución de controversias según modelo europeo, y Argentina y Brasil preferían un modelo laxo (Lenz, 2021, pp. 147-148), Mercosur aprobó una solución de compromiso como resultado de la crisis y los conflictos internos que creó para enviar señales a clientes e inversores externos de que Mercosur persistiría pese a la crisis (Arnold y Ritterberger, 2013, p. 116). Lenz (2021) admite que sin ese argumento no se entiende por qué, cuando Mercosur estaba debilitado, sus gobiernos reforzaron su sistema de solución de disputas. Sin la crisis Mercosur no hubiera considerado prioritaria esa reforma institucional porque reducir el costo de transacción de las negociaciones bilaterales no había sido suficiente motivación hasta entonces para cambiar su posición previa (Arnold y Ritterberger, 2013, p. 120).

La creación del tribunal pretendía que Mercosur siguiera viéndose como económicamente viable a pesar de la crisis, mientras la incorporación de mayor institucionalidad sociopolítica desde 2003 no buscaba remediar la crisis sino hacer que el grupo sirviera a nuevos intereses de Brasil (Vigevani y Ramanzini Junior, 2011). Después que Mercosur perdió valor económico y político por crisis, auge exportador y creación de la CSN, el interés brasileño en Mercosur fue desplazado por interés en mejorar su participación en organizaciones multilaterales, donde Brasil consideraba superior su capacidad de negociación individual que la del grupo (Vigevani y Ramanzini Junior, 2011, pp. 126-130). Su ampliación con Venezuela y Bolivia fue para enfrentar demandas internas de profundizar su institucionalidad, que disminuirían la capacidad negociadora brasileña (Vigevani y Ramanzini Junior, 2011, pp. 136-137). Si Mercosur se mantuvo como prioridad en el discurso gubernamental fue por la propuesta del ALCA.

⁶ Traducción de la autora de la versión en inglés de Arnold y Ritterberger.



Aunque en 2003 en Brasil y Argentina llegaron al poder gobiernos políticamente afines, los cambios institucionales siguieron siendo poco efectivos porque los intereses brasileños no coincidían ya con los del Mercosur (Vigevani y Ramanzini, 2011, p. 148). Eso explica por qué Brasil amplió su regionalismo a Sudamérica y sustituyó a la CSN por UNASUR para presentarse internacionalmente como “primus inter pares” (Vigevani y Ramanzini Junior, 2011, p. 150) y lograr reconocimiento global. Según Bizzozero (2013, pp. 78-79), la institucionalidad sociopolítica de Mercosur permitió articular temas comunes con UNASUR, pero si esa imbricación fue útil para los intereses sudamericanos de Brasil, diluyó al Mercosur en un ámbito mayor.

Aunque en el ámbito externo del grupo, hubo más negociaciones económicas (Mercosur-UE, Mercosur-AP), se relacionaron también con intereses brasileños en una coyuntura de crisis. En 2010, cuando la UE decidió relanzar la negociación con Mercosur, contaba ya con apoyo de Brasil con el cual tenía una asociación estratégica bilateral desde 2006 (Caetano y Bartesaghi, 2014). Brasil fue instrumental además para que su preferencia por un formato negociador grupo a grupo se mantuviera hasta la firma del acuerdo y no sucediera como en la negociación UE-CAN, que terminó en la firma de acuerdos bilaterales (UE-Colombia, UE-Perú).

Entre los pocos cambios concertados en respuesta a la CFG destaca el Código Aduanero, aprobado en 2010 después de un periodo de trabajo y discusión iniciado en 1994/1995 con la aprobación del arancel externo común. El código crea un territorio aduanero unificado y su aprobación se vincula con la crisis porque se produjo para propiciar negociaciones comerciales con la UE, paralizadas desde la desaparición de la propuesta del ALCA (Caetano y Bartesaghi, 2014) y su ratificación por Brasil favoreció la firma del acuerdo Mercosur-UE (2019).

En 2011, cuando surgió la AP, Brasil lo consideró irrelevante, sin embargo, tres años después promovió la convergencia Mercosur-AP. Previamente, una propuesta brasileña de acelerar la desgravación arancelaria con Perú y Colombia fue derrotada en Mercosur por una propuesta venezolana de negociar con ALBA, Petrocaribe y CARICOM. Pero, una vez aprobada, esa decisión no se implementó porque Brasil prefirió apoyar la negociación Mercosur-AP, que Paraguay y Uruguay deseaban, y satisfacía el interés brasileño por negociar con Chile frente a la fragilidad económica argentina (Gonçalves, 2021). Luego de la firma de un acuerdo bilateral Brasil-Chile y la suspensión de Venezuela del Mercosur (2017), la negociación grupal se paralizó porque Brasil se oponía a una ZLC con la AP, como pedían Paraguay y Uruguay, ya que incluiría a México, otro competidor regional.

Resumiendo, los cambios de ASEAN y Mercosur siguieron caminos divergentes y en ellos no tuvieron mayor incidencia sus diseños originales ni el tipo de crisis. El carácter intergubernamental de ASEAN y Mercosur identifica a sus gobiernos como actores de los cambios, pero no elimina la posibilidad de que otros actores influyan. La descripción del contexto regional basada en evidencia empírica en la literatura sirve para definir secuencias que muestran la influencia de China y Brasil en distintos cambios institucionales. En términos contrafactuales, algunos no se hubieran producido (reformas sociopolíticas) o no hubieran asumido el formato que tuvieron (Carta de ASEAN) de no haber existido una crisis económica que afectó intereses de sus gobiernos y otros actores regionales poderosos.

Conclusión

Entre los noventa y la década del 2010 cambiaron contexto global y contextos regionales, pero si los efectos del primero fueron similares en ASEAN y Mercosur (fin de auge exportador, pérdida de IED), los cambios en los segundos y sus actores tuvieron consecuencias diferentes. En el sudeste asiático, la centralidad estadounidense y japonesa fue desplazada por China, pero ASEAN negoció acuerdos extrarregionales que aseguran su permanencia y poder relativo. Mercosur enfrentó, en los 2000, el menor interés económico de Brasil y su promoción de nuevas organizaciones y, desde 2012, la disminución del dinamismo económico brasileño y el surgimiento de alternativas como la AP, que lo debilitaron.

Al observarse el contexto regional resalta la influencia china y brasileña en los cambios institucionales de ambos acuerdos como respuesta a crisis. En sus relaciones con ASEAN, China buscó desplazar a competidores regionales y extrarregionales, lo que llevó a firmar acuerdos que aumentan la convergencia ASEAN-China sin desplazar totalmente a los demás actores. Si la emulación del formato de la UE (ZLC, comunidad económica) desde 2002 fue producto de la agencia de sus gobiernos, los *swaps* y tratados comerciales no pueden explicarse sin la crisis de 1997 y la influencia china. En la CFG, los cambios se siguieron dando en el relacionamiento externo de ASEAN (ingreso a CPTPP y RCEP, conversión de *swaps* en sistema multilateral).

En Sudamérica, la situación regional antes de la crisis 1999-2001 muestra la posición privilegiada de Brasil que construyó un Mercosur ajustado a sus intereses de convertirse en poder regional y asegurar su estabilidad económica y política y su autonomía decisoria. Como en la crisis Mercosur no logró asegurar esos intereses brasileños, Brasil reorientó su política exterior para enfatizar su proyección individual y convertirse en actor global. Esa reorientación se reflejó en los objetivos sociopolíticos de Mercosur que buscaban complementar nuevos acuerdos (CSN, UNASUR).

En las crisis los cambios concertados en Mercosur fueron pocos, temporales o no implementados. Aunque algunos surgieron de estudios previos (Código Aduanero), su aprobación luego de la CFG y su ratificación en 2018 se vinculan más a la necesidad de reactivar la negociación Mercosur-UE en una situación de crisis que a profundizar la integración del grupo. Aunque para entonces Venezuela competía con Brasil en Mercosur y el gobierno brasileño enfrentaba crisis internas, su diplomacia controló esos problemas e impuso sus intereses en las negociaciones externas del grupo.

En conclusión, el artículo destaca como elemento dinámico del cambio institucional los intereses de sus gobiernos y de actores regionales poderosos. Cuando intereses de esos actores coinciden, la institucionalidad de los acuerdos puede reforzarse; si divergen, los actores con poder pueden limitarla o cambiarla para alcanzar intereses propios, lo que resalta la importancia de identificarlos y establecer que intereses los guían.

Además de ampliar los actores del mecanismo causal, el artículo corrobora conclusiones de la literatura. Por ejemplo, que después de una crisis los cambios institucionales a mediano plazo refuerzan al acuerdo regional si ayudó a enfrentar la crisis y lo debilitan, si no lo hizo (Haftel et



al., 2020), o sea que la supervivencia de los acuerdos se relaciona con su utilidad frente a crisis (Nolte y Weiffen, 2021). Pero, aun si los acuerdos tienen poca relevancia económica y no ayudan a superar una crisis, pueden mantenerse si son útiles para alcanzar nuevos intereses de sus miembros u otros actores regionales. Se corrobora también que los cambios se efectúan si son apoyados por actores poderosos (Sauruger y Terpan, 2016). Aunque la institucionalidad original no tenga el carácter determinante que plantea el institucionalismo histórico, permite analizar qué intereses predominaron al crearse un acuerdo y si ellos o quienes lo promovieron han cambiado (Hall, 2009).

En la actualidad, cuando el regionalismo atraviesa una etapa de crisis en que se cuestiona su supervivencia, especialmente en América Latina, es importante identificar que actores tienen poder para corregir la situación y cuáles son sus intereses. No se aduce que el cambio institucional en acuerdos regionales se produce sólo a consecuencia de crisis, sino que en ellas el cambio institucional puede no sólo ser posible sino también necesario. ●

Referencias

- Acharya, A. (2004). How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism. *International Organization*, 58, 239-275.
- Agostinis, G. y Nolte, D. (2021). Resilience to crisis and resistance to change: A comparative analysis of the determinants of crisis outcomes in Latin American regional organisations, *International Relations*, 37 (1), 117-143.
- Arnold, C. y Rittberger, B. (2013). The Legalization of Dispute Resolution in Mercosur. *Journal of Politics in Latin America*, 5 (3), 97-132.
- Azevedo, A.F.Z. (2004). Mercosur: ambitious policies, poor practices. *Brazilian Journal of Political Economy*, 96 (4), 594-612.
- Beach, D. y Pedersen, R.B. (2013). *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. University of Michigan.
- Beeson, M. (2008). *Institutions of the Asia-Pacific. ASEAN, APEC and beyond*. Routledge.
- Bi, S. (2021). Cooperation between China and ASEAN under the building of ASEAN Economic Community. *Journal of Contemporary East Asia Studies*, 10 (1), 83-107.
- Bizzozzero, L. (2002). *El proceso de construcción del MERCOSUR: Una evaluación de sus primeros diez años*. Universidad de la República.
- Bizzozzero, L. (2013). El MERCOSUR en la segunda década del siglo XXI: bases y alcances del regionalismo estratégico. *Sociedad y Discurso*, 24, 68-89.
- Bouzas, R. (2008). *Mercosur: Instituciones, asimetrías e integración profunda*. Mimeo.
- Bowles, P. (2002). Asia's Post-Crisis Regionalism: Bringing the State Back in, Keeping the (United) States Out. *Review of International Political Economy*, 9 (2), 230-256.
- Caetano, G. (2009). Introducción. En Caetano, G. (Coord.) *La reforma institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas*. CEFIR-Tricel.
- Caetano, G. (2011). Breve historia del MERCOSUR en sus 20 años. Coyunturas e instituciones (1991-2011). En Caetano, G. (Coord.) *Mercosur 20 años*. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR).
- Caetano, G. (2019). Los nuevos rumbos del MERCOSUR el cambio de modelo y las consecuencias de la crisis Brasileña. *Foro internacional*, 59 (1), 47-88.
- Caetano, G. y Bartesaghi, I. (2014). La agenda externa del Mercosur y las negociaciones con la Unión Europea. *Aldea Mundo*, 19 (37), 9-24.
- Caetano, G., Vázquez, M. y Ventura, D. (2009). Reforma institucional del Mercosur. Análisis de un reto. En Caetano, G. (Coord.) *La reforma institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas* (pp. 21-76). CEFIR-Tricel.
- Campos, G.L. (2016). From Success to Failure: Under What Conditions Did Mercosur Integrate? *Journal of Economic Integration*, 31 (4), 855-897.
- Chambers, M.R. (2005). China and Southeast Asia: Creating a "Win-Win" Neighborhood. *China's "Good Neighbor" Diplomacy: A Wolf in Sheep's Clothing? Wilson Center Asia Program Special Report*, (126), 16-22.
- Cisneros, E. (2005). Debate sobre reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. *Agenda Internacional*, 1, 117-122.
- Clegg, S. (2010). The state, power, and agency: missing in action in institutional theory? *Journal of Management Inquiry*, 19 (1), 4-13.
- Dabene, O. (2007). La democratización de los procesos de integración: recientes evoluciones del MERCOSUR en perspectiva comparada. *Agenda Internacional XIII*, (24), 67-81.

- Dassu, M. (1998). China and the Asian Crisis: Pillar of Stability or Next Country at Risk? *The International Spectator* XXXIII (3).
- Drache, D., Kingsmith, A.T. y Qi, D. (2019). *One Road, Many Dreams. China's Bold Plan to Remake the Global Economy*. Bloomsbury China.
- Elms, D. (2020). *Impact of the ASEAN Economic Community and implications for Latin America*. Project Documents. ECLAC.
- Emmers R. y Ravenhill, J. (2011). The Asian and global financial crises: consequences for Southeast Asian regionalism. *Contemporary Politics*, 17 (2), 133-149.
- Genna, G. (2017). Measuring Integration Achievements in the Americas. En De Lombaerde, P. y Saucedo Acosta, E.J. (Eds.). *Indicator- Based Monitoring of Regional Economic Integration. Fourth World Report on Regional Integration* (pp. 159-182). Springer.
- Gonçalves, J. (2021). Evolución de las relaciones bilaterales entre Brasil y Chile desde la política "Convergencia en la Diversidad". *Estudios Internacionales*, 53 (20), 197-233.
- Gratius, S. (2007). Brasil en las Américas ¿Una potencia regional pacificadora? *Documentos de Trabajo Fride*, (35).
- Gray, J. y Slapin, J. (2013). Exit options and the effectiveness of regional economic organizations. *Political Science Research and Methods*, 1 (2), 281-303.
- Haftel, Y., Wajner, D. y Eran, D. (2020). The Short and Long(er) of It: The Effect of Hard Times on Regional Institutionalization. *International Studies Quarterly*, 64 (3), 808-820.
- Hall, P. (2009). Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective. En Mahoney, J. y Thelen, K. (Eds.). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power* (pp. 204-224). Cambridge University.
- Hill, H. y Menon, J. (2014). Does East Asia Have a Working Financial Safety Net? *Asian Economic Journal*, 28 (1), 1-17.
- Keohane, R. y Nye, J. (1987). Power and Interdependence Revisited. *International Organization*, 41 (4), 725-753.
- Krapohl, S. (2015). Financial crises as catalysts for regional cooperation? Chances and obstacles for financial integration in ASEAN+3, MERCOSUR, and the Eurozone. *Contemporary Politics*, 21 (2), 161-178.
- Lenz, T. (2016). *Frame Diffusion: How European Union-Type Common Markets Have Spread Around the World*. European University Institute.
- Lenz, T. (2021). Passive European Union Influence: Institutional Change in Mercosur. En Lenz, T. (Ed.). *Interorganizational Diffusion in International Relations: Regional Institutions and the Role of the European Union* (pp. 134-157). Oxford University.
- Lucangeli, J. (2008). Mercosur: Progresó la integración productiva. *Revista de Comercio Exterior e Integración*, 12, 23-39.
- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29 (4), 507-548.
- Marks, G., Lenz, T., Ceka, B. y Burgoon, B. (2014). *Discovering Cooperation: A Contractual Approach to Institutional Change in Regional International Organizations*. European University Institute.
- Mattli, W. (1999). *The Logic of Regional Integration. Europe and beyond*. Cambridge University.
- Menezes, R.G. y Gonçalves, J. de S.B. (2019). La relación Mercosur y Alianza Pacífico a partir de la política exterior de Brasil. En Observatorio Estratégico de la Alianza del Pacífico. *Boletín 1* (pp. 17-23).
- Mikova, I. (2017). Causes of Regionalism. How ASEAN-China FTA fits the (New) Wave of Regionalism? *Solvenska Politologická Revue*, 17 (1), 66-94.
- Nair, D. (2011). ASEAN's Core Norms in the Context of the Global Financial Crisis. Is the Crisis a Catalyst for Institutional Development? *Asian Survey*, 51 (2), 245-267.
- Nolte, D. y Weiffen, B. (2021). How regional organizations cope with recurrent stress: the case of South America. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 64 (2), 1-21.
- Palma, J.G. y Pincus, J. (2022). América Latina y el Sudeste Asiático. Dos modelos de desarrollo, pero la misma "trampa del ingreso medio". *El Trimestre Económico* LXXXIX, (2), 613-681.
- Peña, C. y Rozenberg, R. (2005). Una Aproximación al Desarrollo Institucional del Mercosur. INTAL-ITD.
- Ravenhill, J. (2008). Fighting irrelevance: an economic community 'with ASEAN characteristics'. *The Pacific Review*, 21 (4), 469-488.
- Resche, J. (2009). China and Post-War Relations with ASEAN: Changing Strategic Ties. *Glendon Journal of International Relations*, 5, 19-27.
- Rillo, A.D. (2009). ASEAN Economies. Challenges and responses amid the crisis. *Southeast Asian Affairs*, 17-27.
- Russell, R. y Tokatlian, J.G. (2006). *Percepciones argentinas de Brasil*. Plataforma Democrática.
- Saurugger, S. y Terpan, F. (2016). Regional integration in times of crisis: power, institutional density, and the people. A Conclusion. En Saurugger, S. y Terpan, F. (Eds.). *Crisis and Institutional Change in Regional Integration* (pp. 209-222). Routledge.
- Scharpf, F. (1989). *Games Real Actors Could Play: The Problem of Complete Information*. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Scharpf, F. (1997). *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Westview.
- Sennes, R. (2010). Brasil na América do Sul: Internacionalização de economia, acordos selectivos e estratégia hub-and-spokes. *Tempo de Mundo*, 2 (3), 115-144.
- Severino, R. (2004). Will there be a new ASEAN in the 21st century? *Asia Europe Journal*, 2 (2), 179-184.
- Severo, L.W. (2021-2022). Antecedentes de la integración financiera en América Latina y avances en el ámbito del Mercosur. *Cuadernos Americanos*, 176 (2), 125-145.
- Solis, M. y Katada, S.N. (2007). Introduction: Understanding East Asian Cross-Regionalism: An Analytical Framework. *Pacific Affairs*, 80 (2), 229-257.



- Sorj, B. y Fausto, S. (2013). Brasil y América Latina: ¿Qué Liderazgo es Posible? Plataforma Democrática.
- Sutter, Robert (2005). *China's Rise in Asia. Promises and Perils*. Rowman & Littlefield.
- Turcotte, S.F. (2008). La política de Brasil hacia Sudamérica: Entre voluntarismo y resistencias. *Foro Internacional*, XLVIII (4), 785-806.
- Veiga, P. da Mota (2001). Brasil, el MERCOSUR y el ALCA. *Foreign Affairs*.
- Vigevani, T. y Ramanzini Junior, H. (2011). The Impact of Domestic Politics and International Changes on the Brazilian Perception of Regional Integration. *Latin American Politics and Society*, 53 (1), 125-155.
- Viola, E. y Lima, J.S. (2017). Divergences Between New Patterns of Global Trade and Brazil/Mercosur. *Brazilian Political Science Review*, 11 (3), 1-31.
- Wendt, A. (1994) Collective Identity Formation and the International State. *The American Political Science Review*, 88 (2), 384-396.
- Wendt, A. (2004) The State as Person in International Theory. *Review of International Studies*, 30 (2), 289-316.
- Wise, C., Armijo, L.E. y Katada, S.N. (2019). El enigma. En Katada, S.N., Armijo, L.E. y Wise, C. (Eds.). *Resultados inesperados: como las economías emergentes sobrevivieron a la crisis financiera global* (pp. 1-23).

RELACIONES INTERNACIONALES

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales>
ISSN 1699 - 3950

 facebook.com/RelacionesInternacionales

 twitter.com/RRInternacional



FECYT388/2023
Fecha de certificación: 12 de julio de 2019 (6ª convocatoria)
Válido hasta: 28 de julio de 2024