UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA

Tesis Doctorado en Ciencia Política

La política de las preferencias de la industria en Brasil y Argentina sobre la agenda de acuerdos de comercio preferencial de Mercosur

Intereses, incentivos distributivos e ideas

Nicolás Pose Ferraro
Tutor: Lincoln Bizzozero Revelez
Tutor: Camilo Martín López Burian

2022

Pose Ferraro, Nicolás.
La política de las preferencias de la industria en Brasil y Argentina sobre la agenda de acuerdos de comercio preferencial de Mercosur. Intereses, incentivos distributivos e ideas / Nicolás Pose Ferraro.
Montevideo: Udelar. FCS, 2022.
421 p.
Tesis (doctorado) - Universidad de la República (Uruguay), Facultad de Ciencias Sociales, 2022.
1. Industria. 2. Comercio internacional. 3. Acuerdos comerciales. 4. Mercosur. 5. Brasil. 6. Argentina.
I. Título. II. Bizzozero Revelez, Lincoln, tutor. III. López Burian, Camilo Martín.
CDD: 337.8

Ficha catalográfica elaborada por la Sección Procesos Técnicos de la Biblioteca de Facultad de Ciencias Sociales (Udelar).

Agradecimientos

Esta tesis es de autoría individual, pero su construcción es una obra colectiva. Pues su realización no hubiera sido posible sin el apoyo y los aportes que, desde distintos roles, me otorgaron muchas personas. Los orígenes intelectuales del estudio se remontan al año 2017, cuando me encontraba cursando una maestría en Economía Política Internacional en la *London School of Economics and Political Science*. Allí, en el marco de frecuentes intercambios sobre economía política, ideas y acuerdos de comercio, una gran amiga y compañera en la maestría, Lucia Daros, me hizo notar el cambio en las posiciones respecto a los acuerdos de comercio preferencial que estaban procesando las organizaciones representantes de la industria en Brasil. Este trabajo construye sobre esos intercambios, y sobre una primera aproximación al fenómeno que realizó la propia Lucia, a quien le agradezco enormemente las horas de charlas y de aprendizaje sobre el tema.

Ya de vuelta en Uruguay, encontré en Lincoln Bizzozero, el tutor de esta tesis, un excelente colega con quien compartir y debatir sobre estos temas. Lincoln, maestro y referencia en los estudios sobre integración regional, Mercosur y sus relaciones externas, enriqueció con su mirada el abordaje de este estudio, y fue tanto una guía como un gran sostén a lo largo de todo el proceso de investigación. En este proceso, a su vez, tuve la suerte de contar con el apoyo de Camilo López, quien generosamente aceptó co-tutorear este trabajo. A través de sus aportes teóricos, metodológicos y sobre los casos, y con su mirada de largo plazo, Camilo me impulsó a pensar sistemáticamente en los contextos y los procesos, así como a refinar mis argumentos teóricos y abordajes empíricos. Así, Lincoln y Camilo, a quienes les agradezco enormemente su acompañamiento en este tiempo, contribuyeron a hacer de este un mejor trabajo.

Por otra parte, agradezco al Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, donde tuve la suerte de desempeñarme como docente durante casi siete años, por permitirme formarme en su programa de doctorado. En particular, agradezco a Carmen Midaglia, ex coordinadora del doctorado, por impulsarme y apoyarme para realizar el doctorado. Igualmente, agradezco a Daniel Buquet, coordinador del doctorado, por su apoyo, flexibilidad y excelente disposición para resolver los desafíos surgidos a lo largo del proceso, que hicieron de mi pasaje por el doctorado una muy grata experiencia. A nivel institucional, también deseo remarcar el agradecimiento con la Comisión Académica de Posgrados de la Universidad de la República, que mediante el otorgamiento de dos generosas becas, para cursar y para finalizar este doctorado, hicieron posible que transitara este camino.

Agradezco a su vez al Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, mi lugar cotidiano de trabajo, y en particular a dos queridos colegas, Hernán Olmedo y Wilson Fernández. Hernán, además de un gran amigo y compañero en la pasión por Nacional, me impulsó desde el inicio a especializarme en este campo de estudios. Y mediante extensos intercambios y con su vocación por la teoría, me hizo ver la importancia de los argumentos teóricos, así como me alentó a pensar sistemáticamente en torno a ellos. Wilson, quien me ha orientado en la realización de varios estudios que anteceden a este doctorado, ha sido una persona clave en mi formación como investigador.

Por otro lado, debo un agradecimiento especial a Gerardo Caetano. Siendo uno de los máximos exponentes de nuestras Ciencias Sociales, con una enorme generosidad, Gerardo ha estado siempre dispuesto a leer mis borradores, intercambiar ideas y ayudarme a mejorar la investigación, además de impulsarme y apoyarme para transitar este camino. Así que un

enorme gracias. En la etapa de elaboración y defensa del proyecto de investigación, también conté con las generosas lecturas, comentarios y recomendaciones de Adolfo Garcé y Carlos Luján, a quienes les agradezco. Adolfo, además, me recomendó y facilitó una gran cantidad de bibliografía sobre los casos y sobre el rol de las ideas, que fueron claves en la realización posterior del estudio.

A nivel metodológico, este trabajo no hubiera sido posible sin haber transitado por el curso de *process tracing* de Cecilia Rossel, profesora de la Escuela de Invierno de la Universidad Católica del Uruguay. Tras esto, Cecilia generosamente leyó y contribuyó a mejorar el diseño metodológico de mi investigación, lo que le agradezco. A su vez, agradezco a AUCIP por otorgarme la beca que me permitió el cursado en dicha escuela. En lo que refiere a la metodología también debo un fuerte agradecimiento a Natalia Ferreira, del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, quien me hizo conocer, y pacientemente me explicó, la estrategia en la que se basa el grueso del análisis del capítulo V. Finalmente, en este plano, agradezco las lecturas y comentarios de mi colega y amigo Nicolás Álvarez. Junto a Nico, agradezco el apoyo constante de otros queridos amigos que me dio la profesión, Juan Manuel Porras, Emiliano Clavijo y Matías Ruiz.

Esta tesis tampoco hubiera sido posible sin la generosidad y excelente disposición de las 61 personas que participaron en las entrevistas para este estudio. Estas personas, a pesar de sus apretadas agendas, dadas las muy relevantes tareas que realizan en los gobiernos, cuerpos diplomáticos, organizaciones de representación empresarial y en la academia, dedicaron en promedio una hora, y en algunos casos bastante más, para responder a mis preguntas e intercambiar sobre mi tema de investigación, por lo que les agradezco. Además, todas ellas, independientemente de sus creencias u orientaciones políticas, y en el acierto o en el error, denotan un enorme compromiso por el desarrollo de sus países y sociedades, lo que vale destacar. En el armado del campo y el establecimiento de los contactos para la realización de estas entrevistas, estoy en deuda, una vez más, con Lucia Daros, por su apoyo para el caso de Brasil. Del mismo modo, agradezco especialmente el apoyo de Daniela Rozenbaum para el caso de Argentina.

Versiones preliminares de este trabajo fueron presentadas en el Taller de Relaciones Internacionales para Investigadores de Carrera Temprana del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile, el VII Congreso Uruguayo de Ciencia Política, la *Sixth Global International Studies Conference* y el XI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. En estas instancias, agradezco particularmente los comentarios de Umut Aydin, Juliana Peixoto y Sol Monteiro, así como el intercambio con los colegas participantes.

Finalmente, y por cierto el más importante de todos, agradezco el apoyo de mi familia. A mis padres, Rossana y Jorge, que no solo me impulsaron a estudiar y trabajar en aquellos temas y asuntos que me motivan, sino que también me facilitaron todo lo necesario –e incluso más– para que pudiera realizarlo. Sin su apoyo y, sobre todo, sin su cariño, no hubiera sido posible. A mi hermano, Bruno, gran compañero y amigo, siempre presente con palabras de aliento. A mi abuelo, Elbio, primer cómplice intelectual de mis intereses y preocupaciones sobre la política, la economía y la sociedad. Y a mi pareja, Ximena, compañera de viaje hace más de una década, cuyo apoyo, comprensión y cariño han sido determinantes para poder alcanzar el demandante objetivo, tanto en términos de tiempo como de esfuerzo, de realizar una tesis doctoral. A ellos va dedicado este trabajo.

Lista de figuras, gráficos y tablas

Figuras

Figura 1.1 Pilares de la OMC 24
Figura 2.1 Traducción de intereses en preferencias de organizaciones representantes de sectores económicos 57
Figura 2.2 Mecanismo causal general 63
Figura 2.3 Mecanismo causal basado en interacción entre IDMC e ideas en Brasil (2010-2019) 68
Figura 2.4 Mecanismo causal basado en el modelo de sectores en Brasil (2013-2019) 71
Figura 2.5 Mecanismo causal basado en el modelo de firmas en Brasil (2013-2019) 72
Figura 2.6 Mecanismo causal basado en interacción entre IDMC e ideas en Argentina (2016-2019) 73
Figura 2.7 Mecanismo causal basado en el modelo de sectores en Argentina (2010-2019) ... 75
Figura 2.8 Mecanismo causal basado en el modelo de firmas en Argentina (2010-2019) 77
Figura A6.1 Mecanismo causal comprehensivo del cambio de preferencias de las entidades de cúpula en Brasil sobre los ACP norte-sur (2010-2019) 421

Gráficos

Gráfico 3.1 Evolución del peso del comercio sobre el PIB (2000-2018), en % 92
Gráfico 4.1 Evolución de la industria de transformación en Brasil (1947-2017) 116
Gráfico 4.2. Composición de las exportaciones de Brasil (2001-2018), en % 129
Gráfico 4.3 Producto industrial per cápita en Argentina (1875-2016), precios constantes de 1993 137
Gráfico 4.4. Composición de las exportaciones de Argentina (2001-2018), en % 147
Gráfico 5.1 Composición exportaciones de Brasil por destino (promedio 2015-2017), en % 169
Gráfico 5.2 Composición exportaciones de Argentina por destino (promedio 2015-2017), en % 169
Gráfico 5.3 Composición importaciones de Brasil por destino (promedio 2015-2017), en % 186
Gráfico 5.4 Composición importaciones de Argentina por destino (promedio 2015-2017), en % 186
Grafico 5.5 Arancel promedio ponderado efectivamente aplicado a importaciones manufactureras totales de Brasil, Argentina y socios potenciales, promedio 2015-2017 187
Gráfico 6.1 Variación real anual del PIB y del PIB de la industria de transformación en Brasil (2000-2019), en % 222
Gráfico 6.2 Evolución del ICEI* (2010-2020) 256
Gráfico 7.1 Variación real anual del PIB y del VAB industrial en Argentina (2000-2019), en % 292
Gráfico A4.1 Exportaciones menos importaciones por tipo de actividad en Brasil (2001-2020) 410
Gráfico A4.2 Exportaciones de productos manufacturados, Brasil (2001-2019) 410
Gráfico A4.3 Saldo comercial en Argentina descompuesto por rubros (1996-2016) 411

Tablas

Tabla 1.1 Posiciones de CNI y FIESP respecto a la conformación de ACP 21
Tabla 1.2 Posiciones de UIA respecto a la conformación de ACP 22

Tabla 3.1 Cuatro test de causalidad para hipótesis en *process tracing*.....82
Tabla 3.2 Asociaciones sectoriales industriales más relevantes de Brasil en negociaciones comerciales internacionales 87
Tabla 3.3 Asociaciones sectoriales industriales más relevantes de Argentina en negociaciones comerciales internacionales 89
Tabla 3.4 Principales tipos de documentos de entidades de cúpula revisados 95
Tabla 3.5 Listado de entrevistados en Brasil 99
Tabla 3.6 Listado de entrevistados en Argentina.....102
Tabla 3.7 Hipótesis del mecanismo causal basado en interacción entre IDMC e ideas en Brasil, por componente.....104
Tabla 3.8 Hipótesis del mecanismo causal basado en el modelo de sectores en Brasil, por componente 106
Tabla 3.9 Hipótesis del mecanismo causal basado en el modelo de firmas en Brasil, por componente 107
Tabla 3.10 Hipótesis del mecanismo causal basado en interacción entre IDMC e ideas en Argentina, por componente.....108
Tabla 3.11 Hipótesis del mecanismo causal basado en el modelo de sectores en Argentina, por componente 110
Tabla 3.12 Hipótesis del mecanismo causal basado en el modelo de firmas en Argentina, por componente 111
Tabla 4.1. Reducción en las exportaciones de Brasil por pérdida de mercado hacia China, en % 130
Tabla 5.1 Posición y peso en exportaciones de manufacturas totales, socios seleccionados 168
Tabla 5.2 Cantidad de grupos de la CUCI con VCR positivas por sector industrial en Brasil 172
Tabla 5.3 Manufacturas brasileñas con oportunidades derivadas de un ACP con EEUU.....173
Tabla 5.4 Manufacturas brasileñas con oportunidades derivadas de un ACP con UE 175
Tabla 5.5 Manufacturas brasileñas con oportunidades derivadas de un ACP con Japón.....176
Tabla 5.6 Manufacturas brasileñas con oportunidades derivadas de un ACP con Canadá ...177
Tabla 5.7 Manufacturas brasileñas con oportunidades derivadas de un ACP con Corea.....178
Tabla 5.8 Cantidad de grupos de la CUCI con VCR positivas por sector industrial en Argentina 179
Tabla 5.9 Manufacturas argentinas con oportunidades derivadas de un ACP con EEUU ...180
Tabla 5.10 Manufacturas argentinas con oportunidades derivadas de un ACP con UE.....182
Tabla 5.11 Manufacturas argentinas con oportunidades derivadas de un ACP con Japón....183
Tabla 5.12 Manufacturas argentinas con oportunidades derivadas de un ACP con Canadá.184
Tabla 5.13 Manufacturas argentinas con oportunidades derivadas de un ACP con Corea ...184
Tabla 5.14 Manufacturas de EEUU con oportunidades derivadas de un ACP con Brasil 189
Tabla 5.15 Manufacturas de UE con oportunidades derivadas de un ACP con Brasil.....190
Tabla 5.16 Manufacturas de Japón con oportunidades derivadas de un ACP con Brasil.....191
Tabla 5.17 Manufacturas de Canadá con oportunidades derivadas de un ACP con Brasil...192
Tabla 5.18 Manufacturas de Corea con oportunidades derivadas de un ACP con Brasil 193
Tabla 5.19 Manufacturas de EEUU con oportunidades derivadas de un ACP con Argentina.....194
Tabla 5.20 Manufacturas de UE con oportunidades derivadas de un ACP con Argentina ...195
Tabla 5.21 Manufacturas de Japón con oportunidades derivadas de un ACP con Argentina196
Tabla 5.22 Manufacturas de Canadá con oportunidades derivadas de un ACP con Argentina.....197
Tabla 5.23 Manufacturas de Corea con oportunidades derivadas de un ACP con Argentina.....197

Tabla 5.24 Manufacturas de Brasil con sensibilidades regionales 199
Tabla 5.25 Manufacturas de Argentina con sensibilidades regionales 200
Tabla 5.26 Manufacturas de Brasil sensibles regionales + montos exportados ≥ 0,1% 201
Tabla 5.27 Manufacturas de Argentina sensibles regionales + montos exportados ≥ 0,1% .. 202
Tabla 5.28 Cambios en producción, exportaciones e importaciones derivados de un ACP UE-Mercosur. Escenario de liberalización total, SIA Universidad de Manchester 2009 204
Tabla 5.29 Saldo comercial esperado para sectores industriales de Brasil de ACP de Mercosur con socios seleccionados, estudio FIESP-ICONE 2011 206
Tabla 5.30. Impactos en el PIB sectorial de la industria brasilera de ACP de Mercosur con socios seleccionados, estudio para IEDI 2013 208
Tabla 5.31 Cambios en producción sectorial de la industria brasilera de ACPs Mercosur-EEUU y Mercosur-Corea, estudios IPEA 2021 209
Tabla 5.32 Cambios en producción sectorial derivados de un ACP UE-Mercosur, SIA LSE 2020 211
Tabla 5.33. Composición sectorial de la industria en Brasil, 10 principales en 2019 (izquierda) y total en 2016 (derecha) 213
Tabla 5.34. Composición sectorial de la industria en Argentina, 2015 218
Tabla A5.1 Grupos con VRC positivas en Brasil, promedio 2015-2017 412
Tabla A5.2 Sectores industriales brasileños con exportaciones y aranceles relevantes en EEUU 413
Tabla A5.3 Sectores industriales brasileños con exportaciones y aranceles relevantes en UE 414
Tabla A5.4 Sectores industriales brasileños con exportaciones y aranceles relevantes en Japón 415
Tabla A5.5 Sectores industriales brasileños con exportaciones y aranceles relevantes en Canadá 415
Tabla A5.6 Sectores industriales brasileños con exportaciones y aranceles relevantes en Corea 416
Tabla A5.7 Grupos con VRC positivas en Argentina, promedio 2015-2017 417
Tabla A5.8 Sectores industriales argentinos con exportaciones y aranceles relevantes en EEUU 418
Tabla A5.9 Sectores industriales argentinos con exportaciones y aranceles relevantes en UE 419
Tabla A5.10 Sectores industriales argentinos con exportaciones y aranceles relevantes en Japón 419
Tabla A5.11 Sectores industriales argentinos con exportaciones y aranceles relevantes en Canadá 420
Tabla A5.12 Sectores industriales argentinos con exportaciones y aranceles relevantes en Corea 420

Lista de acrónimos y siglas

ABIA	Associação Brasileira da Indústria de Alimentos
Abicalçados	Associação Brasileira das Indústrias de Calçados
ABIMAQ	Associação Brasileira da Indústria de Maquinas e Equipamentos
ABINEE	Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica
ABIOVE	Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais
ABIQUIM	Associação Brasileira da Indústria Química
ABIT	Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção
ABPA	Associação Brasileira de Proteína Animal
ABRINQ	Associação Brasileira Dos Fabricantes de Brinquedos
Aço Brasil	Instituto Aço Brasil
ACP	Acuerdos de comercio preferencial
ADEFA	Asociación de Fábricas de Automotores
ADIMRA	Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina
AEA	Asociación Empresaria Argentina
AEC	Arancel Externo Común
AF	Alberto Fernández
AFAC	Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes
AFARTE	Asociación de Fábricas Argentinas Terminales de Electrónica
AL	América Latina
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ANFAVEA	Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores
AP	Alianza del Pacífico
APC-UY	Asesoría de Política Comercial del Uruguay
AVE	Equivalente ad valorem
BNA	Barrera no arancelaria
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BRACELPA	Associação Brasileira de Celulose e Papel
Brexit	Salida del Reino Unido de Unión Europea
CAA	Cámara Argentina del Acero
CAME	Confederación Argentina de la Mediana Empresa
CAMEX	Câmara de Comércio Exterior de Brasil
CEB	Coalición Empresarial Brasileña
CEC	Centro de Exportadores de Cereales
CEI	Centro de Economía Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina
CENI	Centro de Estudios para las Negociaciones Internacionales de UIA
CEU	Centro de Estudios de UIA
CFK	Cristina Fernández de Kirchner
CGE	Confederación General Económica
CGERA	Confederación General Empresaria
CGT	Confederación General del Trabajo
CGV	Cadenas globales de valor
CIAI	Cámara Industrial Argentina de la Indumentaria
CIARA	Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina

CIC	Cámara de la Industria del Calzado
CILFA	Cámara Industria de Laboratorios Farmacéuticos Argentinos
CIM	Consejo Industrial del Mercosur
CINDES	Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento
CIPA	Cámara de Industriales de Productos Alimenticios
CIQYP	Cámara de la Industria Química y Petroquímica
CNA	Confederación Nacional de la Agricultura
CNI	Confederación Nacional de la Industria
COPAL	Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios
Coscex	Consejo Superior de Comercio Exterior de FIESP
CPO	Causal process observation
CUCI	Clasificación Uniforme de Comercio Internacional
CW	Consenso de Washington
DEREX	Departamento de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior de FIESP
DJAI	Declaraciones juradas anticipadas de importación
DSO	Data set observations
EEUU	Estados Unidos
EFTA	Asociación Europea de Libre Comercio
EGC	Equilibrio general computable
EM	Empresas multinacionales
EPI	Economía Política Internacional
FDT	Frente de Todos
FET	Foro de Empresas Transnacionais de CNI
FGV	Fundación Getulio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIESC	Federación de Industrias del Estado de Santa Catarina
FIESP	Federación de Industrias del Estado de San Pablo
FIRJAN	Federación de Industrias del Estado de Río de Janeiro
FITA	Federación de Industrias Textiles Argentinas
FPV	Frente para la Victoria
FR	Frente Renovador
GATS	Acuerdo General de Comercio de Servicios
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GTAP	Global Trade Analysis Project
Ibá	Indústria Brasileira de Árvores
IBGE	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
ICEI	Índice de Confianza del Empresario Industrial de la industria de transformación
ICONE	Instituto de Estudios de Comercio y Negociaciones Internacionales
IDMC	Incentivos distributivos materiales derivados del comercio
IED	Inversión extranjera directa
IEDI	Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial
IG	Indicaciones geográficas
IL	Institutos Liberais
INAI	Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPI	Impuesto a los productos industrializados
ISDS	Mecanismos de resolución de disputas entre inversores y Estados
ISI	Industrialización por sustitución de importaciones
IVCR	Índice de ventajas comparativas reveladas
LNA	Licencia no automática de importación
LSE	London School of Economics
MAC	Mecanismo de Adaptación Competitiva
MAPA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento
MBC	Movimiento Brasil Competitivo
MDIC	Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil
MIA	Movimiento Industrial Argentino
MIN	Movimiento Industrial Nacional
MOA	Manufacturas de origen agrícola
MOI	Manufacturas de origen industrial
MRN	Manufacturas basadas en recursos naturales
MRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
NAFTA	Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte
NMF	Nación más favorecida
OMC	Organización Mundial del Comercio
OEP	Open economy politics
PAC	Política Agrícola Común
Parlasur	Parlamento del Mercosur
PBM	Plano Brasil Maior
PCT	Patent Cooperation Treaty
PDP	Política de Desarrollo Productivo
PI	Propiedad intelectual
PJ	Partido Justicialista
PMDB	Partido del Movimiento Democrático Brasileño
Pro-Tejer	Fundación Pro-Tejer
PSDB	Partido de la Social Democracia Brasileña
PT	Partido de los Trabajadores
PUC-Rio	Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro
Pymes	Pequeñas y medianas empresas
RCEP	Regional Comprehensive Economic Partnership
RdO	Reglas de origen
RU	Reino Unido
SA	Sistema Armonizado
SECEX	Secretaria de Comercio Exterior de Brasil
SENALCA	Secretaría Nacional del ALCA
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SIA	Sustainability Impact Assessment
Sindipeças	Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores
TEyD	Trato especial y diferenciado
TPP	Trans-Pacific Partnership
TPP-11	Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership

TRIMS	Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio
TRIPS	Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
UE	Unión Europea
UIA	Unión Industrial Argentina
UNICA	União da Indústria de Cana-de-Açúcar
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
UNR	Universidad Nacional de Rosario
UNSAM	Universidad Nacional de San Martín
VCR	Ventajas comparativas reveladas
VCRAL	Ventajas comparativas reveladas sin exportaciones hacia AL-Caribe
VCRG	Ventajas comparativas reveladas globales
VCRM	Ventajas comparativas reveladas sin exportaciones hacia Mercosur ampliado

Resumen

Esta tesis aborda los procesos de construcción de preferencias de política comercial de actores colectivos. Específicamente, se pregunta qué explica la evolución de preferencias de las organizaciones de cúpula industrial en Brasil y Argentina, la Confederación Nacional de la Industria (CNI) –y la Federación de Industrias del Estado de San Pablo (FIESP)– en el primer caso, y la Unión Industrial Argentina (UIA) en el segundo, respecto a la agenda de negociación de acuerdos de comercio preferencial (ACP) norte-sur de Mercosur entre 2010 y 2020. Desde la década de 1990, y hasta entrado el 2010, tanto CNI y FIESP como UIA expresaron preferencias más bien opuestas hacia estos acuerdos. Sin embargo, a partir de 2013, y en contraste tanto con el pasado como con lo esperado, CNI y FIESP comenzaron a expresar preferencias más bien favorables respecto a posibles ACP con Estados Unidos, Unión Europea (UE) y Japón, e incluso ambas respaldaron el acuerdo en principio Mercosur-UE anunciado en 2019. UIA, en cambio, mantuvo su preferencia más bien opuesta a esta agenda durante la mayor parte de la década, aunque frente al mencionado acuerdo en principio de 2019, adoptó una neutralidad de hecho. Esta dinámica de cambios, ajustes y continuidades constituye el *puzzle* empírico que la tesis procura explicar.

A nivel teórico, se propone una explicación que combina elementos del paradigma *open economy politics* (OEP) (Lake 2009) con desarrollos provenientes de la Economía Política Internacional ideacional (Abdelal et al. 2010). Las variantes del OEP comparten el argumento de que las preferencias de política comercial pueden explicarse a partir de los impactos distributivos esperados que genera el comercio, lo que en la jerga del OEP se denominan intereses, y en este trabajo se propone denominar *incentivos distributivos materiales derivados del comercio* (IDMC). No obstante, a partir de una extensa discusión teórica y empírica, se argumenta que si bien considerar a los IDMC es necesario, en ocasiones no resulta suficiente para dar cuenta de la construcción de preferencias de actores colectivos. Como consecuencia, se formula una explicación alternativa, basada en la interacción entre IDMC e ideas económicas y políticas. Esta explicación opera mediante un mecanismo causal, que se desarrolla, bajo condiciones de crisis e incertidumbre, a partir de las actividades de técnicos y dirigentes de las organizaciones de cúpula industrial, de funcionarios gubernamentales, y de las asociaciones industriales sectoriales que integran las organizaciones de cúpula.

En términos metodológicos, el estudio se compone de dos estudios de caso mediante *process tracing*, con los que se testea la confianza en el mecanismo causal propuesto, así como en dos mecanismos alternativos basados en los modelos de sectores y de firmas del OEP. Para el abordaje empírico se recurre a diversas técnicas de recolección de información y múltiples fuentes: bases de datos económicos y de comercio, documentos institucionales, prensa, literatura académica y, centralmente, 61 entrevistas en profundidad. A partir del contraste entre la evidencia esperada por cada mecanismo causal alternativo y la evidencia recolectada, se encuentra que el mecanismo basado en la interacción entre IDMC e ideas, en contextos de crisis e incertidumbre, es el que mejor explica la evolución de preferencias de CNI/FIESP y UIA en la última década.

Palabras clave: acuerdos de comercio preferencial; intereses; ideas; preferencias; organizaciones de cúpula industrial; CNI; UIA; Brasil; Argentina; Mercosur

The Politics of Preferences of the Industry in Brazil and Argentina on Mercosur's Preferential Trade Agreements Agenda. Interests, Distributive Incentives and Ideas

Abstract

This dissertation approaches the processes of construction of trade policy preferences of collective actors. Specifically, it asks what explains the evolution of preferences of industrial peak organizations in Brazil and Argentina, the National Confederation of Industry –and the Federation of Industry of the State of São Paulo– in the first case, and the Argentine Industrial Union in the second one, on Mercosur's preferential trade agreements (PTA) negotiation agenda between 2010 and 2020. Since the 1990s to the beginning of the 2010s, both CNI/FIESP and UIA expressed rather opposed preferences towards these deals. However, from 2013 onwards, and in contrast with both the past and what was expected, CNI and FIESP started to voice rather favorable preferences regarding potential PTAs with the United States, the European Union (EU) and Japan, and both even backed the agreement-in-principle that Mercosur and the EU announced in 2019. UIA, on the contrary, sustained its rather opposite preference during most of the decade, although in the face of the mentioned agreement-in-principle of 2019, adopted a neutral position. This dynamic of changes, adjustments and continuities is the empirical puzzle that the dissertation seeks to explain.

On the theoretical level, the study proposes an explanation that combines elements taken from the open economy politics paradigm (Lake 2009) with developments of the ideational International Political Economy (Abdelal et al. 2010). The OEP variations share the view that trade policy preferences can be explained by the expected distributive impacts that trade produces, what in the OEP jargon are called *interests* and this study proposes to label material distributive incentives derived from trade (IDMC). However, based on an extensive theoretical and empirical discussion, it is argued that while it is necessary to take IDMC into account, this is often insufficient to explain the construction of preferences of collective actors. As a consequence, the dissertation proposes an alternative explanation, based on the interaction between IDMC and economic and political ideas. This explanation works through a causal mechanism, which operates, under conditions of crisis and uncertainty, by means of the activities of the technical staff and the leaders of industrial peak organizations, policymakers, and industrial sectoral associations that are part of peak organizations.

In terms of methodology, the study is composed of two case studies conducted through process tracing, with which the confidence in the causal mechanism proposed, and in the two alternative causal mechanisms based on the OEP's sectoral and firm models, are tested. For the empirical analysis, the research relies on multiple data collection techniques and sources: economic and trade databases, institutional documents, the press, academic literature and, centrally, 61 in-depth interviews. After contrasting the evidence expected for each alternative causal mechanism with the evidence gathered, it is found that the mechanism based on the interaction between IDMC and ideas, in contexts of crisis and uncertainty, is the one that better explains the evolution of CNI/FIESP and UIA preferences over the last decade.

Keywords: preferential trade agreements; interests; ideas; preferences; industrial peak organizations; CNI; UIA; Brazil; Argentina; Mercosur

Tabla de contenidos

Capítulo I. Introducción 19
1. Presentación general 19
2. Política comercial y acuerdos de comercio preferencial 22
3. Mercosur y los acuerdos preferenciales 27
4. Principales contribuciones del estudio 30
5. Estructura de la tesis 31

Capítulo II. Aspectos teóricos: una propuesta explicativa basada en la interacción entre IDMC e ideas 35
1. Introducción 35
2. Las preferencias de los actores económicos 36
2.1 Las propuestas del *open economy politics* 36
2.2 Críticas al *open economy politics* y consideraciones adicionales 43
2.3 Una propuesta alternativa: incentivos distributivos materiales e ideas 52
3. Explicaciones alternativas de los casos a partir de la discusión teórica y su descomposición en hipótesis 67

Capítulo III. Aspectos metodológicos 78
1. Introducción 78
2. Alcance y método 78
3. Los casos 83
4. Técnicas de recolección de información y fuentes 92
5. Test para las hipótesis 103

Capítulo IV. La evolución de las preferencias de las entidades de cúpula industrial en Brasil y Argentina respecto a la conformación de ACP norte-sur 113
1. Introducción 113
2. La industria y las negociaciones preferenciales norte-sur en Brasil hasta 2009 114
2.1 Breves antecedentes históricos 114
2.2 Cambios y continuidades en la década de 1990 117
2.3 La industria frente a las negociaciones del ALCA y con UE durante los gobiernos FHC 122
2.4 La industria y los gobiernos Lula 126
2.5 Las posiciones de la industria frente a las negociaciones comerciales 2003-2009 131
3. La industria y las negociaciones preferenciales norte-sur en Argentina hasta 2009 135
3.1 Breves antecedentes históricos 135
3.2 Del auge de los noventa a la reconfiguración con la crisis de la convertibilidad 138
3.3 Las posiciones de la industria frente al ALCA y Mercosur-UE (1996-2002) 141
3.4 La industria y el kirchnerismo durante la primera década de los 2000 143
3.5 Las posiciones de la industria frente a las negociaciones comerciales 2003-2009 148
4. Cambios y continuidades durante la última década 152
4.1 CNI y FIESP en Brasil 152
4.2 UIA en Argentina 158
5. Síntesis 164

Capítulo V. Buscando a los ganadores y perdedores. Impactos distributivos sobre las industrias de potenciales ACP con socios desarrollados 166
1. Introducción 166
2. Ganancias distributivas por eliminación de aranceles 166
2.1 Oportunidades para los exportadores de manufacturas brasileñas 171
2.2 Oportunidades para los exportadores de manufacturas argentinas 178
3. Sensibilidades 185
3.1 Domésticas 185
3.2 Regionales 198
4. Resultados de estudios de impacto 203
5. Síntesis de hallazgos a la luz de la composición sectorial de las industrias 212
5.1 Peso relativo en la industria de sectores ganadores y perdedores en Brasil 212
5.2 Peso relativo en la industria de sectores ganadores y perdedores en Argentina 217

Capítulo VI. El caso de la industria en Brasil (2010-2020) 221
1. Introducción 221
Parte I. La evolución de la construcción de preferencias – y su impacto en la toma de decisiones 222
1. Entre el emprendedurismo de las entidades de cúpula, los "dos niveles" de gobierno y las resistencias sectoriales (2010-2013) 222
1.1 Un contexto de incipiente crisis de la industria y mayor incertidumbre 222
1.2 El rol de los sectores y las firmas 228
1.3 El emprendedurismo de CNI y el rol de la SECEX 236
2. Entre la consolidación de preferencias generales favorables y sensibilidades específicas (2014-2018) 246
2.1 Una agenda pro-ACP norte-sur frente a la deslegitimación del desarrollismo 246
2.2 La industria en las negociaciones y sus propuestas 255
3. El apoyo a la apertura y sus límites durante Bolsonaro (2019-inicios de 2020) 268
3.1 El respaldo de la industria a la orientación económica liberal 268
3.2 El cierre de la negociación Mercosur-UE 270
3.3 El apoyo y sus límites a otras negociaciones 275
Parte II – Una evaluación de los mecanismos causales a la luz de la evidencia 278
1. Las hipótesis del mecanismo causal basado en la interacción entre IDMC e ideas 278
2. Las hipótesis del mecanismo causal basado en el modelo de sectores 284
3. Las hipótesis del mecanismo causal basado en el modelo de firmas 286
4. Un balance general de los hallazgos 288

Capítulo VII. El caso de la industria en Argentina (2010-2020) 290
1. Introducción 290
Parte I. La evolución de la construcción de preferencias – y su impacto en la toma de decisiones 291
1. Las posiciones defensivas durante los gobiernos de CFK (2010-2015) 291
1.1 El contexto: de la recuperación industrial a los problemas de la economía 291
1.2 La construcción de preferencias sobre ACP norte-sur en UIA 297
1.3 La interacción con los funcionarios de gobierno 304
2. La presión del gobierno Macri y las divergencias intersectoriales (2016-2019) 308
2.1 El contexto político y económico 308
2.2 La "inserción inteligente" y el debate con la industria 311
2.3 La dinámica de la negociación Mercosur-UE y otras iniciativas norte-sur 319

3. La continuidad en las preferencias de la industria durante el gobierno de Alberto Fernández hasta entrada la pandemia (fines 2019-inicios de 2020) 332
Parte II – Una evaluación de los mecanismos causales a la luz de la evidencia 337
1. Las hipótesis del mecanismo causal basado en la interacción entre IDMC e ideas 337
2. Las hipótesis del mecanismo causal basado en el modelo de sectores 344
3. Las hipótesis del mecanismo causal basado en el modelo de firmas 347
4. Un balance general de los hallazgos 348

Capítulo VIII. Conclusiones 351

Referencias bibliográficas 369

Referencias de prensa 397

Anexo 410

Capítulo I. Introducción

1. Presentación general

Uno de los temas más estudiados en el campo de la Economía Política Internacional (EPI) es la incidencia de los actores económicos en los procesos de toma de decisiones de política económica exterior. Esto ha sido especialmente saliente en los estudios de política comercial y negociaciones comerciales internacionales, que recurren a las preferencias de los actores económicos como un *input* central para explicar las decisiones gubernamentales. Sin embargo, en no pocas ocasiones queda sin abordar una pregunta precedente, aunque clave, que refiere a qué explica las preferencias de política económica exterior expresadas por los actores económicos. Esta tesis aborda de forma sistemática esta pregunta, centrándose en las organizaciones que representan a la industria de Brasil y Argentina, y sus posiciones frente a la posibilidad de que Mercosur establezca acuerdos de comercio preferencial (ACP) con socios de mayor desarrollo relativo durante la última década (2010-inicios de 2020). De este modo, procura abrir la caja negra de la construcción de preferencias de entidades representantes de actores económicos, en línea con los planteos más recientes de la EPI del comercio (Oatley 2017).

A nivel teórico, el trabajo se propone desarrollar una explicación orientada a dar cuenta de la construcción de preferencias de actores colectivos, que combina elementos del paradigma *open economy politics* (OEP) (Lake 2009), predominante en la literatura, con desarrollos provenientes de la llamada EPI ideacional (Abdelal et al. 2010). Las variantes del OEP comparten el argumento de que las preferencias de política comercial de los individuos y, en consecuencia, de los actores colectivos que los representan, pueden explicarse a partir de los impactos distributivos esperados que genera el comercio, lo que en la jerga del OEP se denominan intereses, y en este trabajo se propone denominar *incentivos distributivos materiales derivados del comercio*, o IDMC. No obstante, a partir de una extensa discusión teórica y empírica, en esta tesis se argumenta que, si bien considerar a los IDMC es necesario, en ocasiones no resulta suficiente para dar cuenta de la construcción de preferencias de actores colectivos. Como consecuencia, se formula una explicación teórica alternativa, basada en la interacción entre IDMC e ideas económicas y políticas. Esta explicación opera mediante un mecanismo causal, que se desarrolla, en condiciones contextuales de crisis e incertidumbre, a partir de las actividades de técnicos y dirigentes de las organizaciones de representación

horizontal de la industria, de funcionarios gubernamentales, y de las asociaciones o cámaras industriales sectoriales que integran las organizaciones horizontales.

A nivel empírico, el estudio se centra en las posiciones de las organizaciones de representación de los productores industriales de Brasil y Argentina entre el 2010, año en que se relanzó la negociación para la conformación de un ACP entre Mercosur y Unión Europea (UE), tras cuatro años de impasse, e inicios de 2020, momento en que irrumpió la pandemia del Covid-19. Adicionalmente, de forma subsidiaria, se incorporan las trayectorias de sus posicionamientos previos, a partir de fines de la década de 1990, cuando Brasil y Argentina comenzaron a discutir potenciales ACP con socios de mayor desarrollo relativo, en el marco de la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) impulsada por Estados Unidos (EEUU), y de la negociación entre Mercosur y UE. El foco principal de la investigación son las preferencias expresadas por las entidades horizontales, también denominadas de cúpula, que representan a la industria en su conjunto. Pues al abarcar a los distintos sectores de la industria, y por ser los ACP instrumentos que abarcan en principio al conjunto de la economía, las posiciones adoptadas por estas entidades tienen una mayor relevancia política. En Brasil, como se explicará en el capítulo III, estas entidades son la Confederación Nacional de la Industria (CNI) y la Federación de Industrias del Estado de San Pablo (FIESP). En Argentina, por su parte, la entidad horizontal de referencia es la Unión Industrial Argentina (UIA).[1]

La evolución de las posiciones de estas entidades, que se documenta en detalle en el capítulo IV, constituye el *puzzle* empírico de la investigación. En Brasil, entre fines de la década de 1990 e inicios de los 2000, CNI y FIESP se posicionaron de forma reticente, caracterizada en este trabajo como "más bien opuesta", a las negociaciones del ALCA y Mercosur- UE. Del mismo modo, ante la propuesta de relanzar la negociación con UE en 2010, ambas entidades volvieron a manifestar su preocupación. Sin embargo, a partir de 2013, comenzaron a publicar documentos institucionales apoyando, e incluso progresivamente demandando al gobierno brasileño, la búsqueda de ACP con EEUU, UE y Japón (CNI 2013a; 2014a; 2016a; 2017a, 2018a; 2019a; FIESP 2013). Y en esta línea, aunque sujeto a determinadas condiciones, apoyaron desde entonces la negociación Mercosur-UE, así como la conclusión del acuerdo en principio entre ambos bloques de junio de 2019 (CNI 2019b; FIESP 2019a).

[1] Como se explica en el capítulo III, cabe señalar que también se consideran las preferencias y acciones de las principales asociaciones sectoriales de la industria de cada caso, en su participación en la construcción de preferencias en las entidades de cúpula, y en su rol de representación sectorial ante los gobiernos en los aspectos específicos de las negociaciones. E incluso para el testeo de hipótesis específicas derivadas del OEP, también se consideran de modo individual a firmas grandes, productivas e internacionalizadas de cada caso.

Más recientemente, ambas entidades también han apoyado la negociación de Mercosur para el establecimiento de un acuerdo con Canadá, y se han manifestado de modo favorable a un potencial acuerdo con Reino Unido (RU), tras su salida de UE.[2] Por el contrario, han mostrado más reticencia a la agenda de negociaciones con otros socios asiáticos, e incluso una abierta oposición a la negociación con Corea del Sur. En esta misma dirección, aunque no abordado directamente en este estudio, también se han posicionado contrariamente a una rebaja sustancial del Arancel Externo Común (AEC) de Mercosur, como el recorte horizontal del 50% que propuso el gobierno de Brasil en 2020.

Tabla 1.1 Posiciones de CNI y FIESP respecto a la conformación de ACP

Muy opuesta	Más bien opuesta	Neutral	Más bien favorable	Muy favorable
Corea 2017-	ALCA UE 99-04 UE 2010		UE 2013- EEUU 2013- Japón 2013- Canadá 2017- EFTA 2018- RU 2019-	México*

*Instancia ilustrativa de la categoría, no considerada directamente en el estudio. Fuente: elaboración propia.

En Argentina, al igual que CNI y FIESP, entre fines de 1990 e inicios de los 2000, UIA se posicionó de forma reticente, más bien opuesta, a las negociaciones del ALCA y de Mercosur-UE. Pero a diferencia de sus pares brasileñas, durante la última década, UIA mantuvo esta posición más bien opuesta frente a Mercosur-UE, al tiempo que no expresó apoyo ni demandó la búsqueda de ACP con otros socios de mayor desarrollo relativo al gobierno argentino. Dicho esto, ante la inminencia del cierre del acuerdo en principio Mercosur-UE en 2019, e incluso tras el anuncio de este preacuerdo, la entidad no se expresó a favor pero tampoco en contra del instrumento, sino que mantuvo una posición de neutralidad. Ajustando, de este modo, la posición mantenida a lo largo de la década. En cambio, en otras negociaciones, como Mercosur-Corea, o el mencionado caso del AEC, UIA sí expresó su abierta oposición.

Como se desprende de esta breve descripción, sistematizada en las tablas 1.1 y 1.2, durante la última década se registran dinámicas de cambio, ajuste y continuidad en las preferencias de las entidades de representación de la industria de Brasil y Argentina, lo que permite examinar empíricamente el argumento explicativo de la construcción de preferencias desarrollado en este trabajo, así como las principales explicaciones alternativas derivadas del OEP. En términos metodológicos, el trabajo se compone de dos estudios de caso en profundidad. Que, por el tipo

[2] Fenómeno referido en ocasiones como Brexit.

de explicaciones "mecanísmicas" desarrolladas –siguiendo a Beach y Pedersen (2013)–, que procuran abrir la caja negra de la construcción de preferencias, se basan en la estrategia de *process tracing*. Con esta metodología, apoyada en múltiples fuentes de información detalladas en el capítulo III, se procura documentar si las secuencias de eventos dentro de los casos se ajustan a aquellos predichos por las explicaciones alternativas de los fenómenos observados, de cara a arribar a robustas inferencias basadas en el análisis al interior de los casos (Bennett 2008). Adicionalmente, como herramienta auxiliar, se recurre a comparaciones puntuales entre dos casos considerados similares, de modo de incrementar la capacidad analítica del estudio.

Tabla 1.2 Posiciones de UIA respecto a la conformación de ACP

Muy opuesta	Más bien opuesta	Neutral	Más bien favorable	Muy favorable
Corea 2017-	ALCA UE 99-04 UE 10-18	UE 2019-		

Fuente: elaboración propia.

En suma, a nivel empírico, el trabajo busca responder 1-qué factores explican la evolución de las preferencias de las entidades de cúpula industrial de ambos países, y 2-cómo se construyen estas preferencias. Adicionalmente, y de modo subsidiario, se explora hasta qué punto estas preferencias dan cuenta de la agenda de negociaciones con socios desarrollados de Mercosur durante la última década, con la hipótesis de partida de que la dinámica de cambio y continuidad en las preferencias de las entidades industriales brasileñas, por el peso de Brasil al interior de Mercosur, es un elemento clave para explicar tanto el mayor activismo negociador del bloque como sus límites. Lo que sigue de este capítulo introductorio describe a los ACP dentro del marco más general de la política comercial, desarrolla brevemente la evolución del Mercosur con respecto a los ACP extrazona, sintetiza las principales contribuciones del estudio a la literatura de EPI del comercio y de los casos, y resume la estructura de la tesis.

2. Política comercial y acuerdos de comercio preferencial

Como fue mencionado, el foco de este estudio son las preferencias de las entidades representantes de la industria de Brasil y Argentina respecto a la conformación de ACP con países o bloques de mayor desarrollo relativo, lo que en la literatura también se conoce como ACP norte-sur.[3] Estos acuerdos forman parte de las políticas comerciales de los países, mediante las cuales procuran incidir sobre los flujos de bienes y servicios que ocurren entre las

[3] A lo largo de este trabajo, las expresiones ACP extrazona, ACP con socios de mayor desarrollo relativo, ACP con socios desarrollados o ACP norte-sur, salvo aclaración explícita, se utilizan como sinónimos.

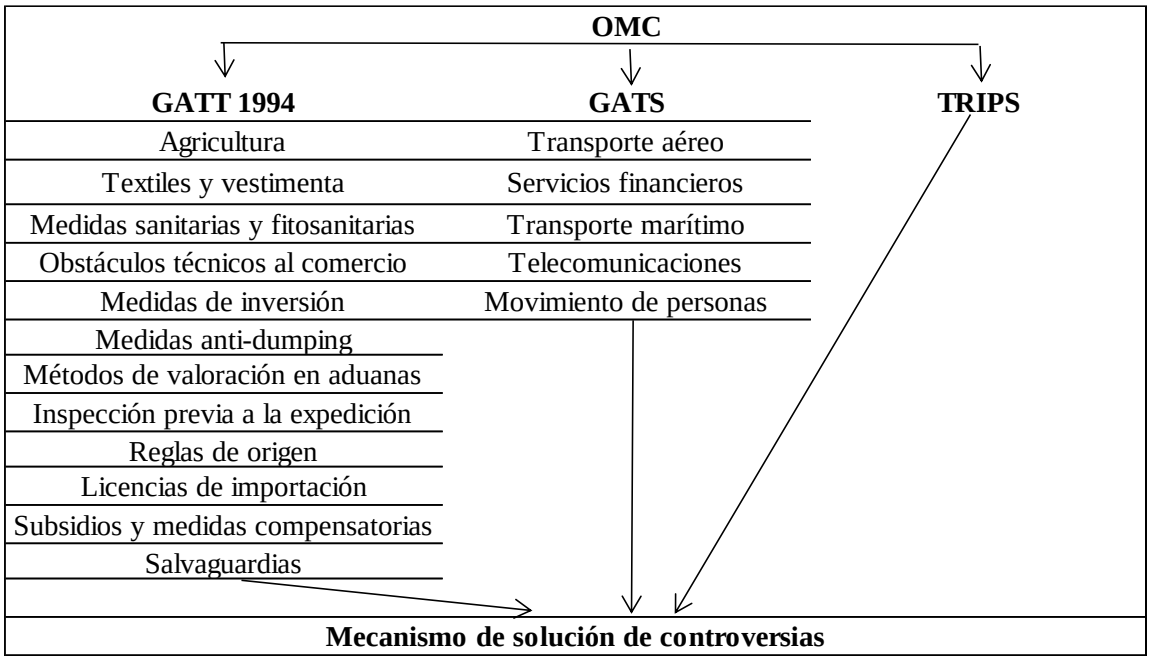
economías nacionales y el resto del mundo. Históricamente, las políticas comerciales han regulado, de modo unilateral, el tratamiento de los bienes cuyo consumo se realiza en países distintos a donde fueron producidos, mediante instrumentos como la imposición de aranceles a las importaciones e impuestos a las exportaciones, así como a través de medidas de restricción cuantitativa de estos flujos. En ocasiones, los países han entablado acuerdos bilaterales para reducir estas barreras.

Con la creación del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por su sigla en inglés) de 1947, las negociaciones sobre política comercial pasaron a desarrollarse en la esfera multilateral, bajo el principio de la cláusula de la nación más favorecida (NMF). Esta cláusula implica que el tratamiento arancelario más favorable otorgado a un miembro del GATT, es decir, el arancel más bajo para un determinado bien o conjunto de bienes, es extendido de forma automática al resto de los integrantes de este acuerdo. Progresivamente, las negociaciones multilaterales fueron alcanzando nuevos aspectos, como los vinculados a requisitos técnicos, bienes agrícolas, condiciones sanitarias y fitosanitarias, medidas de defensa comercial, métodos de valoración en aduanas y procedimientos de inspección, entre otros (Hoekman y Kostecki 2009).

El último acuerdo comprehensivo alcanzado a nivel multilateral fue el de la Ronda Uruguay del GATT, que dio lugar a la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995. Allí también se acordó la inclusión de nuevas disciplinas no estrictamente comerciales, llamadas *trade-related* por la literatura, y plasmadas en el Acuerdo General de Comercio de Servicios (GATS, por su sigla en inglés), el Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (TRIPS, por su sigla en inglés) y el Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio (TRIMS, por su sigla en inglés). La figura 1.1 detalla las disciplinas contempladas en los acuerdos de la OMC, lo que permite observar la profundidad de los compromisos acordados. Tras esto, en 2001, los países decidieron lanzar una nueva ronda de negociaciones, la Ronda de Doha. Sin embargo, estas negociaciones no han resultado en nuevos acuerdos de amplio alcance, producto en buena medida de la mayor dispersión del poder económico a nivel mundial, con el ascenso de países emergentes en Asia como jugadores significativos, y la falta de puntos de coincidencia entre las preferencias de política comercial de los principales poderes establecidos y de los poderes emergentes (Hopewell 2016).[4]

[4] La excepción al respecto ha sido el Acuerdo sobre Facilitación de Comercio, que entró en vigor en 2017.

Figura 1.1 Pilares de la OMC



Fuente: Shadlen (2017a).

Frente a esta situación, la alternativa que ha predominado en las últimas décadas ha sido la de la conformación de ACP (Heydon y Woolcock 2009). En 1990, estos instrumentos registraban menos de 30 casos activos, en 2010 ya superaban los 200 (Manger 2012a), y en la actualidad ascienden a los aproximadamente 330 notificados a la OMC.[5] Los ACP, firmados de forma bilateral o regional e, incluso más recientemente, entre varios países de distintas regiones, permiten a sus miembros avanzar en el otorgamiento de preferencias arancelarias más favorables a las regidas por la cláusula NMF de OMC. Jurídicamente, se amparan para esto en el artículo XXIV del GATT, que los contempla como excepciones, en la medida que liberalicen "sustancialmente" el comercio entre las partes, aunque sin definir cuantitativamente este concepto cualitativo. En la actualidad, como norma informal, el parámetro que ha guiado la conformación de ACP es que cuenten con una cobertura del entorno del 90% del comercio entre los participantes. Adicionalmente, estos acuerdos habilitan la introducción de disposiciones relacionadas con el comercio que profundizan y/o van más allá de los compromisos asumidos a nivel multilateral, denominadas en la literatura como disciplinas OMC-plus y OMC-extra, respectivamente (Baldwin et al. 2009; Hoekman y Kostecki 2009; Horn et al. 2010).

Una de las principales expresiones de esta tendencia son los ACP norte-sur, firmados entre socios de distinto desarrollo relativo. En ellos, los países desarrollados han ofrecido un acceso

[5] De acuerdo a datos de la *Global Preferential Trade Agreements Database* del Banco Mundial.

a sus mercados más favorable al otorgado por la cláusula NMF, así como un acceso limitado pero mayor al otorgado multilateralmente para bienes agrícolas. Como contrapartida, han demandado a sus socios de menor desarrollo relativo la apertura de sus mercados, así como la inclusión de múltiples disciplinas OMC-plus y OMC-extra que han enfrentado mayor resistencia de los países en desarrollo a nivel multilateral (Shadlen 2005). Dentro de esta tendencia general, existen variaciones. Pues, por ejemplo, UE se ha caracterizado por una mayor inclusión de temas en sus ACP, pero EEUU es quien ha demandado la mayor cantidad de compromisos *enforceables* (Baldwin et al. 2009; Heydon y Woolcock 2009; Hoekman y Kostecki 2009; Horn et al. 2010). Pero más allá de esto, es posible describir algunas de las características generales más salientes de los ACP norte-sur.

En bienes industriales, como fue mencionado, los países se comprometen a remover los derechos arancelarios para alrededor del 90% de las líneas arancelarias en plazos acordados, sujeto al cumplimiento de las reglas de origen establecidas. En materia de servicios, se establecen listas de compromisos más comprehensivas que en el GATS, tanto si se negocia bajo el formato de listas negativas, que *a priori* tiene un impacto liberalizador mayor, o sobre listas positivas. En ocasiones, los ACP norte-sur también contienen capítulos sobre la inversión extranjera directa (IED).[6] Estos van más allá de los compromisos multilaterales del TRIMS e incluyen, con variaciones, disposiciones sobre acceso a la economía de la contraparte; ausencia de requisitos de desempeño, de asociación con firmas locales o de contratación de mano de obra local; libertad sobre repatriación de utilidades; cobertura para el capital de portafolio; y el establecimiento de mecanismos de resolución de disputas entre inversores y Estados en tribunales arbitrales internacionales (ISDS, por su sigla en inglés).[7] Los capítulos sobre propiedad intelectual (PI) también avanzan en mayores compromisos que el TRIPS sobre plazos, requisitos de patentamiento, uso de licencias obligatorias y protección de datos de prueba, por mencionar algunos ejemplos salientes. Y disciplinas acordadas de forma plurilateral en OMC, como la extensión del tratamiento nacional a proveedores de la otra parte en materia de compras gubernamentales, también son negociadas (Shadlen 2005; Van Harten 2005; Gallagher 2008; Baldwin et al. 2009; Heydon y Woolcock 2009; Hoekman y Kostecki 2009; Horn et al. 2010).

[6] En su ausencia, los compromisos sobre inversiones se establecen acotados a servicios, en el marco del tratamiento del modo 3 de provisión, que en los hechos supone IED.

[7] El TRIMS es un acuerdo más acotado, que abarca únicamente disposiciones sobre trato nacional y de no imposición de medidas de balance comercial a las firmas de origen extranjero.

Los ACP norte-sur incluyen a su vez capítulos no negociados en OMC, como disposiciones sobre políticas de competencia, y algunos han pasado a incorporar reglas sobre fenómenos más recientes, como el comercio electrónico. En paralelo, también han pasado a incluir progresivamente capítulos sobre cuestiones ambientales, laborales, de promoción de pequeñas y medianas empresas (pymes) y sobre comercio y género, aunque salvo excepciones puntuales estos carecen de disposiciones obligatorias que prevean su *enforcement* (ídem). En síntesis, los ACP no son acuerdos estrictamente comerciales, sino que abarcan a un amplio espectro de políticas públicas y, por extensión, a la economía en su conjunto. Por esto, han sido descritos como una *grand bargain* más intensa que la que tuvo lugar al momento de la creación de la OMC, en la que los socios en desarrollo mejoran su acceso a los principales mercados de consumo del mundo y procuran aumentar su capacidad de atraer IED; como contrapartida, renuncian al uso de instrumentos de política característicos de los esfuerzos de desarrollo industrial tardío, es decir que reducen su denominado *policy space* (Ostry 2000; Shadlen 2005; Gallagher 2008).[8]

Si la primera década de los 2000 estuvo dominada por la proliferación de ACP norte-sur (Heydon y Woolcock 2009), la segunda ha tenido como eje central a las negociaciones para la conformación de los llamados megacuerdos. Algunas de estas negociaciones fueron de tipo norte-norte, como las desarrolladas entre EEUU y UE para la conformación del *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP), finalmente no concluidas. Otras, como las del *Trans-Pacific Partnership* (TPP) y las del *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP), han involucrado a múltiples países desarrollados y en desarrollo al mismo tiempo. Cierto es que a partir de 2016, con el retiro de EEUU del TPP, la renegociación del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por su sigla en inglés) tras la amenaza de salida estadounidense, el Brexit y la guerra comercial entre EEUU y China, este "modelo de globalización", basado en la combinación de arreglos multilaterales y preferenciales, parece atravesar una crisis o reversión parcial (Sanahuja y Comini 2018; Sanahuja 2019; Rosales 2020). De todos modos, estos fenómenos conviven con una agenda activa de acuerdos firmados por jugadores de peso como UE, Canadá, Japón y China, con la consolidación de un nuevo formato del TPP tras la salida de EEUU,[9] y con la conclusión de las negociaciones del RCEP.

[8] Este espacio ha sido definido en la literatura como "the flexibility under trade rules that provides nation states with adequate room to manoeuvre to deploy effective policies to spur economic development." (Gallagher 2007: 63), del tipo implementadas por los *industrial latecomers* durante sus esfuerzos para crear capacidades productivas en sectores más dinámicos y así alterar sus ventajas comparativas (Amsden 2001; Chang 2002).

[9] Llamado *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* (CPTPP, o TPP-11).

Así, la evidencia actual sobre conformación de ACP muestra patrones mixtos, y el stock acumulado durante estas décadas los convierte en un instrumento central del régimen de comercio internacional contemporáneo.

3. Mercosur y los acuerdos preferenciales

Mercosur fue creado en 1991 por Brasil y Argentina, junto con Paraguay y Uruguay, como un proyecto de integración regional profunda entre sus miembros, con el objetivo final de construir un mercado común en el Cono Sur de América Latina (AL).[10] Su conformación tuvo lugar al calor de las ideas del regionalismo abierto y el Consenso de Washington, que sustituyeron al paradigma de corte más desarrollista que había guiado los esfuerzos de acercamiento y de cooperación entre Argentina y Brasil durante la segunda mitad de la década de 1980 (Bizzozero 2008; Briceño-Ruiz 2013). Dicho esto, el AEC acordado con el Protocolo de Ouro Preto de 1994 se negoció con un nuevo gobierno brasileño que planteaba una política comercial menos liberal, por lo que los niveles arancelarios establecidos fueron relativamente altos, reflejando las preferencias de protección industrial principalmente de Brasil y en menor medida de Argentina (Olarreaga et al. 1999; Costa 2010; Bartesaghi 2015).

Entre sus motivaciones, dentro de la lógica del regionalismo abierto, los fundadores de Mercosur plantearon las eventuales ventajas de negociar acuerdos comerciales con terceros países de forma conjunta, con miras a maximizar la capacidad negociadora del bloque (Bizzozero 2008; Ons 2010; Caetano 2011). En 1994, tras la definición del AEC y el establecimiento de su personería jurídica internacional, Mercosur quedó habilitado para entablar acuerdos de derecho internacional con otros países o bloques de países. En este marco tuvo inicio su agenda de negociaciones extrazona, la que adquirió un carácter predominantemente atlántico, con foco en EEUU y UE. En el primer caso, Mercosur reclamó con éxito participar como bloque en la mesa de negociaciones para la constitución del ALCA, liderada por EEUU (Phillips 2008). En el segundo, tras la suscripción del Acuerdo Marco Interregional de 1995, y motivadas por los avances del ALCA, en 1999 se lanzaron las negociaciones para un Acuerdo de Asociación con un componente comercial. Así, se perfilaba la conformación de un triángulo occidental que, a la vez, interactuaba con las negociaciones a nivel multilateral, lo que daba como resultado un panorama complejo negociador y de geoeconomía (Bouzas 1996; Grandi 2000).

[10] Venezuela se incorporó al bloque como miembro pleno en 2012. En 2017 fue suspendida por la aplicación del Protocolo de Ushuaia, y permanece desde entonces en esta situación.

Sin embargo, ambas negociaciones se estancaron a inicios del siglo XXI, condicionadas a su vez por los desenlaces a nivel multilateral. En el caso de UE, tras cuatro años de contactos, y de esfuerzos europeos por incluir disciplinas OMC-plus y OMC-extra (con la excepción de un capítulo sobre inversiones), las negociaciones encallaron en los temas tradicionales del comercio. Pues UE ofrecía una escasa apertura de su mercado al ingreso de productos agrícolas de Mercosur, mientras que este bloque resistía la rápida eliminación de los aranceles impuestos a bienes industriales demandada por los europeos (Makuc et al. 2015; Sanahuja y Rodríguez 2019; Álvarez y Zelicovich 2020; Caetano y Pose 2020). Mientras que en el caso del ALCA, al rechazo mercosuriano a las nuevas disciplinas demandadas por EEUU, se sumó la demanda del bloque sureño de discutir a nivel hemisférico la cuestión de los subsidios agrícolas, a lo que EEUU se opuso alegando que era una materia a tratarse a nivel multilateral (Cristóbal 2012). Por tanto, cuando en la Cumbre de Cancún de la OMC en 2003 las negociaciones al respecto encallaron, la viabilidad del ALCA quedó en cuestión.[11]

El arribo de los denominados gobiernos progresistas a Brasil y Argentina en 2003 significó a su vez un giro en la orientación del regionalismo sudamericano, que ha sido caracterizado por la literatura como posliberal, poshegemónico y continental (Sanahuja 2009; Bizzozero 2011; Riggirozzi y Tussie 2012). En este marco, las dimensiones de cooperación política y social relegaron a la agenda comercial externa, característica del regionalismo abierto. Así, en 2005 terminó por descartarse el proyecto del ALCA, y desde entonces Mercosur firmó un reducido número de ACP extrazona, la mayoría de ellos con países de similar o menor desarrollo relativo: Egipto, India, Israel, Palestina y la Unión Aduanera de África del Sur.[12] Algunos de estos, como el acordado con India, tienen una cobertura limitada, y sumados amparan un escaso porcentaje del total de los flujos comerciales de los miembros del bloque (Luján 2011; Caetano y Bartesaghi 2014; Bartesaghi 2015; BID-INTAL 2016). La excepción a esta tendencia estuvo dada por la iniciativa, en 2010, de retomar la negociación con UE, la que no obstante no llegó al punto de un intercambio de ofertas.

[11] Como describen Narlikar y Tussie (2004), en esta instancia multilateral Brasil jugó, junto a India, un papel destacado en el armado de una coalición de países en desarrollo, denominada G-20, que exigió mayores compromisos a los países desarrollados en materia agrícola, al tiempo que resistió la inclusión de mayores compromisos de reducción arancelaria en bienes industriales y de disciplinas OMC-plus y OMC-extra.

[12] Estos se suman a los acordados con países y bloques de la región, en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Concretamente, Mercosur firmó acuerdos con Bolivia, Chile, la Comunidad Andina de Naciones, Perú y Cuba. A su vez, estableció un Acuerdo Marco con México, dentro del cual se desarrollaron posteriores acuerdos bilaterales de alcance variable.

De forma paralela, durante la primera década de los 2000, los países de Mercosur experimentaron el llamado *boom de los commodities*, esto es, un marcado incremento tanto en las cantidades como en los precios de exportación de productos agropecuarios y minerales, impulsado directamente por el crecimiento de las importaciones desde China e indirectamente por el efecto alcista en la demanda mundial de estos productos y en consecuencia de sus precios. Como resultado, los gobiernos contaron con un mayor espacio fiscal para abordar históricos desafíos asociados a la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos, así como pudieron sortear con menos dificultades que el mundo desarrollado los efectos de la crisis financiera y económica global del año 2008. Como contracara, la irrupción de China en el comercio mundial, especialmente tras su ingreso en la OMC en 2001, también supuso una fuerte penetración de productos manufacturados de origen chino (y asiáticos en general) en los países de la región, desplazando progresivamente a los productores industriales de Mercosur de los mercados domésticos y regionales. Como resultado, se observan como tendencias generales cambios significativos en las estructuras productivas y de especialización comercial de Mercosur, signados por el creciente peso de los *commodities* en la canasta exportadora del bloque (Gallagher y Porzecanski 2010; Dosch y Goodman 2012; Jenkins 2012; Paikin y Dulcich 2017; Caetano 2018; Sánchez-Ancochea 2018).

Con estas transformaciones estructurales de fondo, y en un contexto de estancamiento económico y de cambios en la orientación de los gobiernos en Brasil y en Argentina, Mercosur acordó en 2016 un relanzamiento de su agenda de negociaciones comerciales externas, con foco en países y bloques de mayor desarrollo relativo. Así, aceleró las negociaciones con UE, entabló negociaciones asociadas con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA, por su sigla en inglés),[13] y lanzo diálogos exploratorios con Canadá, Corea del Sur y Singapur (BID-INTAL 2017; Ramos et al. 2017). Como resultado, en junio de 2019 anunció un principio de acuerdo con UE, que supone el ACP más profundo alcanzado por el Mercosur en términos de compromisos incluidos, así como el primero con un socio desarrollado con el cual el bloque tiene vínculos comerciales sustantivos (Zelicovich 2019a). Del mismo modo, dos meses después, el bloque comunicó la conclusión exitosa de la negociación con EFTA. Desde entonces, la puesta en vigor de estos acuerdos se ha dilatado, aunque no por una decisión de los países de Mercosur, sino por la oposición agrícola y ambiental que han concitado en Europa. Hasta el inicio de la pandemia del Covid-19, que marca el límite temporal de este estudio, la negociación con Canadá avanzaba, aunque todavía sin conclusión, mientras que las del llamado

[13] Integrada por Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

capítulo asiático encontraban más resistencias. En síntesis, estos eventos señalan un Mercosur más proclive, aunque con matices, a la firma de ACP con socios desarrollados que en el pasado.

4. Principales contribuciones del estudio

Directa o indirectamente, y en ocasiones en combinación con otros factores, una importante literatura atribuye a los productores de manufacturas de origen industrial (MOI) de Brasil y Argentina el relativamente elevado AEC de Mercosur, así como la reticencia del bloque a entablar ACP profundos con socios desarrollados (Grandi y Bizzozero 1997a; 1997b; Olarreaga et al. 1999; Oliveira 2003a; Gerchunoff y Fajgelbaum 2006; Costa 2010; Padrón 2010; Arashiro 2011; Luján 2011; Conceição-Heldt 2013; Oliveira 2013; 2014; Bouzas y Gosis 2014; Quiliconi 2014; Bartesaghi 2015; Veiga y Rios 2015). Por esto, los cambios, ajustes y continuidades en las preferencias de las entidades que representan a la industria en ambos países, así como la evolución de la agenda de negociaciones externas de Mercosur, justifican la realización de un estudio como el propuesto. En este sentido, la primera contribución que se propone realizar esta investigación es de tipo empírica, al abrir la caja negra de la construcción de preferencias de actores colectivos representantes de la industria de Brasil y Argentina. En esta línea, a su vez, se busca contribuir con una explicacion de las preferencias observadas que, principalmente en el caso de las entidades de cúpula industrial de Brasil, y en menor medida en la entidad de cúpula industrial argentina, divergen tanto con el pasado como con lo esperado en base a la literatura citada, lo que indica la necesidad de contar con una explicación alternativa.

Esta necesidad empírica se conecta con la segunda contribución perseguida por la investigación, que es de naturaleza teórica. Concretamente, el estudio pretende avanzar en una nueva explicación de las dinamicas de construccion de preferencias de actores colectivos, respecto a instrumentos centrales de la politica comercial como son los ACP contemporáneos, centrada en la interacción entre factores materiales e ideacionales, y su relevancia analìtica en contextos de crisis e incertidumbre. Así, procura alcanzar una síntesis entre las explicaciones propuestas por los enfoques del OEP (Lake 2009) y los aportes provenientes de la EPI ideacional (Abdelal et al. 2010), en la que se especifican condiciones concretas en las cuales la interacción entre IDMC e ideas económicas y políticas se vuelve analíticamente relevante para explicar preferencias observadas. Para esto, además, se subraya la necesidad de estudiar a las distintas entidades, junto con sus actividades e interacciones sociales, que participan en la construccion de preferencias de actores colectivos representantes de actores económicos, para

lo cual se requiere de abordajes metodológicos mecanísmicos como *process tracing*. Así, el estudio adhiere a una línea de propuestas teórico-metodológicas recientes de la EPI del comercio, surgida de una revisión crítica de los resultados obtenidos por el programa de investigación del OEP, que apuntan a la necesidad de desarrollar estudios cualitativos, en profundidad, que contemplen la posibilidad de la complejidad causal y establezcan condiciones específicas de alcance de las explicaciones avanzadas (Oatley 2017).

Por otra parte, de forma subsidiaria, la tesis también dialoga con la prolífica literatura sobre conformación de ACP, en general, y de ACP norte-sur en particular. Pues aborda el estudio de la agenda de negociaciones externas de Mercosur de la última década, mediante la exploración de la incidencia de las entidades representantes de la industria de Brasil y Argentina en la toma de decisiones de los gobiernos de los socios mayores del bloque. Finalmente, de modo relacionado, el trabajo pretende aportar al debate respecto al *trade-off* que, de acuerdo a una relevante literatura, enfrentan los países en desarrollo respecto a los ACP norte-sur, entre: 1- las ganancias de obtención de preferencias de acceso a mercados y de posibles flujos de recepción de IED derivados de estos acuerdos, versus 2- la reducción del *policy space* para implementar políticas de desarrollo industrial tardío (Shadlen 2005; Page 2007; Gallagher 2008; Mayer 2009). Pues la investigación indaga cómo esta potencial tensión es percibida desde las entidades que representan a los productores industriales de ambos países, por la relevancia de dichas percepciones en las posiciones adoptadas respecto a estos acuerdos.

Así, en términos más generales, y siguiendo la línea de Crystal (2003) y Woll (2008), la tesis extiende al terreno de los actores económicos abordajes con una preocupación similar, que han indagado respecto a cómo las creencias de los actores gubernamentales inciden en las lecturas de este *trade-off* en particular, o bien en las decisiones respecto a acuerdos comerciales y política comercial en general (Goldstein 1988; Saraiva y Tedesco 2001; Milner y Judkins 2004; Gallagher 2008; Gathii 2011; Bouzas y Gosis 2014; Garcé 2014; Oliveira 2014; López 2015a; 2015b; Pose 2018; 2019a; Zelicovich 2019b). En síntesis, como se desprende de lo expuesto, el trabajo procura desarrollar diversas contribuciones tanto a nivel teórico como empírico, que dialogan con la literatura de EPI de comercio y con los estudios especializados en los casos abordados.

5. **Estructura de la tesis**

Además de este capítulo introductorio, la tesis se compone de otros 7 capítulos. Los capítulos II y III, combinados, sientan las bases teórico-metodológicas del estudio. El capítulo II aborda

los aspectos teóricos. Este capítulo contiene, además de una primera sección introductoria, dos grandes secciones. La sección 2, en un primer apartado, describe los aportes de las teorías del OEP para explicar las preferencias de política comercial de los actores económicos, y en un segundo apartado discute sus limitaciones. Sobre esa base, el apartado 2.3 desarrolla una propuesta teórica alternativa, que combina elementos del OEP y de la EPI ideacional, y que plantea explicar las preferencias de actores colectivos, en contextos signados por crisis e incertidumbre, mediante un mecanismo causal basado en la interacción entre IDMC e ideas. Finalmente, la sección 3 presenta las explicaciones alternativas que se derivan de la discusión teórica para dar cuenta de los casos seleccionados. Junto a esto, descompone a los mecanismos explicativos planteados en hipótesis testeables.

El capítulo III, por su parte, aborda los aspectos metodológicos. Tras una introducción, la sección 2 presenta el alcance de la investigación y desarrolla los métodos utilizados, centrándose en particular en explicar la lógica del *process tracing*. Luego, la sección 3 presenta, delimita y justifica la selección de los casos. La sección 4 detalla las técnicas de recolección de información y las múltiples fuentes utilizadas por el estudio: bases de datos económicos y de comercio, documentos y publicaciones institucionales, prensa, literatura académica y, medularmente, 61 entrevistas en profundidad, realizadas a actores participantes o conocedores de los procesos bajo estudio desde distintos roles. Por último, retomando las hipótesis presentadas en el capítulo II, la sección 5 explicita los test con los cuales se evalúa, en los capítulos posteriores, la confianza en la presencia o ausencia de los componentes de cada mecanismo causal postulado para explicar los resultados de los casos.

Los capítulos IV a VII, en conjunto, contienen el análisis empírico de la tesis. El capítulo IV se aboca a describir la evolución de las preferencias de las organizaciones de cúpula industrial en Brasil y Argentina respecto a la conformación de ACP norte-sur. Tras la introducción, el capítulo contiene dos secciones, dedicadas a cada caso respectivamente, donde se adopta una mirada de largo plazo. En ambas secciones se revisan los antecedentes históricos de la evolución de las industrias y sus organizaciones de representación, para luego analizar los posicionamientos de las organizaciones de cúpula industrial respecto a las negociaciones comerciales norte-sur en las décadas de 1900 y 2000. Caracterizando, para ello, los contextos económico y político en los que tuvieron lugar. Posteriormente, la sección 4 describe los cambios, los ajustes y las continuidades en las preferencias de las entidades de cúpula entre 2010 e inicios de 2020. Y, por último, la sección 5 sintetiza la caracterización de las preferencias resultante del análisis.

El capítulo V procura captar los potenciales efectos distributivos de la conformación de ACP norte-sur sobre las industrias de Brasil y Argentina, considerando cinco posibles acuerdos: Mercosur-EEUU, Mercosur-UE, Mercosur-Japón, Mercosur-Canadá y Mercosur-Corea. Para ello, tras su introducción, la sección 2 desarrolla un análisis de oportunidades comerciales para los exportadores de manufacturas de ambos países, derivadas de la eliminación de aranceles a causa de la conformación de ACP. Su contracara es la sección 3, que analiza las sensibilidades domésticas y regionales de productores industriales asociadas a la remoción, por causa de estos acuerdos, de la protección arancelaria vigente. La sección 4 complementa el análisis de oportunidades y sensibilidades comerciales precedente, mediante la revisión de los resultados sectoriales de los principales estudios de impacto disponibles en la literatura. Finalmente, la sección 5 introduce la composición sectorial de la industria en cada país, esto es, el peso de cada uno de los sectores dentro de la industria en su conjunto. Y, retomando los hallazgos del capítulo, analiza el peso relativo de los sectores ganadores y perdedores, en términos distributivos, respecto a cada uno de los potenciales ACP considerados.

El capítulo VI se centra en profundidad en el caso de la industria de Brasil en el período 2010-inicios de 2020. Y, a diferencia de los anteriores, se divide en dos partes. La parte I se enfoca en el análisis de la evolución de la construcción de preferencias de las entidades de representación de la industria, al tiempo que indaga subsidiariamente en el impacto de dichas preferencias en la toma de decisiones de gobierno. Esta parte se divide en tres secciones, referentes a distintos subperíodos que, por sus dinámicas singulares, pueden identificarse a lo largo de la década. El primero de ellos comienza con las posiciones de CNI y FIESP ante el relanzamiento de Mercosur-UE en 2010, y culmina con el cambio de posición del gobierno de Dilma Rousseff sobre esta negociación en 2013, que siguió al cambio de posición de CNI y FIESP. El segundo subperíodo abarca entre 2014 y 2018, cuando se consolidaron las preferencias generales más bien favorables a la agenda de negociación de ACP norte-sur en la industria. Finalmente, el tercero comprende los primeros 15 meses del gobierno de Jair Bolsonaro, donde CNI y FIESP apoyaron explícitamente el anuncio del acuerdo en principio Mercosur-UE, continuaron impulsando el inicio y/o el desarrollo de otras negociaciones norte-sur y, al mismo tiempo, se opusieron a la negociación Mercosur-Corea. Una vez desplegada la evidencia empírica, la parte II del capítulo retoma los mecanismos causales, sus componentes, hipótesis, evidencias esperadas y tests, desarrollados en los capítulos II y III, para evaluar la confianza en cada uno de los tres mecanismos alternativos planteados. Este análisis se organiza

en tres secciones, donde se evalúan las hipótesis derivadas de cada mecanismo. Tras esto, el capítulo cierra con un balance general de los hallazgos.

El capítulo VII sigue la lógica de su precedente, centrándose en este caso en la industria de Argentina durante el mismo período. Su primera parte, enfocada en la evolución de la construcción de preferencias de las entidades de representación de la industria, y subsidiariamente en su impacto en la toma de decisiones de gobierno, se divide en tres secciones, que abarcan a tres subperíodos identificados. El primero de ellos comienza con el relanzamiento de la negociación Mercosur-UE en 2010, y se extiende hasta el final del segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (CFK), en diciembre de 2015. Durante este tiempo, la industria interactuó con un gobierno reticente a la agenda de negociaciones de ACP norte-sur, coincidente con la posición de UIA. Esto se modificó en el segundo subperíodo, tras el inicio del gobierno de Mauricio Macri, que buscó activamente la conformación de este tipo de acuerdos. Y que, al mismo tiempo, procuró moderar la reticencia de la industria al respecto, lo que ocurrió solo parcialmente respecto a Mercosur-UE. Por último, el tercer subperíodo coincide con los primeros meses del gobierno de Alberto Fernández, donde la industria volvió a interactuar con un gobierno reticente a esta agenda, al tiempo que UIA mantuvo su posición muy opuesta a Mercosur-Corea y neutral de hecho a Mercosur-UE. Tras la presentación de la evidencia, la parte II retoma los instrumentos de evaluación, desarrollados en el capítulo III, de cara a evaluar la confianza en cada uno de los tres mecanismos causales presentados en el capítulo II, lo que se realiza en tres secciones respectivas. Finalmente, el capítulo cierra con un balance general de los hallazgos.

El capítulo VIII, que cierra la tesis, presenta las conclusiones del estudio. Allí se retoma, en primer lugar, los aportes teóricos de la investigación, para luego abordar las contribuciones empíricas, referidas a la explicación de las preferencias de las entidades de cúpula industrial de Brasil y Argentina sobre los ACP norte-sur en la última década. Tras esto, se discute la incidencia de estas preferencias en la toma de decisiones gubernamentales en los dos casos de estudio y, por extensión, en la agenda de negociaciones comerciales externas de Mercosur. Finalmente, a partir de las conclusiones generales arribadas, se delinean algunos aspectos que pretenden orientar abordajes futuros, desde la EPI, respecto a las preferencias de política económica exterior de las organizaciones que representan a actores económicos en la esfera política.

Capítulo II. Aspectos teóricos: una propuesta explicativa basada en la interacción entre IDMC e ideas

1. Introducción

Este capítulo se enfoca en los aspectos teóricos del estudio, que giran en torno al abordaje de las siguientes preguntas: ¿qué explica las preferencias de política comercial en general, y sobre la negociación de ACP norte-sur en particular, de los actores económicos? Y, más específicamente, ¿qué explica la evolución de las preferencias respecto a la negociación de ACP norte-sur de actores colectivos, esto es, organizaciones o entidades, que representan a los productores económicos en la esfera de los procesos político-decisorios? Buscando dar respuesta a estas interrogantes, en la siguiente sección se comienza por revisar las propuestas teóricas contenidas dentro del paradigma OEP, basadas en los modelos de factores, de sectores y de firmas del comercio internacional. Seguidamente, se discuten algunas de las principales limitaciones empíricas y teóricas de estos planteos. En tercer lugar, se elabora una propuesta teórica alternativa, que como se adelantó en el capítulo I es de tipo mecanísmica, en tanto se orienta a abrir la caja negra de los procesos de formación de preferencias de actores colectivos. Esta propuesta combina elementos del OEP y de la perspectiva ideacional de EPI, establece a los contextos de crisis e incertidumbre como condiciones de alcance, y plantea explicar las preferencias de actores colectivos mediante un mecanismo causal. Mecanismo que, como se detalla en el apartado 2.3, se basa la interacción entre IDMC e ideas económicas y políticas, y que se desarrolla a partir de la interacción entre tres componentes: 1- las estructuras de las organizaciones de cúpula (técnicos y dirigentes), 2- los funcionarios gubernamentales, y 3- las asociaciones o cámaras sectoriales que componen las organizaciones de cúpula.

Desarrollado el argumento general, la tercera y última sección del capítulo presenta las explicaciones alternativas que se derivan de la discusión teórica para dar cuenta de los casos, esto es, para explicar la evolución de las preferencias respecto a los ACP norte-sur expresadas por CNI y FIESP en Brasil y UIA en Argentina durante la última década. A su vez, cada explicación se descompone en hipótesis testeables, referentes a la presencia o ausencia de los componentes de cada uno de los mecanismos causales planteados. Estos elementos constituyen la base para el examen empírico del estudio, a partir de la estrategia metodológica *process tracing*, que se aborda en el capítulo III.

2. Las preferencias de los actores económicos

2.1 Las propuestas del open economy politics

Como fue planteado en el capítulo I, en tanto en la economía política del comercio se asigna una gran importancia a la influencia de los actores económicos en los procesos de toma de decisiones sobre política comercial, resulta clave abordar la pregunta de qué explica las preferencias de estos actores. Dentro del campo de la EPI, las explicaciones predominantes en la literatura se enmarcan dentro de lo que Lake (2009) identifica como un paradigma, denominado *open economy politics*. Este paradigma, de hecho, ha constituido una suerte de monocultura intelectual en la investigación sobre la política, en el sentido de proceso, de la política comercial (McNamara 2009), especialmente dentro de la llamada "EPI estadounidense" (Cohen 2007). Por su prevalencia en la literatura, es que en esta tesis se lo toma como punto de partida de la discusión teórica.

De acuerdo a Lake (2009), el OEP procede desde el nivel más micro al más macro en una forma lineal y ordenada, reflejando implícitamente una concepción unidireccional del proceso político, que fluye desde los individuos hasta llegar a las negociaciones interestatales. En este sentido, el OEP es un subconjunto de la tradición liberal en Relaciones Internacionales, en el sentido propuesto por Moravsik (1997). Dentro de la propuesta del paradigma, pueden diferenciarse tres grandes módulos de análisis, que usualmente son abordados de forma separada por las investigaciones: intereses individuales, instituciones políticas domésticas e interacciones internacionales (Lake 2009; Oatley 2017). A efectos de la pregunta central que guía esta tesis, resulta de particular interés identificar y discutir las principales propuestas explicativas del OEP respecto a los intereses.

Los intereses son el pilar fundamental del OEP, definidos en términos de "cómo un individuo o grupo es afectado por una política particular" (Lake 2009: 226). Concretamente, el OEP espera que los actores que se benefician de una política pública inviertan recursos en la arena política, mediante acciones de lobby, para obtenerla. Y, del mismo modo, que los actores que se ven perjudicados por una política realicen esfuerzos de lobby contra ella. En pocas palabras, señala Lake (2009), la política como proceso se trata fundamentalmente sobre ganadores y perdedores de alternativas de política pública. En el caso de la política comercial, dichas alternativas se ubican en un continuo, que va desde la completa apertura hasta el completo cierre de una economía al comercio (Hiscox 2014).

Los intereses, en términos de cómo las políticas afectan a los individuos, se refieren en el OEP al impacto material del comercio; más específicamente, al impacto que genera el comercio en los ingresos de los individuos (Lake 2009; Oatley 2017). Esto dado que el comercio tiene consecuencias distributivas, es decir, que genera ganadores y perdedores (Milner y Judkins 2004). Para contextualizar esta afirmación, cabe señalar que los estudios del OEP en general adoptan como supuesto alguna de las variantes de la teoría neoclásica del comercio. Como punto de partida, esta teoría sostiene, al igual que la teoría clásica, que incrementos en el comercio mejoran el bienestar general de una economía. Pero además, y a diferencia de la teoría clásica, agrega que tales incrementos no representan una mejora paretiana, sino que tienen consecuencias distributivas, donde se generan ganadores y perdedores al interior de la economía que se abre a mayores flujos de intercambio comercial (Oatley 2012). Por ende, el supuesto clave, compartido por los estudios enmarcados en el OEP, es que aquellos individuos que incrementan sus ingresos producto del comercio apoyan políticas de liberalización comercial, mientras que aquellos que sufren pérdidas producto del comercio apoyan políticas de protección (Oatley 2017).

A partir de ese supuesto clave, se desarrolla lo que para Lake (2009) constituye el núcleo duro, y una de las principales innovaciones del OEP, que es que los intereses de los individuos respecto al comercio están definidos por su perfil productivo o posición en la economía internacional. Y que, por tanto, sus preferencias sobre las alternativas de política comercial, que se entienden como sinónimos de intereses, pueden ser derivadas indirectamente, desde una lógica deductiva, a partir de la consideración de los efectos distributivos que predicen las teorías estándares del comercio internacional. Puesto de otro modo, el planteo es que para explicar las preferencias de los individuos sobre el comercio, basta con conocer el tipo de factor, y eventualmente el empleo de dicho factor al interior de la economía, que cada agente económico posee. Pues a partir de este conocimiento es posible predecir, mediante las teorías económicas del comercio, el impacto esperado sobre la retribución de los factores de modificaciones en la política comercial. Y, así, las preferencias de los individuos sobre dicha política.

Naturalmente, los individuos en una economía cumplen dos grandes roles: son productores y consumidores. Sin embargo, dado que el impacto de ajustes en la política comercial sobre sobre cada consumidor individual es pequeño, y que el número de consumidores es muy grande, la mayoría de los estudios del OEP asume que los consumidores enfrentan un problema de acción colectiva (Olson 1965), por lo que no se organizan políticamente desde este rol para procurar

influir en la política comercial. Como consecuencia, el proceso político de la política comercial se ha estudiado primordialmente desde los productores y sus batallas políticas, signadas por los impactos distributivos del comercio. Este salto, de individuos a grupos de productores, representa un desafío para el OEP, pues sus teorías son fundamentalmente individualistas. La respuesta, explica Lake (2009), ha sido generar grupos de individuos que se puede asumir que comparten intereses idénticos. Aquí es donde pueden comenzar a identificarse variantes teóricas dentro del paradigma, en tanto existen diferentes modelos sobre el comercio que predicen impactos distributivos en torno a diferentes clivajes, lo que genera diferencias a la hora de agrupar a los individuos o, lo que es lo mismo, a elegir la unidad de análisis más pertinente para analizar la política del comercio.

El modelo neoclásico del comercio de Heckscher-Ohlin sostiene que la apertura de una economía al comercio internacional conduce a una especialización en la producción de bienes que utilizan de modo intensivo el factor relativamente más abundante en dicha economía, mientras que reduce la producción de bienes intensivos en el uso del factor escaso. Sobre esta base, el teorema Stolper-Samuelson demuestra que la apertura comercial incrementa la demanda y así el precio del factor abundante, al tiempo que genera el efecto contrario en el factor escaso, en la medida en que la absorción del factor escaso en la producción de los bienes intensivos en el factor abundante, liberado de la producción de bienes intensivos en el factor escaso, no es completa. Esto da fundamento al modelo de factores de política comercial, que deduce las preferencias de los individuos sobre el comercio en base al impacto esperado sobre la retribución de los factores productivos de cambios en los niveles de comercio con el resto del mundo.

Concretamente, el modelo de factores plantea que los poseedores del factor más abundante de una economía apoyan la apertura comercial, en tanto la retribución económica de este factor aumenta con el comercio, mientras que los poseedores del factor escaso prefieren la autarquía, por el efecto en la dirección opuesta. En su versión más sencilla, con capital y trabajo como los dos factores de producción en una economía, el modelo predice un conflicto de clase sobre la política comercial: en economías con elevada dotación relativa de capital en comparación con el resto del mundo, los dueños del capital apoyan la apertura y los trabajadores se oponen, mientras que en economías con mayor dotación relativa de trabajo, sucede lo opuesto. Rogowski (1987) complejiza el modelo al incorporar un tercer factor de producción, la tierra, y dividir a los países entre economías avanzadas, abundantes en capital, y atrasadas, escasas en capital. Para cada una de ellas, analiza posteriormente el ratio tierra-trabajo. En las economías

avanzadas con abundancia relativa del trabajo frente a la tierra, predice un clivaje urbano-rural en torno al comercio, con el capital y el trabajo apoyando la apertura y los dueños de la tierra demandando protección. Por el contrario, ante la abundancia relativa de la tierra frente al trabajo, espera alianzas entre capitalistas y propietarios de la tierra, promotoras de la apertura, contra la oposición de los trabajadores. En las economías atrasadas, los poseedores de capital procurarían en cambio protección, y contarían con el apoyo del trabajo si este es escaso frente a la tierra, o con los dueños de la tierra en la situación contraria.

El modelo de factores asume que estos se mueven con facilidad entre los distintos sectores de una economía, por lo que los cambios en los precios generados por la apertura afectan de forma análoga a todos los poseedores de un mismo factor. Puesto de otro modo, este supuesto justifica la afirmación de que todos los poseedores del mismo factor tienen un interés idéntico sobre el comercio, que permite agruparlos bajo la misma categoría. Sin embargo, otros investigadores han objetado el supuesto de la movilidad factorial interindustrial, en tanto la relocalización de activos entre distintos sectores productivos es costosa. Si los factores son específicos al sector en el cual se encuentran empleados, las consecuencias distributivas esperadas del comercio se modifican. Y por ende, junto con ello, las preferencias de política comercial de los individuos, dando lugar al modelo de sectores (Alt y Gilligan 1994; Hiscox 2001; 2002; Oatley 2012).

El modelo de sectores se construye sobre el modelo Ricardo-Viner de comercio, que prevé un escenario en el que los factores (o al menos uno de ellos) es relativamente inmóvil, es decir que es especifico al uso en que se encuentra. Si esto es así, los factores liberados por las industrias que se contraen a causa de un aumento del comercio no se reasignan rápidamente en las industrias en expansión, sino que permanecen sin uso por un tiempo. Por ende, si los factores productivos se encuentran atados a los sectores, se espera que los dueños del capital y del trabajo empleados en sectores que compiten con las importaciones, que ven reducida la demanda de los bienes que producen a medida que incrementa el comercio, se opongan a la apertura, en tanto la dificultad de moverse hacia otros sectores les reporta una caída en sus ingresos. Por el contrario, los capitalistas y trabajadores de los sectores exportadores, que enfrentan un aumento en la demanda de sus bienes, ganan con el comercio y por tanto prefieren la apertura (ídem).

De este modo, si el funcionamiento de una economía se asemeja a un modelo de sectores, con factores relativamente específicos, la disputa política por la política comercial se organiza entre los sectores exportadores por un lado y los sectores que compiten con las importaciones por el

otro (ídem). Dentro del modelo de sectores, trabajos como Oatley (2012) han avanzado en el planteo de predicciones específicas respecto a ganadores y perdedores, como base para derivar sus preferencias de política comercial. Concretamente, el argumento planteado es que el capital y el trabajo empleado en sectores que utilizan intensivamente el factor abundante de una economía se benefician de la especialización comercial, por lo que apoyan la apertura, mientras que lo opuesto aplica para los sectores que utilizan con mayor intensidad factores escasos.

En los hechos, la movilidad de los factores entre sectores no es una cuestión de clase sino de grado. Históricamente, las economías se han ajustado más a un modelo de factores o de sectores influenciadas por causas tecnológicas y regulatorias exógenas (Hiscox 2001), así como por los incentivos generados por las instituciones políticas en el largo plazo (Alt y Gilligan 1994; Alt et al. 1996). Dicho esto, la mayoría de los estudios del OEP se han inclinado por el modelo sectorial, dado que si bien en el largo plazo el supuesto de movilidad interindustrial es razonable, lo esperable es que en el corto plazo, que constituye el horizonte temporal en el que los actores toman decisiones, reasignar recursos entre sectores suponga costos (Hiscox 2014). Así, las coaliciones sectoriales en torno al comercio han estado en el centro de los estudios empíricos.

Por otra parte, inspirados por desarrollos en el campo de la economía del comercio, se han propuesto nuevos modelos políticos de la política comercial que, dentro de los márgenes del OEP, se basan en la lógica de los impactos distributivos esperados del comercio, pero que divergen de los análisis basados en clivajes factoriales o sectoriales revisados hasta el momento. Estos modelos alternativos se han desarrollado en torno a la teoría económica del comercio intraindustrial, que busca explicar el intercambio recíproco de manufacturas entre países con dotaciones relativas de factores y niveles de competitividad similares, a partir de los retornos crecientes de escala y de la valoración de los consumidores de la variedad. En tanto este tipo de comercio lleva a los productores a especializarse en segmentos o nichos específicos de mercado, los primeros planteos de economía política en esta línea sugirieron que la apertura recíproca a estos flujos no genera pérdidas específicas para factores o sectores, ni tiene grandes consecuencias distributivas en general (Krugman 1981; Alt et al. 1996).[14]

Más recientemente, sin embargo, la llamada nueva-nueva teoría del comercio ha planteado, desde la observación que solo unas pocas firmas participan del comercio internacional, que el

[14] Esta lógica ha sido utilizada para explicar la ausencia de oposición por parte de las organizaciones de productores a las negociaciones del TTIP, entre EEUU y la UE (ej. Young 2016).

comercio intraindustrial genera impactos distributivos no entre sectores, sino al interior de ellos (Melitz 2003). Esto se debe, de acuerdo a esta teoría, a la heterogeneidad de las firmas, esto es, a que dentro de los sectores las firmas varían en sus niveles de productividad. Como consecuencia, se plantea que la apertura al comercio intraindustrial reasigna recursos al interior de los sectores, desde las firmas menos productivas, que se orientan al mercado doméstico y por causa de la apertura pasan a enfrentar una mayor competencia de las importaciones, hacia las firmas más productivas, que son las que participan de los intercambios comerciales internacionales. Generando, así, ganadores y perdedores intrasectoriales del comercio.

Recurriendo a esta teoría económica del comercio, distintos estudios han propuesto abordar la política del comercio desde el llamado modelo de firmas, en el que el principal clivaje no es factorial ni sectorial, sino entre firmas con distintos niveles de productividad, que generan preferencias divergentes sobre el comercio al interior de los sectores (Madeira 2016; Osgood 2017; Kim y Osgood 2019). En este sentido, el modelo de firmas dialoga con una primera generación de teorías basadas en firmas individuales, que enfatizó en las preferencias aperturistas de las empresas multinacionales (EM) y/o que participan en cadenas globales de valor (CGV), tanto por las ganancias de escala derivadas de la apertura como por la posibilidad de integrar insumos producidos en otros países (Milner 1988; Chase 2003).

Las condiciones de alcance del modelo de firmas, de acuerdo a Kim y Osgood (2019), son la existencia de productos diferenciados, que la liberalización comercial en cuestión sea recíproca, y que ocurra entre socios con niveles de competitividad similares. En estos casos, siguiendo a estos autores, se produce una reasignación de beneficios intraindustrial, que genera preferencias sobre el comercio divergentes al interior de los sectores, en donde las firmas más productivas prefieren la apertura y, las menos productivas, protección. Cierto es dentro de los distintos planteos derivados del modelo, que se encuentra en una fase inicial de desarrollo, pueden encontrarse predicciones contradictorias. Por ejemplo, Osgood (2016) sugiere que las firmas más productivas pueden oponerse a una liberalización adicional bajo ciertas condiciones, como la existencia de una apertura parcial previa, aunque el modelo en general apunta a un rol procomercio de estas firmas. Del mismo modo, como se desprende de la revisión de Kim y Osgood (2019), la incorporación de la interacción entre comercio e IED por parte de grandes firmas, internacionalizadas, genera múltiples escenarios posibles y vuelve complicada la tarea de derivar predicciones inequívocas respecto a preferencias sobre la apertura comercial.

Más allá de las variaciones en los modelos, en definitiva, como plantea Lake (2009), las propuestas del OEP se tratan sobre conocer el perfil de producción de las firmas – si se desempeñan o no en sectores transables, si producen bienes exportables o que compiten con las importaciones, si utilizan o no insumos importados y otras variables similares, para predecir cómo serán afectadas por las políticas que incrementan la apertura internacional y, por tanto, identificar intereses/preferencias de quienes las componen. Ahora bien, ¿qué implica cada uno de los modelos revisados para dar cuenta de las preferencias de actores colectivos, como las organizaciones representantes de los productores industriales de Brasil y Argentina abordadas en este estudio, respecto a la conformación de acuerdos comerciales? Como fue señalado, las preferencias derivadas por el OEP de las teorías económicas del comercio son a nivel individual, aunque el ejercicio de influencia política es usualmente colectivo. Por tanto, generar hipótesis para dar cuenta de las posiciones de actores colectivos, compuestos por múltiples individuos y firmas, requiere de alguna elaboración adicional.

En el modelo de factores, la formación de coaliciones ocurre en base a clivajes de clase, dada la dotación relativa de factores de cada país con respecto al resto del mundo. Puesto de otro modo, los poseedores de un mismo factor tienen intereses comunes con respecto al comercio, lo que les permite actuar de modo unificado. Por tanto, la acción política de los productores se expresa mediante organizaciones de cúpula, horizontales, que abarcan a la totalidad de productores que comparten la posesión de un factor (Hiscox 2001). Tomando el modelo de tres factores de Rogowski (1987) como referencia, la hipótesis de que se deriva de este planteo es que las asociaciones de cúpula industrial tanto de Brasil como de Argentina, que representan al capital, se oponen a la apertura recíproca con socios de mayor desarrollo relativo como EEUU, UE y Japón, en tanto estos socios potenciales tienen una dotación relativa de capital mayor. Como se describió en la introducción, sin embargo, esta predicción no se ajusta de buena manera a las posiciones adoptadas por las entidades de cúpula industrial de Brasil desde 2013, con respecto a los socios mencionados, ni tampoco describe exactamente las posiciones adoptadas por la industria argentina.

Del modelo de sectores, por su parte, pueden derivarse distintas hipótesis, dependiendo del balance sectorial de las industrias exportadoras y de las que compiten con las importaciones. Como punto de partida, siguiendo el planteo de Hiscox (2001), en escenarios de modelo de sectores las organizaciones de cúpula se encuentran divididas internamente en torno al comercio, por lo que adoptan posiciones ambiguas. Aplicada a los casos, la hipótesis es que tanto CNI y FIESP en Brasil, como UIA en Argentina, no se posicionan frente a la propuesta

o posibilidad de establecer ACP norte-sur. Dicho esto, es posible imaginar escenarios donde el peso de los sectores exportadores, o de los que compiten con las importaciones, se vuelve mayoritario o predominante, volcando la balanza hacia una posición por parte de la organización de cúpula menos ambigua, hacia un lado o el otro. Aplicado a los casos bajo estudio, se esperaría un progresivo predominio de sectores exportadores dentro de CNI y FIESP, así como un predominio de sectores que compiten con las importaciones en UIA, con un rebalanceo en el peso intersectorial al interior de esta entidad hacia el cierre de la negociación con UE.

Finalmente, en cuanto al modelo de firmas, es posible distinguir al menos dos hipótesis derivadas de la literatura. La primera de ellas sostiene que frente a la presencia de flujos de comercio intraindustrial, y de productos de alta diferenciación, no solo las organizaciones de cúpula, sino también las asociaciones sectoriales, se encuentran divididas en torno al comercio, por lo que el lobby para incidir respecto a la orientación de esta política se desarrolla a nivel de firmas (Madeira 2016; Osgood 2017; Blanga-Gubbay et al. 2021). La segunda hipótesis, que se desprende de la revisión de Kim y Osgood (2019), se basa en que las firmas exportadoras son más grandes y por ende cuentan con ventajas, dado su tamaño y capacidades, para liderar formas de acción colectiva basadas en sectores, por sobre aquellas que compiten con las importaciones. Así, se espera que las asociaciones sectoriales estén dominadas por estas firmas y, por tanto, reflejen sus preferencias proapertura. Aplicada a los casos, y relajando el supuesto de niveles de competitividad similares a nivel país entre socios potenciales, podría esperarse en Brasil un creciente dominio por parte de firmas grandes, exportadoras, en múltiples asociaciones sectoriales. Y, como consecuencia, en CNI y FIESP. Por el contrario, no se esperaría en Argentina una dinámica similar.

2.2 Críticas al open economy politics y consideraciones adicionales

En su presentación del OEP, Lake (2009) reconoce que existen dimensiones de los intereses que no pueden ser derivados del perfil productivo de un individuo o grupo. Y que, por ejemplo, las instituciones influyen en cómo estos actores conciben sus intereses. Pero en defensa del paradigma, argumenta que lo importante no es esto sino su capacidad, a partir de supuestos y simplificaciones, de explicar regularidades empíricas. Sin embargo, en un artículo reciente, a partir de una extensa revisión de la literatura empírica, Oatley (2017) concluye que los estudios que han testeado los modelos de preferencias del OEP, basados en las teorías distributivas del comercio, no han encontrado un soporte empírico robusto. Un ejemplo destacado por el autor

es Rho y Tomz (2015), quienes testean las hipótesis derivadas de los tres modelos revisados en el apartado precedente (factores, sectores y firmas) para explicar las preferencias ciudadanas respecto a la política comercial en EEUU, y no encuentran evidencia para sostener ninguna de ellas. Este tipo de hallazgos han llevado a la pregunta, abordada entre otros por los propios Rho y Tomz en un artículo más reciente (2017), de por qué las preferencias sobre el comercio frecuentemente no reflejan un autointerés económico por parte de los individuos.

Una línea explicativa propuesta es que los individuos forman sus preferencias a partir de consideraciones sociotrópicas, esto es, a partir de sus percepciones sobre el impacto esperado del comercio no sobre sus ingresos individuales, sino sobre la economía local o nacional en su conjunto (Mansfield y Mutz 2009). Una segunda línea sostiene que las preferencias respecto al comercio no están basadas en consideraciones económicas de ninguna naturaleza, sino que se encuentran asociadas a otros factores tales como la ideología, la religión, las creencias sobre seguridad nacional y política exterior, y las actitudes hacia la inmigración (Oatley 2017). Una tercera línea incorpora las diferencias en materia de información respecto a los impactos distributivos del comercio. Sobre esta base, por ejemplo, Schaffer y Spilker (2019) sugieren que las preferencias sociotrópicas son en realidad atajos informativos y que, frente a mayor información, especialmente respecto a impactos negativos esperados, asociados a incrementos en los niveles de comercio, los individuos expresan preferencias contrarias a la apertura basadas en el autointerés.

El rol de la información también es explorado por Hainmueller e Hiscox (2006). Sin embargo, al contrario que Schafer y Spilker, estos sostienen que una mayor exposición a ideas económicas, que se genera a partir del pasaje por la educación universitaria, aumenta los niveles de apoyo al comercio por parte de los individuos. El mecanismo postulado por estos autores es que mediante la exposición a este tipo de ideas, las personas aprenden a "amar a la globalización", es decir, a entender las ganancias de eficiencia para la economía nacional que genera la apertura al comercio. Este aspecto, sumado a la socialización en ideas más cosmopolitas que ocurre en espacios universitarias, generaría que las posiciones individuales estén menos determinadas por impactos distributivos esperados y más por evaluaciones realizadas en base a distintos conjuntos de valores económicos y culturales.

Rho y Tomz (2017), por su parte, también exploran las consecuencias de la información, partiendo de la observación inicial de que la mayoría de los individuos en EEUU no entienden las consecuencias distributivas del proteccionismo y de la apertura comercial. Sobre esta base,

diseñan un estudio experimental, que provee a los participantes con mayor información respecto a las consecuencias distributivas esperadas, a nivel individual, del comercio, y encuentran que tras esta exposición una proporción mayoritaria tiende a adoptar posiciones más en línea con su autointerés, aunque otros también adoptan posiciones altruistas basadas en consideraciones sociotrópicas. A su vez, reportan que los individuos con educación universitaria reaccionan con respuestas más cercanas al autointerés frente a la exposición a nueva información, en tanto que los no universitarios reaccionan con respuestas tanto autointeresadas como altruistas. Estos hallazgos, sostienen, muestran que el autointerés no debe ser tratado como un axioma, sino como una variable que fluctúa entre individuos y en el tiempo, como respuesta a creencias causales sobre los potenciales ganadores y perdedores de las políticas gubernamentales. E incluso que frente a la exposición al mismo tipo de información, las preferencias y comportamientos de los individuos no necesariamente convergen.

Ante estas objeciones derivadas de estudios empíricos de actitudes individuales, basados en encuestas, podría argumentarse que las firmas, que tienen un *stake* mayor en las políticas gubernamentales, se acercan en mayor medida al comportamiento sugerido por los modelos del OEP. Pero incluso si este fuera el caso, la multiplicidad de tipos de flujo de comercio y de instrumentos de política comercial hace que en ocasiones sea difícil arribar a preferencias inequívocas deducidas de los impactos distributivos esperados. Como consecuencia, en no pocas ocasiones los estudios han encontrado que las preferencias de los actores parecen no alinearse con sus posiciones de mercado (Crystal 2003). Estas dificultades para derivar preferencias son particularmente salientes para el caso de los ACP que, por definición, abarcan el grueso de los intercambios comerciales entre dos partes contratantes, lo que puede por ejemplo beneficiar a una firma en lo que refiere a su capacidad de abastecerse de insumos importados más baratos, pero al mismo tiempo perjudicarla por causa de un incremento de la competencia en el mercado del bien que se dedica a producir y comercializar.

Del mismo modo, en los ACP juegan un rol preponderante las reglas de origen (RdO), que establecen el nivel de contenido producido al interior de las partes contratantes que debe tener un bien para beneficiarse de las preferencias arancelarias otorgadas. En un extremo teórico, un ACP sin reglas de origen para un bien equivale a la liberalización multilateral de dicho bien. Mientras que en el otro extremo, la totalidad de las partes y componentes deben ser producidos en las economías contratantes, sin integración de producción de terceros. En los hechos, los países acuerdan puntos intermedios para cada bien, utilizando distintas fórmulas que van desde exigencias de determinado valor agregado intra-ACP, pasando por el otorgamiento de origen a

partir del salto de partida arancelaria, hasta llegar a la identificación de determinadas partes o procesos específicos que deben realizarse dentro de las economías del acuerdo para que el bien califique como originario.

Dado que las RdO son opacas y complejas, han recibido menos atención en los estudios de EPI que la liberalización arancelaria, aunque sus consecuencias distributivas pueden ser igual de relevantes (Manger 2012a).[15] De hecho, las RdO son en ocasiones objeto de intenso lobby por parte de los agentes económicos (Chase 2008). Teóricamente, los sectores con mayor integración vertical tienen incentivos para reclamar RdO más exigentes, que eviten una mayor competencia por parte de terceros. Mientras que aquellos sectores más organizados o integrados en CGV, tienen incentivos para demandar reglas más laxas, que permitan la incorporación de mayores niveles de componentes y procesos producidos por fuera de la zona del acuerdo.

Las reglas acordadas no son inocuas, ya que por ejemplo, si se acuerdan reglas estrictas y un sector de una de las partes contratantes tiene una baja integración nacional, las ganancias esperadas de la liberalización arancelaria para ese sector no se efectivizarán, pues sus productos no calificarán como originarios. De modo similar, reglas estrictas pueden promover la sustitución de proveedores de terceros por proveedores domésticos en el comercio intra-ACP. E incluso pueden diseñarse reglas que incentiven una especialización de los sectores de los países o bloques contratantes en distintos eslabones de una misma cadena, lo cual puede incrementar la integración productiva de las economías involucradas. En términos más generales, teóricamente es posible imaginar múltiples variantes de RdO con diversas consecuencias distributivas; el punto a destacar es que no es posible elaborar derivaciones de intereses y, por ende, preferencias, sin conocer los formatos que pueden adoptar estas reglas en una negociación.

De modo relacionado, el panorama adquiere incluso un mayor nivel de complejidad si se incorporan las dinámicas interrelacionadas de comercio e inversión, que son una característica saliente de la economía contemporánea. Aunque la evidencia sobre su efectividad no es concluyente (Peinhardt y Allee 2012), diversos estudios señalan que uno de los objetivos de los ACP es promover un mayor flujo de IED entre las partes de un acuerdo (Fernández y Portes

[15] Las RdO se negocian a nivel sectorial y, dentro de estos, se acuerdan a nivel de renglón arancelario. Incluso dentro de sectores y para productos similares, en ocasiones se acuerdan reglas para conferir origen basadas en criterios distintos. Las negociaciones sobre RdO requieren, por lo tanto, de un conocimiento específico de sectores y productos.

1998; Schott 2004; Buthe y Milner 2008; *Evenett y Meier 2008;* Berger et al. 2013). Si esto es así, al menos en el terreno de las expectativas, las preferencias de los actores respecto a estos acuerdos deberían estar condicionadas por sus preferencias sobre la IED. Sin embargo, nuevamente, existen múltiples teorías que generan predicciones sobre los impactos distributivos de la IED, y consecuentes preferencias de política, que en ocasiones son contradictorias entre sí.

Desde la perspectiva de la recepción de IED, se ha señalado que el capital doméstico se opone al ingreso de nuevos flujos, en la medida que el aumento de la oferta local de capital relativa a otros factores reduce los retornos de este factor, producto del incremento de la competencia por mercados, demanda de trabajo y espacio fiscal (Pinto 2013; Hiscox 2014). Sin embargo, también se ha planteado que si la IED se instala para exportar, la oposición esperada es menor (Oatley 2012). E incluso se ha sostenido que la IED puede ser complementaria con el capital doméstico, generando así su apoyo, en la medida que los nuevos emprendimientos recurran a proveedores locales, tercericen parte de sus procesos productivos, derramen tecnología hacia las firmas locales y/o introduzcan tecnología que reduzca en vez que incremente la demanda de trabajo (Pinto 2013). En el caso de las inversiones *brownfield*, orientadas a la adquisición de activos, las preferencias del capital doméstico también son indeterminadas. Pues el incremento del precio de los activos domésticos sugiere una posición favorable del capital doméstico, aunque si los capitalistas locales buscan retener el control de sus emprendimientos puede esperarse la posición opuesta.

Al distinguir entre IED horizontal y vertical también pueden generarse distintas predicciones. Históricamente, en la industria manufacturera, la recepción de IED horizontal ha primado en países como Brasil y Argentina, en tanto motivada por la presencia de elevadas barreras arancelarias, ingresó para servir a los mercados de destino, usualmente mediante la producción de bienes que hasta el momento no se fabricaban en dichos países. Estos emprendimientos son usualmente administrados por empresarios locales, ya sea mediante licencias o bien como gestores nacionales del capital externo. Y, salvo excepciones, comparten las mismas asociaciones sectoriales y de cúpula con las empresas de capital nacional, en tanto tienen el interés común de la viabilidad y el desarrollo de sus sectores para asegurar su permanencia en los roles desempeñados. Por tanto, ante la posibilidad del derrumbe de barreras arancelarias y una consecuente relocalización del capital hacia los países de origen, se espera que estos actores se opongan a los ACP.

Por el contrario, si estos acuerdos incrementan la recepción de IED vertical, como sugiere parte de la literatura (Manger 2012b; Kim 2015), los empresarios especializados en gestión de emprendimientos industriales y/o con capacidad de asociarse a capitales externos estarían interesados en estos acuerdos. De modo relacionado, si la recepción de inversiones potencia encadenamientos locales hacia atrás o hacia adelante, los capitales nacionales tendrían una posición favorable. Finalmente, en materia distributiva, también cabe introducir la posibilidad de que los capitalistas nacionales tengan inversiones en el exterior; en estos casos, la literatura plantea que en general esto genera un interés aperturista, en tanto la remoción de las barreras al comercio permite organizar de modo más eficiente el desarrollo de cadenas de suministro intrafirma (ej. Milner 1988). Dicho esto, si la IED emitida tiene por objetivo servir mercados de destino, tal interés no existiría, o al menos tendría una intensidad menor.

En una línea paralela a los planteos revisados, Buthe y Milner (2008) señalan que si los gobiernos mejoran el ambiente de negocios mediante ACP para atraer IED, a partir de atarse las manos respecto a su capacidad de intervenir en la economía, esto puede generar el apoyo de los capitalistas locales a estos instrumentos. Mientras que Kim et al. (2019), desde el modelo de firmas, explican las preferencias divergentes de productores internacionalizados por un lado, y productores domésticos por el otro, respecto al tipo de cláusulas demandadas sobre protección de inversiones y solución de controversias en los ACP. Sin embargo, cabe destacar que estas explicaciones/predicciones no se basan directamente en los impactos distributivos del comercio o de la IED derivados de los acuerdos, como plantea el OEP en su formulación original. En cambio, refieren a preferencias sobre cuestiones legales, institucionales y de políticas públicas domésticas, cuya valoración por parte de los agentes económicos requiere de ser explicada por elementos exógenos al núcleo duro del paradigma.

La multiplicidad de potenciales escenarios distributivos, derivados de las cuestiones de RdO e inversiones, se extienden y profundizan cuando se incorporan otros aspectos regulados por los ACP, como servicios, propiedad intelectual, compras gubernamentales, políticas de competencia, subsidios y regímenes fiscales, aspectos regulatorios y facilitación del comercio, por mencionar los más salientes, cuyos impactos son mucho más difusos de estimar.[16] Por ejemplo, en materia de servicios, si las firmas manufactureras pueden encontrar proveedores, o financiamiento, más baratos, a causa de una liberalización bilateral, podrían apoyar la

[16] Esto sin contar que acordar la remoción de barreras en varias de estas dimensiones no arancelarias mediante un ACP bilateral, a diferencia de los aranceles, implica multilateralizarlas en los hechos, en tanto las medidas domésticas requeridas para ello pasan a operar de modo equivalente para terceros (Baldwin et al. 2009).

conformación de un ACP; por el contrario, si se benefician de restricciones a los servicios posventa impuestas a competidores externos, sujetas a liberalización mediante un acuerdo, o bien de medidas o de instrumentos financieros que reducen el costo del financiamiento y que deben eliminarse como resultado de un acuerdo, es posible imaginar que adopten una postura contraria. Otras dimensiones son incluso más opacas, como por ejemplo los costos y beneficios, desde la perspectiva de productores de países en desarrollo en una negociación norte-sur, de adoptar estándares regulatorios del socio con quien se negocia. Pues esto tiene implicaciones para los procesos productivos, las ventas en el mercado interno y las exportaciones hacia el socio en cuestión, y también para las potenciales ventas hacia otros socios con estándares potencialmente divergentes.

Reflexiones similares pueden realizarse respecto a políticas de asignación administrativa de recursos que se ven limitadas o directamente prohibidas por los ACP, como compras gubernamentales o subsidios. Pues firmas y sectores pueden verse perjudicados si son beneficiarios directos de estos instrumentos, aunque el cálculo puede variar si los instrumentos disponibles para los competidores internacionales son mayores y también se ven limitados por los acuerdos. Para el resto de los sectores, los cálculos son incluso más complejos, dependiendo de sus relaciones con los sectores promovidos, de su capacidad de inserción en terceros mercados y de la cuestión fiscal, entre otras dimensiones potencialmente relevantes a considerar. De modo similar, la extensión de los derechos de propiedad intelectual puede perjudicar directamente a sectores que basan su modelo de negocios en la imitación. Para el resto de los sectores, los efectos sobre el costo del acceso a tecnologías, y sobre la generación y circulación de conocimiento aplicado en general, pueden ser más difíciles de prever. En definitiva, lo que se pretende señalar con estas ilustraciones prácticas, es lo difuso que implica evaluar qué supone la reducción o el mantenimiento de los instrumentos que conforman el denominado *policy space* (Pose 2018; 2019a), tal como fue definido en la introducción.

Por este tipo de motivos, es que diversos estudios advierten sobre las dificultades de estimar con certeza los impactos esperados de los ACP, tanto sobre una economía en su conjunto como a nivel sectorial (Gallagher 2008; Scott y Wilkinson 2011; Rodrik 2018). La herramienta estándar utilizada para este propósito han sido los modelos de equilibro general computable, que proyectan la diferencia esperada en variables como PIB y comercio entre escenarios de liberalización arancelaria y escenarios de base sin acuerdos en períodos determinados. Estos modelos han sido objeto de críticas recientes, que consideran que los supuestos utilizados no se corresponden con la realidad, al tiempo que sesgan los resultados a favor de la identificación

de ganancias (Capaldo y Omer 2021). Dicho esto, cuando se trata de estimar impactos esperados de reducciones arancelarias, esta herramienta es por lo general aceptada, con mayor o menor nivel de reserva, por los especialistas. En cambio, a diferencia de su aceptación para la dimensión arancelaria, existe un consenso respecto a que no logran incorporar con fiabilidad los impactos esperados de los aspectos no arancelarios.[17] Como consecuencia, los impactos distributivos esperados del conjunto de las disposiciones que contienen los ACP se vuelven más difíciles de estimar y, por ende, pueden ser conceptualizados como inciertos (Ackerman y Gallagher 2008; Gallagher 2008; Scott y Wilkinson 2011).

Todos estos elementos, combinados, apuntan a cuestionar la plausibilidad de la propuesta del OEP, esto es, su lógica de derivar intereses y preferencias sobre la conformación de ACP a partir de la consideración exclusiva de los impactos distributivos esperados en materia de comercio. Por tanto, la discusión precedente lleva a incorporar la posibilidad de múltiples estrategias adaptativas por parte de los agentes, que consideren, de forma no exhaustiva ni excluyente, los siguientes elementos: los efectos esperados sobre el crecimiento de la economía en su conjunto, las posibilidades de asociación con capitales extranjeros, la incorporación de tecnología, la posible especialización, el ejercicio de la opción de salida mediante la venta de activos o el pasaje a la importación, entre otros. Naturalmente, esto complejiza el análisis de formación de preferencias.

Además, en este escenario de mayor indeterminación, no parece razonable pensar que los actores económicos realicen tales evaluaciones de modo completamente desligado del contexto político en el que ocurren. Por el contrario, si distintas políticas tienen el potencial de reportar beneficios o generar impactos similares, autores como Crystal (2003) sugieren que los actores evalúan qué tipo de demandas de política tienen más probabilidad de obtener una recepción favorable por parte de los decisores políticos, para así definir qué planteos avanzar.[18] En tanto que desde la perspectiva de los decisores políticos, se abre un mayor espacio para la construcción activa de coaliciones de apoyo, en base al agrupamiento de distintas combinaciones posibles de políticas (Kingstone 1999). Y junto a los elementos de tipo político,

[17] Por ejemplo, la utilización de equivalentes arancelarios para el comercio de servicios ha sido considerada como altamente especulativa (Gallagher 2008; Roberts y Heydon 2012).

[18] A modo ilustrativo, y considerando de forma exclusiva un interés en la protección comercial, pueden identificarse distintos sustitutos a ser demandados como modificaciones en el nivel del tipo de cambio, el otorgamiento de subsidios, o el pasaje de reformas de reducción de costos de producción. Si se considera la posibilidad de que un mismo actor contenga varios intereses a la vez, como la protección de su mercado doméstico y la apertura de mercados externos, la variación posible de combinaciones de instrumentos a nivel teórico es incluso mayor.

también importa considerar el contexto económico. Pues tampoco es esperable que las evaluaciones para posicionarse frente a la conformación de ACP sean independientes del desempeño de la economía, esto es, por ejemplo, de si la actividad económica, las exportaciones y las importaciones, o los niveles de inversión, se encuentran en fases expansivas o contractivas. Llegado este punto, es preciso señalar que las consideraciones críticas vertidas sobre el OEP no implican descartar el impacto de las consecuencias distributivas del comercio sobre las preferencias respecto a los ACP norte-sur. En cambio, sí suponen situarlas como un factor relevante entre un conjunto más amplio de elementos o factores, que pueden teóricamente influir en su formación.

A estos elementos domésticos considerados, cabe agregar el rol de los cambios a nivel de los acuerdos internacionales, que han sido abordados de forma más sistemática por la literatura. Pues las posibles negociaciones bilaterales o regionales no ocurren con todo lo demás constante, sino con otros países y regiones negociando sus propios acuerdos. Esto puede alterar las preferencias de los actores en terceros países, o al menos activar dinámicas de lobby que alteren el balance de fuerzas al interior de una economía política. Por ejemplo, en AL, varios estudios han mostrado cómo el miedo a la exclusión, esto es, al desvío de comercio producido por ACP entre terceros, ha movilizado a sectores exportadores de distintos países, que pasaron a demandar de forma más activa a sus gobiernos la conformación de ACP que igualaran las condiciones de acceso con las que cuentan sus competidores (Sánchez-Ancochea 2008; Shadlen 2008; Gallagher 2008; Quiliconi 2014).

Finalmente, cabe señalar que hasta el momento se han discutido múltiples factores y dinámicas que pueden afectar las preferencias de los actores y su agregación en organizaciones, pero sin cuestionar el fundamento micro y la lógica lineal de agregación del OEP. Sin embargo, como señala Oatley (2017), es posible que buena parte de las debilidades del paradigma estén en una selección incorrecta de la unidad de análisis de base de sus modelos, que como se ha visto son los individuos. Pues a pesar de que por motivos pragmáticos los estudios del OEP abordan a los actores colectivos de representación de intereses, lo hacen asumiendo que son el reflejo automático de las preferencias de sus integrantes individuales.

Este salto analítico, no obstante, puede ser problemático. Pues como señalan Acuña y Chudnovsky (2013), los actores colectivos son sujetos con identidad y con capacidad de acción estratégica propia, es decir, con capacidad de identificar intereses y traducirlos en objetivos, diseñar cursos de acción para alcanzarlos, y relativa autonomía para implementarlos. En otras

palabras, los actores colectivos no son el mero reflejo de la agregación de actores individuales con preferencias idénticas, sino que deben ser estudiados como una unidad distinta a quienes los componen. Como consecuencia, si como sugiere Oatley (2017), el foco analítico del estudio de las preferencias de política comercial debe trasladarse a las organizaciones representantes de actores económicos, resulta entonces necesario abrir la caja negra de los procesos de construcción de preferencias de estos actores colectivos, rastrearlos mediante estudios que los aborden con mayor profundidad, y estar abiertos a la complejidad causal, aun a costa de perder capacidad de generalización. En el siguiente apartado se presenta una alternativa teórica en esta línea, basada en la interacción entre incentivos distributivos del comercio e ideas económicas y políticas.

2.3 Una propuesta alternativa: incentivos distributivos materiales e ideas

Dada la discusión precedente, la propuesta teórica desarrollada en este trabajo toma como unidad de análisis a los actores colectivos que representan a los actores económicos en la esfera política, procurando brindar una explicación de cómo se forman las preferencias al interior de ellos. Para esto, se propone una teoría que busca visibilizar la interacción entre 1-los efectos de los incentivos distributivos materiales del comercio y 2- las ideas económicas y políticas, sobre las preferencias observadas, esto es, sobre las posiciones respecto a las políticas públicas que los actores defienden y demandan en la esfera pública. De este modo, se pretende combinar un elemento central proveniente del OEP, como son los incentivos distributivos del comercio, con otros argumentos que se desprenden de la perspectiva ideacional en EPI, derivada del constructivismo en Relaciones Internacionales (Abdelal et al. 2010; Pose 2019b). En este sentido, la propuesta se enmarca en el planteo de Hall (2005), quien sostiene que intereses e ideas, en vez de entenderse como alternativas excluyentes o variables rivales a la hora de explicar la formación de preferencias, deben ser analizados en interacción, tal como procura la explicación mecanísmica que se desarrolla en este apartado.

Para esto, en primer lugar, cabe definir y, en particular, diferenciar conceptualmente las nociones de intereses y preferencias. Como se ha visto, en el OEP ambos conceptos son tratados como sinónimos, que refieren a cómo las políticas afectan, desde un punto de vista distributivo, los ingresos de individuos o grupos (Lake 2009; Oatley 2017). Puesto de otro modo, intereses son en esta lógica la búsqueda de incrementos en los recursos materiales poseídos por los actores a partir de los efectos distributivos, de reasignación de recursos, causados por la adopción de políticas públicas. Frente a esto, desde una crítica ontológica, algunas corrientes

dentro del constructivismo han sostenido que, en realidad, la propia noción de interés material es un tipo particular de idea (Campbell 2004; Hay 2010). Por el contrario, otros plantean que una teoría o explicación ideacional debe ser capaz de mostrar no solo que el contenido de una estructura cognitiva afecta las respuestas de los actores frente una situación electiva, sino también que esa estructura cognitiva no es completamente endógena a características objetivas, materiales, de la situación electiva que está siendo explicada. Esto es, que las variaciones en el factor cognición no pueden ser puramente una función de las condiciones materiales, sino que las ideas deben tener una fuente exógena a las características materiales de una situación decisoria. Pues de lo contrario, todas las explicaciones serían ideacionales, pero en un sentido trivial (Jacobs 2015).

Sin pretender saldar este debate, en esta tesis se toma como base el planteo de Woll (2008). Esta autora sostiene que los intereses pueden ser definidos como fines valorados por actores y que, en el nivel más universal posible, los analistas pueden imputar a los actores externamente un fin valorado, o interés genérico, que es la supervivencia. Sin embargo, admite que tal interés es indeterminado, en tanto implica distintas cosas dependiendo de la unidad de análisis a la que se aplique. Por ende, plantea la estrategia de analizar las sucesivas traducciones que realizan los actores, desde este interés general, hasta llegar sus acciones o comportamientos, con miras a poder explicarlos. La primera traducción, señala, consiste en especificar qué es lo que necesita sobrevivir, es decir, cuál es el interés asociado al rol específico que desempeña un actor en la sociedad. Esta traducción implica, desde la perspectiva del actor en cuestión, definir qué es, es decir, cuál es su identidad, concepto que remite a autocategorizaciones continuas. Así, esta lógica de identificación de lo que Woll llama intereses específicos resuena con los planteos constructivistas de Katzenstein (1996) y Wendt (1999), que afirman que los intereses se entienden desde las identidades de los actores, en tanto tales identidades brindan información sobre comportamientos esperados, oportunidades y amenazas.[19]

En el planteo de Woll (2008), en la medida que un actor se define como una firma, su interés pasa a ser operar de forma rentable, pues en caso contrario puede llegar a quedar por fuera del mercado, lo cual es equivalente a no sobrevivir. Como extensión, puede plantearse que las asociaciones gremiales empresariales, que representan a rubros o sectores de actividad compuestos por firmas, requieren de la existencia de firmas operando en el rubro o sector, es

[19] Cabe notar que desde el análisis de la política de las políticas públicas, Acuña y Chudnovsky (2013), quienes como Oatley (2017) desde la EPI, señalan la necesidad de estudiar a los actores colectivos como entidades distintas de quienes los componen, realizan planteos análogos a los de dichos autores constructivistas, mostrando así la potencialidad de poner en diálogo a los aportes de ambas aproximaciones.

decir, de la existencia del rubro o sector como tal, para su propia supervivencia. Por ende, puesto que su identidad viene dada por ser los representantes de firmas que comparten rubros o sectores, es posible sostener que su interés asociado a su rol específico es actuar en favor de todo aquello que promueva a su rubro o sector de actividad. En otras palabras, el interés de estas organizaciones, dada su identidad, podría identificarse como el de promover las mejores condiciones posibles para el desempeño rentable de los rubros o sectores en los que actúan sus asociados.

Ahora bien, dadas determinadas identidades e intereses específicos asociados, e incluso asumiendo que son relativamente estables a lo largo del tiempo, cabe preguntarse cómo los actores deciden perseguir esos fines valorados o intereses. Estas elecciones, sobre medios, es lo que en este trabajo entiendo como preferencias. En este sentido, el trabajo se recuesta en los planteos de Krehbiel (1992) y Hall (2005). quienes distinguen entre preferencias sobre "resultados" o "fundamentales", respectivamente, que es lo que en base a Woll (2008) he denominado intereses específicos, y preferencias sobre políticas públicas o estratégicas, es decir, sobre medios, que es como se definen en este estudio. De este modo, me adscribo al estudio de las preferencias en su versión subjetiva, esto es, aquellas expresadas por los actores. Esto se debe a que, a partir de esta distinción entre intereses y preferencias, es posible imaginar distintas preferencias, esto es, distintas políticas públicas, que promuevan escenarios económicos, políticos e institucionales en los cuales las actividades económicas que representan las entidades, de cúpula o sectoriales, cuenten con firmas que operen de forma rentable y así sobrevivan.

La distinción entre intereses y preferencias, por tanto, sugiere que los actores enfrentan una segunda traducción en términos de Woll (2008), que supone identificar qué preferencias sobre medios sostener en la arena pública para alcanzar sus intereses. Un argumento central de esta tesis es que dicha traducción no es automática ni está basada exclusivamente en incentivos distributivos, como sugeriría el OEP, sino que está mediada por ideas, definidas como conjuntos de creencias normativas y causales, sobre relaciones entre fines y medios, compartidas intersubjetivamente (Goldstein y Keohane 1993; Blyth 2003; Woll 2008; Abdelal et al. 2010; Béland y Cox 2010; Rodrik 2014). Es que siguiendo a Blyth (2003), las estructuras materiales no vienen acompañadas con una hoja de instrucciones que guíe la actuación política de los actores, sino que por el contrario estos recurren a dispositivos heurísticos, entendidos como conjuntos de ideas, para interpretarlas, descifrarlas y actuar en consecuencia. O como sostienen Acuña y Chudnovsky (2013), los intereses solo afectan los comportamientos de los

actores en la medida que están incluidos en la visión cognitiva, normativa y relacional de dichos actores.

Por este motivo, incluso los abordajes sobre interacciones estratégicas, basados en teoría de juegos, han comenzado a plantear que en vez de asumir indirectamente las preferencias de los actores, es necesario estudiar de dónde provienen, y por qué eventualmente cambian, a partir de considerar los argumentos constructivistas sobre el rol de los expertos, los cambios en el conocimiento y el aprendizaje (Aggarwal y Dupont 2014). O como sugieren Rho y Tomz (2017), mediante la investigación de cómo las creencias varían y moderan la conexión entre autointereses económicos y preferencias de política pública, los investigadores pueden moverse hacia teorías de EPI más realistas y certeras, e informadas por los avances de la economía del comportamiento.

Las consideraciones desarrolladas hasta el momento no implican descartar el foco en los incentivos materiales resaltados por el OEP, sino poner a este factor en interacción con las ideas (Hall 2005). Como se ha visto, las teorías del OEP se enfocan en los impactos distributivos del comercio para dar cuenta de las preferencias de los actores. Y, de hecho, una vía teóricamente posible por la que los actores pueden traducir intereses específicos en preferencias, es a través de la realización de ejercicios similares a los que realizan los teóricos del OEP (Woll 2008). Esto es, los actores pueden definir qué políticas apoyar y cuáles rechazar a partir de procurar visualizar el impacto distributivo sobre sus ingresos de las distintas alternativas en juego. De hecho, en la explicación desarrollada en este trabajo, se espera que cuanto más cercana a la firma se encuentre la asociación sectorial que actúa en la esfera política, mayor relevancia tenga este tipo de razonamiento a la hora de posicionarse frente a un eventual ACP.

Ontológicamente, retomando la discusión entre las visiones de autores como Campbell (2004) y Hay (2010), y lo planteado por Jacobs (2015), podría plantearse la disyuntiva de si esta lectura de los actores a partir de los incentivos materiales se trata de una idea, o si bien tal razonamiento refiere a una explicación de tipo objetiva, material. Sin embargo, como se ha dicho, excede a los objetivos de este trabajo procurar saldar este debate. En términos pragmáticos, lo que sostiene la propuesta teórica desarrollada en esta tesis es que, una de las formas posibles, a partir de las cuales los actores económicos pueden traducir su interés específico de operar de forma rentable, en preferencias respecto a la conformación de ACP con socios concretos, es a partir de lo que el OEP denomina intereses. Dicho esto, para evitar una confusión

terminológica, dado que aquí se trabaja con una definición distinta del término interés, en este trabajo dicha noción será denominada, como se adelantó en el capítulo I, incentivos distributivos materiales (sobre los ingresos), derivados del comercio (o su sigla equivalente, IDMC).[20]

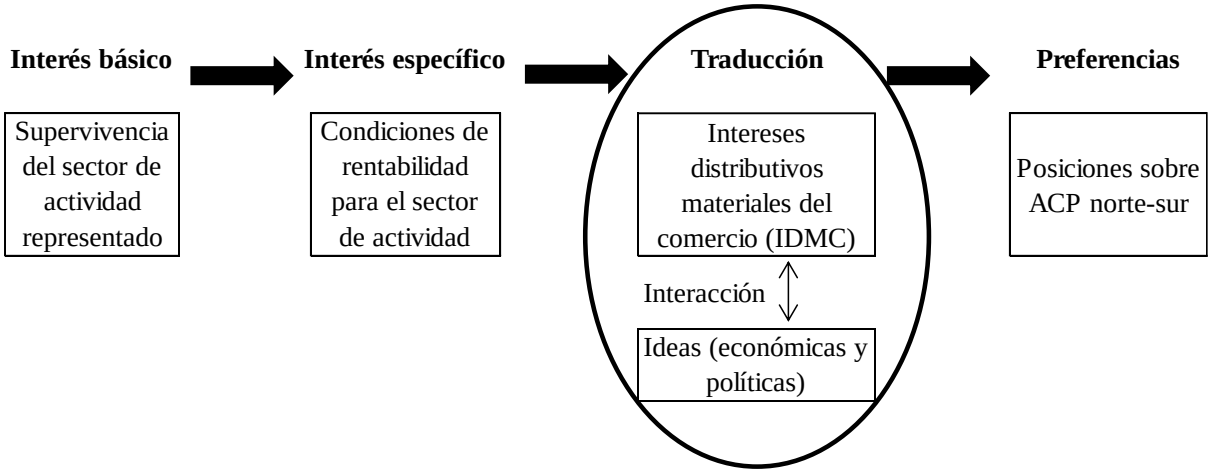
Como se ha dicho, en la explicación teórica propuesta, se espera que la consideración de los IDMC sea uno de los elementos ponderados por los actores a la hora de la formación de sus preferencias, especialmente cuando se trata de actores cercanos a las firmas o las propias firmas. La diferencia sustancial entre esta propuesta y el OEP, no obstante, es que la traducción de intereses en preferencias en base a los IDMC es solo uno de los potenciales caminos posibles de traducción, pero no el único ni excluyente. Por el contrario, en línea con la perspectiva ideacional en EPI, se plantea que en esta traducción los IDMC interactúan con otras ideas económicas y políticas, como grafica la figura 2.1. Este sería particularmente el caso de los actores colectivos, como entidades de cúpula industrial y, en menor medida, asociaciones sectoriales, en donde la formación de preferencias sobre ACP es el resultado de creencias construidas intersubjetivamente, tanto por las dinámicas que tienen lugar al interior de las organizaciones, como producto de sus vínculos con otras organizaciones representantes de actores económicos y con el sistema político. Pues como plantean autores como Crystal (2003) y Hall (2005), la formación de preferencias es un proceso profundamente político, en donde los actores interpretan sus intereses (o siguiendo la terminología propuesta en esta tesis, cómo alcanzar sus intereses) en respuesta al despliegue de un conjunto de experiencias previas y en interacciones con otros actores. Esto no implica afirmar que los actores se comportan de forma irracional, o que atentan contra su propio autointerés. Lo que se sostiene, en cambio, es que los actores buscan entender cómo avanzar sus intereses, en escenarios complejos, a partir de las relaciones incrustadas que mantienen entre sí y con el sistema político (Woll 2008).

La literatura de EPI y de economía política comparada ha identificado una amplia variedad de mecanismos a partir de los cuales las ideas inciden en las decisiones y los comportamientos de los actores. Además del rol ya mencionado de las identidades, distintos estudios han señalado que las ideas suponen hojas de ruta o mapas cognitivos que guían la acción, y que especifican relaciones normativas y causales relevantes a cursos de acción particulares (Goldstein y Keohane 1993; Woll 2008; Acuña y Chudnovsky 2013). Las ideas pueden tener múltiples

[20] En el OEP, intereses, preferencias y consecuencias distributivas son sinónimos. En tanto que aquí se procuró definir y diferenciar los conceptos de interés y preferencias, es que se opta por incorporar la lógica del OEP a partir del concepto de incentivos distributivos materiales derivados del comercio, o IDMC.

orígenes. Sin pretensión de exhaustividad, es posible señalar que pueden formarse a partir de la socialización de individuos y grupos en visiones del mundo (Babb 2003; Chwieroth 2010), de la deliberación (Schmidt 2008), de la experiencia, del aprendizaje, que supone adquirir y procesar nueva información, o bien definir nuevas categorías para analizar información existente; o de la emulación, esto es, de identificar e imitar casos de referencia por su éxito o similitud (Simmons y Elkins 2004; Simmons et al. 2006).

Figura 2.1 Traducción de intereses en preferencias de organizaciones representantes de sectores económicos



Fuente: elaboración propia.

Las ideas pueden incidir mediante distintas vías: el rol de los expertos y su actuación como portadores de ideas (Chwieroth 2007a; 2007b; 2010), por la relación entre los expertos, el conocimiento y el sistema político (Campbell y Pedersen 2014; Garcé 2014; Garcé y López 2021), a partir de la incidencia de las comunidades epistémicas, entendidas como redes de expertos que comparten entendimientos normativos y causales y una empresa política común (Adler y Haas 1992), o bien de emprendedores de políticas, quienes a partir de nuevas ideas, o de la redefinición de ideas existentes, procuran alterar, en ocasiones con éxito, un determinado equilibrio (Rodrik 2014). En ocasiones, las ideas fomentan comportamientos convergentes, ya sea por proveer marcos de referencia sobre lo que se considera legítimo o apropiado (March y Olsen 1998; Jandhyala et al. 2011), o por sentar las bases para el armado de coaliciones políticas (McNamara 1998; Blyth 2002). En otras, las ideas se vuelven factores de cambio, como ocurre cuando tras la acumulación de anomalías, los paradigmas de política imperantes que guían la toma de decisiones son reemplazados por otros (Hall 1993). E incluso, las ideas son frecuentemente utilizadas como armas de contestación política, con las que se busca deslegitimar y legitimar instituciones, políticas, preferencias y comportamientos, ya sea

mediante el *framing* (enmarque), los discursos, o la elaboración de narrativas –entendidas como marcos de interpretación que combinan elementos normativos y causales, a partir de los cuales se promueven respuestas de política pública–, por mencionar algunos de los mecanismos más salientes (Blyth 2002; Chwieroth y Sinclair 2013; Rodrik 2014; Pose 2017; Schmidt 2017; Lamp 2019).

En este trabajo me enfoco en las creencias económicas y políticas de los actores, que si bien están íntimamente relacionadas, su diferenciación analítica permite un rastreo más detallado de su influencia en la formación de preferencias. Las ideas económicas han sido extensamente trabajadas en la literatura; estas refieren, en su plano normativo, a la deseabilidad (y su intensidad) de una mayor o menor integración de la economía doméstica en la economía mundial, así como a una mayor o menor participación de mercados y Estado en la asignación de recursos en una economía en general. Mientras que en su plano causal, refieren a los efectos esperados de los ACP, naturalmente sobre el comercio, pero también sobre los flujos de inversión, el desarrollo tecnológico, y el desempeño de la economía a nivel sectorial y en su conjunto. Estas ideas pueden ordenarse en un continuo teórico, que va desde un proteccionismo/intervencionismo puro en un extremo, a un liberalismo puro en el otro, pasando por distintas visiones intermedias.

Las ideas políticas, en cambio, han sido objeto de menor desarrollo teórico. Sin embargo, trabajos paradigmáticos como McNamara (1998) y Blyth (2002) han sugerido que las ideas, entendidas como entendimientos compartidos, son claves en la construcción de coaliciones políticas. De modo similar, autores como Crystal (2003) sostienen que el contexto político determina qué preferencias específicas construyen y adoptan los actores, entre conjuntos más amplio de potenciales alternativas. Sobre esta base, y siguiendo a Sikkink (2009), me refiero por ideas políticas a las creencias que tienen los actores respecto al impacto sobre sus intereses económicos (tal como fueron definidos en este trabajo) de que a nivel nacional prevalezca alguno de los distintos modelos en pugna, representados por partidos y/o coaliciones políticas y sociales.

De acuerdo a Sikkink (ídem), las preferencias de los actores económicos dependen de cómo estos perciben el contexto político, social y económico en el que operan, y de qué modo organizan y valoran las opciones disponibles. Esto implica que estos actores ponderan quienes son sus potenciales aliados y oponentes en el terreno político, la presencia o ausencia de diagnósticos compartidos en otras esferas de política económica, e incluso las coincidencias y

discrepancias en valores externos a la esfera económica. Así, las ideas políticas, que son específicas al contexto del caso, influyen mediante la delimitación del tipo de demandas de política pública, incluida la política comercial, que a nivel normativo se consideran más o menos legítimas en el marco de las relaciones entre los actores económicos y los actores políticos. Y, a nivel causal, mediante las creencias respecto a las consecuencias económicas de los paquetes o conjuntos de políticas públicas que las opciones políticas en competencia procuran implementar. En otras palabras, las ideas políticas refieren a las creencias que guían la conformación de coaliciones sociales alrededor de proyectos políticos en competencia, que pueden eventualmente llegar a subordinar algunas arenas de política, como la comercial, por sobre otras, así como habilitar el espacio de legitimidad para el planteo de determinados tipos de demandas o preferencias, y limitar dicho espacio para formulaciones en sentido contrario.

Nuevamente, cabe enfatizar que esto no significa que las firmas no busquen operar de forma rentable, ni que las organizaciones que las representan no procuren generar las condiciones para ello. Esto es, el abordaje teórico propuesto no supone que los actores colectivos analizados son irracionales, sino que los factores materiales, por si solos, no generan una sola preferencia posible (Woll 2008). Puesto de otro modo, se plantea que los actores tienen una racionalidad situada, no ahistórica, lo que no inhibe que sean intencionalmente racionales. La incorporación de factores ideacionales al análisis, como clarifica Adler (1997), no implica oponerse al racionalismo, sino únicamente al determinismo material. Esta racionalidad intencional, al mismo tiempo, puede ser más o menos limitada, como sugieren los planteos más recientes de la economía del comportamiento. Esto depende de distintos elementos como como las capacidades organizacionales, la complejidad del tema y el contexto, que generan en ocasiones que los actores se enfoquen en mayor medida en los temas más salientes, y desestimen al mismo tiempo riesgos de cola, de baja probabilidad pero gran impacto (Poulsen 2014).

El punto a resaltar es que frente a la posibilidad de múltiples lecturas de cómo alcanzar sus intereses, las preferencias de los actores colectivos pueden variar (Woll 2008). Y que cuando de hecho varían, cabe analizar qué lleva a los actores a ajustar las interpretaciones de sus preferencias (Hall 2005). Por ende, como argumento principal, en este trabajo planteo que las preferencias sobre la conformación de ACP deben ser estudiadas a la luz de la interacción entre los IDMC y las ideas económicas y políticas de los actores, interacción que se desarrolla mediante las relaciones al interior de estos actores colectivos y en sus vínculos con otros actores económicos y del sistema político.

Ahora bien, partiendo de este argumento general es posible, y de hecho necesario, especificar en mayor medida cuándo y cómo se espera que esta interacción se desarrolle.[21] Sobre el cuándo, siguiendo a estudios como Kingstone (2001), Crystal (2003) o Woll (2008), de lo que se trata es de pensar de modo más sistemático respecto al contexto o las circunstancias en las ocurre la formación de preferencias. En este trabajo, propongo distinguir dos grandes escenarios potenciales, que pueden ser entendidos como tipos ideales. El primero es un escenario de estabilidad, mientras que el segundo es de inestabilidad. Los escenarios de estabilidad se caracterizan, justamente, por la ausencia de grandes cambios en el contexto económico, político e institucional en el que los actores económicos deben operar. En estos casos, se espera que la traducción de intereses específicos en preferencias de política comercial opere de forma relativamente automática o rutinaria, a partir de ideas establecidas, por lo que la interacción entre IDMC e ideas debería ser menos visible. Incluso, en estos escenarios, podría argumentarse que el costo de la pérdida de parsimonia que supone la incorporación de las ideas en una explicación podría no estar justificado. Pues aunque en los hechos incidan en cómo los actores leen los incentivos materiales que enfrentan, las explicaciones basadas en IDMC deberían funcionar razonablemente bien.

Por el contrario, en contextos o escenarios caracterizados por la inestabilidad, el espacio para la variación a partir de la interacción entre IDMC e ideas debería ser mucho mayor. En este trabajo, a partir de la literatura, identifico dos factores de inestabilidad: las crisis y la incertidumbre. Siguiendo a Hall (1993), las crisis cuestionan las políticas existentes y los paradigmas ideacionales en que se inscriben, a medida que progresivamente se acumulan anomalías que las herramientas que brinda un paradigma no logran resolver. Como consecuencia, en estos escenarios, se ensancha el espacio para la sustitución por nuevos o viejos paradigmas reformulados, es decir que los contextos de crisis favorecen la disputa ideacional. En una línea similar, Blyth (2002) sostiene que las ideas influyen en la interpretación de las crisis, en tanto suponen herramientas para definirlas, brindan diagnósticos sobre sus causas y, de modo relacionado, proveen soluciones de política e institucionales. De este modo, de acuerdo a este autor, las ideas se vuelven un instrumento de poder.

Sobre esta base, planteo que las crisis económicas, sean nacionales o sectoriales, en las que los actores económicos perciben crecientes dificultades para operar de forma rentable, abren el

[21]Como sostiene Tussie (2009), uno de los problemas de las explicaciones con componentes ideacionales es que la disponibilidad de ideas no siempre produce cambios en las políticas, por lo que la especificación de las condiciones para que esto ocurra es crucial.

espacio para el cuestionamiento de las preferencias sobre políticas mantenidas hasta el momento, así como para la discusión sobre alternativas. En este sentido, la presencia de una crisis se vuelve una condición de alcance para el argumento planteado. Pues cuando los marcos de pensamiento consolidados parecen no dar respuesta a las problemáticas de los actores, el espacio para debatir ideas alternativas es mayor, haciendo que la interacción entre IDMC e ideas se vuelva más visible y, principalmente, analíticamente relevante como factor explicativo de las variaciones en las preferencias de política sostenidas. Como se documentará posteriormente, tras casi una década de crecimiento que coincidió con la primera década del siglo XXI, las economías de Brasil y de Argentina comenzaron a experimentar un estancamiento y posteriores recesiones durante la segunda década de los 2000. Esto significa que la presencia de crisis, como condición contextual, se encuentre presente durante el marco temporal en el que se busca explicar cambios y continuidades en las preferencias de los industriales de estos países respecto a la conformación de ACP norte-sur.

El segundo elemento de inestabilidad postulado, que en ocasiones se relaciona con las crisis, y que de acuerdo a la literatura habilita a un mayor espacio para la interacción entre factores materiales e ideas, es la incertidumbre (Blyth 2002; Woll 2008; 2010). En este trabajo, la incertidumbre se asocia a la complejidad y, en el extremo, a la imposibilidad, de estimar impactos esperados de potenciales instrumentos de política, lo que habilita teóricamente un mayor espacio para la construcción de preferencias mediante ideas.[22] Respecto a los ACP norte-sur, pueden identificarse a nivel teórico dos fuentes de incertidumbre, una interna y otra externa. La primera de ellas obedece a sus características, esto es, a la inclusión de un amplio conjunto de disposiciones no arancelarias que, como se explicó en el apartado precedente, inhiben la posibilidad de contar con estimaciones más o menos precisas de sus impactos esperados. O, más exactamente, de instrumentos colectivamente aceptados de estimación (Ackerman y Gallagher 2008; Gallagher 2008; Scott y Wilkinson 2011; Pose 2018, 2019a). Frente a esto, se plantea que la interacción entre IDMC e ideas, para leer estos acuerdos a la luz de los intereses específicos y, de este modo, formar preferencias, adquiere una incidencia mayor.

La segunda fuente, relacionada, tiene que ver con la proliferación de estos instrumentos entre terceros países. Como se comentó en la sección precedente, desde una lógica estrictamente

[22] En el extremo, siguiendo a los planteos del constructivismo económico, en escenarios de total incertidumbre los actores no pueden cuantificar probabilidades asociadas a distintos escenarios, por lo que se sostiene que este concepto es cualitativamente distinto del riesgo (Knight 1921).

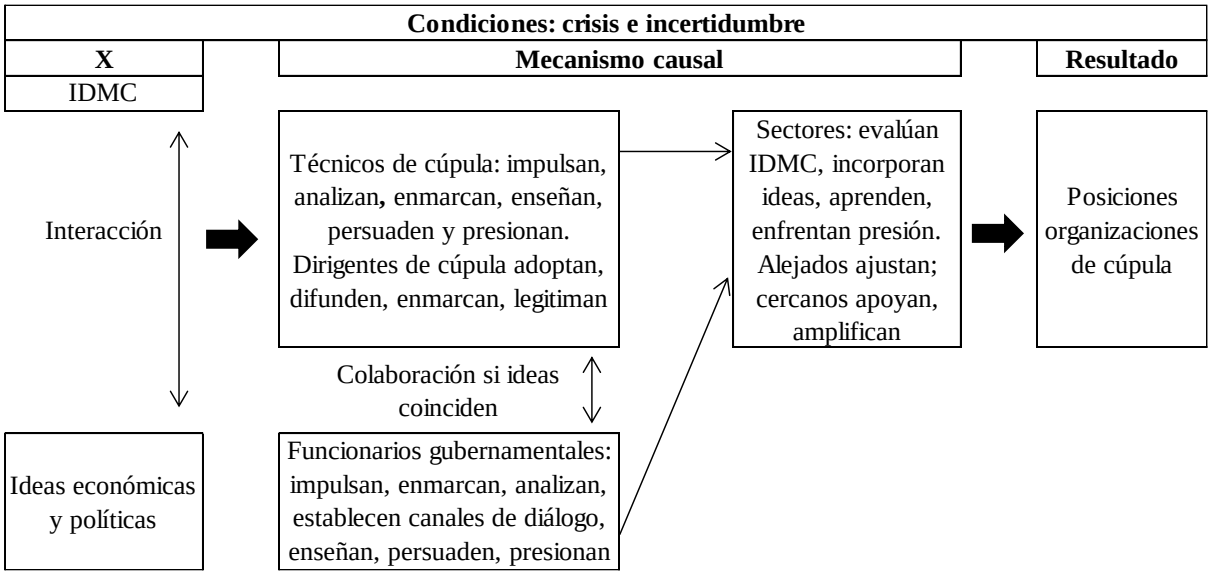
distributiva, distintos estudios muestran como actores económicos y decisores políticos reaccionan ante la posibilidad (o el hecho) de que producto de la conformación de ACP entre terceros, las exportaciones de un país sean reemplazadas por las de un competidor con mejor acceso al mismo mercado (Sánchez-Ancochea 2008; Shadlen 2008; Gallagher 2008; Quiliconi 2014). Si a esto se agrega que los ACP incorporan un amplio conjunto de disciplinas *trade-related* y, por ende, tienen impactos potencialmente más amplios –por ejemplo, en materia de inversiones, convergencia regulatoria o difusión de tecnología, por mencionar algunos ejemplos no exhaustivos–, los actores económicos de países que quedan por fuera de esta red pueden enfrentar incertidumbre, frente a la constatación de la proliferación de acuerdos entre terceros, respecto a las implicaciones de este fenómeno sobre su propio desempeño. Este sería especialmente el caso, no ante un acuerdo puntual, sino frente a un crecimiento marcado de la cantidad y el alcance de estos instrumentos, como de hecho se ha registrado en el mundo en las últimas tres décadas. En este escenario, se espera entonces que la lectura que realicen los actores de dicho fenómeno no esté informada solo por los IDMC, sino por la interacción entre este factor y las ideas.

Así, como argumento general, se plantea que, en contextos de crisis e incertidumbre, la interacción entre IDMC e ideas económicas y políticas explica la evolución de las preferencias sostenidas por actores económicos, en este caso las organizaciones que representan a los industriales en Brasil y Argentina, respecto a la conformación de ACP con socios de mayor desarrollo relativo. Establecido el cuándo, es decir las condiciones de alcance, resta ahora especificar cómo se espera que se desarrolle esta interacción. Puesto de otro modo, falta desarrollar el mecanismo a partir del cual la interacción entre IDMC e ideas resulta en determinadas preferencias y no otras, lo que implica abrir la caja negra del proceso de su construcción.

Para esto, se propone un mecanismo causal que se compone de tres elementos o "entidades" –siguiendo la terminología de Beach y Pedersen (2013)–, cuyas actividades constituyen la fuerza causal que desarrolla y vincula la interacción entre IDMC e ideas, y que genera como resultado la posición sostenida en la esfera política por la entidad de cúpula u horizontal, que representa a la industria manufacturera en su conjunto. Estos elementos son: 1- las estructuras de las entidades (en este caso, como sinónimo de organizaciones) de cúpula, compuestas por técnicos expertos especializados en comercio exterior y relaciones internacionales, y por los dirigentes de la entidad; 2- los funcionarios gubernamentales que, desde los ministerios sectoriales y las cancillerías, interactúan con los actores económicos respecto a la política económica exterior

y las relaciones económicas internacionales; y 3- las asociaciones o cámaras sectoriales, esto es, las organizaciones que representan a los distintos sectores que se desempeñan en la producción de manufacturas, y que participan mediante distintos arreglos en las entidades de cúpula. La operación del mecanismo, con sus entidades y actividades, se describe en la figura 2.2.

Figura 2.2 Mecanismo causal general



Fuente: elaboración propia.

En contextos de crisis e incertidumbre, el mecanismo plantea que los técnicos del área internacional de las organizaciones representantes de los industriales, principalmente de cúpula, actúan como emprendedores de políticas.[23] Como se discutió anteriormente, las crisis y la incertidumbre abren el espacio para un mayor debate de ideas. En estos casos, retomando el planteo de Rodrik (2014), los emprendedores de políticas encuentran una oportunidad para alterar el *statu quo,* tomando ideas académicas cercanas a sus creencias y convirtiéndolas en soluciones políticamente viables. A nivel teórico, la autonomía relativa de estos técnicos se fundamenta, siguiendo a estudios como Babb (2003) y Chwieroth (2007a; 2010), tanto en su *expertise* y legitimidad asociada como en las divergencias entre sectores y entre firmas que pueden existir al interior de las organizaciones de cúpula. A esto, cabe agregar su relativa distancia del accionar cotidiano de firmas e incluso de sectores, en tanto los técnicos de las entidades de cúpula se desempeñan para organizaciones cuya identidad determina que su rol

[23] Los emprendedores de políticas, concepto formulado originalmente por Kingdom (1984), son definidos por este autor como actores que están dispuestos a invertir recursos, como tiempo, energía, reputación o dinero, para promover una posición con la que esperan obtener un retorno en el futuro, ya sea material, simbólico o solidario.

es actuar como encargadas de procurar la viabilidad de la industria manufacturera en su conjunto. Por ende, a pesar de ser reclutados por entidades creadas por empresarios industriales y, por tanto, sujetos al control de estos principales, en contextos de crisis e incertidumbre pueden encontrar un espacio para avanzar propuestas, a partir de su trabajo técnico, que refuercen o que modifiquen progresivamente las preferencias de las entidades.

Ciertamente, las unidades internacionales de las entidades no deciden las posiciones de la organización por si solas; no obstante, el mecanismo plantea que desarrollan un conjunto de actividades que, a partir de la interacción de ideas económicas y políticas e IDMC, impulsan la adopción de determinadas posiciones por sobre otras. Concretamente, se plantea que sus técnicos elaboran análisis de instrumentos como los ACP y desarrollan categorías para analizarlos; enmarcan las alternativas propuestas en los contextos de crisis e incertidumbre presentes; enseñan y persuaden a los industriales respecto a cómo mejorar los beneficios esperados de la implementación de determinados instrumentos, así como a reducir costos; recurren al asesoramiento externo para fortalecer sus propuestas; y presionan, a nivel ideacional, para que sectores y firmas ajusten sus visiones a la luz de estos elementos. Esta actuación, a su vez, se espera que tenga mayor incidencia en tanto las propuestas técnicas sean adoptadas por los dirigentes de la organización de cúpula. Pues a partir de esto, se plantea que estos dirigentes pasan a difundirlas activamente, así como que recurren a un enmarque más general de la propuesta dentro del esquema de alianzas y de demandas políticas de la entidad, legitimando determinados tipos de planteos y deslegitimando otros, y limitando como consecuencia el espacio para fuertes divergencias internas.

El segundo componente del mecanismo es externo a las organizaciones de los industriales, pues refiere a las actividades desempeñadas por funcionarios gubernamentales, de primera y/o segunda línea en la estructura estatal. Los modelos del OEP usualmente asumen una relación unidireccional entre actores económicos y decisores gubernamentales, en la que estos últimos son receptores (y eventualmente árbitros) de las demandas societales canalizadas mediante acciones de lobby. Sin embargo, siguiendo a Woll (2008; 2009), esta relación es en realidad bidireccional, en tanto los actores económicos frecuentemente definen, actualizan y redefinen sus preferencias en interacción con funcionarios gubernamentales, lo que abre el espacio para el llamado *reverse lobbying*, esto es, para la incidencia de los decisores de política en la construcción de preferencias de los actores económicos. Como se argumentó anteriormente, los actores económicos procuran descifrar cómo perseguir sus intereses, en escenarios complejos o inestables, a partir de la interacción entre sí y con funcionarios gubernamentales,

lo que promueve una construcción de preferencias basada en entendimientos intersubjetivos. Esta incidencia puede darse sobre el orden de preferencias definido por los actores económicos, sobre la definición de los objetivos de política a perseguir –a partir de considerar la viabilidad o el espacio político para avanzar demandas–, sobre las lecturas realizadas respecto a los impactos económicos esperados de alternativas de política, o bien sobre la promoción de la adopción de nuevas estrategias empresariales (Crystal 2003; Woll 2008).

El punto es que mediante una serie de actividades que desarrollan la interacción entre IDMC e ideas, los funcionarios gubernamentales también impulsan en la lógica del mecanismo la adopción de determinadas preferencias respecto a los ACP por parte de las organizaciones representantes de los actores económicos. Concretamente, se plantea que los funcionarios gubernamentales elaboran análisis, así como nuevas categorías de análisis; enmarcan sus propuestas como respuestas a los contextos de crisis e incertidumbre; establecen los canales de diálogo con los que cuenta el sector privado para plantear sus demandas al gobierno; enseñan y persuaden, a nivel sectorial, respecto a cómo mejorar beneficios esperados y reducir costos; y presionan a los sectores, ampliando y/o limitando el espacio para presentar distintos tipos de demandas, y planteando la alternativa de actuar por su propia cuenta, es decir, sin consulta. A su vez, el mecanismo sostiene que para incrementar su incidencia, los funcionarios gubernamentales procuran trabajar en conjunto con técnicos y dirigentes de organizaciones de cúpula y sectoriales con los que comparten ideas, de modo de incrementar la presión sobre aquellos actores que difieren en mayor medida con su orientación.

Finalmente, el tercer componente del mecanismo viene dado por los sectores industriales, nucleados en asociaciones o cámaras sectoriales, que conforman las organizaciones de cúpula e inciden en la elaboración de sus posicionamientos, a la vez que negocian condiciones específicas con los funcionarios gubernamentales de cara a definir las características de los ACP que los afectan de modo más directo. A diferencia de las entidades de cúpula, las asociaciones sectoriales, por su identidad, tienen como rol procurar condiciones de rentabilidad para sectores específicos, por lo que trabajan de modo más cercano a las firmas que las componen. Como consecuencia, en la propuesta del mecanismo, estas organizaciones se focalizan en mayor medida en los IDMC a nivel sectorial, lo que las lleva a adoptar, y a defender en las entidades horizontales de las que forman parte, posiciones más ofensivas o defensivas frente a cada ACP dependiendo del tipo de IDMC que enfrenta el sector al que representan. Del mismo modo, por esta condición, se plantea que se enfocan en los aspectos con impactos más directos o salientes sobre los IDMC de las negociaciones, que en general

refieren a cuestiones arancelarias (plazos de desgravación y eventualmente excepciones) y a RdO.[24]

Dicho esto, las posiciones de las asociaciones sectoriales no son estáticas. Por el contrario, en la lógica del mecanismo, son pasibles de modificaciones o ajustes, en contextos de crisis e incertidumbre, a partir de la interacción con la entidad de cúpula, otras asociaciones sectoriales y funcionarios gubernamentales. En este sentido, el mecanismo plantea que, además de evaluar los impactos distributivos más inmediatos, las asociaciones sectoriales incorporan en sus análisis otras consideraciones económicas y políticas, producto de la energía causal transmitida por las actividades de la estructura de las entidades horizontales y los funcionarios gubernamentales, que las conducen a ajustar progresivamente sus posiciones. Esto se da como resultado del aprendizaje, de cómo minimizar costos e identificar oportunidades económicas, y/o bien de la presión, es decir, de evitar quedar marginados en posiciones percibidas como ilegitimas a nivel económico y político, o consideradas políticamente inviables. Así, se plantea que frente a tales dinámicas, los sectores más alejados de las posiciones promovidas a nivel de cúpula y/o de los funcionarios gubernamentales ajustan progresivamente sus posiciones. Como contracara, se plantea que los sectores que producto de los IDMC se encuentran más cercanos a las visiones de la entidad de cúpula y de los funcionarios de gobierno, no solo no ajustan sus posiciones, sino que las apoyan y buscan amplificarlas a nivel de la entidad horizontal y en sus vínculos con el sector público.

El punto clave que se desprende del mecanismo propuesto es que, en contextos de crisis e incertidumbre, el resultado, entendido como las preferencias de política respecto a los ACP expresadas por las entidades de cúpula industrial en la arena pública, no son la consecuencia directa del peso relativo de los distintos sectores al interior de ellas, sino de la interacción entre IDMC e ideas económicas y políticas, que tiene lugar entre la estructura de cúpula (técnicos y dirigentes), los funcionarios de gobierno y los sectores. En el siguiente apartado se presentan las hipótesis que se derivan de este argumento general, aplicadas a los casos. Junto a ellas, se desarrollan las hipótesis alternativas, basadas en los modelos de sectores y de firmas del OEP, pero planteadas en una formulación mecanísmica, es decir, explicitando los mecanismos causales que conectarían a los IDMC con las preferencias en la lógica de cada modelo.

[24] Existen excepciones a esta afirmación general, como la del sector farmacéutico, en donde las disposiciones respecto a cuestiones de propiedad intelectual tienen igual o más relevancia para la viabilidad sectorial que las negociaciones sobre aranceles.

3. Explicaciones alternativas de los casos a partir de la discusión teórica y su descomposición en hipótesis

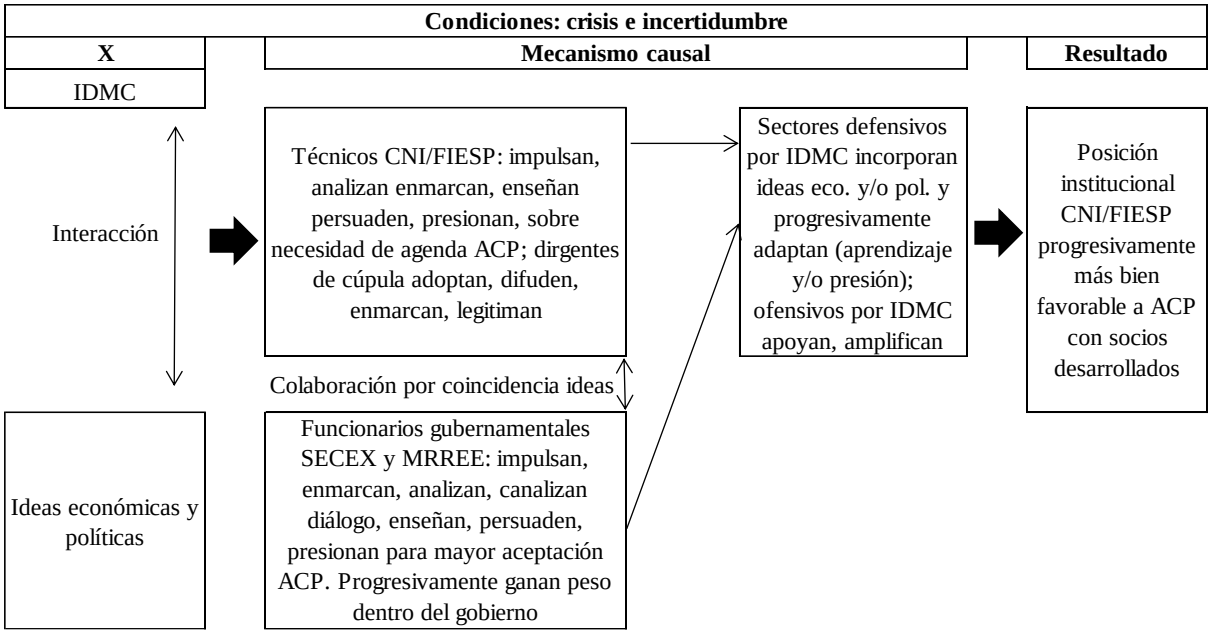
Partiendo del argumento general desarrollado en el apartado precedente, se presenta a continuación la explicación mecanísmica aplicada a la evolución de las preferencias para cada caso, junto con la descomposición en hipótesis testeables para cada uno de sus componentes. Al mismo tiempo, procurando echar la red de explicaciones alternativas del modo más amplio posible (Bennett y Checkel 2015), se presentan los mecanismos explicativos alternativos, con sus hipótesis correspondientes, derivados de los modelos del OEP. En primer lugar, se aplican las explicaciones para el caso de las entidades de cúpula industrial de Brasil, que como se presentó brevemente en el capítulo I, y será ampliado en el capítulo IV, a partir de 2013 pasaron a adoptar una posición más bien favorable a la conformación de ACP con socios desarrollados como EEUU, UE y Japón, en contraposición a sus posiciones precedentes, caracterizadas como más bien opuestas.

El mecanismo causal basado en la interacción entre IDMC e ideas para el caso de las entidades de cúpula industrial de Brasil se describe en la figura 2.3. Como allí se observa, el mecanismo opera bajo la condición de que se registren dos condiciones contextuales, que son la presencia de una crisis percibida por los industriales, y la incertidumbre asociada a las características de los ACP norte-sur y su proliferación entre terceros. La primera hipótesis derivada del mecanismo es la existencia de unidades técnicas dentro de CNI, y también de FIESP, especializadas en temas internacionales, con visiones más aperturistas/integracionistas que la media de los industriales. La hipótesis plantea que estas unidades actúan como emprendedoras, a partir de su trabajo técnico, de que las organizaciones propongan una estrategia de inserción internacional para el país, que incluya entre otros elementos una apertura comercial gradual, negociada, vía ACP. Mediante estos instrumentos, las unidades buscan promover una mayor integración económica con el mundo que modere, al mismo tiempo, los costos derivados de la apertura que enfrentan múltiples sectores industriales.

Para esto, dichas unidades analizan y elaboran nuevas categorías para analizar estos instrumentos, que incluyen pero no se agotan en la estimación de IDMC, sino que incorporan otros potenciales impactos económicos, institucionales y en otras políticas públicas; enseñan cómo identificar oportunidades económicas y minimizar costos; y enmarcan sus propuestas como respuestas a las condiciones contextuales de crisis, resaltado su componente de falta de competitividad, e incertidumbre. La hipótesis sostiene que las propuestas formuladas por los

técnicos son adoptadas por los dirigentes de cúpula, quienes pasan a impulsarlas y difundirlas públicamente y frente a sectores y firmas, las enmarcan como parte de la agenda institucional y de alianzas económicas y políticas más generales de las organizaciones, y como consecuencia deslegitiman la abierta oposición a ellas dentro de la industria, limitado de este modo el espacio para la formulación de expresiones divergentes. Como resultado, la estructura de la entidad de cúpula persuade a los sectores y sus firmas sobre la necesidad de diseñar una estrategia con una orientación distinta a la del pasado, asociada al proteccionismo económico. Al tiempo que, al deslegitimar esta posición previa, presiona para un ajuste de las posiciones sectoriales.

Figura 2.3 Mecanismo causal basado en interacción entre IDMC e ideas en Brasil (2010-2019)



Fuente: elaboración propia.

El segundo componente del mecanismo, como se observa en la figura 2.3, son los funcionarios gubernamentales. La hipótesis asociada a este componente es que en Brasil, a pesar de la reticencia del propio gobierno federal a retomar las negociaciones con UE en 2010, existen dentro de la estructura gubernamental funcionarios a cargo de la política comercial y las negociaciones comerciales internacionales, en la Secretaria de Comercio Exterior (SECEX) del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC), y del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE, también referido como Itamaraty), con visiones favorables a las negociaciones. Estos funcionarios impulsan, dentro del espacio político con el que cuentan, la adopción de posiciones menos reticentes por parte de la industria, trabajando en colaboración con las estructuras de las entidades de cúpula, con quienes coinciden en el plano de las ideas, de cara a erosionar las resistencias de los sectores más defensivos.

Para esto, la hipótesis sostiene que analizan y proponen categorías de análisis de los instrumentos; enmarcan la alternativa en el contexto de crisis –enfatizando, como los técnicos de cúpula, la dimensión de la competitividad– e incertidumbre –asociada al contenido de los acuerdos y su proliferación entre terceros–; establecen los canales de diálogo con los que cuenta el sector privado para interactuar sobre las negociaciones; enseñan y persuaden a los sectores respecto a cómo identificar oportunidades económicas, institucionales y de reforma de políticas públicas, y a cómo minimizar costos; y presionan mediante la amenaza de actuar por su propia cuenta y a partir de visibilizar los costos del *statu quo*. Finalmente, la hipótesis plantea que estos funcionarios adquieren progresivamente mayor respaldo político para avanzar esta agenda, primero tras los cambios en el gabinete de la presidenta Rousseff que siguieron a su reelección en 2015 y, posteriormente, tras el *impeachment* y subsecuente arribo de Michel Temer a la presidencia, que consolidaron esta orientación de política comercial.

Finalmente, la tercera hipótesis, sobre el componente de las asociaciones sectoriales, plantea la existencia de múltiples sectores que, producto de los IDMC, se autoperciben como defensivos, por lo que frente al relanzamiento de la negociación con UE en 2010, y a las primeras propuestas de las estructuras de CNI y FIESP de adoptar una posición más favorable a esta agenda de acuerdos norte-sur, se posicionaron en contra. No obstante, la hipótesis sostiene que, mediante la incorporación de ideas económicas y políticas, estos sectores progresivamente redujeron su resistencia. Esto ocurrió producto del aprendizaje de cómo minimizar costos y visualizar oportunidades, a partir de la interacción entre técnicos de cúpula, funcionarios gubernamentales y técnicos sectoriales, y/o bien de la presión, esto es, por evitar asumir posiciones opuestas de máxima, percibidas como ilegítimas y/o políticamente inviables, tras las posturas adoptadas por los líderes de las entidades de cúpula y el gobierno, que redujeron el espacio para este tipo de planteos. En segundo lugar, la hipótesis plantea que los sectores autopercibidos como ofensivos por los IDMC encontraron progresivamente mayor recepción a sus planteos en las entidades de cúpula y el gobierno, así como mayor espacio para avanzar argumentos más generales favorables a esta agenda, al tiempo que amplificaron las propuestas generadas en CNI/FIESP y el gobierno.

Combinando las hipótesis, la explicación global es que como resultado de la operación del mecanismo, se observan por parte de CNI y FIESP progresivos pronunciamientos institucionales, así como demandas al gobierno, respecto a la necesidad de avanzar en negociaciones para la conformación de ACP con socios desarrollados como UE, EEUU y Japón. Del mismo modo, se explican las expresiones de apoyo emitidas por estas entidades

frente a la conclusión de la negociación Mercosur-UE en 2019, así como las exhortaciones posteriores a las partes de firmar definitivamente el ACP y proceder a su ratificación.

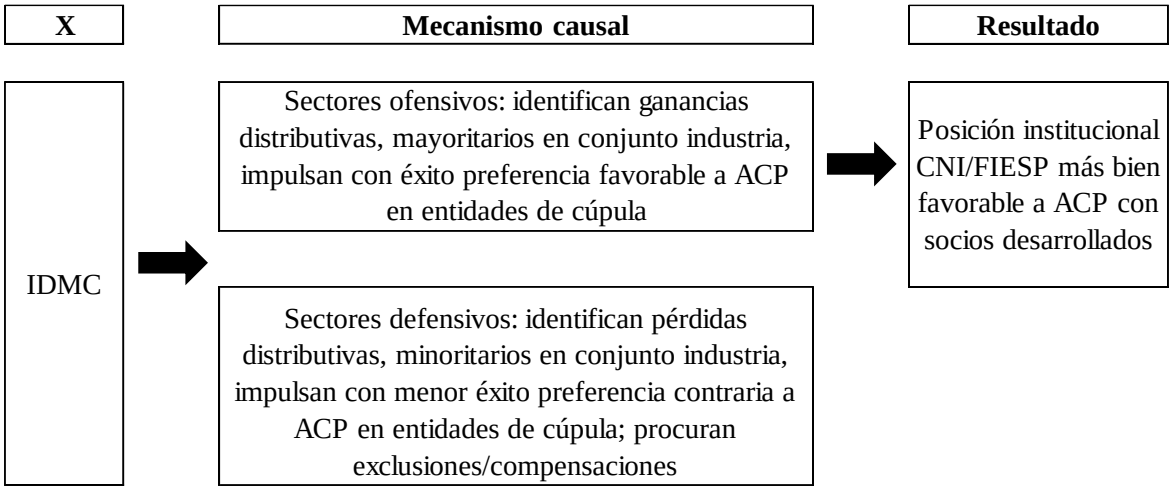
Pasando a las explicaciones alternativas, basadas en los modelos del OEP, estas tienen como variable independiente a los IDMC, a partir de los cuales se generan hipótesis respecto a las preferencias de individuos, firmas, sectores y factores. Como se ha discutido previamente, estos abordajes no abren por lo general la caja negra de la construcción de posiciones de actores colectivos; sin embargo, siguiendo su lógica, es posible explicitar los mecanismos que conectarían a los incentivos distributivos derivados del comercio con las preferencias. Concretamente, la lógica del OEP es *bottom-up*, por lo que la posición de la entidad de cúpula es el resultado de la agregación de las posiciones de los sectores, las que a su vez vienen dadas por las posiciones de las firmas. Ahora bien, si todas las firmas de un mismo sector comparten los impactos distributivos del comercio, como sugiere el modelo de sectores, entonces la entidad o componente clave del mecanismo son los distintos sectores que conforman la entidad de cúpula.

La figura 2.4 describe la explicación mecanísmica basada en el modelo de sectores para el caso de las entidades de cúpula de Brasil a partir de 2013, cuando pasaron a apoyar oficialmente la agenda de acuerdos preferenciales con socios desarrollados. Específicamente, siguiendo la lógica del modelo de sectores, es posible especificar dos grupos o conjuntos de sectores dentro de la industria, de acuerdo a los IDMC que enfrentan: uno ofensivo, compuesto por los sectores exportadores, y otro defensivo, integrado por aquellos que compiten con las importaciones. La primera hipótesis que se deriva del mecanismo es la existencia de un conjunto de sectores exportadores ofensivo, mayoritario dentro de CNI y de FIESP, que identifica ganancias distributivas derivadas de la conformación de ACP con socios desarrollados, que por ende apoya y reclama. Dada esta condición mayoritaria, en la medida que las entidades de cúpula son para el modelo una instancia de agregación de preferencias sectoriales, la hipótesis plantea que estos sectores impulsan y logran trasladar con éxito sus preferencias a CNI y FIESP, que como consecuencia apoyan y reclaman esta agenda de acuerdos.

El mecanismo también contiene una segunda hipótesis, que es la existencia de un conjunto de sectores que compite con las importaciones defensivo, minoritario dentro de CNI y FIESP, que identifica pérdidas distributivas derivadas de estos ACP, por lo que los rechaza. La hipótesis sostiene que estos sectores impulsan con menor éxito su preferencia contraria en las entidades de cúpula, producto de su menor peso relativo al interior de ellas. La hipótesis contempla, no

obstante, que estos sectores minoritarios puedan procurar exclusiones o compensaciones con el apoyo de las entidades de cúpula, siempre y cuando estas no afecten la viabilidad política de las negociaciones con las contrapartes. Como resultado general del mecanismo, CNI y FIESP apoyan y demandan públicamente la búsqueda de ACP con los socios mencionados, así como respaldan el acuerdo en principio Mercosur-UE de 2019.

Figura 2.4 Mecanismo causal basado en el modelo de sectores en Brasil (2013-2019)



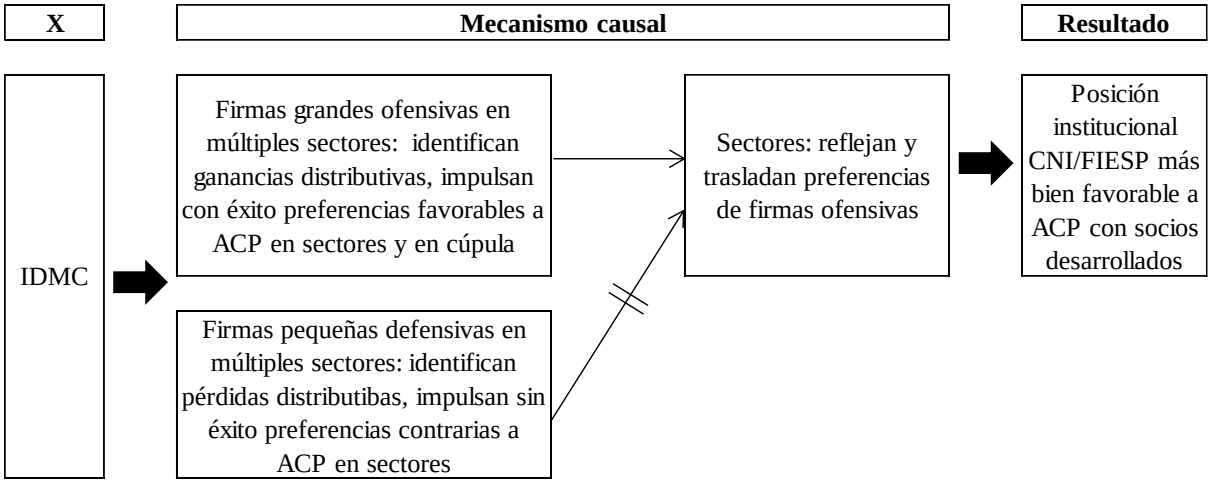
Fuente: elaboración propia.

Por su parte, el modelo de firmas, a diferencia del de sectores, plantea como se ha visto que las firmas que operan dentro de un mismo sector enfrentan IDMC divergentes. Pues independientemente del sector, las más grandes, productivas e internacionalizadas, exportan y se benefician de un mayor acceso a mercados, así como del acceso a insumos más baratos que les permite organizar su producción en cadenas globales de suministro; como contrapartida, el resto de las firmas se ve perjudicada por la mayor competencia de las importaciones que supone la apertura. Por tanto, el primer componente del mecanismo de esta variante explicativa del OEP son las firmas, tal como se observa en la figura 2.5.

La primera hipótesis derivada de este mecanismo es la existencia de un conjunto de firmas grandes, productivas e internacionalizadas, pertenecientes a múltiples sectores de la industria brasileña, que identifican ganancias distributivas de los potenciales ACP con socios desarrollados y, por tanto, prefieren y procuran su conformación. La hipótesis plantea que por su mayor capacidad de incidir en la acción colectiva de los sectores, estas firmas impulsan y trasladan con éxito sus preferencias a sus asociaciones sectoriales, que siguiendo la lógica de agregación del OEP, luego las trasladan a CNI y FIESP. De modo complementario, la hipótesis también sostiene que estas firmas, por su tamaño, refuerzan su influencia procurando incidir

directamente en las decisiones tomadas a nivel de las entidades de cúpula. Por otra parte, el mecanismo también postula la hipótesis de la existencia de múltiples firmas más pequeñas, menos productivas y no internacionalizadas, y por tanto defensivas, en múltiples sectores, que identifican pérdidas distributivas de los potenciales ACP. No obstante, sostiene que estas firmas no logran trasladar su preferencia contraria a estos acuerdos a las entidades sectoriales, salvo que estas no contengan firmas grandes, ni por extensión a las de cúpula. Como resultado general del mecanismo, CNI y FIESP defienden en la arena pública la conformación de los ACP señalados previamente, así como respaldan el acuerdo en principio Mercosur-UE.

Figura 2.5 Mecanismo causal basado en el modelo de firmas en Brasil (2013-2019)



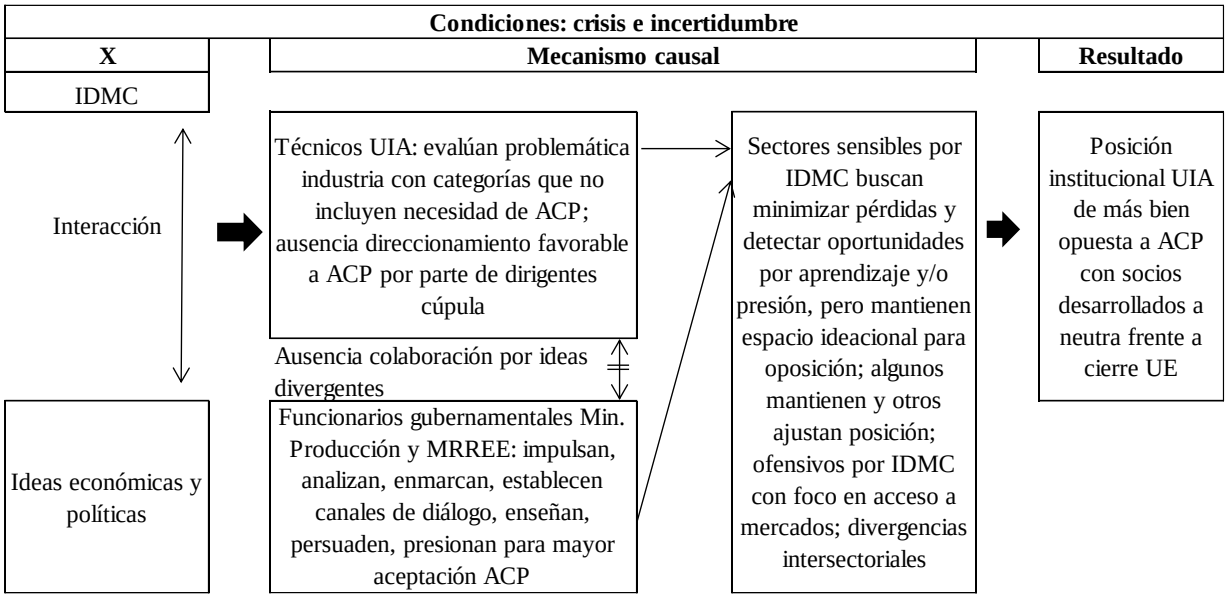
Fuente: elaboración propia.

Pasando a Argentina, como se presentó brevemente en el capítulo I, y será ampliado en el capítulo IV, la entidad de cúpula industrial, UIA, ha tenido una mayor continuidad en su posición respecto a la conformación de ACP con socios de mayor desarrollo relativo. De acuerdo a la revisión de documentos y entrevistas, esta posición puede caracterizarse en líneas generales como más bien opuesta a estos acuerdos. Dicho esto, de la consulta a estas fuentes también destaca el hecho que, ante el cierre de la negociación Mercosur-UE en 2019, y luego del anuncio del acuerdo en principio alcanzado, UIA no adoptó una postura de oposición sino de neutralidad, sin manifestarse públicamente en contra ni a favor.

La aplicación del mecanismo causal basado en la interacción entre IDMC e ideas, descrito en la figura 2.6, tiene nuevamente como condiciones contextuales a 1) la presencia de una crisis percibida por los industriales, y 2) la incertidumbre asociada a las características de los ACP y su proliferación entre terceros. La primera hipótesis, derivada del mecanismo, es la ausencia de una unidad técnica dentro de UIA especializada en temas internacionales con visiones más

aperturistas/integracionistas que la media de los industriales, ya sea por la ausencia de una unidad de esta naturaleza, o bien por la presencia de una unidad pero en la que predominan visiones más estructuralistas o desarrollistas de la economía y el comercio. Por lo tanto, la hipótesis plantea que, frente a la situación contextual de crisis e incertidumbre, los técnicos de UIA no realizan una lectura de la realidad material de la industria que conduzca a proponer una estrategia de mayor inserción o integración de Argentina con la economía mundial a partir de la conformación de ACP norte-sur, sino que analizan y elaboran otras propuestas en línea con las creencias predominantes en la organización. Dada esta ausencia, tampoco se espera la adopción, la difusión, el enmarque o la legitimación de propuestas técnicas de avanzar en negociaciones de ACP norte-sur como respuesta al contexto por parte de la dirigencia de cúpula.

Figura 2.6 Mecanismo causal basado en interacción entre IDMC e ideas en Argentina (2016-2019)



Fuente: elaboración propia.

El segundo componente del mecanismo, los funcionarios gubernamentales, requiere dividir la década bajo estudio en dos subperíodos, con sus correspondientes hipótesis. Entre 2010 y 2015 (durante los gobiernos de CFK), la hipótesis es que entre los funcionarios gubernamentales encargados de la política comercial y las negociaciones internacionales primaban visiones favorables a la protección industrial, por lo que ante la agenda de negociaciones externas del Mercosur, sus análisis, enmarques y mecanismos de diálogo establecidos con el sector privado reforzaron la preferencia más bien opuesta hacia los ACP con socios desarrollados de UIA. Por el contrario, entre 2016 y 2019 (durante el gobierno Macri), como se plasma en la figura 2.6, se espera la presencia de funcionarios gubernamentales con visiones favorables a estos

acuerdos, en línea con el cambio de gobierno ocurrido en diciembre de 2015. La hipótesis, en este caso, es que estos funcionarios trabajaron para erosionar la resistencia de los sectores reticentes dentro de UIA a estas negociaciones. Para ello, propusieron nuevas categorías para analizar los impactos de los potenciales ACP, asociándolos a reformas domésticas; los enmarcaron como respuestas al contexto de crisis e incertidumbre; establecieron canales de diálogo sectoriales para enseñar y persuadir a los sectores respecto a cómo identificar oportunidades económicas e institucionales, así como para explorar estrategias de minimización de costos; y los presionaron mediante la amenaza de actuar por su propia cuenta. No obstante, al no coincidir con las visiones predominantes en la estructura de UIA respecto a esta agenda, a diferencia de lo hipotetizado para la relación entre la estructura de CNI y los funcionarios de gobierno en Brasil, no realizaron este trabajo en conjunto con la estructura de la entidad de cúpula, lo que redujo su nivel de influencia.

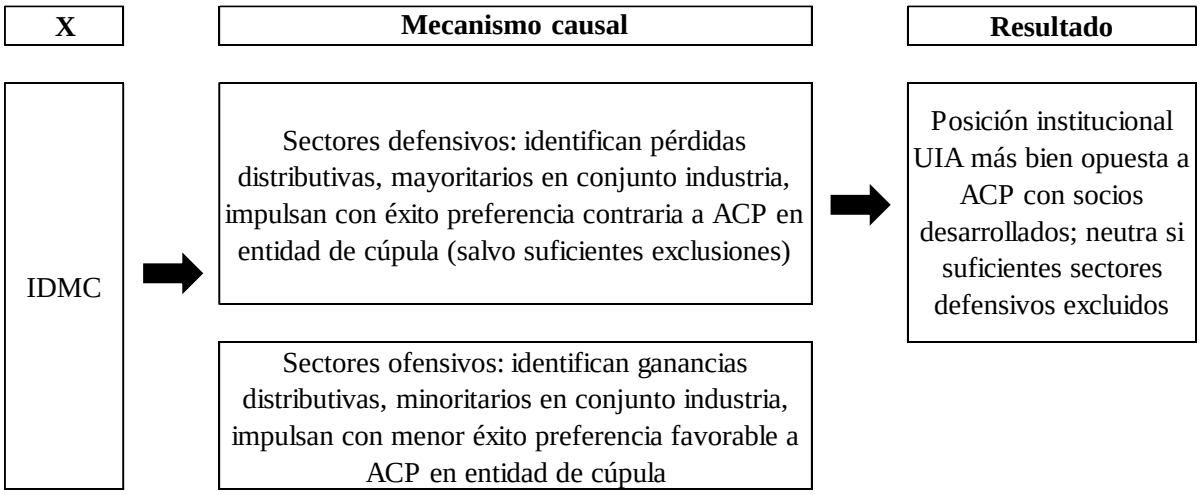
Por último, en cuanto a las asociaciones sectoriales y sus posiciones, nuevamente cabe distinguir entre los dos subperíodos mencionados previamente. En el primero de ellos, la hipótesis plantea la existencia de múltiples sectores que, a partir de su lectura de los IDMC, encuentran distintos grados de sensibilidad. Y que, ante las visiones predominantes en la estructura de cúpula y el gobierno, no enfrentan dinámicas de persuasión ni de presión para reducir su resistencia a las negociaciones, sino que por el contrario encuentran espacio para sostener posiciones opuestas a su avance. La hipótesis también plantea la existencia de un conjunto de sectores que por los IDMC se autoperciben como más ofensivos, pero que no obstante no encuentran mayor espacio ideacional para procurar activamente en la entidad de cúpula la adopción de posiciones que demanden la búsqueda activa de estos acuerdos. Producto de esto, sostiene que tampoco amplifican argumentos sobre ganancias generales derivadas de potenciales ACP en UIA, sino que se enfocan en cuestiones de acceso a mercados. Como resultado general, UIA mantiene una posición más bien opuesta a esta agenda de negociaciones.

En el segundo subperíodo, durante el gobierno Macri, la hipótesis plantea que los sectores con distintos grados de sensibilidad por IDMC procuraron minimizar costos e identificar oportunidades derivadas de la agenda de ACP, impulsada a nivel gubernamental, producto del aprendizaje, la persuasión y/o la presión ejercida por los funcionarios gubernamentales. Pero que, no obstante, a pesar de esta adaptación estratégica, mantuvieron el espacio de legitimidad ideacional, económico y político, dentro de la entidad de cúpula y en su vínculo con el sistema político, para expresar su oposición a estos acuerdos. Como consecuencia, algunos sectores,

específicamente aquellos más alejados de las ideas económicas y/o políticas del gobierno, mantuvieron su preferencia de oposición incambiada; mientras que otros, con ideas más cercanas y/o mayor margen de adaptación, ajustaron sus preferencias de modo más permanente, es decir que redujeron su resistencia a lo negociado. La hipótesis plantea entonces una mayor divergencia intersectorial al interior de la industria, completada con la existencia de sectores más ofensivos, por IDMC, enfocados en ganancias de acceso a mercados. Como resultado general del mecanismo, se explica la ausencia de posicionamiento institucional de UIA, ya sea de apoyo o de rechazo, a la firma del acuerdo en principio entre Mercosur y UE en 2019.

En cuanto a las explicaciones alternativas, el mecanismo basado en el modelo de sectores se describe en la figura 2.7. Allí se plantea la existencia de dos grandes grupos de sectores dentro de la industria por los IDMC, los exportadores y los que compiten con las importaciones. La primera hipótesis derivada del mecanismo es la existencia de un conjunto de sectores que compite con las importaciones defensivo, mayoritario dentro de UIA, que identifica pérdidas distributivas causadas por la potencial conformación de ACP con socios desarrollados, por lo que los rechaza. La hipótesis sostiene que dada su condición mayoritaria, en la agregación de preferencias sectoriales en UIA, estos sectores impulsan y consiguen trasladar esta posición opuesta a la entidad de cúpula.

Figura 2.7 Mecanismo causal basado en el modelo de sectores en Argentina (2010-2019)



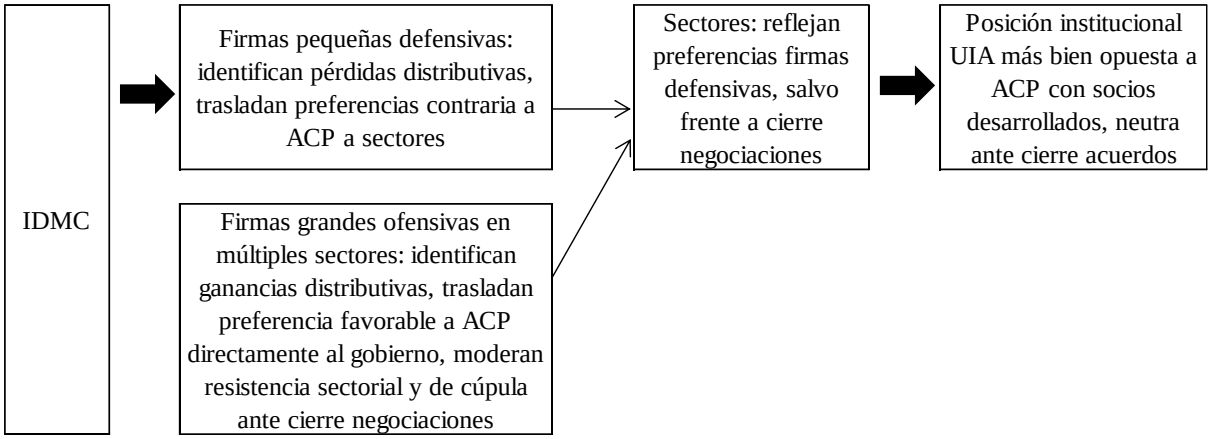
Fuente: elaboración propia.

La segunda hipótesis plantea la existencia de un conjunto de sectores exportadores ofensivo, minoritario en UIA, que identifica ganancias de acceso a mercados derivadas de estos potenciales ACP y por ende los apoya, pero que tiene por su condición minoritaria menos éxito

en sus esfuerzos de trasladar su preferencia favorable a la entidad de cúpula. Como resultado general del mecanismo, UIA adopta una preferencia más bien opuesta a esta agenda de acuerdos. Finalmente, para explicar la neutralidad de UIA ante el cierre de la negociación Mercosur-UE, es necesario incorporar una hipótesis adicional consistente con el modelo de sectores. Concretamente, que una cantidad suficiente de sectores defensivos por IDMC fueron excluidos de la negociación, lo que llevó a que los sectores ofensivos y defensivos incluidos pasaran a tener un peso relativo similar y, como consecuencia, que la entidad de cúpula no se pronunciara al respecto.

Por último, la explicación alternativa de la posición de las entidades de cúpula a partir del modelo de firmas no aplica para este caso, en tanto UIA no se ha posicionado de modo favorable a los ACP analizados. De todos modos, esto no descarta al modelo *per se*, sino su versión en la cual las firmas grandes, productivas e internacionalizadas dominan la acción colectiva de entidades sectoriales y de cúpula. Así, resulta analíticamente relevante examinar un mecanismo alternativo, en el cual las firmas pequeñas controlan el día a día del accionar de las organizaciones de representación colectiva, y las firmas grandes realizan acciones de lobby directo al gobierno. Tal mecanismo se describe en la figura 2.8. La primera hipótesis que se deriva es que, como regla general, quienes canalizan y expresan sus preferencias de forma colectiva son las firmas pequeñas, que identifican pérdidas por IDMC y se posicionan contra la negociación de ACP con socios desarrollados. Por lo que las asociaciones sectoriales y, por ende, la entidad de cúpula, reflejan y expresan esta posición. La segunda hipótesis es que las firmas grandes de múltiples sectores, ofensivas por IDMC, trasladan su preferencia favorable a los acuerdos directamente al gobierno, al tiempo que solo actúan para moderar la oposición de las entidades sectoriales y de cúpula ante la firma de un acuerdo concreto. Como resultado general del mecanismo, UIA se posiciona de modo más bien opuesto a esta agenda de negociaciones, pero no se expresa a favor ni en contra ante el cierre de la negociación Mercosur-UE en 2019.

Figura 2.8 Mecanismo causal basado en el modelo de firmas en Argentina (2010-2019)



Fuente: elaboración propia.

Planteadas las hipótesis, resta presentar la estrategia metodológica empleada para su examen empírico. Esto implica especificar la evidencia esperada para cada hipótesis, las fuentes de información utilizadas para la búsqueda de evidencia, y los tipos de test a ser aplicados para aumentar o reducir la confianza en la presencia de los mecanismos hipotetizados. Estos elementos se desarrollan a continuación, en el capítulo III.

Capítulo III. Aspectos metodológicos

1. Introducción

Este capítulo se enfoca en los aspectos metodológicos del estudio, vinculados a la discusión teórica del capítulo precedente. El capítulo contiene, además de esta breve introducción, otras cuatro secciones. La sección 2 se enfoca en la definición del alcance de la investigación, así como en la elección y explicación de la metodología utilizada. Tras esto, la sección 3 aborda los temas de selección, delimitación y justificación de los casos. La sección 4 presenta las técnicas de recolección de información y las fuentes utilizadas, a partir de las cuales se procura recolectar la evidencia para el testeo empírico de los mecanismos causales teorizados. Finalmente, retomando las hipótesis del capítulo II, la sección 5 explicita los test mediante los cuales, en los capítulos V, VI y VII, se evalúa la confianza en la presencia de los componentes de cada uno de los mecanismos causales.

2. Alcance y método

La investigación desarrollada en esta tesis tiene un alcance predominantemente explicativo, orientado a dar cuenta de las preferencias de las organizaciones que representan a la industria en Brasil y Argentina respecto a la conformación de ACP con socios de mayor desarrollo relativo en la última década. En este sentido, siguiendo a Mahoney y Goertz (2006), lo que se busca es explicar las causas de un efecto o resultado conocido, con especial interés en analizar el cómo se conectan causas con resultados, esto es, el proceso de construcción de preferencias de estos actores colectivos. Adicionalmente, y de modo subsidiario, la investigación explora hasta qué punto estas preferencias han incidido efectivamente en las posiciones adoptadas por los gobiernos de ambos países respecto a la conformación de estos acuerdos, es decir, qué influencia han tenido las entidades industriales y sus posiciones en la toma de decisiones a nivel gubernamental. El método utilizado por el estudio es cualitativo, con el objetivo de conocer en profundidad las características y los procesos de cada caso. Concretamente, se desarrollan dos estudios de caso, a la vez que se recurre a la comparación entre ellos de modo auxiliar. Esto va en línea con los planteos más recientes de metodología cualitativa que, frente a los cuestionamientos a los estudios comparados de pocos casos, por su débil control de terceras variables, sugieren combinar ambas estrategias, a la vez que recomiendan centrar las inferencias causales en los análisis al interior de los casos, y utilizar la comparación como apoyo para ganar en capacidad analítica (Bril-Mascarenhas et al. 2017).

Cabe mencionar que, como sugiere Ragin (1987), la elección metodológica del estudio está orientada por el debate teórico. Pues como señala Oatley (2017), los resultados no satisfactorios obtenidos por OEP a nivel empírico, con sus supuestos simplificadores y análisis basados en variables, llevan a la necesidad de explorar en mayor medida la complejidad causal –aun a costa de una reducción de la capacidad de generalizar los hallazgos–, para lo cual los métodos cualitativos se encuentran mejor equipados. Esto implica que no se persiguen inferencias sobre una eventual población de organizaciones de representación de productores económicos/industriales, que estarían sujetas a sesgos de selección (King et al. 1994). Sino que lo que se procuran son inferencias analíticas, que buscan establecer enunciados del tipo "bajo tales condiciones (xi, xii..xn), es esperable que ocurra y". Por el acercamiento intensivo a los casos a partir de las cuales se generan, estas inferencias se destacan por su fuerte validez interna (Mahoney y Goertz 2006).

Como muestran George y Bennett (2005), existen diferentes modos de realizar estudios de caso. En esta investigación, tanto por el tipo de preguntas formuladas, como por el argumento desarrollado, se adopta la estrategia de *process tracing*. Bennett y Checkel (2015: 7) definen al *process tracing* como el análisis de la evidencia respecto a procesos, secuencia y conjunciones de eventos dentro de un caso, con el propósito de desarrollar o testear teorías sobre mecanismos causales que podrían explicar causalmente el caso. Beach y Pedersen (2013), por su parte, agregan que la esencia del *process tracing* es brindar herramientas para ir más allá de la identificación de correlaciones entre variables independientes y resultados, con miras a especificar cómo ambos elementos o factores se combinan. Esto implica, siguiendo a Bennett (2008), analizar el caso en un nivel fino de detalle, con el objetivo de documentar si la secuencia de eventos o procesos dentro del caso se ajustan con aquellos predichos por las explicaciones alternativas brindadas para ese caso. Así, el *process tracing* se beneficia de una descripción densa, en profundidad, de los procesos que ocurren al interior de un caso, pero no por su valor en sí misma sino en la medida que contribuye a testear o a desarrollar hipótesis, en diálogo con la teoría.

Como se desprende de estas definiciones, el *process tracing* brinda herramientas para abrir la caja negra de la construcción de preferencias de los actores económicos y, de este modo, identificar y testear los mecanismos que unen a las condiciones iniciales teorizadas con los resultados observados. Así, siguiendo a Hall (2003), se procura alinear la ontología mecanísmica del tipo de explicaciones propuestas con la metodología utilizada. Los mecanismos causales, en base a la revisión de este concepto por parte de Beach y Pedersen

(2013), son definidos como sistemas compuestos por partes entrelazadas, que trasmiten fuerza o energía causal desde X a Y. Esto es, son las ruedas y engranajes a partir de los cuales se produce un efecto. Mediante el *process tracing* es posible realizar inferencias, al interior de los casos bajo estudio, respecto a la presencia o ausencia de mecanismos causales hipotetizados.

Como explican Hedstrom y Yicoski (2010), al abrir la caja negra y enfocarse en los mecanismos, los estudios que adoptan esta estrategia descomponen la pregunta original *por qué* en una serie de preguntas más específicas sobre el proceso causal, que indagan sobre las entidades participantes, sus actividades y sus relaciones. En esta línea, de acuerdo a Beach y Pedersen (2013), cada parte o componente de un mecanismo causal puede ser conceptualizado como una entidad que desarrolla actividades. Las entidades son los factores que realizan las actividades, mientras que las actividades son las generadoras de cambios o, puesto de otro modo, las que transmiten la fuerza causal a través del mecanismo. Siguiendo este planteo, cada parte de un mecanismo puede ser ilustrada como ($n_n \rightarrow$), donde n_n refiere a la entidad (n) y la flecha a la actividad que transmite energía causal para producir un resultado. Las partes se combinan mediante el símbolo *, que significa *y*, por lo que un mecanismo en su conjunto puede ser expresado como:

$$X \rightarrow [(n_1 \rightarrow) * (n_2 \rightarrow)] Y$$

La lectura de esta fórmula que proponen los autores es que X trasmite fuerza causal mediante un mecanismo compuesto por dos partes, donde cada una de ellas es una entidad que desarrolla actividades y que, juntas, contribuyen a producir el resultado Y.[25] En este sentido, cada parte puede ser entendida como una condición necesaria, aunque insuficiente, para producir un resultado (Beach y Pedersen 2013). Estas partes no buscan captar todos los detalles de un fenómeno, sino los elementos cruciales. Es decir que si las actividades de una entidad no hacen una diferencia sobre el efecto a ser explicado, esta puede ser ignorada, lo que implica que las explicaciones basadas en mecanismos involucran el uso de razonamientos contrafácticos (Hedstrom y Yicoski 2010). A nivel teórico, esto introduce un efecto disciplinador, en la medida que exige incorporar en el mecanismo únicamente aquellos elementos estrictamente necesarios. Mientras que a nivel empírico, si el análisis encuentra que una parte teorizada no ha sido necesaria, esto objeta a la existencia del mecanismo en su conjunto, por lo que debe ser reconceptualizado o descartado (Beach y Pedersen 2013).

[25] A esto, agregan que los estudios que trabajan explicaciones mecanísmicas usualmente explicitan las condiciones contextuales que habilitan la activación del mecanismo (Beach y Pedersen 2013: 29).

Así, como se desprende de lo anterior, el trabajo empírico con *process tracing* requiere de, 1) echar la red de explicaciones alternativas del modo más amplio posible, es decir, considerar todas las explicaciones rivales que se derivan de la literatura (Bennett y Checkel 2015) y, 2) establecer hipótesis sobre la presencia o ausencia para cada una de las partes de todos los mecanismos explicativos planteados (Beach y Pedersen 2013), tal como se realizó en la sección 3 del capítulo II. Si la evidencia es fuertemente contraria a la hipótesis de una parte del mecanismo, entonces todo el mecanismo hipotetizado es descartado (o reformulado inductivamente). Por el contrario, si la evidencia confirma fuertemente cada una de las hipótesis formuladas para cada parte del mecanismo, entonces es posible inferir con un elevado grado de confianza que el mecanismo existe (ídem). En otras palabras, el *process tracing* opera tanto por evidencia afirmativa como por inducción eliminativa.

Estas observaciones remiten a dos cuestiones estrechamente ligadas, que son el testeo de hipótesis y la evidencia. El trabajo empírico con *process tracing* requiere, una vez planteados los mecanismos causales teorizados, sus componentes y su desagregación en hipótesis, establecer la evidencia esperada para cada uno de ellos, esto es, qué implicaciones observables se deberían encontrar para sostener o refutar la presencia de cada parte de un mecanismo y, consecuentemente, de este en su conjunto. Ahora bien, ¿qué observaciones cuentan como piezas de evidencia? Collier et al. (2010) argumentan que los estudios de caso en profundidad, como *process tracing*, trabajan con múltiples tipos de evidencia, provenientes de distintas fuentes, que proponen llamar *causal process observations* (CPOs).

A diferencia de las *data set observations* (DSO), típicas de los estudios cuantitativos basados en análisis orientados a las variables y su efecto promedio sobre un fenómeno, las CPO son *insights* o piezas de datos que proveen información sobre el contexto o un mecanismo, y que contribuyen con un tipo diferente de fuerza o influencia (como traducción de *leverage*) para realizar inferencias causales. Estas no provienen necesariamente de conjuntos más grandes y sistematizados de observaciones, sino que pueden ser generadas por una observación aislada, en conjunto con otras CPOs, o bien ser tomadas, por su capacidad inferencial propia, de *data sets* –lo que no implica que su posición en el conjunto de datos no provea información relevante– (Collier et al. 2010: 184-185).

Ahora bien, como señala Bennett (2008), en *process tracing*, a diferencia de los estudios basados en DSO, no todas las piezas de evidencia tienen el mismo valor probatorio. Por el contrario, este valor depende de que una hipótesis prediga dicha evidencia, así como de qué

tan probable o improbable es la misma evidencia para confirmar o descartar hipótesis alternativas. En otras palabras, una CPO tiene valor si 1) el mecanismo predice con certeza que debe ser observada para sostener la teoría, es decir que es necesaria, o 2) la predicción de su existencia es lo suficientemente singular para probar la presencia de un mecanismo. En base a estos criterios de *certeza* y *singularidad*, Van Evera (1997) propone cuatro test, que han sido adoptados y desarrollados por la literatura especializada en *process tracing* (Bennett 2010; Collier 2011; Mahoney 2012; Beach y Pedersen 2013; Bennett y Checkel 2015): *straw in the wind*, *hoop*, *smokink gun* y *double decisive*.

Estos test, que deben ser entendidos como tipos ideales, permiten, siguiendo la lógica bayesiana, aumentar o reducir la confianza en la presencia o ausencia de un mecanismo –y, más específicamente, de cada componente de un mecanismo–, a la luz de la evidencia. El test más débil, en tanto la evidencia predicha no es ni muy certera ni muy singular, es *straw in the wind*. Como consecuencia, como registra la tabla 3.1, pasar empíricamente este test da indicios favorables a la hipótesis de la existencia de un mecanismo o componente, pero no la confirma, a la vez que no pasarlo la cuestiona, pero no la elimina. Como contracara, el test *double decisive* se basa en predicciones de evidencia certera y singular, por lo que pasarlo es suficiente para sostener una hipótesis, así como fallarlo implica eliminarla.

Tabla 3.1 Cuatro test de causalidad para hipótesis en *process tracing*

		Suficiente para establecer (plausible) causalidad	
		No	**Sí**
Necesario para establecer causalidad	**No**	**Straw in the Wind**	**Smoking Gun**
		Pasarlo afirma relevancia de hipótesis pero no la confirma.	Pasarlo confirma hipótesis.
		Fallarlo sugiere que hipótesis puede no ser relevante, pero no la elimina.	Fallarlo no la elimina.
	Sí	**Hoop**	**Double Decisive**
		Pasarlo afirma relevancia de hipótesis pero no la confirma.	Pasarlo confirma hipótesis y elimina otras.
		Fallarlo la elimina.	Fallarlo la elimina.

Fuente: Bennett (2010: 210).

En los hechos, no obstante, es inusual poder predecir evidencia singular y certera a la vez, por lo que la literatura sugiere la implementación de *hoops* y *smoking guns*. Estos últimos se basan en la predicción de implicaciones observables de las hipótesis altamente singulares, aunque improbables. Por lo que encontrar CPOs que respalden una hipótesis incrementa notablemente la confianza en su existencia (es decir, pasar el test es suficiente para mantenerla), pero la

ausencia de evidencia empírica no implica descartarla. Los *hoops*, por el contrario, son test respecto a predicciones empíricas certeras, que deben encontrar respaldo en la evidencia para sostener la hipótesis. Es decir que pasarlos es necesario para establecer causalidad, a la vez que la ausencia de evidencia permite eliminar la hipótesis. Como contrapartida, las predicciones de este test no discriminan lo suficiente como para eliminar la alternativa de inexistencia de una hipótesis, por lo que pasarlos no es suficiente. Dicho esto, como plantean Beach y Pedersen (2013) en base a la lógica bayesiana, el pasaje por múltiples *hoops* permite incrementar progresivamente la confianza en una hipótesis. En síntesis, mediante la combinación de test, que suponen afirmar y eliminar hipótesis mediante el estudio intensivo de los casos, el *process tracing* permite realizar robustas inferencias causales al interior de estos.

Finalmente, como herramienta subsidiaria, el diseño contempla una comparación de *tipo most similar cases*, formulada originalmente por Mill (1843). En su versión pura, este tipo de comparación exige que dos (o más) casos que exhiben resultados diferentes, como los estudiados, tengan valores idénticos en todos los potenciales factores explicativos, menos en el que se argumenta que genera la variación. Sin embargo, aunque es posible identificar casos similares (como las industrias de Brasil y Argentina, tal como se mostrará posteriormente), esta estrategia se encuentra frecuentemente ante la objeción de la existencia de terceros factores independientes, no incorporados en el diseño, en los que los casos divergen y como consecuencia podrían explicar la variación en los resultados. En consecuencia, las inferencias causales, a partir del testeo de los mecanismos planteados, se realizan al interior de los casos. Dicho esto, en la medida que existen dos casos similares que, además, cuentan con la presencia de las condiciones de alcance especificadas para la operación del mecanismo propuesto, estudiarlos en conjunto permite contar con mayores elementos para examinar y, eventualmente sostener, el tipo de inferencias analíticas realizadas. Puesto de otro modo, la comparación del funcionamiento de la explicación propuesta permite, como elemento adicional a las inferencias realizadas al interior de los casos, ganar capacidad analítica y así incrementar o revisar la confianza en el planteo. Por ende, como herramienta auxiliar, la investigación recurre en ocasiones a la comparación para discutir e ilustrar puntos de interés.

3. Los casos

En los estudios orientados a los casos, estos son construcciones espacio-temporales dentro de las cuales se procura identificar una relación causal, a partir de su examen en profundidad. En esta tesis, los casos son las organizaciones representantes de la industria en Brasil y en

Argentina. En este sentido, los casos representan instancias de un tipo de actor más general, que son las organizaciones que representan a los actores económicos en la arena política. Dicho esto, como se explicó en la sección anterior, por la lógica de selección, las inferencias causales resultantes del estudio no son automáticamente trasladables a una eventual población de este tipo de organizaciones. En cambio, lo que se procuran son inferencias de tipo analíticas, que contribuyan al desarrollo teórico, a partir del testeo de las hipótesis derivadas del argumento planteado y de los principales argumentos alternativos.

Por otra parte, por la importancia asignada por la literatura a la industria de ambos países en las decisiones gubernamentales sobre negociaciones comerciales y política comercial (Grandi y Bizzozero 1997; Olarreaga et al. 1999; Oliveira 2003a; Gerchunoff y Fajgelbaum 2006; Costa 2010; Padrón 2010; Arashiro 2011; Luján 2011; Conceição-Heldt 2013; Oliveira 2013; 2014; Bouzas y Gosis 2014; Quiliconi 2014; Bartesaghi 2015; Veiga y Rios 2015), se justifica un esfuerzo por explicar la construcción de las posiciones de las entidades que los representan ante el sistema político. Esto es particularmente relevante, además, en la medida que es posible identificar cambios, más pronunciados en las organizaciones de la industria en Brasil, y menos en Argentina, en sus preferencias respecto a la conformación de ACP norte-sur.

El foco principal del estudio son las organizaciones denominadas horizontales o de cúpula, esto es, aquellas entidades que representan a la industria en su conjunto. Esta elección está justificada por el hecho que, al representar a todos los sectores industriales en la esfera pública, su capacidad de incidencia política en los procesos de toma de decisiones a nivel gubernamental –cuando logran construir posiciones institucionales– es mucho mayor que la de cualquier asociación o cámara sectorial –que representan a sectores específicos como el alimentario, el automotor, el metalúrgico, etc.–. Esto se debe a la mayor capacidad de intermediación, con la esfera política y al interior de la industria, que tienen este tipo de organizaciones, a sus mayores capacidades y recursos institucionales, y a la mayor repercusión de sus posicionamientos públicos, por su alcance, sobre las sociedades en general. Esto no significa, no obstante, no considerar las preferencias y acciones de las entidades sectoriales. Estas son relevantes por su participación en la construcción de preferencias de las entidades de cúpula, así como por el rol que desempeñan en la representación de los sectores en los aspectos específicos de las negociaciones comerciales. E incluso para testear las hipótesis que se derivan del modelo de firmas, también se contempla el rol de las empresas industriales que forman parte de las entidades sectoriales y de cúpula.

En términos temporales, el estudio se enfoca en profundidad en las posiciones adoptadas por las entidades representantes de la industria de cada país entre 2010 e inicios de 2020. El punto de partida se debe a que en 2010, Brasil y Argentina, en el marco de Mercosur, retomaron la negociación con un socio de mayor desarrollo relativo para la conformación de un ACP, concretamente, con UE. Pues tras la parálisis de la negociación con este bloque en 2004, y el posterior fracaso del ALCA en 2005, Mercosur no había desarrollado negociaciones activas para la conformación de ACP norte-sur. Por su parte, el corte temporal de 2020 obedece a la irrupción del Covid-19, un shock exógeno cuyo impacto todavía se encuentra en desarrollo al momento en que se escribe este trabajo. Cabe destacar que contar con un marco temporal como el planteado es necesario para examinar empíricamente explicaciones mecanísmicas. Pues como señalan Hedstrom y Yicoski (2010), en la medida que las entidades básicas de los mecanismos sociales son actores, sus acciones y sus relaciones, contar con datos longitudinales que contengan información relacional resulta esencial. De forma subsidiaria, para entender la trayectoria previa de cada uno de los casos, en el capítulo IV también se reconstruye, en base predominantemente a información secundaria, la evolución de las posiciones de las organizaciones de cúpula industrial de ambos países en la primera etapa de negociaciones preferenciales extrazona de Brasil y Argentina, que ocurrió entre mediados de la década de 1990 y el 2005 en el marco del ALCA y de Mercosur-UE.

En Brasil, el sistema de representación de la industria tiene sus raíces en el Estado Novo de Getulio Vargas (1937-1945). En este período, se estableció la adhesión compulsoria de las firmas a sindicatos patronales organizados a nivel sectorial y estadual, que se nuclean en federaciones de industrias estaduales, en cada uno de los 27 estados que componen la federación.[26] Estas 27 federaciones, por su parte, conforman la Confederación Nacional de la Industria, que es por ende la entidad horizontal o de cúpula que representa a la industria en su conjunto a nivel nacional. Como se verá con mayor profundidad en los capítulos IV y VI, CNI ha liderado la representación a nivel político de la industria brasileña en materia de negociaciones comerciales, en particular desde la creación de la Coalición Empresarial Brasileña (CEB) en 1996, que se convirtió desde entonces en el principal espacio de diálogo entre el sector público y el privado para el tratamiento de este tema (Oliveira 2003a; Bonomo 2006; Arashiro 2011; Oliveira 2013; 2014).

[26] El aporte patronal compulsorio fue eliminado con la reforma laboral de 2017, aunque sindicatos patronales han presentado recursos que hacen que hasta la fecha el tema no haya sido saldado. Además, el sistema de representación empresarial mantiene todavía financiamiento público, por ejemplo a través del llamado Sistema S.

Dicho esto, por el peso del estado de San Pablo en el entramado industrial de Brasil, que de acuerdo a datos de las Pesquisas Industriales Anuales del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) representa en torno al 40% del valor de transformación industrial del país, la Federación de Industrias del Estado de San Pablo ha ejercido históricamente una función de representación industrial independiente, con incidencia a nivel nacional. De hecho, según Schneider (2004), el arreglo de federaciones estaduales nucleadas en una confederación fue en sus orígenes impulsados por los industriales paulistas, quienes lo vieron como un modo de mantener mayores niveles de autonomía para su actuación gremial. Al día de hoy, en FIESP confluyen 131 sindicatos patronales, que agregan a cerca de 130000 firmas industriales. Por todo esto, junto a CNI, en este trabajo también se considera la evolución de la posición de la entidad de cúpula industrial estadual paulista, que ha coincidido en este asunto con la adoptada por la confederación nacional, como se adelantó en la tabla 1.1 del capítulo I y se profundizará en los capítulos IV y VI.

Como fue mencionado, además de las entidades de cúpula, es preciso considerar la posición de las organizaciones que representan a los distintos sectores industriales individualmente. En este sentido, si bien los sindicatos patronales son las organizaciones que representan a las firmas en materia de relaciones laborales, los sectores de la industria fueron creando de modo paralelo, a lo largo del siglo XX y hasta la actualidad, asociaciones de clase sectorial, de carácter nacional, basadas en la participación voluntaria de las firmas. Estas asociaciones, aunque no forman parte del esquema de mediación corporativista brasileño, han sido progresivamente incluidas por CNI en el llamado Sistema Industria. Tan es así, que tras una reforma de sus estatutos en 2003, CNI creó como órgano consultivo al Foro Nacional de la Industria, que se compone de 44 asociaciones sectoriales y cuyas deliberaciones y sugerencias son usualmente aprobadas en el Consejo de Representantes de CNI,[27] así como recogidas en los documentos de posicionamiento estratégico de la entidad. Además, las asociaciones sectoriales forman parte de la CEB, liderada por CNI.

De las más de 40 asociaciones sectoriales de la industria, en este trabajó se procuró conocer las posiciones y acciones de 13 de ellas, listadas en la tabla 3.2 mediante sus acrónimos, utilizados en lo que sigue de la redacción, junto a sus nombres completos y a los sectores que representan. Su selección es resultado de la consulta a expertos, actores de la industria y funcionarios gubernamentales, quienes las destacaron como las más relevantes y activas en materia de

[27] El Consejo de Representantes es el órgano máximo decisorio de CNI, compuesto por dos delegados representantes de cada una de las federaciones estaduales afiliadas (CNI 2021a).

negociaciones comerciales y política comercial en general (ya sea con posiciones defensivas u ofensivas).

Tabla 3.2 Asociaciones sectoriales industriales más relevantes de Brasil en negociaciones comerciales internacionales

Acrónimo	Nombre	Sector
ABIA[1]	Associação Brasileira da Indústria de Alimentos	Alimentos y bebidas
Abicalçados	Associação Brasileira das Indústrias de Calçados	Calzado
ABIMAQ	Associação Brasileira da Indústria de Maquinas e Equipamentos	Bienes de capital, metalmecánica
ABINEE	Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica	TICs, energía, bienes de capital, electrónica, electrodomésticos
ABIOVE	Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais	Aceite de soja
ABIQUIM	Associação Brasileira da Indústria Química	Químico y petroquímico
ABIT	Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção	Textil y confección
ABPA	Associação Brasileira de Proteína Animal	Carne de pollo y cerdo
ABRINQ	Associação Brasileira Dos Fabricantes de Brinquedos	Juguetes
Aço Brasil	Instituto Aço Brasil	Siderúrgico
ANFAVEA	Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores	Automotor y maquinaria agrícola autopropulsada
Ibá[2]	Indústria Brasileira de Árvores	Papel, celulosa, madera
Sindipeças	Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores	Autopartes

[1] Las firmas de alimentos participan simultáneamente en la asociación de su rubro específico (ej. en ABPA) y a la vez en ABIA, pero ABIA no es una cámara de segundo grado. [2] Hasta 2014, existió la Associação Brasileira de Celulose e Papel (BRACELPA), que en ese año se fusionó con otras entidades de la misma cadena, del sector forestal y maderero, en Ibá. Fuente: elaboración propia en base a entrevistas.

Cabe mencionar que, salvo excepciones puntuales, tanto en las entidades de clase del sistema corporativo, como en las asociaciones sectoriales nacionales, no existe una segmentación por origen del capital, es decir que las firmas de origen nacional y extranjero comparten entidades de representación. La predominancia de uno u otro origen, en los hechos, varía de acuerdo al sector. Así, por ejemplo, ANFAVEA se encuentra predominantemente compuesta por firmas de capital de origen extranjero, mientras que en ABIT predominan los capitales de origen nacional. Finalmente, dentro del universo de organizaciones de industriales de Brasil, se consideró también la evolución de los posicionamientos del *Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial* (IEDI), una institución fundada en 1989 que reúne a 50 empresas grandes, muchas de ellas internacionalizadas, de capital de origen exclusivamente nacional, lo que permite conocer con mayor precisión las visiones de este subgrupo de firmas.

Pasando a Argentina, como se verá con mayor profundidad en el capítulo IV, durante el siglo XX la representación de la industria fue objeto de disputa entre distintas organizaciones, en el marco de las dinámicas de confrontación política más generales del país. La Unión Industrial Argentina, fundada en 1887, representó progresivamente al conjunto de la industria en la primera mitad del siglo XX. No obstante, durante la primera presidencia de Juan Domingo Perón (1946-1952), las relaciones entre gobierno y UIA fueron de confrontación, lo que motivó el surgimiento de la Confederación General Económica (CGE), compuesta por empresarios industriales de firmas más pequeñas, de creación más reciente y localizadas más allá de Buenos Aires, con visiones más favorables hacia el peronismo. Desde entonces, UIA y CGE compitieron por la representación industrial, siendo en reiteradas ocasiones objeto de intervenciones e incluso de cierres, dependiendo de si el gobierno era de signo peronista o antiperonista (Schneider 2004).

Durante las décadas de 1970 y 1980, el grueso de la industria históricamente alineada con CGE, representante en mayor medida de firmas medianas y pequeñas y de capital de origen nacional, se fusionó progresivamente con UIA. Por lo que desde entonces, a pesar de la existencia de entidades horizontales de menor porte, UIA representa al conjunto de la industria a nivel federal (ídem).[28] UIA se compone de entidades sectoriales de primer y de segundo grado, entidades de base territorial –representantes de múltiples sectores industriales a nivel provincial–, e incluso de firmas a título individual. A su vez, como en el caso de Brasil, salvo excepciones puntuales, las distintas organizaciones sectoriales y territoriales, y por extensión la propia UIA, están integradas al mismo tiempo por firmas de origen nacional y de origen extranjero.

En cuanto a las entidades sectoriales, se atendió a los posicionamientos y acciones de 13 de ellas, seleccionadas nuevamente a partir de la consulta a expertos, actores de la industria y funcionarios gubernamentales sobre su relevancia y activismo en el tema. Las entidades consideradas se presentan a continuación en la tabla 3.3. Al igual que en la tabla 3.2, se incluyen sus acrónimos, utilizados en lo que sigue de la redacción, junto a sus nombres completos y a los sectores que representan.

[28] Entre las entidades horizontales de menor porte, es posible identificar a la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME), que si bien se formó en 1956 para representar en las relaciones laborales al sector mercantil, desde 2003 incorporó una rama industrial. Del mismo modo, cabe mencionar a la Confederación General Empresaria (CGERA), fundada en 2007 con el objetivo de representar a firmas pequeñas y medianas de distintos sectores y provincias de Argentina.

Tabla 3.3 Asociaciones sectoriales industriales más relevantes de Argentina en negociaciones comerciales internacionales

Acrónimo	Nombre	Sector
ADEFA	Asociación de Fábricas de Automotores	Automotor
ADIMRA	Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina	Metalúrgico, inc. metalmecánica, bienes de capital
AFAC	Asociación de Fábricas Argentinas de Componentes	Autopartes
AFARTE	Asociación de Fábricas Argentinas Terminales de Electrónica	Electrodomésticos
CAA	Cámara Argentina del Acero	Siderúrgico
CIAI	Cámara Industrial Argentina de la Indumentaria	Confección
CIARA[1]	Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina	Aceitero
CIC	Cámara de la Industria del Calzado	Calzado
CILFA	Cámara Industria de Laboratorios Farmacéuticos Argentinos	Farmacéutico
CIQYP	Cámara de la Industria Química y Petroquímica	Químico y petroquímico
COPAL	Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios	Alimentos y bebidas
FITA	Federación de Industrias Textiles Argentinas	Textil
Pro-Tejer	Fundación Pro-Tejer	Textil y confección

[1]CIARA comparte su estructura organizativa con el Centro de Exportadores de Cereales (CEC). Fuente: elaboración propia en base a entrevistas.

Del listado destaca que dos de estas organizaciones, ADIMRA y COPAL, son de segundo grado, es decir que son cámaras sectoriales que agregan a cámaras más pequeñas de subsectores cercanos. De hecho, ADIMRA agrupa a 62 cámaras entre regionales y sectoriales, que abarcan distintos sectores de la metalurgia, la metalmecánica, los bienes de capital y equipamiento, los aparatos electromecánicos, la maquinaria agrícola y los birrodados, entre otros. De modo similar, en COPAL confluyen 35 cámaras, compuestas por productores de distintos alimentos y bebidas. Por otra parte, cabe explicar brevemente la inclusión en el listado de CIARA, a pesar de que como será analizado posteriormente, esta cámara se desafilió hace algo más de una década tanto de UIA como de COPAL. Pues de todos modos, mediante algunas de sus firmas y cámaras regionales, parte del sector aceitero continúa participando de UIA vía COPAL. Tan es así que, entre 2017 y junio de 2021, el presidente de UIA fue Miguel Acevedo, representante de una firma del sector, Aceitera General Deheza. Otro dato relevante es que una cámara incluida, CILFA, constituye una excepción en materia de origen del capital, en tanto agrupa exclusivamente a firmas de capital nacional. Esto se debe a que en el sector, las firmas nacionales y extranjeras divergen en un punto clave para el rubro, que es la protección de los derechos de propiedad intelectual (CILFA s/f; Shadlen 2017b). Finalmente, es preciso explicar la inclusión de la Fundación Pro-Tejer, que si bien no es una entidad gremial, procura

representar al conjunto de la cadena agro-industrial textil y confección, para lo cual incluye a firmas del ramo, sindicatos de trabajadores, universidades y centros de investigación sectorial.

Como fue mencionado, lo que se busca explicar en el estudio son las preferencias respecto a la conformación de ACP norte-sur de las entidades de cúpula de ambos países –para lo que es necesario considerar al mismo tiempo las preferencias de las entidades sectoriales identificadas–. En este sentido, cabe precisar con exactitud a qué preferencias se hace referencia. Concretamente, el estudio considera como preferencias: 1) expresiones públicas de pedidos y/o reclamos a los gobiernos de procurar (o evitar) el lanzamiento de negociaciones cuando estas no existen, 2) posiciones expresadas frente a anuncios gubernamentales de lanzamiento de negociaciones, y 3) posiciones adoptadas a lo largo de negociaciones en curso y/o tras su conclusión. Las expresiones de CNI y FIESP respecto a la necesidad de procurar la conformación de ACP con EEUU y Japón son un ejemplo del tipo 1; las reacciones de las entidades de ambos países ante la posibilidad de relanzar la negociación Mercosur-UE en 2010 son un ejemplo del tipo 2; las posiciones adoptadas frente a Mercosur-UE a lo largo de la última década, y hasta inicios de 2020, son un ejemplo del tipo 3.

Naturalmente, en la medida que las negociaciones en curso requieren de un activismo mayor de parte del sector privado, la evolución de Mercosur-UE, la negociación norte-sur más importante desarrollada en el período, otorga mayor volumen de material empírico para testear los argumentos planteados. Pues su desarrollo a lo largo de la década permite registrar de forma más precisa la evolución de preferencias expresadas, y brinda más elementos para observar el orden de preferencias que definen estos actores ante distintas alternativas posibles. Como consecuencia, en los análisis de los casos, su referencia será más frecuente. Las preferencias a explicar serán entonces las expuestas en las tablas 1.1 y 1.2 del capítulo I, cuya caracterización será abordada en profundidad en el capítulo IV. Sobre este punto, cabe destacar que la variación registrada en las tablas permite un abordaje que procura explicar cambios, ajustes y continuidades.

Por último, a pesar de que, como se ha reiterado, las inferencias causales se basarán predominantemente en el análisis al interior de los casos, resta sentar las bases para la comparación subsidiaria, en la lógica de casos similares, que adopta la investigación. En este sentido, cabe destacar en primer lugar que Brasil y Argentina son las economías sudamericanas donde el desarrollo industrial, iniciado con el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) a mediados del siglo XX, ha tenido un alcance mayor. Así, a pesar de las

diferencias en términos de PIB, donde la economía brasileña triplica en tamaño a la argentina –no así en términos de PIB per cápita, tanto industrial como general, donde Argentina registra valores más elevados que Brasil (Kulfas 2018)–,[29] ambos países han desarrollado un entramado industrial extendido y variado, que incluye diversos sectores como bienes de capital, automotor y autopartes, acero, alimentos, electrónica, químico, farmacéutico y textil, entre otros. De hecho, los dos integran el grupo de 30 países que explica el 90% de la producción industrial global, con Brasil ubicado en el puesto 9 y Argentina en el 26 (ídem). Y, como se verá posteriormente, el peso de la industria en el PIB de ambos países ha registrado guarismos similares en las últimas décadas.

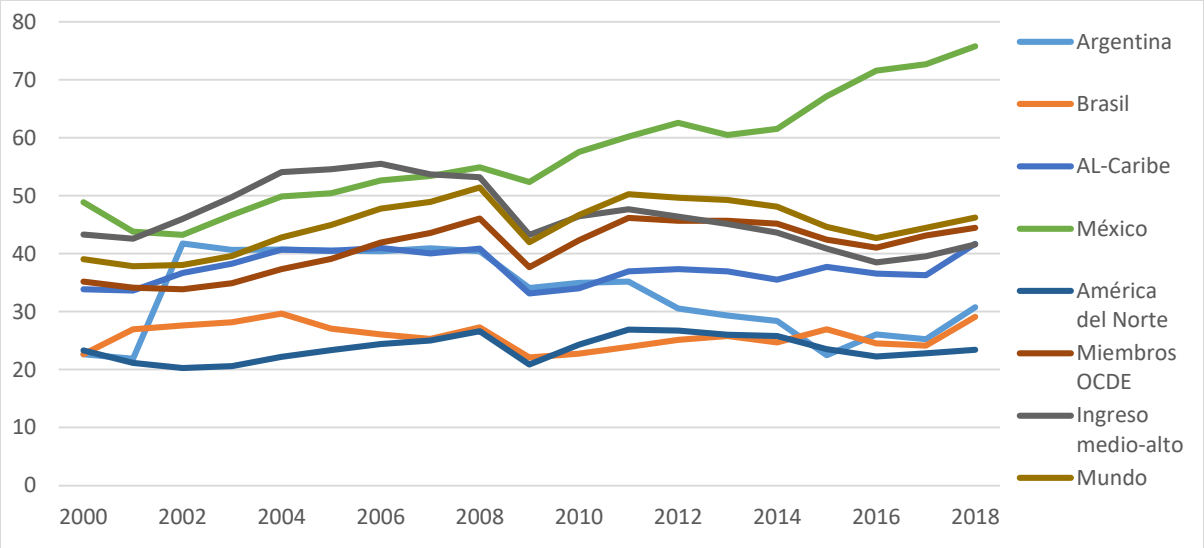
Siguiendo con las similitudes, la mayoría de los sectores industriales en los dos países se caracteriza por una elevada integración vertical, donde el peso de la producción en CGV es menor a la del promedio mundial (Baur et al. 2021). Relacionado con esto, como se observa en el gráfico 3.1, ambas economías registran un peso relativamente bajo del comercio en relación con su PIB, con valores del entorno de 30%. Para poner este número en perspectiva, cabe señalar que el promedio para los países de ingreso medio-alto, categoría ocupada por ambos, es 40%, al igual que el promedio para AL-Caribe. En los países miembros de la OCDE este valor se eleva a 45%, así como en la media mundial. Los ratios argentino y brasileño se asemejan en mayor medida al registrado en América del Norte, determinado en buena medida por la economía estadounidense. También comparten Brasil y Argentina posiciones similares en diversos rankings de competitividad –que, más allá de sus múltiples y conocidos problemas de mensurabilidad, otorgan una referencia de comparabilidad–, como el *Doing Business* y el Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial, o el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (Bartesaghi 2021).

De modo relacionado, Brasil y Argentina presentan una evolución similar de sus políticas comerciales, pues de hecho comparten el grueso de sus líneas arancelarias en el AEC de Mercosur. Y, dada la política de Mercosur de negociar acuerdos extrazona en conjunto, ambos presentan un stock de ACP similar. Por otra parte, como se verá en el capítulo V, en ambos países la inserción internacional de su producción industrial tiene una orientación predominantemente hemisférica –hacia AL-Caribe y EEUU–, mientras que sus productos primarios se canalizan en mayor medida hacia mercados del resto del mundo. Finalmente, cabe mencionar que durante la primera ronda de negociaciones extrazona de Mercosur, ALCA y

[29] Dicho esto, ambos países coinciden en integrar la categoría de ingresos media-alta elaborada por el Banco Mundial.

UE, entre fines de los 1990 e inicios de los 2000, las entidades de cúpula industrial de ambos países compartieron una preferencia más bien opuesta a su conformación, como se notó en las ya referidas tablas 1.1 y 1.2.

Gráfico 3.1 Evolución del peso del comercio sobre el PIB (2000-2018), en %



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

Así, siguiendo a influyentes estudios que han recurrido a la comparación entre ambos países, como Adler (1991), Saraiva y Tedesco (2001) y Sikkink (2009), se argumenta que las industrias de Brasil y Argentina pueden ser vistas como casos similares. Nuevamente, es preciso señalar que esto no significa asumir un control perfecto de posibles terceros factores en el fenómeno a ser explicado. Pues de hecho, como se verá en los capítulos empíricos, se registran diferencias en el tipo de crisis económica enfrentada por sus industrias, en la trayectoria del peso de la actividad industrial en el PIB, o en el uso de instrumentos específicos de protección comercial, por mencionar algunos elementos que pueden ser teóricamente relevantes. Por ende, se evita realizar inferencias causales basadas primordialmente en la comparación, sin respaldo en el análisis al interior de los casos. Dicho esto, sí se la utiliza como una herramienta auxiliar, para incrementar la capacidad analítica del estudio, y para evaluar con un elemento adicional la confianza en el argumento planteado y en los argumentos rivales.

4. Técnicas de recolección de información y fuentes

Para testear las hipótesis derivadas de los mecanismos planteados, la investigación trabaja con múltiples tipos de evidencia. Siguiendo a Beach y Pedersen (2013), es posible identificar cuatro tipos de evidencia en *process tracing*: 1) patrones estadísticos, 2) secuencias cronológicas de eventos, 3) rastros de pruebas de la existencia de una parte de un mecanismo y, 4) recuentos

sobre el contenido de sucesos ocurridos. Para contar con observaciones que puedan ser consideradas evidencia o CPOs de cada uno de estos tipos, el trabajo recurre a distintas técnicas de recolección de información, lo que implica además utilizar múltiples fuentes de datos. Esta variedad de fuentes permite acercarse en profundidad a los casos, evaluar el poder inferencial de las observaciones recolectadas a partir del conocimiento del contexto, y triangular la información recabada. Así, se procuran minimizar los distintos sesgos a los que pueden estar sujetos las observaciones realizadas, como de medición o de confirmación, lo que atenta contra la capacidad de realizar inferencias robustas.

Dentro de las fuentes utilizadas, cabe mencionar en primer lugar a las bases de datos de flujos de comercio y de aranceles aplicados de Comtrade y Trains, respectivamente, consultadas mediante búsquedas efectuadas a través de la plataforma WITS del Banco Mundial. En base a estos datos, se construyeron indicadores descriptivos de la estructura de comercio de Brasil y de Argentina. Del mismo modo, se elaboraron indicadores de identificación de oportunidades y sensibilidades comerciales para los sectores industriales, derivadas de la potencial conformación de ACP con socios de mayor desarrollo relativo. Estos análisis originales de patrones estadísticos de comercio se complementan con información sobre flujos de comercio y política comercial de tipo secundaria, recabada de diversas fuentes: estudios de impacto de potenciales ACP, como por ejemplo Universidad de Manchester (2009) y *London School of Economics* (LSE) (2020); informes de comercio y de política comercial de organizaciones regionales como BID y CEPAL; revisiones de política comercial y otros informes elaborados en el marco de la OMC; y estudios académicos sobre el tema elaborados por investigadores e institutos especializados en los casos y/o la región.

Por otra parte, en cuanto a datos económicos, también se recurre a información sobre la estructura de los sectores manufactureros y sobre desempeño económico general, tanto de las economías en su conjunto como de las industrias en particular. Para esto, se utiliza información proporcionada por los institutos nacionales de estadística de los dos países, por institutos privados nacionales especializados, por organizaciones internacionales como el Banco Mundial, y por estudios académicos abocados a describir estos fenómenos. Finalmente, en cuanto a información de tipo cuantitativa, se utilizan –en la medida que se encuentran disponibles– resultados de encuestas aplicadas a empresarios industriales, concretamente aquellas que buscan captar sus percepciones sobre instrumentos puntuales, como ACPs, y también las que indagan sobre sus expectativas en cuanto al desempeño de sus firmas, la industria y la economía en su conjunto.

La segunda fuente de información utilizada son documentos, elaborados tanto por las entidades representantes de la industria como por los gobiernos. En cuanto a las primeras, se procuraron documentos sobre autoridades, estructura organizativa y equipos técnicos, tanto para las organizaciones de cúpula como para las asociaciones o cámaras sectoriales de ambos países. Con esta información, a su vez, se realizaron búsquedas sobre los perfiles formativos y profesionales de las principales autoridades y de sus técnicos. A su vez, se realizó una búsqueda exhaustiva de documentos públicos elaborados por las entidades de cúpula que tuvieran una dimensión internacional o de coyuntura económica, tomando como marco temporal de referencia el período 2010-2020, complementado en ocasiones con búsquedas para años previos próximos y para el año posterior. Así, se rastrearon documentos de direccionamiento estratégico y de posicionamiento institucional, estudios técnicos (propios y comisionados a terceras organizaciones, usualmente universidades y *think tanks*), reportes, informes de coyuntura, informes y comunicados de prensa, revistas institucionales y otras divulgaciones con resultados de reuniones y conferencias. Los principales tipos de documentos rastreados se describen en la tabla 3.4. El rastreo de documentos de entidades de cúpula fue complementado, además, con búsquedas específicas de documentos producidos por las asociaciones sectoriales identificadas como relevantes en ambos países, así como por el IEDI en Brasil y por entidades horizontales de menor relevancia en Argentina.[30]

Por otra parte, se procuraron documentos de gobiernos nacionales de Brasil y Argentina, así como de sus potenciales socios para la conformación de ACP. Estos incluyen decisiones respecto a la estructura organizativa de la toma de decisiones en política comercial, designaciones de funcionarios, reportes de consultas, estudios de impacto, y los propios acuerdos (y sus comunicaciones relacionadas) Mercosur-UE y Mercosur-EFTA, que fueron los efectivamente preacordados durante el período bajo estudio. De modo similar, se realizaron búsquedas puntuales de sesiones legislativas dedicadas a la discusión de potenciales acuerdos, en donde actores de gobierno, parlamentarios y representantes de las entidades industriales expusieran sus visiones al respecto.[31]

[30] La búsqueda de documentos fue enteramente vía web, ya que la pandemia del Covid-19 previno la realización de visitas presenciales a las entidades estudiadas como parte del trabajo de campo.
[31] Cabe aclarar que durante el período estudiado no han existido instancias legislativas dedicadas a la ratificación de acuerdos, por lo que solo se cuenta con información referida a sesiones deliberativas.

Tabla 3.4 Principales tipos de documentos de entidades de cúpula revisados

CNI/FIESP	UIA
Información sobre estructura organizativa, autoridades y equipos técnicos	Información sobre estructura organizativa, autoridades y equipos técnicos
Mapa Estratégico da Indústria (2005; 2013; 2018)	Conferencias industriales (2009-2020)
Agenda Internacional da Indústria (2016-2020)	Publicaciones CEU (2009-2019)
Integração Internacional (2008-2018)	Novedades CEU (2012-2020)
Informe Conjuntural (2007-2020)	Documentos Dpto. Comercio y Negociaciones Internacionales UIA (2016-2018)
Revista Indústria (2016-2020)	Novedades Dpto. Comercio y Negociaciones Internacionales UIA (2010-2020)
Documentos de intereses ofensivos en negociaciones específicas (EEUU, UE, EFTA, Canadá, Corea, Japón)	Informes Dpto. Comercio y Negociaciones Internacionales UIA (2010-2011)
Relatórios FET (2008-2020)	Prensa UIA (2009-2020)
Agência CNI (2009-2019)	Estudios comisionados
Relatorías y posicionamientos internacionales FIESP	
Agência FIESP (2009-2019)	
Estudios comisionados	

Fuente: elaboración propia.

A su vez, de un modo más general, en la investigación se procuró rastrear los posicionamientos públicos respecto al tema de todos los actores bajo estudio en ambos países, incluyendo a funcionarios gubernamentales y líderes de los principales actores de los sistemas políticos, dirigentes de entidades de cúpula y sectoriales de la industria, técnicos de estas organizaciones y expertos vinculados a la temática. Para esto, así como para reconstruir los contextos en los cuales se formaron las preferencias y se tomaron las decisiones estudiadas, se recurrió a un extensivo relevamiento de prensa escrita. La fuente principal de este relevamiento vino dada por la recopilación diaria de noticias que realiza el Parlamento del Mercosur (Parlasur), publicada en la sección *Mercosur en la Prensa* de su sitio web. Esta recopilación se encuentra disponible desde el 18 de octubre de 2010 hasta la actualidad, contando al 12 de octubre de 2021 con 2244 entradas. Cada entrada recopila en base diaria las noticias publicadas en los diarios y portales de cada uno de los países del bloque, así como en los principales portales internacionales, respecto a Mercosur y a las dinámicas políticas, económicas y sociales que rodean a las relaciones externas de sus miembros, tanto con respecto al bloque como en sus vínculos con el resto del mundo.

Del total de noticias disponibles en estas entradas, se seleccionaron y revisaron manualmente alrededor de 2100, publicadas entre el 20 de octubre de 2010 y el 23 de junio de 2020, en tanto

hacían referencia directa o indirectamente al objeto de estudio.[32] El rastreo de información de prensa fue complementado con búsquedas puntuales en los principales portales de Brasil y Argentina ante la ocurrencia de fenómenos de relevancia como, por ejemplo, el anuncio de la conclusión de la negociación entre Mercosur y UE, o bien para cubrir brechas en las cuales la recopilación del Parlasur no incluyó algunos de los principales medios de prensa de ambos países. Adicionalmente, se consideraron revistas que no son recopiladas por el rastreo del Parlasur, pero que proveen información relevante, como por ejemplo la publicación Informe Industrial.

La cuarta fuente de información utilizada es de base secundaria. Concretamente, se realizó una revisión extensiva de la literatura académica sobre los casos y las negociaciones analizadas, así como de estudios elaborados por *think tanks* y grupos de investigación especializados en cuestiones industriales y de comercio exterior de estos países –como por ejemplo el *Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento* (CINDES) de Brasil y el Grupo Fénix de Argentina–. Estas fuentes de información secundaria constituyen la base para la descripción del período previo al foco de la investigación (1995-2005), a la vez que proveen elementos empíricos adicionales a los generados en este estudio para testear las hipótesis planteadas en el período bajo análisis intensivo (2010-2020).

Finalmente, como elemento medular del trabajo empírico, se realizaron 61 entrevistas, en profundidad y con pautas semiestructuradas, a los siguientes tipos de actores: 1) directores, gerentes, especialistas y consultores de unidades, departamentos y consejos de comercio exterior y asuntos internacionales, centros de estudio y dirección ejecutiva de entidades de cúpula industrial; 2) directores, gerentes, técnicos y consultores de departamentos o unidades de comercio exterior y relaciones gubernamentales de las asociaciones y cámaras sectoriales identificadas como relevantes; 3) secretarios, subsecretarios, directores y especialistas de comercio exterior e industria de los ministerios encargados de la política comercial durante el período bajo estudio; 4) diplomáticos encargados o participantes de las negociaciones comerciales internacionales implementadas durante el período bajo estudio; 5) investigadores y consultores especializados en comercio internacional, que se desempeñan en universidades, *think tanks* y consultoras privadas. La búsqueda de entrevistados con estos cinco perfiles se realizó con el objetivo de poder triangular la información proveniente de personas que han sido parte del objeto de estudio desde distintos roles, lo cual permite reducir los eventuales sesgos

[32] El archivo con la selección de noticias se encuentra disponible bajo solicitud.

de sus recuentos y, así, incrementar la confianza en la evidencia generada. En ocasiones, los entrevistados han desempeñado dos o más roles de los cinco identificados, por lo que se aclara en qué rol principal (y eventualmente secundarios) han sido consultados.

Las entrevistas, que tuvieron una duración promedio de una hora, se realizaron entre setiembre de 2020 y agosto de 2021. Dado el contexto de pandemia, todas fueron realizadas por videoconferencia. En Brasil, dependiendo de las preferencias del entrevistado, fueron conducidas en portugués, español o inglés; en Argentina, todas fueron realizadas en español. Para ganar en profundidad, se garantizó la confidencialidad. Por lo que en el documento no se vinculan frases o citas con la identidad de los entrevistados, ni se especifica de qué entrevista puntual se desprende el contenido referido o utilizado. Como alternativa, se describen perfiles genéricos de los entrevistados de donde surge cada pieza de evidencia referenciada, manteniendo un nivel de generalidad suficiente para evitar la potencial atribución de afirmaciones a personas concretas.[33] A efectos prácticos, los cinco perfiles identificados se mencionan al citar o parafrasear los contenidos tomados de entrevistas de la siguiente manera: 1) técnico de cúpula, 2) técnico sectorial, 3) funcionario gubernamental (no diplomático), 4) diplomático, 5) experto. La referencia que se utiliza refiere al rol desde el cual el entrevistado aportó la pieza de evidencia citada, es decir que puede referir a su rol principal o alguno de sus roles secundarios. Finalmente, es preciso mencionar que en el caso de un diplomático, por petición expresa del entrevistado, se mantuvo su anonimato, especificando únicamente el rol desempeñado por el actor.

En la tabla 3.5 se describen las 32 entrevistas realizadas para el caso de la industria de Brasil. Como allí se observa, de CNI se entrevistó a cuatro técnicos que, a lo largo de las últimas tres décadas, se han desempeñado como gerentes de su Unidad Internacional.[34] Siguiendo con las entidades de cúpula, de FIESP se entrevistó a dos técnicos de su Departamento de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior (DEREX), incluyendo a su director durante la última década; además, se entrevistó al presidente de su Consejo Superior de Comercio Exterior (Coscex). Por otra parte, se contó con el testimonio de una técnica con cargo directivo en asuntos de comercio exterior de la Federación de Industrias del Estado de Santa Catarina (FIESC). Y para completar la recopilación de visiones desde las entidades horizontales,

[33] Bajo condiciones de estricta confidencialidad, cubierta legalmente, y garantizando el anonimato, para un uso exclusivamente de revisión académica, las transcripciones de las entrevistas pueden ser accedidas mediante petición al autor.

[34] La denominación específica de la unidad ha variado, por lo que a efectos simplificadores se la refiere en el texto como Unidad Internacional.

también se entrevistó al Economista Jefe del IEDI. En cuanto a las asociaciones sectoriales, se entrevistó a diez técnicos que lideran o se desempeñan en sus departamentos de comercio exterior y/o relaciones gubernamentales. Con esto, se logró una cobertura de nueve de las 13 organizaciones identificadas como relevantes.[35] Para robustecer la garantía de confidencialidad, por la singularidad de las referencias sectoriales en el análisis empírico, en el caso de los técnicos sectoriales no se incluye el nombre de la persona entrevistada, sino que se informa únicamente la asociación o cámara sectorial a la que pertenece.

Las entrevistas también abarcaron a funcionarios gubernamentales. Concretamente, se entrevistó a todos los responsables a cargo de la SECEX, secretaría encargada de la conducción técnica de la política comercial en la estructura federal del gobierno brasileño, que ocuparon esta posición entre 2007 y 2021.[36] De este modo, se cubrieron los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva (segundo mandato), Rousseff (hasta el *impeachment*), Temer y Bolsonaro. Asimismo, se entrevistó a cuatro negociadores diplomáticos que, desde el MRREE, lideraron y/o participaron de las negociaciones extrarregionales del Mercosur representando a Brasil, tanto durante el período de estudio como incluso durante la primera ronda de negociaciones preferenciales del bloque (1995-2005).[37] Por otra parte, se entrevistó a un asesor de un viceministro de la *Casa Civil* durante el gobierno Rousseff, que integró desde este rol la *Câmara de Comércio Exterior* (CAMEX, oficialmente la unidad decisoria de la política comercial en Brasil), y que se ha especializado posteriormente en el estudio de la industria brasileña. Y, para completar la información recabada, se consultó a tres investigadores especializados en la temática, dos de ellos que se desempeñan en el *think tank* gubernamental *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada* (IPEA), y un tercero de la *Universidade Estadual de Campinas* (UNICAMP), casa de estudios referente en materia de pensamiento económico desarrollista en Brasil (Loureiro 2009).

[35] En el caso de ANFAVEA, dos delegados de firmas distintas comparten la gestión de los asuntos internacionales de la entidad, por lo que se entrevistó a ambos. De las cuatro asociaciones no cubiertas directamente, se procuró contactar sin éxito a un representante de Ibá. La actuación de estas cuatro asociaciones fue reconstruida a partir de los testimonios del resto de los actores entrevistados.

[36] Hasta 2018, la SECEX se ubicó en el MDIC. El gobierno Bolsonaro decidió en 2019 suprimir este ministerio, así como crear un nuevo Ministerio de Economía que absorbió agencias con funciones económicas que se ubicaban en otras carteras, entre ellas la SECEX.

[37] Se procuró asimismo contar con el testimonio del Embajador Samuel Pinheiro Guimaraes, quien prefirió remitir una nota que se utiliza como material empírico de la investigación.

Tabla 3.5 Listado de entrevistados en Brasil

Nombre	Rol principal (roles secundarios en notas)
	Entidades de cúpula
Fabrizio Panzini[1]	Gerente/especialista Comercio Exterior e Integración Internacional CNI (2012-)
Diego Bonomo[1]	Gerente Comercio Exterior y Asuntos Internacionales CNI (2011-)
Lucia Maduro[2]	Gerenta Comercio Exterior/consultora CNI (1994-2018)
Sandra Rios[3]	Gerenta Integración Internacional/consultora CNI (1994-2018)
Thomas Zanotto	Director/Subdirector DEREX FIESP (2008-)
Jose Luiz Pimenta	Coordinador Negociaciones Internacionales y Estudios de Comercio exterior DEREX FIESP (2010-2015)
Rubens Barbosa[4]	Presidente Coscex FIESP (2004-)
María Bustamante	Presidenta de la Cámara de Comercio Exterior de FIESC (2018-)
Rafael Cagnin	Economista Jefe IEDI (2015-)
	Gerentes o técnicos de comercio exterior/relaciones gubernamentales de asociaciones sectoriales
	ABIA
	ABIMAQ
	ABINEE
	ABIOVE
	ABIQUIM
	ABIT
	ABPA
	ANFAVEA
	ANFAVEA
	Sindipeças
	Secretarios de comercio exterior (SECEX, MDIC/Ministerio de Economía)
Welber Barral[5]	2007-2010 (gob. Lula)
Tatiana Prazeres	2011-2013 (gob. Rousseff)
Daniel Godinho[6]	2013-2016 (gobs. Rousseff y Temer)
Abrao Neto[7]	2016-2018 (gob. Temer)
Lucas Ferraz[8]	2019- (gob. Bolsonaro)
	Negociadores Itamaraty
Ronaldo Costa	Negociador Jefe (2012-2017)
Paula Barboza	Negociadora SubJefa (2012-2021)
Pedro Miguel	Negociador Jefe (2019-)
Anónimo	Negociador
	Casa Civil
Leonardo Nunes	Asesor Viceministro (2011-2015)
	Investigadores y especialistas
Ivan Oliveira	Investigador IPEA
Pedro Barros	Investigador IPEA
Bruno de Conti	Investigador UNICAMP

[1]Previamente en DEREX de FIESP. [2]Integrante del Consejo Empresarial de Relaciones Internacionales de FIRJAN. [3]Desde 2005 Directora de CINDES. [4]Ex diplomático, ex embajador en EEUU. [5]Integrante del Coscex-FIESP. [6]Director del Departamento de Negociaciones Internacionales de SECEX (2011-2013), integrante del Coscex-FIESP. 7Analista, Jefe de Gabinete y Director de Negociaciones Comerciales de SECEX (2013-2016). [8]Previamente investigador de FGV y consultor de CNI, FIESP e IEDI. Fuente: elaboración propia.

Por último, como se comentó anteriormente, cabe mencionar que se trasladaron consultas a algunos de los entrevistados por su actuación en otros roles relevantes, distintos al principal, que han desempeñado en algún tramo del período de estudio o previamente. Estas situaciones se identifican con superíndices en la tabla 3.5, y se describen mediante las notas que se ubican al final de dicha tabla. Así, por ejemplo, se pudo contar con una visión desde la Fundación Getulio Vargas (FGV), escuela que junto a la Pontificia Universidad Católica de Río (PUC-Rio) es referencia en materia de pensamiento económico liberal en Brasil (ídem). Del mismo modo, mediante estas consultas por el desempeño de un segundo, e incluso en algunos casos, tercer rol, se pudo profundizar en la actuación de la SECEX y de Itamaraty, en las actividades del DEREX y del Coscex de FIESP, considerar la actuación de la Federación de Industrias del Estado de Río de Janeiro (FIRJAN), y aprender más sobre el CINDES.

Pasando a Argentina, la tabla 3.6 contiene las 29 entrevistas realizadas en este país.[38] De UIA, se entrevistó a tres técnicos contratados por la entidad: un ex director ejecutivo, el director de su Centro de Estudios (CEU, encargado de todos los estudios técnicos de UIA) y una ex jefa del Departamento de Comercio y Negociaciones Internacionales. Además, se entrevistó al Secretario del Departamento de Comercio y Negociaciones, que integra este espacio designado por una cámara sectorial (como todos los integrantes del Departamento, salvo quién ocupa el rol de Jefe), aunque se desempeña en el rol mencionado por decisión colectiva. En cuanto a las asociaciones sectoriales, se entrevistó a técnicos que lideran o se desempeñan en departamentos de comercio exterior y/o relaciones gubernamentales de nueve de las 13 cámaras – fundaciones identificadas como relevantes. Por los mismos motivos que en el caso de Brasil, para robustecer la garantía de confidencialidad no se incluyen los nombres de los técnicos sectoriales consultados, sino solo la entidad a la que representan.[39]

En lo que refiere a funcionarios gubernamentales, la identificación de responsables de la conducción de la política comercial fue más difusa, pues la rotación de personal e, incluso, la modificación de las unidades encargadas de esta política, es mayor que en Brasil.[40] Durante los gobiernos de CFK, en el período que abarca el estudio (2010-2015), la política comercial fue

[38] Cabe mencionar que los dos técnicos de ADIMRA listados fueron entrevistados en conjunto, en el marco de una sola instancia.

[39] La actuación de las cuatro cámaras restantes fue reconstruida a partir de los testimonios del resto de los actores entrevistados.

[40] Además, para el período 2010-2015, que abarca los gobiernos de CFK, se agrega que algunos funcionarios identificados como relevantes cumplen funciones en el actual gobierno de Alberto Fernández y, por tanto, conseguir su testimonio fue más esquivo. Una evolución detallada de la institucionalidad de la política comercial externa en Argentina puede encontrarse en Zelicovich y Zack (2020).

gestionada a nivel técnico por distintas reparticiones del Ministerio de Industria y del Ministerio de Economía. Para cubrir el período se entrevistó a un secretario y a un subsecretario de Industria y Comercio, así como a una funcionaria de carrera encargada de la Dirección de Política Comercial Externa del Ministerio de Industria. Durante el período del gobierno Macri (2016-2019),[41] la gestión de la política comercial estuvo a cargo del Ministerio de Producción, con un rol predominante de la Secretaria de Comercio Exterior y la participación subsidiaria de la Secretaría de Industria. Para este período se entrevistó a dos funcionarios que ocuparon el rol de Subsecretario de Comercio Exterior (uno de ellos, Secretario durante un tramo), a un Subsecretario (luego Secretario) de Industria, y a dos técnicos con roles de responsabilidad o asesoría en la Secretaría de Comercio Exterior.

En cuanto a la Cancillería, se entrevistó a tres diplomáticos que han desarrollado funciones negociadoras y que, combinados, cubren el período bajo estudio. Además, se contó con el testimonio del Director de Relaciones Económicas Internacionales entre 2016 y 2019, que si bien fue un funcionario político y no diplomático, actuó como Negociador Jefe del MRREE durante este período. Para completar la información recabada, se consultó a tres expertos en la temática: una investigadora de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), un investigador y consultor de INTAL y la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), y una consultora independiente en comercio exterior con trayectoria en la materia. Por último, como en Brasil, aparece que varios entrevistados ocuparon otros roles relevantes durante lapsos del período estudiado o previamente, por lo que se les trasladaron consultas al respecto. De este modo, como se desprende de las notas de la tabla 3.6, se pudo contar con una mirada de más largo plazo desde la Dirección de Política Comercial Externa, conocer con mayor profundidad la actuación de las secretarias de Comercio Exterior e Industria entre 2016 y 2018, aprender sobre el rol del Centro de Economía Internacional (CEI) del MRREE, profundizar respecto a las posiciones de ADIMRA, y obtener más información sobre la actuación de FITA, la Cámara de Industriales de Productos Alimenticios (CIPA) y el CEU de UIA en su etapa inicial.

[41] Más precisamente, entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019, lo que se omite en la redacción para simplificar la narrativa.

Tabla 3.6 Listado de entrevistados en Argentina

Nombre	Rol principal (roles secundarios en notas)
	UIA
Martín Etchegoyen[1]	Director Ejecutivo (2006-2015)
Pablo Dragún	Director CEU/Economista Senior (2012-)
Cecilia Martin[2]	Jefa Departamento de Comercio y Negociaciones Internacionales/Economista CEU (2006-2015)
Adrián Makuc[3]	Secretario Departamento Comercio y Negociaciones Internacionales (2016-)
	Gerentes o técnicos de comercio exterior/relaciones gubernamentales de asociaciones sectoriales
	ADEFA
	ADIMRA
	ADIMRA
	AFAC
	CIAI
	CIARA
	CIC
	CIQYP
	COPAL
	Pro Tejer
	Secretarios, subsecretarios, directores y asesores de industria y comercio
Eduardo Bianchi	Secretario de Industria y Comercio Exterior (2009-2011, gobs. CFK)
Horacio Cepeda	Subsecretario de Industria y Comercio Exterior /2010-2015, gobs. CFK)
Fernanda Monti	Directora de Política Comercial Externa 2013-2016 (gobs. CFK y Macri)
Shunko Rojas	Subsecretario/Secretario de Comercio Exterior 2016-2019 (gob. Macri)
Federico Lavopa[4]	Jefe de Gabinete/Director de Política Comercial Externa/Subsecretario de Comercio Exterior 2016-2019 (gob. Macri)
Fernando Grasso[5]	Subsecretario y Secretario de Industria (2016-2019, gob. Macri)
Francisco Mango[4]	Asesor comercio exterior/Director Negociaciones sobre Bienes y Reglas de Origen (2016-2019, gob. Macri)
Belén Gracia	Asesora legal de comercio exterior (2016-2019, gob. Macri)
	Negociadores Ministerio de Relaciones Exteriores
Pablo Grinspun[6]	Negociador (2009-2015)
José María Arbilla	Negociador (2010-2012; 2018-2021)
Horacio Reyser	Director Relaciones Económicas Internacionales/Negociador Jefe (2016-2019, gob. Macri)
Victorio Carpintieri	Negociador Subjefe (2016-2019)
	Investigadores y especialistas
Julieta Zelicovich	Investigadora UNR
Ricardo Rozemberg	Consultor e investigador INTAL-UNSAM
Romina Gaya[7]	Consultora comercio exterior y profesora en múltiples universidades

[1]Secretario de Industria/Jefe de Asesores Ministerio de Producción (2016-2018). [2]Directora de Política Comercial Mercosur/Asesora Subsecretaría de Comercio Exterior (2016-2018). [3]Director de Política Comercial Externa (1998-2014), ex asesor de FITA, actual asesor de CIPA. [4]Previamente analista del CEI-negociador del MRREE. [5]Previamente Director Estudios Económicos de ADIMRA. [6]Embajador ante UE (2020-). [7]Economista CEU-UIA (2003-2005). Fuente: elaboración propia.

En síntesis, combinando las entrevistas con la información extraída de los datos cuantitativos, los documentos, la prensa y la literatura académica, la investigación cuenta con los cuatro tipos de evidencia planteados por Beach y Pedersen (2013), que permiten a su vez realizar triangulaciones para minimizar sesgos. La información recolectada a partir de estas fuentes constituye la base para testear las hipótesis derivadas de los mecanismos causales, mediante el diseño de múltiples test que se presentan en la siguiente sección.

5. Test para las hipótesis

Como se expuso en la segunda sección de este capítulo, el testeo empírico de los mecanismos causales en *process tracing* implica formular predicciones específicas sobre las implicaciones observables de cada uno de sus componentes, tanto en lo que refiere a las entidades como a sus actividades que transmiten la fuerza causal teorizada. Para esto, es necesario retomar las hipótesis desarrolladas para cada mecanismo en la sección 3 del capítulo II, y establecer qué evidencia se espera encontrar en caso de que cada hipótesis esté presente. Estas predicciones, para cada hipótesis de cada mecanismo, se exponen en las tablas 3.7 a 3.12, presentadas a continuación. Las tablas especifican a partir de qué fuentes, de las descritas en la sección precedente, se espera encontrar CPOs que coincidan con la evidencia esperada. Asimismo, en la última columna de cada tabla, se explicita el juicio realizado respecto al valor probatorio de la evidencia esperada, esto es, qué tan certera (necesaria) y/o singular (suficiente) es la evidencia predicha para sostener y/o rechazar la hipótesis a partir de la evidencia empírica encontrada. Puesto de otro modo, allí se establece el tipo de test que constituye el examen empírico de la evidencia esperada para cada hipótesis.[42] Cada evidencia esperada, con su fuente y tipo de test, se presentan numeradas correlativamente, de modo de facilitar su referencia en los capítulos posteriores.

[42] La estrategia de especificar mediante tablas evidencia esperada, fuentes y tipos de test para hipótesis derivadas de mecanismos causales se inspira en el *process tracing* de Piñeiro et al. (2021).

Tabla 3.7 Hipótesis del mecanismo causal basado en interacción entre IDMC e ideas en Brasil, por componente

Hipótesis por componente	Evidencia	Fuente	Tipo de test
C1. Técnicos unidades internacionales CNI/FIESP emprendedores, con adopción, difusión, enmarque y legitimación institucional de dirigentes de cúpula, impulsan propuestas de inserción que incluyen ACP con impacto moderado, enmarcan propuesta en crisis e incertidumbre, analizan y proponen categorías de análisis, enseñan sobre beneficios y minimización costos, persuaden y presionan	1 .Creencias económicas técnicos más aperturistas/integracionistas que media industriales	Entrevistas, documentos, prensa	Hoop. Creencias más aperturistas que media industriales son necesarias para sostener la hipótesis
	2. Técnicos unidades internacionales elaboran propuesta de agenda de ACP enmarcada en crisis e incertidumbre, donde muestran beneficios y moderan costos	Entrevistas, documentos	Hoop. Necesario para sostener rol emprendedor de propuestas de inserción con impacto moderado
	3. Adopción, difusión, enmarque y legitimación de dirigencia de cúpula de las propuestas de técnicos internacionales	Entrevistas, documentos, prensa	Hoop. Adopción, difusión, enmarque y legitimación de dirigencia es necesario para trabajo de persuasión y presión técnicos con sectores y gobierno
	4. Elaboración de documentos y expresiones públicas enmarcadas en crisis e incertidumbre	Documentos, prensa	Smoking gun. Expresiones públicas que indican necesidad de adoptar posiciones resistidas por sectores es muestra de persuasión y/o presión para erosionar resistencias
	5. Búsqueda de asesoramiento externo en línea con propuesta para promoverla	Entrevistas, documentos	Existencia trabajos comisionados, straw in the wind. Uso de trabajos para avanzar agenda, smoking gun.
	6. Trabajo con sectores para elaborar posiciones	Entrevistas, documentos	Hoop. Enseñanza y persuasión para mover posiciones de la industria hacia ACP necesario para sostener rol emprendedor
	7. Colaboración con funcionarios gubernamentales que promueven negociaciones	Entrevistas	Smoking gun. Colaboración conjunta para mover posiciones de la industria hacia ACP indica rol desempeñado por emprendedores en esta línea
C2. Funcionarios gubernamentales SECEX/Itamaraty impulsan apoyo o ausencia de resistencia a negociaciones	8. Creencias funcionarios favorables a inserción vía ACP	Entrevistas, documentos, prensa	Hoop. Creencias favorables a avances negociaciones son necesarias para sostener la hipótesis
	9. Propuestas de avance enmarcadas en crisis e incertidumbre, a pesar de ausencia de consenso en primera línea de gobierno	Entrevistas	Smoking gun. Avance a pesar de ausencia de consenso confirma rol proactivo en avance negociaciones
	10. Colaboración con técnicos de entidades que promueven negociaciones	Entrevistas	Hoop. Necesario procurar alianzas con actores con visiones favorables en la industria para avanzar agenda
	11. Ejercicios de diálogo con el sector privado para impulsar apertura	Entrevistas, documentos, prensa	Consultas, straw in the wind. Consultas con participación colectiva y presión ante falta de avance, smoking gun

	12. Amenazas de avances inconsultos como ejercicio de presión	Entrevistas	Hoop. Presión para avance de agenda ante resistencias sectoriales necesaria.
	13. Elaboración de propuestas privadas junto a técnicos cúpula y con sectores para identificar oportunidades y minimizar costos	Entrevistas	Hoop. Construcción intersubjetiva de nuevas posiciones en base a diálogo con gobierno requiere de este tipo de ejercicios
	14. Fortalecimiento progresivo funcionarios en estructura gobierno	Entrevistas, documentos, prensa	Hoop. Necesario para sostener dinámica planteada
C3.1 Sectores sensibles por IDMC moderan resistencia por aprendizaje y/o presión	15. Mayor foco en IDMC sectoriales	Entrevistas, documentos	Hoop. A mayor cercanía con firmas es necesario observar análisis informados por IDMC
	16. Progresiva moderación pública y privada de resistencias	Entrevistas, documentos, prensa	Hoop. Ajuste en el tiempo de posiciones es necesario para hipótesis
	17. Trabajo técnico de minimización de costos y búsqueda de oportunidades en conjunto con entidades de cúpula y funcionarios gubernamentales	Entrevistas, documentos	Hoop. Adaptación a partir de aprendizaje en contexto de presión necesario
	18. Reconocimiento de menor espacio para oposición por ideas económicas y políticas deslegitimadas/legitimadas	Entrevistas	Smoking gun. Reconocimiento propio, avalado por colegas de entidades de cúpula y por funcionarios y negociadores gubernamentales, suficiente para sostener adaptación por presión
C3.2 Sectores ofensivos por IDMC apoyan y amplifican posición de entidad de cúpula	19. Mayor foco en IDMC sectoriales	Entrevistas, documentos	Hoop. A mayor cercanía con firmas es necesario observar análisis informados por IDMC
	20. Apoyo y progresiva amplificación pública y privada, mediante discursos, documentos e intervenciones, de argumentos generales favorables a ACP, a medida que cúpula y funcionarios gubernamentales abren espacio en esta línea	Entrevistas, documentos, prensa	Hoop. Necesario para sostener amplificación

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3.8 Hipótesis del mecanismo causal basado en el modelo de sectores en Brasil, por componente

Hipótesis por componente	Evidencia	Fuente	Tipo de test
C1. Sectores exportadores ofensivos, mayoritarios, identifican ganancias por IDMC e impulsan con éxito preferencia favorable a ACP en entidades de cúpula	21. Ganancias sectoriales derivadas de acceso a mercados	Datos de comercio, estudios de impacto	Hoop. Ganancias son necesarias para sostener la hipótesis
	22. Sectores con ganancias de acceso a mercados son mayoritarios dentro de industria	Datos económicos, estudios de impacto	Hoop. Sectores con ganancias deben ser mayoritarios
	23. Sectores mayoritarios impulsan y consiguen decisiones sobre posicionamientos en entidades de cúpula en votaciones divididas	Entrevistas	Hoop. Sectores mayoritarios deben procurar trasladar sus preferencias en la agregación sectorial de entidades cúpula y lograrlo por ser mayoría
	24. Demandas de entidades de cúpula a gobiernos sobre ACP enfocadas en acceso a mercados	Entrevistas, documentos, prensa	Hoop. Si entidades de cúpula expresan preferencias de sectores mayoritarios, entonces demandas deben reflejar sus preocupaciones en las negociaciones
C2. Sectores que compiten con importaciones defensivos, minoritarios, identifican pérdidas por IDMC e impulsan con menor éxito preferencia contraria a ACP en entidades de cúpula; consiguen apoyo de cúpula a demandas de excepciones / compensaciones si no comprometen negociaciones	25. Pérdidas sectoriales derivadas de apertura	Datos de comercio, estudios de impacto	Hoop. Pérdidas sectoriales necesarias para sostener modelo de sectores
	26. Sectores con pérdidas por apertura minoritarios dentro de industria	Datos económicos, estudios de impacto	Hoop. Sectores con pérdidas deben ser minoritarios
	27. Sectores con pérdidas promueven adopción de postura opuesta a ACP en espacios decisorios de entidades de cúpula, pero no consiguen respaldo suficiente por condición minoritaria	Entrevistas	Smoking gun. Reconocimiento de intentos con escaso éxito de trasladar preferencia a entidades de cúpula por condición minoritaria confirma la hipótesis
	28. Entidades de cúpula solo trasladan al gobierno demandas sectoriales de exclusión/compensación que no comprometen viabilidad de negociaciones	Entrevistas, documentos, prensa	Straw in the wind. Traslado de este tipo de demandas refuerza la hipótesis, pero no es concluyente

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3.9 Hipótesis del mecanismo causal basado en el modelo de firmas en Brasil, por componente

Hipótesis por componente	Evidencia	Fuente	Tipo de test
C1. Firmas grandes, productivas e internacionalizadas, pertenecientes a múltiples sectores industriales, identifican ganancias por IDMC e impulsan con éxito preferencia favorable a ACP en sectores y entidad de cúpula	29. Existencia de firmas grandes, productivas e internacionalizadas en múltiples sectores de la industria	Datos económicos, documentos, entrevistas	Hoop. Existencia es necesaria para sostener hipótesis
	30. Firmas grandes, productivas e internacionalizadas de distintos sectores interesadas por IDMC en la conformación de ACP	Entrevistas, documentos	Hoop. Interés de firmas en acuerdos por ganancias distributivas necesario para sostener la hipótesis
	31. Firmas impulsan con recursos organizativos y financieros que asociaciones sectoriales demanden agenda de ACP	Entrevistas	Hoop. Organización de acción colectiva es necesaria para sostener la hipótesis
	32. Firmas impulsan con recursos organizativos y financieros que entidades de cúpula demanden agenda de ACP	Entrevistas, documentos	Hoop. Organización de acción colectiva es necesaria para sostener la hipótesis
	33. Demandas de entidades de cúpula a gobiernos sobre ACP enfocadas en intereses de grandes firmas internacionalizadas (acceso a mercados y RdO flexibles para organizar cadenas de suministro)	Entrevistas, documentos, prensa	Hoop. Si entidades de cúpula expresan preferencias de estas firmas, entonces demandas deben reflejar sus intereses en negociaciones
C2. Asociaciones sectoriales con firmas grandes, productivas e internacionalizadas trasladan preferencia favorable a ACP a entidades de cúpula	34. Asociaciones sectoriales integradas por estas firmas se expresan a favor de ACP	Entrevistas, documentos, prensa	Hoop. Necesario para sostener la hipótesis
	35. Demandas de entidades sectoriales a gobiernos sobre ACP enfocadas en intereses de grandes firmas internacionalizadas (acceso a mercados y RdO flexibles para organizar cadenas de suministro)	Entrevistas, documentos, prensa	Hoop. Si asociaciones sectoriales expresan preferencias de estas firmas, entonces demandas deben reflejar sus intereses en negociaciones
	36. Asociaciones sectoriales integradas por estas firmas promueven con éxito adopción agenda ACP en espacios decisorios de entidades de cúpula	Entrevistas	Hoop. Asociaciones sectoriales con estas firmas deben procurar trasladar sus preferencias en la agregación sectorial de entidades cúpula
C3. Firmas más pequeñas, orientadas al mercado interno, defensivas, no logran trasladar preferencias contrarias a ACP a entidades sectoriales con firmas grandes, ni de cúpula	37. Firmas más pequeñas participan con mayor dificultad en acción colectiva de asociaciones sectoriales	Entrevistas	Hoop. Menor participación es necesaria para sostener hipótesis de menor incidencia
	38. Asociaciones sectoriales no reflejan preferencias de firmas pequeñas, salvo que no cuenten con firmas grandes	Datos económicos, entrevistas, documentos	Hoop. Solo las asociaciones que no cuentan con firmas grandes deben expresar preferencias contrarias a ACP para sostener la hipótesis

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3.10 Hipótesis del mecanismo causal basado en interacción entre IDMC e ideas en Argentina, por componente

Hipótesis por componente	Evidencia	Fuente	Tipo de test
C1. Ausencia de unidad internacional en UIA con visiones más aperturistas/integracionistas que media industriales genera que en propuestas técnicas y de dirigencia a contexto de crisis e incertidumbre no se incluya necesidad de ACP	39. Ausencia de unidad internacional o presencia de unidad internacional técnica percibida como desarrollista o estructuralista	Entrevistas, documentos, prensa	Hoop. Ausencia de una unidad técnica más aperturista es necesaria para sostener la hipótesis
	40. Documentos técnicos UIA hacen lectura de crisis y desafíos de la industria desde lógicas distintas a la necesidad de ACP	Entrevistas, documentos, prensa	Straw in the wind. Análisis técnicos que no incluyen necesidad de ACP no confirman la hipótesis, pero la refuerzan
	41. Análisis técnicos constatan crisis, proliferación de ACP y complejidad ACP, pero descartan explícitamente proponer ACP como solución	Entrevistas, documentos	Smoking gun. Descarte explícito tras consideración confirma hipótesis
	42. Dirigencia UIA no impulsa estudios que apuntan hacia la necesidad de acuerdos	Entrevistas, documentos, prensa	Hoop. Necesario para sostener la hipótesis
	43. Técnicos y dirigencia UIA no trabajan junto a gobierno para limitar resistencias sectoriales; eventualmente trabajan a nivel técnico para persuadir a decisores sobre problemas de ACP en negociación	Entrevistas, documentos, prensa	Ausencia de trabajo conjunto para erosionar resistencias, hoop; trabajo técnico para persuadir a decisores de inconveniencia agenda ACP, smoking gun
C2.1 Ausencia funcionarios favorables a las negociaciones (2010-2015)	44. Funcionarios favorables a la protección industrial, reticentes a negociaciones	Entrevistas, documentos, prensa	Hoop. Necesario para sostener la hipótesis
	45. Funcionarios instan a sectores a presentar posiciones de máxima en negociaciones	Entrevistas	Smoking gun. Apoyo a posiciones sectoriales de máxima limita espacio para acuerdo
C2.2 Funcionarios gubernamentales impulsan apoyo o ausencia de resistencia a negociaciones (2016-2019)	46. Creencias funcionarios favorables a inserción vía ACP	Entrevistas, documentos, prensa	Hoop. Creencias favorables a negociaciones son necesarias para sostener la hipótesis
	47. Establecimiento de canales de dialogo sectorial para avanzar agenda	Entrevistas, documentos, prensa	Hoop. Necesario para enseñar, persuadir y presionar
	48. Propuestas públicas y/o privadas enmarcadas en crisis e incertidumbre	Entrevistas, documentos prensa	Hoop. Necesarias para sostener rol de funcionarios gubernamentales
	49. Amenazas de avances inconsultos como ejercicio de presión	Entrevistas	Hoop. Presión para avance de agenda ante resistencias sectoriales necesaria para sostener hipótesis
	50. Elaboración de propuestas privadas en conjunto con sectores para minimizar costos, sin participación de entidades de cúpula	Entrevistas	Hoop. Promoción aprendizaje y persuasión para erosionar resistencias bilateral con sectores, sin cúpula, necesaria para rol funcionarios

C3.1 Sectores sensibles por IDMC con espacio para expresar sensibilidades (2010-2015)	51. Foco principalmente en IDMC sectoriales	Entrevistas, documentos	Hoop. A mayor cercanía con firmas es necesario observar análisis informados por IDMC
	52. Planteos de oposición a avance ACP y/o demandas de máxima en negociaciones en entidad de cúpula y en diálogo con gobierno	Entrevistas	Hoop. Necesario para sostener espacio para posiciones opuestas a avance
	53. Ausencia de presiones recibidas de parte de gobierno y de entidad de cúpula	Entrevistas	Smoking gun. Reconocimiento ausencia presiones prueba espacio para expresar sensibilidades
C3.2 Sectores ofensivos por IDMC apoyan acuerdos si mejoran acceso a mercados, sin amplificar visión favorable general en entidad de cúpula	54. Foco en IDMC, apoyo si ganancias de acceso a mercados	Entrevistas, documentos, prensa	Hoop. A mayor cercanía con firmas, necesario observar análisis informados por IDMC
	55. Ausencia de esfuerzos de amplificación de argumentos generales favorables a ACP en entidad de cúpula	Entrevistas, documentos	Hoop. Necesario para sostener la hipótesis
C3.3 Sectores sensibles por IDMC adaptan estrategia para procurar minimizar costos, pero mantienen espacio ideacional en entidad de cúpula para oposición, por lo que algunos mantienen rechazo y otros, tras aprendizaje y/o presión, moderan resistencia (2016-2019)	56. Trabajo técnico sectorial de minimización de costos y búsqueda de oportunidades en conjunto con funcionarios gubernamentales	Entrevistas, documentos, prensa	Hoop. Adaptación de estrategia en contexto de presión necesario para sostener hipótesis
	57. Ausencia de presiones de parte de entidad de cúpula para moderación, mantenimiento de espacio de legitimidad ideacional para oposición a ACP	Entrevistas, documentos, prensa	Hoop. Necesario para sostener hipótesis
	58. Reconocimiento de moderación de resistencias por aprendizaje y/o presión en algunos sectores	Entrevistas	Hoop. Necesario para sostener hipótesis
	59. Algunos sectores, por ideas y/o adaptación, adoptan posición más neutral pública y privada; otros mantienen oposición y la expresan a nivel público y privado	Entrevistas, documentos, prensa	Double decisive. Ajuste heterogéneo de posiciones sectores, con espacio para moderar o mantener oposición según ideas y/o margen de adaptación, confirma hipótesis

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3.11 Hipótesis del mecanismo causal basado en el modelo de sectores en Argentina, por componente

Hipótesis por componente	Evidencia	Fuente	Tipo de test
C1. Sectores que compiten con las importaciones defensivos, mayoritarios, identifican pérdidas por IDMC e impulsan con éxito preferencia contraria a ACP en entidad de cúpula, salvo que suficientes consigan exclusiones	60. Pérdidas sectoriales derivadas de apertura vía ACP	Datos de comercio, estudios de impacto	Hoop. Pérdidas son necesarias para sostener la hipótesis
	61. Sectores con pérdidas por ACP son mayoritarios dentro de la industria	Datos económicos, estudios de impacto	Hoop. Sectores con pérdidas deben ser mayoritarios
	62. Sectores mayoritarios impulsan y consiguen decisiones sobre posicionamientos contrarios a ACP en entidades de cúpula en votaciones divididas, salvo si suficientes exclusiones sectoriales generan paridad	Datos económicos, entrevistas, documentos de acuerdos, otros documentos, prensa	Hoop. Sectores mayoritarios deben procurar trasladar sus preferencias en la agregación sectorial de entidades cúpula y lograrlo por ser mayoría. Si no lo logran, debe ser porque dejaron de ser mayoría
	63. Demandas de entidad de cúpula a gobierno durante negociaciones enfocadas en temas defensivos	Entrevistas, documentos, prensa	Hoop. Si entidad de cúpula expresa preferencia de sectores mayoritarios, entonces demandas deben reflejar sus preocupaciones en las negociaciones
C2. Sectores exportadores ofensivos, minoritarios, identifican ganancias por IDMC e impulsan con menor éxito su preferencia favorable a ACP en entidad de cúpula	64. Ganancias sectoriales derivadas de acceso a mercados	Datos de comercio, estudios de impacto	Hoop. Ganancias son necesarias para sostener modelo de sectores
	65. Sectores con ganancias de acceso a mercados son minoritarios dentro de industria	Datos económicos, estudios de impacto	Hoop. Sectores con ganancias deben ser minoritarios
	66. Sectores con ganancias promueven adopción de postura favorable a ACP en espacios decisores de entidades de cúpula, pero no consiguen respaldo suficiente por condición minoritaria	Entrevistas, documentos, prensa	Smoking gun. Reconocimiento de intentos con escaso éxito de trasladar preferencias a entidades de cúpula por condición minoritaria confirma la hipótesis
	67. Sectores ofensivos logran que entidad de cúpula sea neutral o incluso favorable a ACP solo cuando cantidad suficiente de sectores defensivos excluidos lleva a que ofensivos dejen de ser minoritarios	Datos económicos, entrevistas, documentos de acuerdos, otros documentos, prensa	Hoop. Necesario para sostener lógica del modelo. Replica evidencia esperada de C1 desde perspectiva de ofensivos

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3.12 Hipótesis del mecanismo causal basado en el modelo de firmas en Argentina, por componente

Hipótesis por componente	Evidencia	Fuente	Tipo de test
C1. Firmas pequeñas trasladan posición contraria a ACP a asociaciones sectoriales	68. Firmas pequeñas participan activamente en temas de comercio exterior de asociaciones sectoriales	Entrevistas	Hoop. Necesario para sostener hipótesis
	69. Firmas pequeñas expresan oposición a negociaciones ACP en asociaciones sectoriales	Entrevistas	Hoop. Necesario para sostener hipótesis
C2. Firmas grandes, productivas e internacionalizadas en múltiples sectores identifican ganancias por IDMC, apoyan ACP e influencian directamente al gobierno; solo participan en organizaciones colectivas para moderar resistencia ante cierre acuerdo	70. Existencia de firmas grandes, productivas e internacionalizadas en múltiples sectores de la industria	Datos económicos, documentos	Hoop. Existencia es necesaria para sostener hipótesis
	71. Firmas grandes, productivas e internacionalizadas de distintos sectores interesadas por IDMC en la conformación de ACP	Entrevistas, documentos, entrevistas	Hoop. Interés de firmas en acuerdos por ganancias distributivas necesario para sostener la hipótesis
	72. Firmas grandes de múltiples sectores canalizan diálogo y demandas favorables a ACP (acceso a mercados y RdO flexibles para organizar cadenas de suministro) directamente con funcionarios gubernamentales	Entrevistas, prensa	Hoop. Existencia de canales de diálogo directo necesarios para sostener la hipótesis
	73. Firmas grandes participan puntualmente en asociaciones sectoriales y de cúpula ante cierre de acuerdos, buscando moderar resistencia	Entrevistas	Hoop. Actuación puntual en sectores necesaria para sostener hipótesis
C3. Sectores reflejan preferencias defensivas de firmas pequeñas, salvo frente a cierre negociaciones	74. Asociaciones sectoriales se expresan contrarias durante negociaciones de ACP	Entrevistas, documentos, prensa	Hoop. Necesario para sostener hipótesis
	75. Demandas de entidades sectoriales a gobiernos durante negociaciones enfocadas en cuestiones defensivas	Entrevistas, documentos, prensa	Hoop. Si asociaciones sectoriales expresan preferencias de estas firmas, entonces demandas deben reflejar sus preocupaciones en negociaciones
	76. Asociaciones sectoriales trasladan preocupación sobre negociaciones a entidad de cúpula durante negociaciones	Entrevistas	Hoop. Necesario que asociaciones sectoriales procuren con éxito trasladar sus preferencias en la agregación sectorial de entidades cúpula durante negociaciones
	77. Asociaciones sectoriales reducen resistencia ante cierre acuerdos	Entrevistas, documentos, prensa	Hoop. Necesario para sostener hipótesis

Fuente: elaboración propia.

En síntesis, como se observa en las tablas, existen múltiples implicaciones observables esperadas de las hipótesis formuladas para los componentes de los mecanismos teóricos

postulados. Algunas de ellas refuerzan pero no confirman ni descartan una hipótesis, por lo que constituyen *straws in the wind*. Otras son necesarias para sostener una hipótesis, por lo que su pasaje por los *hoops* es imperativo; caso contrario, la hipótesis queda descartada. A su vez, si bien cada *hoop* individualmente no confirma una hipótesis, la resistencia a múltiples *hoops* incrementa progresivamente la confianza en su presencia, por lo que para cada componente se procuró identificar más de una prueba *hoop*. En algunos casos, también pudo identificarse evidencia esperada de tipo *smoking gun*, que si bien no es necesaria, su rastreo permite aumentar notablemente la confianza en una hipótesis. Y, en una sola ocasión, fue posible divisar una evidencia esperada *double-decisive*, es decir necesaria y suficiente al mismo tiempo. Los siguientes capítulos de la tesis se centran en el análisis empírico en profundidad de los casos, mediante las múltiples fuentes utilizadas. En base a estos análisis, se realizarán los testeos empíricos de las predicciones teóricas desarrolladas hasta el momento.

Capítulo IV. La evolución de las preferencias de las entidades de cúpula industrial en Brasil y Argentina respecto a la conformación de ACP norte-sur

1. Introducción

Este capítulo aborda la evolución de las preferencias de las entidades de cúpula industrial de Brasil y Argentina con respecto a la conformación de ACP con socios de mayor desarrollo relativo, con miras a identificar cambios y continuidades. Para ello, en primer lugar, se procura reconstruir para cada caso, en las secciones 2 y 3 respectivamente, la trayectoria de los posicionamientos de las entidades frente a las primeras negociaciones preferenciales norte-sur que tuvieron lugar, esto es, el ALCA y Mercosur-UE. La descripción de las preferencias expresadas ante estas negociaciones no se realiza de manera aislada, sino que se busca caracterizar el marco estructural y coyuntural en el que fueron adoptadas. Con este objetivo, se incorporan en cada caso breves antecedentes históricos sobre las entidades de representación industrial, la política comercial del país, el relacionamiento de la industria con el sistema político y la evolución general de la actividad económica e industrial.

Este recuento adquiere mayor detalle a partir de la década de 1990, por ser el momento temporal en el que las entidades tuvieron que definir sus posicionamientos frente al ALCA y la UE. Luego, tras caracterizar las preferencias expresadas hasta 2002, las secciones incorporan las tendencias económicas y políticas más salientes relacionadas con la industria hasta fines de la década del 2000, en el marco de los gobiernos de Lula da Silva en Brasil, y del kirchnerismo (Néstor Kirchner de 2003 a 2007 y CFK posteriormente) en Argentina. Sobre esta base, se completa la descripción de las posiciones adoptadas por las entidades hasta la paralización de las negociaciones con UE en 2004 y del ALCA en 2005, para luego revisar brevemente sus principales preferencias expresadas sobre negociaciones comerciales hasta fines de la década. Cabe resaltar que todos estos ejercicios se realizan predominantemente en base a información secundaria, ocasionalmente complementada con algunos elementos surgidos de las entrevistas y la revisión documental y de prensa propia del estudio. Del mismo modo, es preciso señalar que en este análisis no se procura explicar las preferencias adoptadas hasta 2009, aunque a lo largo de la caracterización sí se hace mención a explicaciones presentes en la literatura utilizada para tal efecto.

Posteriormente, en la cuarta sección, el capítulo describe las preferencias de CNI y FIESP en Brasil, y de UIA en Argentina, a lo largo de la última década, tomando como punto de partida sus posiciones ante el relanzamiento de la negociación Mercosur-UE en 2010. A diferencia de

las secciones anteriores, la descripción de sus posiciones durante este período es resultado predominantemente del trabajo de campo de esta investigación, utilizando las fuentes detalladas en el capítulo III. A su vez, esta caracterización no se realiza en diálogo con la evolución del contexto económico y político en el que se adoptaron, pues tal ejercicio será parte del análisis explicativo desarrollado en los capítulos subsiguientes. En otras palabras, en esta sección se aportan los elementos empíricos que justifican la caracterización propuesta de las preferencias de las entidades de cúpula industrial entre 2010 y 2020. Preferencias que luego, a partir del análisis de los incentivos distributivos del capítulo V, y del rastreo de procesos de los capítulos VI y VII, se procurará explicar. Finalmente, a modo de síntesis, el capítulo cierra retomando las categorías de caracterización de preferencias presentadas en el capítulo introductorio, y resume su aplicación a las posiciones de CNI/FIESP y UIA respecto a los socios desarrollados que fueron objeto de consideración de las entidades a lo largo de todo el período considerado en el capítulo.

2. La industria y las negociaciones preferenciales norte-sur en Brasil hasta 2009

2.1 Breves antecedentes históricos

La política comercial como instrumento de política industrial se remonta en Brasil a la década de 1930, cuando en el marco del Estado Novo de Getulio Vargas comenzaron los esfuerzos de industrialización del país, mediante la implementación del modelo ISI. Durante el llamado primer ciclo desarrollista de 1930-1964, los industriales lograron a través de CNI y FIESP una influencia notoria en los procesos de toma de decisiones de gobierno, canalizado a través de su participación en consejos encargados de formular las orientaciones económicas del país. A su vez, producto del financiamiento obtenido por las contribuciones obligatorias de los asociados, establecidas por ley, ambas organizaciones desarrollaron potentes burocracias, compuestas por cientos de profesionales dedicados al desarrollo de insumos para el avance de los intereses de la industria (Bielschowsky 1988; Schneider 2004; Sikkink 2009).

De hecho, en su caracterización de las principales corrientes ideológicas durante el ciclo desarrollista mencionado, Bielschowsky (1988) identifica al “desarrollismo del sector privado” como una de las tres grandes corrientes desarrollistas de la época, y a CNI y FIESP como sus principales impulsores. En este sentido, destaca la figura de Roberto Simonsen, un industrial paulista que actuó como lo que hoy la literatura denominaría un *emprendedor de políticas*, creando un Consejo y un Departamento Económico en CNI, y promoviendo desde allí fundamentos teóricos para defender la protección y promoción industrial, mediante el recurso

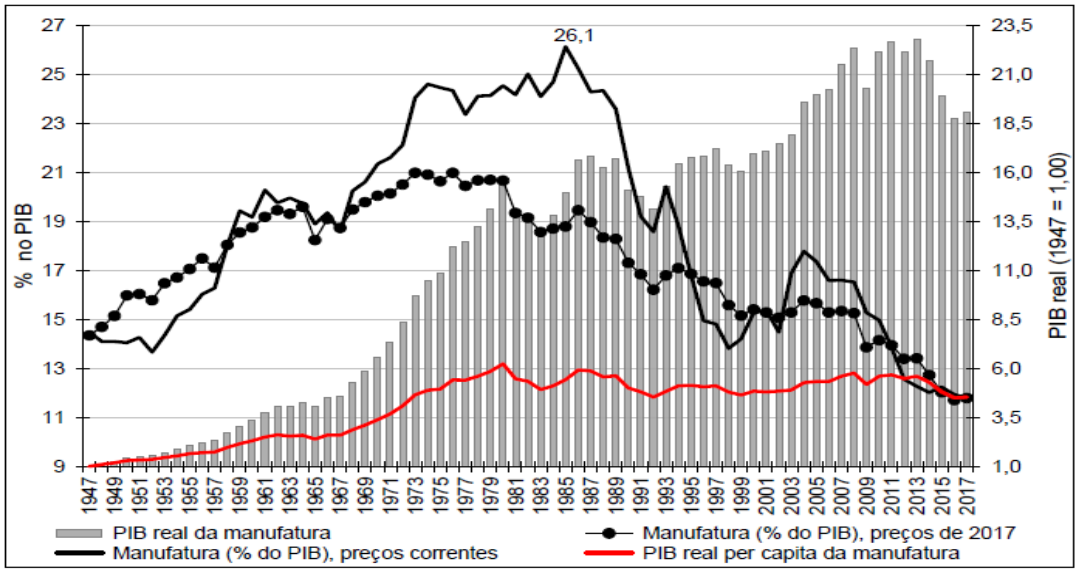
a argumentos como la industria naciente y las diferencias de productividad entre la agricultura y la industria (ídem). Estas ideas se incrustaron en las entidades de los industriales y favorecieron la posterior recepción de las ideas estructuralistas de la CEPAL en ellas, pues calzaban con los postulados que venían orientando su accionar desde hacía más de una década (Sikkink 2009). Así, y a pesar de algunas diferencias con respecto al rol asignado al capital extranjero, CNI y FIESP fueron pilares de apoyo social al desarrollismo de industrialización vertical propuesto por el presidente Juscelino Kubitschek a mediados de la década de 1950, respaldando políticas claves como su Plan de Metas y la Ley Arancelaria de 1957 (Sikkink 2009).

A grandes rasgos, en este primer ciclo desarrollista se sentaron las bases de la industria brasileña. Este proceso se caracterizó por una fuerte planificación estatal, el desarrollo de múltiples sectores industriales, la creación de instituciones clave como el *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico* (BNDE, desde 1982 BNDES), y la existencia de un trípode compuesto por el Estado, el capital privado nacional y el capital extranjero en la producción industrial (Evans 1995; Zanatta 2012; Crespo y Ghibaudi 2013). El fuerte crecimiento económico general, el crecimiento de la industria, que superó sistemáticamente al de la economía en su conjunto –como se observa en el gráfico 4.1, tomado de Armando Morceiro (2017)–, y las visiones compartidas respecto al modelo ISI y el paradigma desarrollista, hicieron de la alianza entre Estado e industriales un pilar central de este modelo. Esta articulación sufrió un impasse a inicios de los sesenta, tras el arribo de João Goulart a la presidencia, que siguió a la renuncia de Jânio Quadros. Los empresarios en general y, entre ellos, los industriales, percibieron en el nuevo gobierno una amenaza a sus intereses, asociada al avance del Estado y, sobre todo, de los trabajadores. Por lo que financiaron actividades de oposición y, a su vez, apoyaron el golpe de Estado de 1964 (Schneider 2004; FGV s/f, a).

Durante el período autoritario que siguió (1964-1985), Schneider (2004) señala que la capacidad de acceso de CNI y FIESP a las esferas de toma de decisiones se redujo. Aunque la literatura coincide en que, *grosso modo*, el modelo ISI de protección y promoción de la industria, en el marco de un paradigma desarrollista general, se mantuvo (Veiga 2002; Carvalho 2003; Abreu 2004; Schneider 2004; Arashiro 2011; Zanatta 2012; Crespo y Ghibaudi 2013). En este contexto, entre fines de los sesenta y durante los setenta, la industria continuó creciendo a un ritmo acelerado, alcanzando hacia fines de los setenta e inicios de los ochenta su mayor participación en el PIB nacional –a precios constantes- y el mayor PIB per cápita real manufacturero, como muestra el gráfico 4.1. Siguiendo a Veiga (2002), durante este período

de “industrialización proteccionista”, la política industrial consistió primordialmente en la gestión de la protección comercial de las industrias locales ante la competencia de bienes importados, así como del uso de incentivos a la inversión. De este modo, además de los incentivos otorgados al capital doméstico, Brasil atrajo importantes flujos de recepción de IED horizontal, pues diversas EM del rubro industrial instalaron emprendimientos productivos para servir a un mercado protegido y de creciente capacidad de consumo. A partir de los setenta, retomando a Veiga (2002), a la protección y los incentivos a la inversión se agregaron políticas de promoción activa de las exportaciones, mediante la implementación de incentivos crediticios y tributarios.

Gráfico 4.1 Evolución de la industria de transformación en Brasil (1947-2017)



Nota: PIB a preços básicos.[17] Séries do PIB a preços correntes de 1947-1994 foram ajustadas para refletir a metodologia atual do Sistema de Contas Nacionais Referência 2010 que o IBGE segue, conforme seção 2.2.3.1. Foram utilizadas as variações reais por setor para a série a preços constantes e para a evolução do PIB real.
Fonte: IBGE (1994, 1996, 2004, 2006, 2016b, 2018). Cálculos e elaboração do autor.

Fuente: Morceiro (2017: 35).

Una característica de todas estas políticas, coincide la literatura, es que tanto su diseño como su gestión fueron de tipo sectorial, es decir que eran decididas por una fuerte tecnoburocracia gubernamental en dialogo bilateral con cada uno de los sectores industriales directamente involucrados, en ocasiones mediante esquemas opacos (Veiga 2002; Abreu 2004; Schneider 2004). Esto también aplicó para las negociaciones en el marco de ALADI, que Brasil progresivamente desarrolló durante la década de 1980 (Veiga 2002). Mientras que a nivel multilateral, por la propia lógica del modelo desarrollista, fundado en una fuerte actuación del Estado y una economía protegida, direccionada a atender la demanda del mercado interno, los actores económicos no participaron activamente de las negociaciones (Carvalho 2003).

Entre fines de los setenta y principios de los ochenta, distintos factores internacionales y domésticos se combinaron para poner en cuestión al modelo económico vigente. El segundo shock petrolero de 1979, la crisis de la deuda de 1982, la acumulación de desequilibrios macroeconómicos internos, la creciente inflación, y la volatilidad de la economía en general, llevaron a un cuestionamiento interno del paradigma desarrollista, así como a una creciente presión internacional por el desarme de los esquemas de protección y promoción industrial en vigor (Veiga 2002; Zanatta 2012). Como se observa en el gráfico 4.1, la trayectoria de distintos indicadores del desempeño industrial comenzó a mostrar una evolución más errática. En este marco se registraron algunos esfuerzos por relanzar esquemas de promoción en lógica sectorial, pero ya sin la efectividad del pasado (ídem).

Frente a la mencionada predominancia de la representación sectorial de la industria, Schneider (2004) indaga los motivos por los cuales las organizaciones horizontales como CNI y FIESP, que contaban con cuantiosos recursos provenientes de la afiliación compulsoria, así como con *staff* de alrededor de 500 empleados directos cada una, no ejercieron un rol de representación mayor. Como respuestas, encuentra a la sobrerrepresentación de federaciones pequeñas de estados rurales en CNI, y de sindicatos sectoriales pequeños en FIESP, en la toma de decisiones. Y, junto a esto, la presencia de un contexto institucional y político benévolo, que no demandaba a la industria gestionar acciones colectivas a gran escala. Sin embargo, los desafíos económicos por la crisis del modelo ISI, sumados al largo proceso de democratización política del país en los ochenta, modificaron este panorama. Como síntoma del nuevo contexto, CNI participó activamente en la representación de los intereses de la industria en el proceso de conformación y de actuación de la Asamblea Nacional Constituyente, entre 1986 y 1988 (FGV s/f, a).

2.2 Cambios y continuidades en la década de 1990

La reorientación de la política económica, incluida la política industrial y comercial, se consolidaría algo más tarde, con la elección de Fernando Collor de Melo en 1989. En un contexto de agudización de los problemas macroeconómicos, su gobierno impulsó la aplicación de un amplio conjunto de reformas de orientación liberal, como alternativa al desacreditado paradigma desarrollista, en el marco del apogeo de las ideas del Consenso de Washington (CW). En este contexto, en el cual el Estado dejó de verse como una solución y pasó a ser visto como un problema (Evans 1992), y en el cual caducaron los pactos políticos desarrollistas que se sucedieron desde 1930 (Bresser-Pereira 2014), el gobierno Collor impulsó un conjunto de

políticas de liberalización y desregulación de la economía, el desmonte de los esquemas de política industrial de las décadas precedentes, la privatización de empresas públicas, incluidas empresas del rubro industrial, y la apertura comercial (Diniz 2000; Abreu 2004; Veiga 2002, 2007). Este proceso fue conducido mediante un esquema de centralización del poder decisorio en una cúpula tecnocrática a nivel del Ejecutivo, que supuso el cierre de instancias de mediación corporativista típicas del periodo desarrollista (Diniz 2000; Andrade 2019).

Las primeras medidas de liberalización comercial ya habían sido tomadas entre 1988 y 1989, cuando el arancel nominal promedio se redujo de 57% a 32%, a partir básicamente de la remoción de redundancias arancelarias. La segunda ronda de reducciones, entre 1991 y 1993, tuvo por el contrario mayor impacto efectivo. El arancel promedio pasó a ubicarse en 13, 5% y, paralelamente, se eliminaron múltiples barreras no arancelarias (BNAs), como prohibiciones, licencias y limitaciones en el acceso a divisas (Abreu 2004). Estas decisiones, así como el ingreso de Brasil al Mercosur en 1991, no fueron parte de un proceso de acuerdos con el sector privado, sino el resultado de decisiones unilaterales del gobierno (Veiga 2007). El *impeachment* a Collor de Melo en 1992, que supuso su reemplazo por Itamar Franco, no implicó una ruptura con esta tendencia en materia arancelaria; de hecho, en el marco del Plan Real impulsado por el ministro de Hacienda Fernando Henrique Cardoso (FHC), se realizaron recortes adicionales que llevaron el arancel promedio al 11,2% (Abreu 2004). No obstante, el gobierno Franco atenuó el impacto de estas medidas sobre la industria mediante el uso de salvaguardias (dos Santos 2017), al tiempo que reestableció canales de interlocución con la industria para la negociación del AEC en Mercosur (Veiga 2007a), cuya estructura terminó reflejando las sensibilidades brasileñas (Olarreaga et al. 1999; Costa 2010). Así, Veiga (2006) concluye que el mayor impacto de este giro en la política comercial no residió tanto en la intensidad de la exposición a la competencia generada por la liberalización, sino en el cambio de paradigma que esto representó para los agentes económicos.

En líneas generales, y a pesar de su marginación transitoria de la toma de decisiones, las entidades de la industria apoyaron este cambio general de orientación económica. Pues desde finales de la década de 1980, frente a la crisis económica, el empresariado nacional había adoptado a las ideas del CW como respuesta, bajo el concepto de *modernización*, en contraposición al percibido agotamiento del modelo ISI y la deslegitimación del paradigma desarrollista. De este modo, el foco de las demandas tanto de CNI como de FIESP viró hacia reclamos asociados a una agenda caracterizada por la literatura como neoliberal, con foco en la competitividad, los costos, la desregulación, la privatización de empresas estatales y la

retracción general de la participación del Estado en la economía (Kingstone 2001; Schneider 2004; Diniz y Boschi 2007; Cruz e Silva 2011).

En este marco, Kingstone (2001) sostiene incluso que los industriales apoyaron, desde fines de los 1980 y durante el primer lustro de los 1990, la liberalización comercial, a pesar de que en términos distributivos "reales" (en palabras del autor), por su orientación predominante hacia el mercado interno, estos eran los perdedores del cambio en la dirección de esta política. Como evidencias de dicho apoyo, Kingstone menciona el respaldo a candidatos presidenciales neoliberales y defensores de la apertura comercial, la velocidad de la implementación de las medidas de apertura, y una encuesta a empresarios industriales de 1995, conducida por CNI, en la que predominaron visiones favorables a la liberalización, controlando incluso por las características del sector al que pertenecían. Y en un argumento exploratorio, que dialoga con el desarrollado en esta tesis, el autor identifica a la presencia de una crisis económica, al agrupamiento del libre comercio junto con otras políticas deseadas en un "paquete" de políticas, y a la disponibilidad de distintas opciones de ajuste, como posibles causas de su inesperado apoyo a la liberalización, dada su posición de mercado.

Cierto es que como este y otros trabajos reconocen, la trayectoria de este apoyo no fue lineal ni sin fisuras. Por el contrario, encontró momentos de retiro temporario del soporte y de fragmentación entre la comunidad industrial, así como intentos individuales de utilizar canales privados de influencia para retrasar los cronogramas de reducción arancelaria previstos (Kingstone 2001; Diniz y Boschi 2007). De modo similar, otros estudios encuentran que, ante la intensificación de la apertura y la mayor competencia externa, en particular durante el gobierno Collor, emergieron reclamos desde de la industria de dotar de flexibilidad y gradualismo al proceso (Mathias 2011).

En este período se registra el surgimiento de otras entidades horizontales, como el IEDI, creadas por industriales insatisfechos con el trabajo de CNI y FIESP, que incorporaron lógicas de *think tanks*. A su vez, algunos empresarios industriales se incorporaron y financiaron el desarrollo de los llamados *Institutos Liberais* (IL). El IEDI, compuesto a título individual por capitalistas nacionales de grandes empresas industriales, pertenecientes a variados sectores, mostró una menor preocupación que CNI y FIESP por distanciarse del proteccionismo y del paradigma desarrollista del pasado, manteniendo así demandas de política industrial y un mayor escepticismo ante la agenda de apertura comercial (Kingstone 1998; Delgado 2003; Schneider 2004). Como contraste, los IL procuraron difundir el ideario neoliberal, asociado a

las virtudes de los mercados y los efectos negativos de la intervención estatal en la economía, incluyendo a la protección comercial (Gros 2003). Combinadas, estas dinámicas cruzadas reflejan los debates ideacionales existentes al interior de la comunidad industrial, propulsada por la necesidad de ajustarse a un nuevo contexto.

A nivel político, el éxito del Plan Real en estabilizar la economía y contener la inflación propició la llegada de FHC a la presidencia en 1995. Como respuesta al "dilema institucional del presidencialismo de coalición" (Abranches 1988), y buscando evitar la experiencia de Collor, FHC puso en práctica la regla no escrita de construir coaliciones de apoyo más amplias, en el marco de un Congreso fragmentado, que las alianzas necesarias para ser electo, con el objetivo de asegurar la estabilidad del gobierno y facilitar la gobernabilidad. Recurriendo, para ello, al intercambio de recursos por apoyo político, lo que se volvería una característica permanente de las relaciones Ejecutivo-Legislativo en Brasil (Araujo 2022). A su vez, desde entonces, se configuró una competencia electoral por encabezar el Poder Ejecutivo entre dos partidos, el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) de FHC y el Partido de los Trabajadores (PT), representantes de las ramificaciones hacia derecha e izquierda del modelo "social-liberal" plasmado en la constitución de 1988 (ídem).

En términos económicos, el gobierno FHC mantuvo el esquema macroeconómico vigente, orientado a la estabilidad de los precios vía altas tasas de interés y, hasta la devaluación del real en 1999, la utilización del tipo de cambio como ancla (Cassini y García 2018). Mientras que a nivel micro, también continuó con la política orientada hacia el mercado, profundizando por ejemplo el esquema de privatizaciones de empresas estatales. En cambio, en materia de política comercial, más allá de innovaciones institucionales como la creación de la CAMEX, los gobiernos de FHC no profundizaron la política de apertura iniciada a fines de los 1980. Por el contrario, de acuerdo a los datos presentados por Abreu (2004), el arancel promedio creció incluso levemente hacia 1998, así como el uso de medidas antidumping. Como resultado general, tras la apertura, varios de los sectores promovidos durante el período ISI, como bienes de capital, vehículos y autopartes, electro-electrónico, químico, plástico y caucho, siderúrgico, calzado, textil y vestimenta, continuaron manteniendo niveles relativamente elevados de protección, al tiempo que varios de ellos fueron objeto de la introducción de regímenes sectoriales de promoción que se apartaron del esquema liberal general (Kingstone 1999; Abreu 2004; Markwald 2005; Mera 2007; Veiga 2007; Oliveira 2014; Pinheiro y Serafim 2016).

En este marco de continuidad en la orientación general de la política económica, combinada con excepciones como las citadas, el desempeño industrial continuó atravesando un período de ajustes y dificultades, como se observa en el gráfico 4.1. Siguiendo a Laplane y Laplane (2017), las empresas industriales se adaptaron especializando sus líneas de productos, concentrándose en aquellos con mayor capacidad de resistir la competencia externa; substituyeron paulatinamente insumos locales por importados, redujeron gastos en I+D y modernizaron sus métodos de gestión, así como sus productos y procesos, mediante la incorporación de tecnologías adquiridas en el exterior; y redujeron el número de empleados. Además, varias atravesaron procesos de fusiones y adquisiciones, especialmente luego de que la IED en la industria pasara a concentrarse en compras de firmas existentes. Estos procesos generaron un aumento de la productividad industrial, pero una retracción de las inversiones para expandir la capacidad productiva y el empleo industrial, así como la salida del mercado de grupos industriales en prácticamente todos los sectores de la industria. Y, junto a esto, la retirada de liderazgos industriales asociados al antiguo modelo (Diniz 2000; Kingstone 2001; Laplane y Laplane 2017; Cassini y García 2018). En materia comercial, hacia 1995, el saldo en el comercio de manufacturas se volvió negativo, pues el superávit con las Américas no compensaba el déficit con Europa y Asia. Como resultado general, hacia inicios de los 2000, la participación de la industria de transformación en el PIB se había reducido a menos de 14% (Laplane y Laplane 2017).

A lo largo de la década, destaca que las demandas de las entidades tradicionales de representación industrial, como CNI y FIESP, continuaron centradas en cuestiones de competitividad y reducción de costos, en línea con las ideas adoptadas a fines de los 1980. La síntesis de esta agenda la representa el término *Costo Brasil*, impulsado por CNI a nivel institucional desde 1995, y replicado y amplificado tanto por otras entidades horizontales como por asociaciones sectoriales de la industria.[43] Siguiendo a Oliveira (2000), para CNI el Costo Brasil es un conjunto de ineficiencias y distorsiones que perjudican la competitividad de la industria, asociadas a las relaciones entre el Estado y el sector privado, que se expresan en una legislación inadecuada y en graves deficiencias en la provisión de bienes públicos. Bajo esta idea, los industriales han reclamado una reforma tributaria que simplifique y reduzca los impuestos, una reforma laboral que reduzca la rigidez en el mercado de trabajo, la remoción de la regulación excesiva que reduzca los costos de transacción, la reducción de los costos

[43] De acuerdo a Oliveira (2000), si bien no hay consenso sobre el origen del término, la publicación institucional *Cartilha Custo Brasil* de CNI en 1995 lo introdujo en el vocabulario político nacional.

logísticos y energéticos, mejoras en la provisión de servicios de públicos como la educación, y un mayor acceso al financiamiento, entre otras variadas cuestiones. Recién a fines de la década, ante la creciente insatisfacción con los resultados económicos del gobierno FHC, se identifica en FIESP, aunque no tanto en CNI, la retomada de debates y demandas respecto a la necesidad de una política industrial más activa (Delgado 2003).

2.3 La industria frente a las negociaciones del ALCA y con UE durante los gobiernos FHC

Como fue mencionado, en las negociaciones de ALADI la industria había participado en base a una lógica sectorial. Mientras que en la Ronda Uruguay del GATT, si bien la negociación de compromisos arancelarios y la potencial reducción del *policy space* llamaron la atención de algunos industriales, la movilización de las entidades de cúpula fue muy incipiente, sin una mayor coordinación de esfuerzos ni construcción de estrategias (Carvalho 2003).[44] En este sentido, la literatura coincide en que las negociaciones del ALCA, lanzadas en diciembre de 1994, supusieron un parteaguas en la lógica de construcción de posiciones y de participación del empresariado en las negociaciones comerciales internacionales. Esto se debe a la preeminencia adquirida por organizaciones de tipo horizontal, que rompieron con la lógica sectorial del pasado, así como por el establecimiento de mecanismos de interacción más estructurados con el sector público (Veiga 2002; 2006; 2007; Oliveira 2003a; 2003b; Bonomo 2006; Oliveira y Milani 2012; Oliveira 2013; Silva 2014). Concretamente, al impulso del espacio abierto por el Foro Empresarial de las Américas, y de cara a participar en la Secretaría Nacional del ALCA (SENALCA), creada por Itamaraty para coordinar posiciones con otras agencias gubernamentales e interactuar con la sociedad civil, en 1996 los empresarios brasileños crearon la Coalición Empresarial Brasileña. Esta organización horizontal, de participación voluntaria, conformada simultáneamente por la industria, la agricultura y los servicios, fue concebida con el único objetivo de incidir en las negociaciones comerciales internacionales de Brasil, lo que supuso una innovación para el proceso de toma de decisiones de política comercial del país (Oliveira 2003b; Oliveira y Milani 2012).

Desde su creación, la actuación de la CEB estuvo dominada por la industria, principalmente por CNI, en estrecha colaboración con las asociaciones industriales sectoriales. Ya en el ámbito del Mercosur, CNI había ejercido algunos roles, más limitados, de articulación empresarial, que propiciaron que emprendiera un esfuerzo de modernización institucional, expandiendo y

[44] Esta preocupación también tenía lugar entre los negociadores, sobre todo tras la designación de Celso Amorim, diplomático identificado con ideas desarrollistas, como canciller del gobierno Franco (dos Santos 2017).

perfeccionando los cuadros técnicos de su Unidad Internacional. Esto generó una acumulación de conocimiento en materia de negociaciones comerciales, que contribuyó a legitimar su liderazgo en la CEB. En este marco, CNI asumió la coordinación de la CEB, se hizo cargo de todos los gastos de estructura y personal, y su Unidad Internacional actuó como secretaría ejecutiva de la nueva entidad, produciendo desde allí documentos técnicos sobre las negociaciones (Oliveira 2003b; Silva 2014). Como resultado, la industria logró conducir el proceso de construcción de posiciones al interior del sector privado brasileño. Al tiempo que CNI se consolidó como la entidad referente en la materia, frente a candidatos alternativos a este rol como FIESP, que participó de modo más marginal (Oliveira 2003b; Bonomo 2006).

Siguiendo a estudios como Oliveira (2003b) y Bonomo (2006), la rápida movilización de la industria, mediante la CEB, tuvo que ver con los riesgos percibidos ante un eventual rápido avance del ALCA, Específicamente, Bonomo (2006: 77) sostiene:

> "Desse modo, é possível afirmar que a constituição da CEB acabou tornando-se o objetivo maior do setor industrial para garantir uma representação unificada do empresariado que impedisse aos setores mais interessados na rápida conclusão das negociações um instrumento próprio de articulação e contato com o governo brasileiro. Como resultado, a CEB passou a ter uma postura crescentemente reativa, fruto da preponderância dos interesses defensivos do setor industrial no interior da entidade".

Dentro de la CEB, la literatura identifica la presencia de dos grandes bloques, que denomina "proteccionista" y "competitivo". El primero de ellos, compuesto por los sectores industriales con mayor nivel de protección mencionados en el apartado precedente, es caracterizado como el más activo y hegemónico, lo que daría cuenta de la posición predominantemente defensiva adoptada por la CEB frente a los ACP norte-sur. En el segundo bloque, minoritario, ubican a los sectores agrícola y agroindustrial, cuya creciente participación en la temática también es destacada como una novedad. En cambio, en cuanto al sector de servicios, la caracterización que prevalece es la de ausencia de participación activa, sin mayor incidencia en la construcción de posiciones (Santana 2001, Oliveira 2003a; 2003b; Bonomo, 2006; Veiga 2006; 2007; Oliveira y Milani 2012; Oliveira 2014; Silva 2014).

Sobre el ALCA, Bonomo (2006) destaca que el proyecto representaba las mayores oportunidades en términos de acceso a mercados; de hecho, como se verá en el capítulo siguiente, el 50% de las exportaciones de Brasil a EEUU en el promedio 2003-2005 fueron MOI, u 80% si se suman las manufacturas basadas en recursos naturales (MRN). Esas oportunidades eran resaltadas por algunos técnicos de CNI, como Sandra Rios, según recoge Mathias (2011). Pero al mismo tiempo, como contracara, el ALCA también suponía los

mayores riesgos en términos de incremento de la competencia externa (Bonomo 2006). Como resultado, si bien algunos sectores como textil y calzados, por las potenciales ganancias de acceso a mercados, y el siderúrgico, por el potencial disciplinamiento de las BNA de EEUU, adoptaron una posición más ofensiva, la mayoría de los sectores del llamado "bloque proteccionista", enfocados en el potencial impacto de un ACP sobre las importaciones, se inclinó por la cautela. A esto, se agregaban las preocupaciones por la posible incorporación de compromisos no arancelarios más exigentes que en la Ronda Uruguay del GATT, vistos por algunos en la industria como el techo de lo aceptable para un país en desarrollo como Brasil, que reforzaron esta posición (Oliveira 2003a, Bonomo 2006; Veiga 2007; Mathias 2011; Oliveira y Milani 2012). Por ende, en la Cumbre Ministerial de Belo Horizonte en 1997, que contó con una participación sin precedentes del empresariado brasileño, la posición adoptada por la CEB fue más bien defensiva, orientada a dilatar el proceso negociador –y así, en los hechos, evitar un acuerdo–. En este marco, CNI instó específicamente a sus pares industriales latinoamericanos a analizar con cautela las implicaciones de este proyecto (Grandi y Bizzozero 1997b; Santana 2001; Oliveira 2003a; Bonomo 2006; Mathias 2011; Oliveira y Miliani 2012).

De acuerdo a Oliveira (2003b), en la medida que los resultados de la cumbre de 1997 alejaron la hipótesis de un acuerdo en el corto plazo, el activismo industrial en la CEB se redujo. En cambio, el sector agrícola, que en 1997 había adoptado una postura ofensiva aunque sin demasiada incidencia, se mostró más proactivo a partir de la Ministerial de 1999. No obstante, en la medida que sus demandas en acceso a mercados y subsidios se encontraron con la férrea oposición de EEUU, los representantes del *agribusiness* en la CEB terminaron coincidiendo con los sectores más proteccionistas de la industria (Silva 2014). Así, los planteos públicos de la CEB convergieron en posicionamientos generales, que combinaban demandas ofensivas en materia agrícola con reclamos sobre la contemplación de las asimetrías en las negociaciones sobre bienes industriales, así como sobre los desafíos asociados a incorporar mayores compromisos *trade-related* a las exigencias ya asumidas en la Ronda Uruguay del GATT (Bonomo 2006; Oliveira y Milani 2012; Silva 2014).

Es preciso notar que la posición del gobierno FHC frente a la propuesta del ALCA también fue de cautela, con una preferencia por el *statu quo*, es decir por la no negociación (Santana 2001). De hecho, Brasil se sumó con reticencia a las tratativas, y desde entonces procuró dilatar el proceso, planteando múltiples demandas ofensivas e, incluso en mayor medida, defensivas. En el primer plano, al gobierno brasileño le interesaba la mejora del acceso a mercados en bienes agrícolas, la reducción de los subsidios a la agricultura, y el disciplinamiento de las BNA,

especialmente en materia de derechos antidumping y medidas compensatorias, que afectaban las exportaciones tanto agrícolas como industriales brasileñas. En el segundo, preocupaba el potencial desmonte del parque industrial brasileño como consecuencia de la eliminación de los aranceles, así como la reducción del *policy space* en temas como servicios, inversiones, compras gubernamentales y propiedad intelectual, que podían afectar tanto la política industrial como de salud pública. A esto, además, se agregaban preocupaciones geopolíticas, asociadas al incremento de la influencia de EEUU en América del Sur (Bonomo 2006; Arashiro 2011; Oliveira y Milani 2012).

Las coincidencias entre las posiciones del sector privado, expresadas mediante la CEB, y el gobierno, fueron de acuerdo a Bonomo (2006) fundamentales para legitimar la posición negociadora brasileña en instancias claves, como la Ministerial de 1997; tan es así, que de acuerdo al autor, en el límite puede observarse una instrumentalización de la CEB por parte del gobierno para legitimar su acción diplomática. Aunque al mismo tiempo, según Santana (2001), el apoyo de la CEB a la visión gradualista de Itamaraty le permitía a la industria generar espacio para avanzar su agenda doméstica, asociada a la reducción del Costo Brasil. Lo cierto es que el resultado fue una convergencia entre CEB y gobierno en una posición reticente al ALCA, que Brasil logró trasladar al Mercosur. Así, a inicios de los 2000, el bloque reafirmó su postura de no acelerar los cronogramas de negociación acordados (Caetano 2021). En esta línea, en el 2000, FHC incluso instó al Mercosur a reorientar su foco hacia la agenda interna, alegando un agotamiento del frente externo (Bizzozero 2013).

Si en el ALCA las preocupaciones defensivas predominaron por sobre las ofensivas en la industria, en el caso de las negociaciones Mercosur-UE este predominio fue incluso mayor. Pues a los desafíos que un eventual acuerdo suponía en términos de incrementos de las importaciones en bienes industriales, se sumaba el hecho que las exportaciones hacia el bloque europeo estaban más concentradas en bienes agrícolas. Así, la posición de CNI, de FIESP, y de la mayoría de las asociaciones sectoriales de la industria, fue de reticencia, orientada a subrayar las asimetrías económicas entre ambos bloques y la necesidad de contemplar mecanismos de trato especial y diferenciado (TEyD), que reconocieran estas asimetrías, en las negociaciones (Mathias 2011; Oliveira y Milani 2012).

La negociación comercial Mercosur-UE comenzó efectivamente en 1999, como respuesta competitiva al ALCA. En 2001, buscando replicar el modelo de dialogo público-privado del ALCA, fue creada en Itamaraty la SENEUROPA, que contó con la participación de la CEB

(Oliveira y Milani 2012). Durante el gobierno FHC, los avances fueron escasos. En 2001 se realizó un primer intercambio de ofertas, que contemplaba las sensibilidades de la industria brasileña. Pues la oferta del Mercosur excluía más del 60% de las líneas arancelarias, en su mayoría correspondientes a bienes industriales, y a su vez proponía la introducción de una cláusula de industria naciente, como parte del tratamiento de las asimetrías entre ambos bloques (Bonomo 2006). Como contracara, la oferta europea no incluía a los bienes agrícolas, tanto *commodities* como procesados, de interés para el Mercosur. Además, si bien su cobertura en MOI alcanzaba el 90%, el grueso de las líneas incluidas en las canastas de desgravación inmediatas ya contaba con arancel cero, mientras que los productos más competitivos del Mercosur eran ubicados a 10 años. Como consecuencia, durante el 2002, el único acuerdo posible fue el establecimiento de un nuevo cronograma de trabajo, que continuaría durante 2003, ya bajo la presidencia de Lula (Bonomo 2006; Mathias 2011).

2.4 La industria y los gobiernos Lula

La victoria del candidato del PT en las elecciones de 2002 supuso un cambio de magnitud en la política brasileña, pues significó el arribo a la presidencia del primer dirigente de izquierda desde Goulart, impulsado además por un partido surgido del movimiento sindical de trabajadores no corporativo. Desde 1989, las postulaciones de Lula venían causando incertidumbre en el mundo financiero y en los empresarios, incluyendo a la mayoría de los industriales, que lo veían como una amenaza (Diniz 2010; Campello 2015).

No obstante, hacia 2002, distintos factores moderaron este temor. En primer lugar, durante el segundo mandato FHC, se conformó un grupo crítico a su gestión en FIESP, IEDI y algunos sindicatos patronales, en contraste con la posición de CNI. Por lo que en las elecciones, si bien la mayoría de los empresarios apoyaron al candidato del PSDB de FHC, un grupo circuló un manifiesto a favor de las propuestas de Lula. En segundo lugar, tanto Lula como el PT atravesaron un proceso de moderación, que desembocó en 2002 en una propuesta macroeconómica continuista, plasmada en 2003 en el mantenimiento del llamado *tripé macroeconômico* de metas fiscales, metas de inflación y tipo de cambio flotante, vigente desde 1999, que aplacó a los mercados financieros. En tercer lugar, el propio Lula entabló una serie de alianzas, como la que llevó a José Alencar, empresario textil del Partido Liberal, a integrar su fórmula, con las que buscó ampliar sus bases de apoyo político y social hacia el universo empresarial, de cara a complementar el perfil asociado a los trabajadores y movimientos sociales del PT (Diniz 2005; Campello 2015; Actis 2017; Andrade 2019). Así, durante sus

gobiernos, Lula siguió los imperativos del presidencialismo de coalición, procurando el armado de amplias y heterogéneas coaliciones políticas en el Congreso, bajo la misma lógica que su antecesor (Araujo 2022). Y, en paralelo a su agenda de políticas sociales, orientada a sus bases electorales y programáticas, buscó aproximarse al empresariado (Bresser-Pereira 2014).

En 2004 también ocurrieron cambios en FIESP. Pues el candidato apoyado por el presidente saliente, Horacio Piva Lafer, cercano a FHC, perdió una disputada elección con el opositor Paulo Skaf, quién canalizó el malestar de empresarios pequeños y medianos con su gestión, presentándose como un mejor interlocutor ante el nuevo gobierno (Diniz 2005; Perrin 2019). Así, a pesar de que como señala Delgado (2003), Lula no pudiese ser identificado como el candidato preferido del empresariado, y de que la propia CNI continuara poniendo el foco en la estabilidad macro, el control de la inflación y la agenda de competitividad (ídem), el cambio político introdujo en el debate académico, e incluso entre algunos empresarios industriales, la idea de una alianza neodesarrollista entre el gobierno y la industria (Staub en Freire y Nicol 2007; Bresser-Pereira y Diniz 2009; Boito Jr y Berringer 2013).

En esta línea, en materia de política comercial, autores como Veiga (2007), Arashiro (2011) y Oliveira (2014) señalan un retorno de lo que denominan tradición *nacional-desenvolvimentista*, donde la política externa cumpliría la función clave de aislar el diseño y la implementación de las políticas industriales de las restricciones y amenazas representadas por los compromisos externos y los intereses de los países desarrollados. Mientras que en términos más generales, la política exterior de Lula se caracterizó por un gran activismo. Que, mediante el privilegio de las relaciones sur-sur, y la participación en distintos foros internacionales como representante del mundo en desarrollo, procuró posicionar al país como un jugador emergente y líder del llamado Sur Global, pasando a integrar en este marco alianzas geopolíticas como el grupo BRICS (Bernal-Meza y Bizzozero 2014).

Dicho esto, cabe subrayar que en el plano de la política económica, especialmente durante su primer mandato (2003-2007), lo que primó fue la continuidad; tan es así, que la política de tasas de interés elevadas para contener la inflación, por su impacto en los costos de financiamiento y en la ralentización del crecimiento, fue objeto frecuente de críticas de los industriales, incluyendo entre los críticos al propio vicepresidente Alencar. En la misma línea, también pasó a ser objetada la creciente valorización del real, por su impacto en el comercio exterior (Diniz 2005). Como contracara, a partir de 2004, con la introducción de la Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior, y su sustitución en 2008 por la Política de

Desarrollo Productivo (PDP), se registró un progresivo activismo de la política industrial. En la que, si bien primaron los instrumentos horizontales, también se incluyeron mecanismos de estímulo sectorial, financiados mediante un rol activo del BNDES (Laplane y Laplane 2017). Así, siguiendo a Ban (2013), lo que se configuró fue un régimen híbrido, caracterizado por la combinación de la ortodoxia macroeconómica y la utilización de instrumentos más intervencionistas, que el autor llama *neodesarrollismo liberal*.

Las críticas de las entidades de la industria a los efectos de la política macroeconómica se combinaron con la continuidad de la demanda de reducción del Costo Brasil, en particular en los aspectos tributario y laboral (Diniz 2005). Incluso, en 2007, FIESP encabezó una intensa movilización contra el gobierno para evitar la prórroga de la vigencia del impuesto al cheque (Perrin 2019). Pero más allá de estos choques, y sin pretender profundizar en el debate, no saldado de hecho en la literatura, respecto a si efectivamente ocurrió una alianza entre los gobiernos Lula y la burguesía industrial, lo cierto es que durante la primera década de los 2000, en el marco de un crecimiento promedio general de la economía del 3,7% anual,[45] la industria tuvo un desempeño positivo (al menos hasta 2009). Pues retomando los distintos indicadores contenidos en el gráfico 4.1, se observa un crecimiento del PIB industrial, un leve crecimiento del PIB industrial per cápita, y una desaceleración en la caída de la participación de la industria en el PIB, medido a precios constantes.

No obstante, detrás de estos datos, es posible identificar algunas transformaciones relevantes en materia de comercio, asociadas a variables domésticas, como la mencionada valorización cambiaria, así como a cambios externos, en particular el llamado *shock de China* –referente a la creciente participación de este país en el comercio internacional (Autor et al. 2016)–. Como señaló un técnico de cúpula industrial entrevistado, durante esta década de crecimiento el parque industrial se modernizó y, al mismo tiempo, las empresas industriales siguieron adaptándose al contexto macroeconómico, continuando con la incorporación de insumos importados (entrevista a un técnico de cúpula).[46] Este fenómeno también es constatado por Ferraz et al. (2018), quienes a partir del trabajo con matrices insumo-producto, identifican un crecimiento de bienes importados en el total de bienes intermedios consumidos por todos los sectores productivos, acentuado en el caso de las manufacturas de mayor contenido tecnológico, como equipamiento eléctrico y óptico. De acuerdo a los cálculos de los autores,

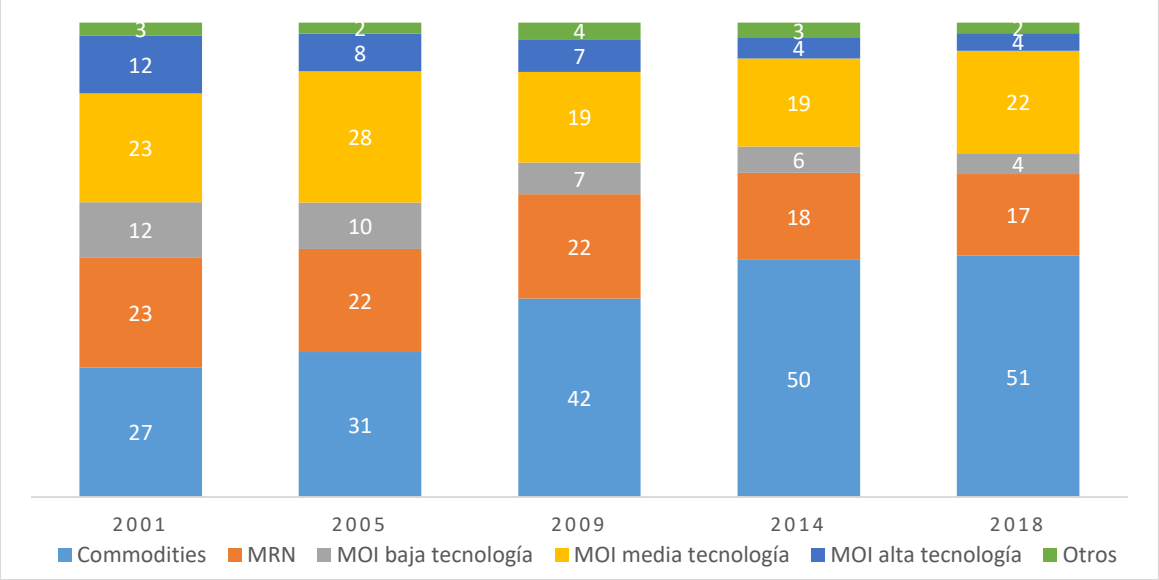
[45] Promedio entre 2001 y 2010, calculado en base a Indicadores del Banco Mundial, y descrito en el gráfico 6.1 del capítulo VI.

[46] Como se explicó en el capítulo III, la cita refiere al rol desde el cual el entrevistado aportó la pieza de evidencia citada o parafraseada. Esta modalidad de referenciación se mantiene a lo largo de la tesis.

la mayor parte de esta sustitución fue por proveedores chinos (Ferraz et al. 2018: 185). Dicho esto, su estudio también destaca, en perspectiva comparada, la escasa integración de la economía brasileña en general, y de su industria en particular, a las CGV.

En paralelo, la creciente demanda china de *commodities* llevó a un fuerte incremento de la participación de estos productos en las exportaciones brasileñas (Jenkins 2012), que como muestra el gráfico 4.2, ya en 2009 pasaron a representar un 42% del total, frente a 27% en 2001. La contracara fue el retroceso de la participación de las MOI, que en cada una de las tres categorías de intensidad tecnológica de Lall (2000) perdieron una participación en el mismo período de entre 4 y 5 puntos –las MRN, hasta 2009, mantuvieron un peso prácticamente incambiado–. Hasta 2007 o 2008, según se miren cantidades o valores, las exportaciones de manufacturas brasileñas continuaron creciendo, si bien a un ritmo inferior que los *commodities*, siendo luego afectadas por la crisis global.[47] A su vez, a partir de 2008, la industria de transformación comenzó a registrar sistemáticamente un saldo comercial negativo, situación que no se daba desde 2001 (Lopes 2021; ver gráfico A4.1 en el anexo).

Gráfico 4.2. Composición de las exportaciones de Brasil (2001-2018), en %



Fuente: elaboración propia en base a datos de UN Comtrade. El cálculo sigue la metodología de Lall (2000).

De acuerdo a trabajos como Gallagher y Porzecanski (2010) y Jenkins (2014), parte de esto se explica por la creciente competencia china en los principales mercados de destino de las manufacturas brasileñas. La tabla 4.1 reproduce las estimaciones de Jenkins (2014), que buscan captar la reducción de las exportaciones brasileñas como resultado de la pérdida de cuotas de

[47] Datos de Ipeadata. Véase el gráfico A4.2 en el anexo para la evolución entre 2001 y 2019.

mercado hacia China entre 1996 y 2010. Allí se observa una tendencia temprana en el mercado de EEUU, que luego se extiende hacia los principales mercados de la región, en menor medida al de UE (por la menor participación de MOI), y que se intensifica tras la crisis global de 2008. Según la autora, esta reducción ocurrió no solo en MOI de baja tecnología, sino también en las de mayor contenido tecnológico. Con datos más recientes, centrándose exclusivamente en las exportaciones hacia Argentina, Paikin y Dulcich (2017) reportan evidencia análoga. Así, la presión de las variables macro, el rápido crecimiento de los *commodities*, y una mayor competencia externa, dan cuenta de un progresivo empeoramiento relativo del desempeño exportador de la industria a lo largo de la década. Que, en el marco de la crisis global de 2008, también comenzó a verificarse en términos absolutos. Configurando, como consecuencia, una tendencia hacia el incremento del peso económico de la actividad agropecuaria y extractiva, y una tendencia paralela de disminución del peso económico de la industria.

Tabla 4.1. Reducción en las exportaciones de Brasil por pérdida de mercado hacia China, en %

	1996-2001	2001-2004	2004-2007	2007-2010
EEUU	-4,3	-4	-6,5	-8
UE	NA	-0,5	-3,8	-2
Argentina	-0,2	-0,4	-4,5	-2,1
México	-1,1	-0,8	-2,3	-4
Chile	-1	-1,2	-10,1	-11,9
Venezuela	-1	0	-2,4	-10,4
Colombia	-2,4	-1,9	-1	-9,2

Fuente: Jenkins (2014: 412).

Finalmente, entre las tendencias reseñadas, cabe incorporar el crecimiento en la emisión de IED por parte de EM brasileñas durante la década, lo que fue activamente promovido desde la política exterior de los gobiernos Lula (Actis 2016). Cierto es que en materia de internacionalización de sus empresas, Brasil ha sido un país rezagado en comparación con otras economías emergentes. Y que dentro de la emisión de IED, el sector predominante ha sido el de servicios, que concentraba hacia 2012 más del 55% del stock total (liderado por los servicios financieros), seguido por el de agricultura, pecuaria y extracción. No obstante, la industria también acompañó esta tendencia, e incluso incrementó su participación en el stock total entre 2007 y 2012, del 13% al 18%. Dicho esto, los datos de 2012 dan cuenta de una fuerte concentración sectorial de la IED industrial, con tres sectores, alimentos, metalurgia y minerales no metálicos, que explican el 90% de las inversiones, así como el crecimiento de la participación de la industria en el stock total (CNI 2013b). De todos modos, este contexto de crecimiento, combinado con la presencia de firmas puntuales en diversos sectores, dio lugar en

2008 a la creación del *Foro de Empresas Transnacionais* (FET) por parte de CNI. Según su portal, el FET cuenta desde entonces con alrededor de 40 firmas, de distintos sectores (no solo industriales), con inversiones productivas en el exterior, y su objetivo principal es involucrar a las transnacionales brasileñas en la construcción y defensa de políticas públicas de apoyo a las inversiones brasileñas en el exterior (CNI s/f, a).

2.5 Las posiciones de la industria frente a las negociaciones comerciales 2003-2009

De acuerdo a Oliveira (2003a), la posición brasileña frente al ALCA no sufrió una alteración sustantiva con el cambio de gobierno en 2003, sino apenas ajustes finos en la estrategia, inducidos por las circunstancias. Previamente, el PT había adoptado un discurso marcadamente critico al proyecto, que le había valido el acercamiento de diplomáticos contrarios a las negociaciones, como Samuel Pinheiro Guimaraes, así como de sindicatos patronales de sectores defensivos (Boito Jr y Berringer 2013; Singer 2020), que coincidían en este punto con sus sindicatos de trabajadores, en una lógica de modelo sectorial (Oliveira y Milani 2012). Paralelamente, el escepticismo de la agroindustria brasileña al ALCA, por la reticencia de EEUU a la apertura de su mercado, generó el acercamiento entre el equipo de Lula y Luiz Fernando Furlan, presidente de Sadia y entonces director del DEREX de FIESP, quien terminó asumiendo como ministro del MDIC del nuevo gobierno (Folha 2002).

En este marco de continuidad general, Bonomo (2006) destaca dos cambios. El primero, que la negociación se volvió todavía menos prioritaria en la agenda gubernamental brasileña; el segundo, que las sensibilidades del gobierno en materia de servicios, propiedad intelectual, inversiones y compras gubernamentales se incrementaron. Este aspecto, combinado con la posición estadounidense de discutir temas como los subsidios agrícolas en la OMC, llevó al gobierno brasileño a plantear la llamada propuesta de *tres trilhos*, que implicaba separar las negociaciones de acceso a mercados de los temas más controvertidos. Esta propuesta fue criticada por las entidades de la industria, que objetaron que su formulación había sido inconsulta (Bonomo 2006). Pero, además, como señaló el entonces presidente de CNI Armando Monteiro, para la CEB su lógica era inconveniente, pues las ganancias de acceso a mercado serían limitadas, no se disciplinarían las medidas antidumping estadounidenses, y se pondría en riesgo la viabilidad de algunos sectores industriales (Mathias 2011).

De todos modos, hacia 2004, la continuidad en las diferencias entre las partes del ALCA evidenció que no se arribaría a un acuerdo en los plazos previstos. En este escenario, retomando a Bonomo (2006), la CEB no se manifestó más sobre el asunto, en parte porque muchos

sectores de la industria estaban satisfechos con el *statu quo*. Cierto es que ante la alternativa de que EEUU comenzara a negociar ACP bilaterales en la región, Rubens Barbosa, designado en 2004 por Skaf como presidente del Coscex de FIESP, elaboró desde allí un informe que subrayaba el riesgo, en dicho escenario, de la erosión de las preferencias de Brasil en los mercados de ALADI. Pero más allá de estas expresiones incipientes, las posiciones de las entidades industriales mantuvieron una continuidad (ídem).

Como contrapeso al ALCA, el gobierno Lula priorizó en 2003-2004 la negociación Mercosur-UE, bajo la creencia de que allí existía mayor espacio para arribar a un acuerdo que reflejara las diferencias en términos de desarrollo entre las partes (Bonomo 2006; Mathias 2011; Makuc et al. 2015). Esta negociación continuó no obstante generando preocupación en CNI, que reiteró los riesgos asociados a la apertura del mercado brasileño a la competencia de manufacturas europeas. Además, la entidad señaló las reducidas ganancias en bienes industriales que reportaría un acuerdo, en la medida que el mercado europeo ya se encontraba bastante abierto para las exportaciones de manufacturas (Cruz e Silva 2011). Así, distintas entidades industriales, incluida CNI, advirtieron al gobierno que de prosperar las tratativas como estaban planteadas, la industria sería la que pagaría el costo, para obtener a cambio una apertura limitada del mercado agrícola europeo (Bonomo 2006).

Pero a diferencia del ALCA, a medida que avanzaban las negociaciones, se registró una fuerte movilización a su favor por parte del sector agrícola, lo que generó tensiones al interior de la CEB. De hecho, en 2004, el representante de la Confederación Nacional de la Agricultura (CNA) en la CEB acusó a los industriales de promover la adopción de demandas maximalistas sobre acceso a mercados agrícolas y reducción de subsidios a la agricultura europea, con el objetivo implícito de paralizar el proceso negociador. Y en la misma línea, explicitó la oposición del sector agrícola a la demanda de los industriales, contemplada por el Mercosur, de incluir una cláusula de industrias nacientes en el acuerdo, apuntando que el sector era un gran consumidor de insumos y maquinas no producidas localmente que, producto de esta disposición, podrían enfrentar en el futuro aranceles más altos (ídem).

Más allá de estas tensiones, a través de la CEB, CNI continuó desarrollando un trabajo técnico de identificación de sensibilidades y de estrategias negociadoras junto al MDIC y al MRREE (Cruz e Silva 2011), que permitió la construcción de una oferta en bienes industriales mejorada con respecto a 2001, aunque lejos de las pretensiones europeas. Este aspecto, sumado a las sensibilidades industriales argentinas, a la resistencia del gobierno brasileño a presentar ofertas

en compras públicas que fueran más allá de la inclusión de compromisos sobre transparencia, y a la reticencia del lado europeo a efectivamente concretar ofertas atractivas en materia agrícola y agroindustrial, terminaron por propiciar la paralización de la negociación. Frente a esto, vista en particular la reticencia de UE a abrir su mercado agrícola/agroindustrial, la tensión al interior de la CEB se redujo (Bonomo 2006).

Hacia 2005, tanto el ALCA como Mercosur-UE quedaron sin perspectivas de concreción. En ese año, en el marco de los trabajos del Foro Nacional de Industria, CNI publicó su primer *Mapa Estratégico da Indústria*, donde estableció la agenda del empresariado industrial para el período 2007-2015. El documento contiene un capítulo específico sobre inserción internacional, que señala la necesidad de incrementar el comercio y la capacidad exportadora de las pymes. Y en materia de negociaciones comerciales, demanda la institucionalización de los canales de articulación con el sector público, al tiempo que propone monitorear la congruencia entre las posiciones defendidas por la industria y los compromisos adoptados por Brasil (CNI 2005). No obstante, una pieza de evidencia clave, por su contraste con lo que se verá luego, es la ausencia de menciones a la necesidad de negociar nuevos ACP. Esto coincide, a su vez, con Dos Santos (2018), quien señala que en una encuesta de CNI en 2008 a empresas industriales exportadoras, la negociación de ACP no figuró entre las primeras demandas.

Durante esta década, siguiendo a Oliveira y Milani (2012) el espacio para las negociaciones privilegiado por Brasil continuó siendo el multilateral, estrategia que fue compartida por la CEB. De acuerdo a estos autores, la lógica de la OMC permitía a los sectores más defensivos moderar los impactos de una eventual liberalización arancelaria, así como mantener el reclamo de TEyD para los países en desarrollo. Y, al mismo tiempo, otorgaba a los sectores ofensivos, fundamentalmente agrícolas, las perspectivas de mayores ganancias, al negociarse tanto cuestiones de acceso a mercados como la reducción de los subsidios agrícolas de los países desarrollados. Esto generó, en los hechos, una división del trabajo en la CEB. Las entidades de la industria, lideradas por CNI, trabajaron a nivel técnico en la construcción de posiciones, junto al gobierno brasileño, orientadas a moderar las concesiones en bienes industriales y a defender los principios de TEyD y reciprocidad asimétrica (Cruz e Silva 2011). Por su parte, el *agribusiness*, primordialmente mediante el Instituto de Estudios de Comercio y Negociaciones Internacionales (ICONE),[48] se convirtió en el principal proveedor de insumos

[48] El ICONE fue creado en 2003 por iniciativa de asociaciones sectoriales del agro y la agroindustria, contando a su vez con participación y financiamiento de FIESP, que entre sus 131 sindicatos estaduales cuenta con algunos, alrededor de 30, vinculados al sector agroindustrial (Bonomo 2006; entrevista a un técnico de cúpula).

técnicos a los negociadores gubernamentales para las demandas ofensivas que, desde su liderazgo en el G-20 agrícola, Brasil promovió en la Ronda Doha (Hopewell 2013). En este marco, el gobierno brasileño apoyó el llamado Paquete Lamy de 2008, que buscaba concluir la Ronda. Esto contó con el respaldo del sector agrícola, pero también de la industria, que encontró a las reducciones sobre aranceles consolidados negociadas (cuyo valor promedio para Brasil casi triplica al arancel promedio aplicado), junto a las flexibilidades acordadas, aceptables (Cruz e Silva 2011).[49] Sin embargo, tras el fracaso del Paquete Lamy (principalmente por diferencias entre EEUU e India), la CEB dejó de acompañar las negociaciones multilaterales (Oliveira y Milani 2012).

Finalmente, cabe notar que tras la parálisis de la agenda preferencial y, a diferencia de la esfera multilateral, es posible encontrar un conjunto progresivo de críticas hacia otros aspectos de la política comercial del gobierno Lula. Concretamente, CNI y FIESP pasaron a cuestionar los escasos retornos económicos del énfasis sur-sur de la política exterior, así como a objetar sistemáticamente la postura del gobierno respecto a Mercosur, especialmente en lo referido a la relación con Argentina. Por ejemplo, reclamaron sin éxito la apertura de un panel en OMC por las BNA, en forma de licencias no automáticas de importación (LNAs), aplicadas por el gobierno argentino, y rechazaron el acuerdo bilateral que creó el Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC) en 2006.[50] Y por fuera de la relación bilateral, ambas entidades cuestionaron el apoyo al ingreso de Venezuela al Mercosur, que veían motivado por consideraciones políticas (Cruz e Silva 2011; entrevistas a tres técnicos de cúpula).

Criticas similares, siguiendo a López y Silva (2015), comenzaron a efectuarse por parte de los partidos ubicados del centro a la derecha del espectro político en el Congreso, incluyendo al PSDB. Estos actores pasaron a objetar lo que veían como una ideologización de la política exterior, particularmente en lo referente a Mercosur, Venezuela y las relaciones sur-sur. Junto a esto, desde una justificación que invocaba al pragmatismo en las relaciones comerciales, hacia fines de la década también comenzaron a plantear la necesidad de relanzar negociaciones con EEUU y UE (ídem). Así, es posible detectar disensos emergentes sobre la política comercial, que serán parte del debate sobre los ACP durante la siguiente década.

[49] Según industriales argentinos, sus pares brasileños mantuvieron una posición ambigua, pues les trasladaron su acuerdo con un documento crítico al Paquete elaborado por las delegaciones de Argentina, India y Sudáfrica, pero finalmente terminaron acompañando la posición de su gobierno (Informe Industrial 2008).

[50] El MAC introducía la posibilidad de activar salvaguardias ante superávits comerciales sectoriales, favorables a Brasil en la mayoría de los sectores industriales. No entró en vigor por falta de ratificación parlamentaria.

3. La industria y las negociaciones preferenciales norte-sur en Argentina hasta 2009

3.1 Breves antecedentes históricos

Existe un consenso en la literatura respecto a que la política comercial ha estado en el centro de la puja por la distribución de recursos y los modelos de desarrollo a lo largo de la historia argentina (Bouzas y Gosis 2014; Zelicovich 2019b). Los orígenes del modelo ISI se remontan a la década de 1930, como respuesta defensiva a los problemas enfrentados por el modelo agroexportador tras la crisis de 1929 y el cierre de los mercados internacionales. Desde 1946, tras el arribo de Perón al gobierno y, hasta 1974, se desarrolla un período que Kulfas (2018) denomina de industrialización dirigida por el Estado. Dentro de este período, durante el primer peronismo, hasta 1955, Sikkink (2009) identifica un modelo que llama "nacional populista", cuya estrategia de industrialización fue más horizontal, orientada mayormente a la producción de bienes de consumo. El segundo subperíodo identificado por esta autora es el "desarrollista", asociado al gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962), que impulsó el desarrollo de industrias de base y de bienes durables, mediante políticas de promoción y protección industrial combinadas con la búsqueda activa de atracción de IED horizontal.

Siguiendo a Kulfas (2018), en su conjunto, se trató de un período de intenso crecimiento, combinado con dificultades periódicas principalmente en el sector externo, así como con elevada conflictividad social y lapsos de autoritarismo político. Pero a diferencia de Brasil, a pesar del marcado crecimiento industrial, recordado décadas después como una época dorada por los industriales, las relaciones entre el peronismo y UIA no fueron de cooperación sino de confrontación (Schneider 2004). Los industriales eran herederos de una tradición de pensamiento económico liberal, favorable al libre comercio, y veían con recelo tanto el avance de la intervención del Estado en las distintas esferas de la economía como la creciente participación de sectores obreros organizados en la vida política y social del país (Schneider 2004; Sikkink 2009). Como señala Sikkink (2009: 302): "el antiperonismo de muchos hombres de negocios argentinos no les impidió perseguir sus intereses económicos: fue la lente a través de la cual contemplaron estos últimos. (…) Es imposible saber cómo actuará un grupo empresario argentino sin conocer las ideas que lo motivan".

Los industriales favorables al programa nacionalista y proteccionista del peronismo canalizaron su actuación mediante CGE, a la vez que UIA sufrió intervenciones e incluso su cierre en 1953. Tras el golpe de Estado de 1955, la situación de las entidades se invirtió. Luego, mientras que intelectuales vinculados a CGE –y a la Confederación General del Trabajo

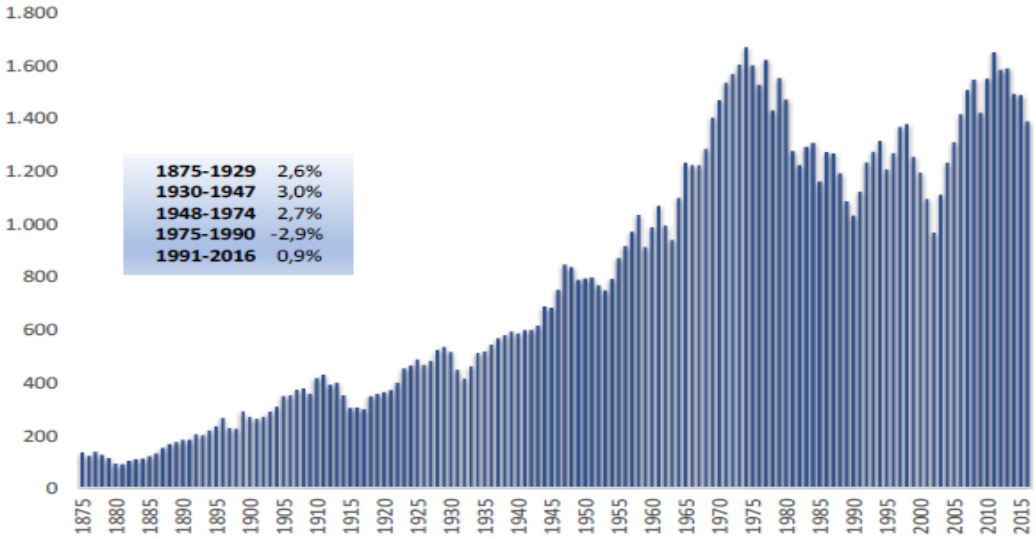
(CGT)– se vincularon al proyecto de Frondizi mediante Rogelio Frigerio (Miguez 2011), UIA se opuso en líneas generales al programa del desarrollismo. Para Sikkink (2009), esta postura se entiende mejor desde una lógica política, de rechazo a la alianza de Frondizi con Perón, que estrictamente económica. Lo cierto es que en este marco, UIA no desarrolló capacidades burocrático-profesionales semejantes a las de CNI o FIESP, ni animó el debate político-intelectual sobre el desarrollo y la política industrial de la época (ídem).

En medio de una fuerte puja distributiva y debates, aún no saldados, sobre el agotamiento de la ISI, a mediados de los setenta comenzó el desarme del modelo, particularmente tras el golpe de Estado de 1976.[51] En el marco de un amplio programa de reformas económicas, el arancel promedio se redujo de 55% a 29% entre 1976 y 1978, y a la vez se eliminaron múltiples restricciones cuantitativas a las importaciones. Estos cambios, junto con la apertura financiera que propició el ingreso de capitales de corto plazo, y un alto endeudamiento externo, contribuyeron a la apreciación de la moneda, y combinados resultaron en una fuerte suba de las importaciones, que impactó negativamente en la industria manufacturera (Leiras y Soltz 2006; Bouzas y Gosis 2014; Kulfas 2018). El gráfico 4.3 muestra la evolución histórica del PIB per cápita industrial, donde se observa una marcada caída en los años que siguieron al máximo alcanzado en 1974.

Cierto es que al mismo tiempo, algunos sectores productores de insumos industriales lograron una especialización exportadora, por lo que el impacto en la industria no fue homogéneo. Pero en el agregado, la literatura coincide que este período estuvo marcado por una fuerte retracción del tejido industrial y de los encadenamientos industriales (Coatz et al. 2013; Kulfas 2018, Manzanelli y Calvo 2020). Hacia 1982, la crisis impuso el retorno de un "proteccionismo forzado" (Bouzas y Gosis 2014), por lo que el gobierno democrático de Raúl Alfonsín de 1983 heredó un régimen de mayor administración del comercio. Aunque presionado por acreedores externos, el gobierno buscó una reducción moderada y gradual de las barreras a la importación, al tiempo que generó acuerdos sectoriales de administración de comercio con Brasil (Leiras y Soltz 2006). A su vez, para contener la inflación, ensayó distintos planes de estabilización monetaria, aunque sin éxito sostenido. Hacia 1990, según Kulfas (2018), el PIB industrial por habitante había caído un 25% con respecto a 1976.

[51] Kulfas (2018) resume distintas visiones, que van desde los problemas asociados a la restricción externa del modelo para el estructuralismo, la excesiva intervención estatal para el liberalismo, e incluso la idea de un empate social entre la oligarquía agroexportadora y el sindicalismo asociado a parte del empresariado industrial, en donde ambos actores tendrían poder de veto pero no de consolidación de sus modelos.

Gráfico 4.3 Producto industrial per cápita en Argentina (1875-2016), precios constantes de 1993



Fuente: Kulfas (2018: 5).

A nivel de las entidades industriales, con la disolución de CGE en 1976, muchas de sus cámaras de primer y segundo grado se incorporaron progresivamente a UIA, lo que se mantuvo incluso tras la restitución de la primera en 1984. Así, UIA consolidó en los 1980 un cuasi monopolio en la representación industrial, al abarcar una mayor cantidad de pymes y del territorio nacional (Viguera 2000; Schneider 2004). Siguiendo a Viguera (2000), esto implicó que el viejo clivaje liberal/peronista se incorporara al interior de la entidad, mediante la forma de dos corrientes internas: el Movimiento Industrial Argentino (MIA), asociado a visiones liberales, y el Movimiento Industrial Nacional (MIN), conformado por ex-CGE, partidarios del proteccionismo-intervencionismo y emparentados ideológicamente e incluso en membresía con el peronismo y el desarrollismo.

Dicho esto, según Viguera, estas categorizaciones brindan una aproximación solo inicial e imperfecta a las dinámicas de UIA en los 1980. Pues, por ejemplo, al interior del MIA también participaban sectores con visiones similares a las predominantes en el MIN respecto a la política comercial e industrial. En términos más generales, la posición sobre la política comercial era un asunto de difícil resolución para una entidad heterogénea y con demandas internas contradictorias como UIA, por lo que la gestión de esta heterogeneidad variaba de acuerdo al contexto y no solo en función de la correlación interna de fuerzas (ídem). Así y todo, Schneider (2004) señala que la virtual unificación del empresariado industrial, combinada con los espacios de articulación institucionalizada abiertos por el gobierno Alfonsín, contribuyeron para un fortalecimiento relativo de la capacidad de intermediación de UIA con el sistema político, al menos en comparación con el pasado.

3.2 Del auge de los noventa a la reconfiguración con la crisis de la convertibilidad

El fracaso en el control de la inflación propició el traspaso adelantado de mando en 1989, tras la victoria de Carlos Menem en las elecciones. Aunque electo por el Partido Justicialista (PJ, peronismo), el nuevo gobierno implementó un programa de liberalización, desregulación y privatizaciones al influjo de las ideas del CW, liderado por economistas formados en la tradición de pensamiento económico neoliberal (Bouzas y Keifman 2003; Aspiazu y Schorr 2010; Beltrán y Strauss 2011; Manzanelli y Calvo 2020). A su vez, procurando utilizar al tipo de cambio como ancla nominal para contener la inflación, en 1991 estableció el llamado Plan de Convertibilidad, que fijaba la paridad del peso con el dólar, limitando así la emisión monetaria al ingreso de divisas. Siguiendo a Leiras y Soltz (2006), entre 1989 y 1991 el gobierno Menem también profundizó la apertura comercial, reduciendo el arancel promedio a 14,7% y eliminado múltiples BNAs. Esta rápida liberalización, combinada con la apreciación cambiaria, generó un fuerte incremento de las importaciones de manufacturas. Frente a esto, en 1992, el gobierno revirtió parcialmente sus medidas, con la suba de la tasa estadística al 10% y la aplicación de nuevas BNAs. De todos modos, combinada con la liberalización intra-Mercosur, los autores citados encuentran una importante caída en los niveles de protección tanto nominal como efectiva para la mayoría de los sectores industriales entre 1990 y 1995.

No obstante, tanto Leiras y Soltz (2006) como Bouzas y Gosis (2014) destacan la existencia de dos conjuntos de sectores que, a lo largo de la década, lograron mantener mayores niveles de protección comercial, ya sea vía aranceles, BNAs, defensa comercial y/o regímenes especiales en Mercosur, El primero de ellos opera según estos trabajos en mercados relativamente concentrados, y destaca por contar con "influencia política". Allí incluyen a los productores de bienes intermedios como acero y papel, junto a productores de durables, intensivos en capital, como automóviles/autopartes y electrodomésticos. El segundo conjunto, en cambio, comprende a sectores más fragmentados y con mayor competencia, pero que cuentan con "visibilidad política" por ser intensivos en empleo. Aquí, los autores citados ubican a los productores de bienes finales como textil y vestimenta, calzado y juguetes. A todos estos sectores agregan al azucarero, que junto al automotor goza de un régimen especial fuera del Mercosur. Los bienes de capital, en cambio, siguieron una trayectoria más errática, que alternó momentos de recepción de subsidios con otros de protección arancelaria, pero también lapsos de apertura. Finalmente, cabe señalar que, junto al acero y el automotor, Etchemendy (2011) identifica a los sectores petrolero, petroquímico, farmacéutico, cementero y de aluminio como

otros que, contando con grandes grupos industriales, recibieron distintos tipos de protección o compensación durante el desarme del modelo ISI.

A pesar del repunte en la producción entre 1991 y 1998, en este marco de cambios y excepciones la industria continuó transformándose. Entre las tendencias más salientes, la literatura destaca: mayor concentración de la industria en grandes grupos; más presencia del capital extranjero, por fusiones y adquisiciones de firmas domésticas; mayor inclinación de los capitales locales hacia las ramas basadas en el procesamiento de recursos naturales con ventajas comparativas estáticas; la declinación relativa de la rama metalmecánica, el repunte de la predominancia de la industria alimenticia, la consolidación de algunos sectores de insumos difundidos como el siderúrgico y el petroquímico, y de los amparados en regímenes especiales como el automotor; más participación de insumos importados (magnificada en los sectores electrónico y automotor), con el remplazo de proveedores nacionales por importaciones; una industria en su conjunto más flexible, con mayor capacidad de adaptarse a producir o a importar en respuesta a cambios en los precios relativos y las políticas públicas (Coatz et al. 2013; Kulfas 2018; Schorr y Wainer 2018; Manzanelli y Calvo 2020).

En este contexto, en 1991, una alianza del MIN con ADIMRA, FITA y grandes firmas exportadoras, afectadas negativamente por las reformas económicas de Menem, desplazó al MIA de la presidencia de UIA. No obstante, la conducción resultante adoptó un tono negociador, que avaló las grandes líneas del modelo y procuró, al mismo tiempo, tramitar por un lado las demandas de los grandes grupos industriales, interesados en el proceso de privatizaciones, y por el otro de las pymes, que buscaban minimizar los costos de la apertura. En 1993, MIA y MIN acordaron una lista única, que retornó al MIA a la presidencia hasta 1997 (Dossi 2004; 2009). En general, a pesar de los impactos heterogéneos sobre la industria, UIA apoyó en este lapso el modelo económico menemista (Dossi 2009), lo que estudios atribuyen en parte al marco ideacional vigente (Schteingart 2011; Beltrán y Strauss 2011). En esta línea, la entidad integró el llamado Grupo de los 8, junto a entidades de cúpula del sector agropecuario, las finanzas, la construcción y el comercio (Dossi 2012). No obstante, el gobierno no institucionalizó el diálogo con UIA, sino que prefirió el contacto directo con grandes empresarios. De acuerdo al entonces presidente de UIA Jorge Blanco Villegas, la entidad tenía escasas capacidades para intermediar intereses, pues las preferencias de sus integrantes eran frecuentemente contrapuestas. Tampoco destacaba UIA por sus capacidades técnicas que, hacia fines de los 1990, en un contexto de debilitamiento industrial, redujo su *staff* de 65 a tan solo 35 personas. Según Blanco Villegas, por el contrario, su fortaleza estaba

en su visibilidad pública, en tanto las posiciones de UIA captaban una gran atención de la prensa (Schneider 2004).

A partir de 1998, la rigidez cambiaria del modelo derivó en una progresiva crisis, motivada entre otras cosas por los desbalances externos, que se agravaron tras la devaluación del real en Brasil. Algunos datos dan cuenta de su magnitud: tras la salida de la convertibilidad en 2002, que incluyó un default en 2001, la economía se había contraído un 15% con respecto a 1998, al tiempo que el PIB industrial había sufrido una contracción incluso mayor, superior al 25%. Este proceso generó el cierre de múltiples establecimientos industriales, así como una nueva ronda de adquisiciones por parte de capitales externos (Aspiazu y Schorr 2010; Kulfas 2018). Coatz y Schteingart (2016) agregan que, en una mirada de más largo plazo, en 2002 el PIB per cápita industrial argentino se había contraído un 43% con respecto a 1974, lo que representaba el peor desempeño industrial del período en un panel de 45 países, responsables por más del 90% del PIB industrial mundial.[52] En términos absolutos, la producción industrial registraba en 2002 valores semejantes a los de 1990, con una caída en la participación en el PIB del 18% al 15% (Aspiazu y Schorr 2010; Manzanelli y Calvo 2020).

Ya en 1997, en UIA habían emergido algunas voces críticas con el gobierno Menem, que se consolidaron en 1999 con la elección como presidente de Osvaldo Rial, dirigente metalúrgico cercano a las pymes. Aunque con matices internos, la entidad comenzó a articular un discurso industrialista, crítico con el modelo económico, así como a procurar alianzas con sectores del justicialismo y del radicalismo opuestos al menemismo, y a la posterior continuidad económica que representó el gobierno de Fernando de la Rúa. En 1999, UIA lideró la conformación del llamado Grupo Productivo, que integró a entidades del agro y la construcción, pero que no contó con la participación de la banca ni del comercio, ni tampoco con la Sociedad Rural, quienes apoyaban la continuidad del modelo. Rompiendo, así, con el Grupo de los 8. En esta línea, demandó políticas que implicaban un retorno del rol del Estado en la economía, en contraste con el pasado, como por ejemplo mediante la defensa del compre nacional (Dossi 2009; Kan 2013).

La elección de Ignacio de Mendiguren en 2001, dirigente textil del MIN, profundizó esta línea. UIA confrontó con el gobierno De la Rúa por la política económica, reclamando el fin de la convertibilidad, es decir, una devaluación, de cara a incentivar la producción y las

[52] En este mismo lapso, Brasil registraba un saldo positivo de +11%, las potencias industriales saldos de entre +18% y +77%, y los emergentes de Asia registros por encima del 1000% (Coatz y Schteingart 2016).

exportaciones, afectadas por la apreciación cambiaria. Y continuó con su política de alianzas con amplios sectores económicos y sociales, incluyendo al sindicalismo de CGT, organizaciones no gubernamentales, la Iglesia y las universidades públicas. En el plano político, De Mendiguren priorizó la articulación con el PJ no menemista, liderado entonces por Eduardo Duhalde. En 2002, luego de la crisis política y la asunción de Duhalde como presidente, una de las medidas centrales del gobierno fue el fin de la convertibilidad (Dossi 2009; Schteingart 2011). A su vez, como reflejo del nuevo esquema de alianzas, De Mendiguren fue designado ministro de Producción del gobierno.

3.3 Las posiciones de la industria frente al ALCA y Mercosur-UE (1996-2002)

A inicios de los 1990, UIA apoyó en términos generales la creación del Mercosur, en línea con el clima aperturista de la época, aunque durante los primeros años del bloque fue también señalando críticamente algunos resultados comerciales generados por la liberalización con Brasil. No obstante, el grueso de las demandas específicas de la industria sobre comercio era canalizado a nivel sectorial, e incluso en algunos casos mediante el vínculo directo de grandes firmas con el gobierno (Kan 2013). De acuerdo a estudios como Bouzas y Avogadro (2002) y Schneider (2004), distintos factores limitaban la capacidad de UIA de representar intereses en la esfera comercial: la heterogeneidad de preferencias de sus miembros y la incapacidad para conciliarlas; la falta de recursos financieros, debido a la no obligatoriedad de las membresías y el impacto de las reformas estructurales sobre la industria; relacionado con lo anterior, la falta de capacidades técnicas para lidiar con temas intensivos en *expertise* y conocimiento. Así, por ejemplo, frente a la creación del AEC, solo los sectores con poder de *lobby*, como el siderúrgico, el textil, el azucarero y el papelero, procuraron influir en el gobierno, al tiempo que solo CIQYP elaboró detallados insumos técnicos, con su contraparte brasileña, para incidir en su definición (Botto y Quiliconi 2007). De modo similar, frente al cierre de la Ronda Uruguay del GATT, utilizada por el gobierno para poner un candado sobre la apertura previa, consolidando el techo arancelario en 35%, el *lobby* cuando existió fue sectorial, como en el caso de CILFA y su incidencia en el Congreso para limitar los efectos más negativos de la implementación local del TRIPS (Bouzas y Avogadro 2002).

En Argentina, el lanzamiento del ALCA no motivó, como en Brasil, una reorganización de magnitud en el sector privado para influir en las negociaciones comerciales, ni tampoco modificó la dinámica de articulación con el sector público. Dicho esto, de acuerdo a Dos Santos (2018), en 1997 UIA acordó con CNI y FIESP defender la posición de no acelerar los

cronogramas de negociación, como procuraba EEUU, en línea con la postura promovida por las entidades brasileñas en la Ministerial de Belo Horizonte. Es que Siguiendo a Kan (2013), si bien al interior de la industria no había homogeneidad de posiciones con respecto a la política comercial, en el caso del ALCA sí existía un piso común, que la entidad logró trasladar tanto en foros empresariales como en sus demandas al gobierno. A partir de la revisión de documentos de posición elaborados por UIA entre 1997 y 2001, el autor identifica que este acuerdo interno giraba en torno a una posición defensiva, en la que si bien no se objetaba la legitimidad de las negociación o su futura concreción, y se reclamaba por la remoción de BNAs en el mercado estadounidense, predominaban las advertencias por las potenciales consecuencias negativas sobre la industria en caso que no se incluyeran diversas cláusulas de protección demandadas.

Las posiciones reticentes al ALCA se consolidaron a partir de 1999, en el marco de la devaluación del real en Brasil y el realineamiento político de UIA con la creación del mencionado Grupo Productivo. Los cambios en los precios relativos generaron fuertes desbalances comerciales bilaterales, que propiciaron la formación de un consenso entre los industriales respecto a la necesidad de demandar políticas de protección comercial frente a Brasil. Según Kan (2013), en este contexto los industriales visualizaron que una apertura total con EEUU, sin una coordinación paralela de otras políticas, podía tener un impacto negativo incluso mayor. Así, entre 1999 y 2001, UIA reclamó al gobierno, con éxito variable, la introducción de medidas de defensa comercial intra-Mercosur. Incluso, en 2001 solicitó públicamente la suspensión temporal de la vigencia del bloque, argumentando que ante la coyuntura de crisis, esta era la vía más adecuada para asegurar su futuro (Kan 2013; Dos Santos 2018).

Sin embargo, en lo que refiere a negociaciones extrazona, la entidad manifestó en el mismo comunicado su defensa de continuar negociando conjuntamente con Brasil, desde Mercosur, tanto con respecto al ALCA como con UE (ídem).[53] Esta posición adquirió toda su relevancia cuando en 2001, ante la reticencia negociadora del gobierno brasileño en el ALCA, EEUU propuso informalmente a Argentina avanzar hacia la conformación de un ACP bilateral, similar

[53] En dicho comunicado, UIA señaló: "Suspender el Mercosur no es renunciar a él. Por el contrario, la realidad mundial confirma el destino común de Argentina y Brasil. El Mercosur es la herramienta que necesitamos para el desarrollo nacional y nuestra integración con el mundo. Las negociaciones con el ALCA, la Comunidad Económica Europea y la OMC deben llevarse a cabo desde y a través del Mercosur, para fortalecer la posición estratégica de los cuatro países miembros (…) la suspensión propuesta es a favor del Mercosur, para crear las condiciones que permitan alcanzar las soluciones de fondo" (citada en Kan 2013: 233-234).

al que estaba explorando con Chile. UIA defendió en ese momento la posición de la Cancillería, que procuraba centrarse en el relanzamiento del Mercosur, y desde allí encarar las negociaciones extrarregionales, frente a la visión favorable a la vía bilateral con EEUU que promovía el ministro de Economía Domingo Cavallo (Kan 2013). Dada la mencionada postura de Brasil, la posición de UIA reflejó su cautela ante el avance del proyecto.

Es interesante notar que, en el recuento de Kan (2013), la defensa de negociar desde Mercosur no aparece solo en la vocería de actores como Rial o De Mendiguren, sino que se extiende a expresiones de voceros de grandes firmas como la alimenticia Arcor, la siderúrgica Techint –sector que de acuerdo a Botto y Quiliconi (2007), mostraba mayor disposición a negociar el ALCA en sus orígenes–, e incluso al director local de la firma automotriz de capitales estadounidenses General Motors. En este marco, a fines de 2001, el presidente de UIA De Mendiguren –que representaba a las posturas más opuestas al ALCA entre los industriales (Schteingart 2011)–, propuso a CNI impulsar conjuntamente un modelo distinto al planteado por EEUU, más similar a la integración europea, para las negociaciones hemisféricas (Rebossio 2001).

Finalmente, en lo que refiere a la negociación Mercosur-UE, la literatura no registra en este período un mayor activismo de UIA. Dicho esto, como se ha visto, junto al reclamo de rediseñar el funcionamiento de Mercosur, la entidad también demandó mantener al bloque como la plataforma para negociar con los europeos. Recuérdese que Mercosur había presentado una oferta en 2001 que excluía al grueso de los bienes industriales, por lo que en este escenario la negociación no representaba una mayor amenaza. Al mismo tiempo, la reticencia de UE a ofrecer concesiones en materia agrícola y agroindustrial restaba atractivo para el sector alimenticio nucleados en COPAL, que de acuerdo a Kan (2013) seguía este tema desde UIA pero también mediante un juego propio, que incluía cooperar con entidades del agro y apoyar técnicamente al gobierno. Recién hacia 2003, cuando se intensifique el ritmo de esta negociación, se verá una mayor atención de la industria a su desarrollo.

3.4 La industria y el kirchnerismo durante la primera década de los 2000

La victoria de Néstor Kirchner en 2003 supuso una continuidad de la salida heterodoxa a la crisis iniciada en 2002 con el fin de la convertibilidad, basada en un tipo de cambio elevado y estable, más favorable a los sectores transables, y sostenido por superávits gemelos; la implementación de controles de capitales y cambiarios selectivos; la reintroducción de derechos de exportación, eliminados en los 1990, con tasas más elevadas para los *commodities*;

y el estímulo de la demanda interna, acompañado de un contexto favorable de demanda externa (Coatz y Schteingart 2016; Kulfas 2018). A partir de este nuevo marco macroeconómico, entre 2003 y 2011 (con la excepción de la crisis global de 2009) Argentina experimentó un fuerte crecimiento económico, tanto del producto en general, que se expandió a una tasa promedio de 6,4%, como de la industria en particular (Kulfas 2018). De hecho, como se observa en el gráfico 4.3, hacia 2011 el PIB per cápita industrial alcanzó nuevamente su registro histórico máximo, similar al del apogeo de la industrialización en 1974.[54] En términos comparados, incluso descontando el crecimiento "rebote" de 2002-2004, Coatz y Schteingart (2016) encuentran que entre 2005 y 2011 el PIB per cápita industrial argentino se expandió un 26,3%, frente a un 12,9% de media mundial y a un 5,1% en Brasil.

En términos de relaciones políticas, sobre todo entre 2002-2007, trabajos como Schteingart (2011) y López (2018) identifican un consenso "desarrollista" entre el empresariado industrial, los sindicatos y el gobierno, tanto sobre la orientación general de las políticas mencionadas, como respecto al rechazo de varios elementos del modelo neoliberal previo. Schteingart (2011) profundiza en el estudio de la visión del desarrollo de UIA entre el 2000 y el 2010, identificándola como neodesarrollista.[55] De acuerdo al autor, esto es una síntesis de dos visiones que conviven en la entidad: una más heterodoxa, asociada al pensamiento estructuralista, y cercana a las tradiciones del peronismo y el desarrollismo clásico, representada mayoritariamente por dirigentes del MIN –corriente que pasó a denominarse *Industriales*–, y otra más liberal, presente en mayor medida en el MIA –desde 2004, lista *Celeste y Blanca*–, que incorpora algunos elementos del pensamiento económico neoclásico, aunque también rechaza otros componentes del ideario neoliberal. Ambas visiones coinciden sobre la necesidad de un tipo de cambio competitivo, que las unifica según el autor en el neodesarrollismo. A su vez, Schteingart plantea que también comparten una impugnación discursiva al neoliberalismo previo, así como la reivindicación de un rol mayor del Estado y del mercado interno. Pero que, en paralelo, incluyen reclamos sobre costos tributarios e incluso salariales, así como sobre límites al alcance del activismo estatal, reflejando de este modo tensiones y contradicciones internas.

Siguiendo con Schteingart (ídem), la política comercial es un tema que genera fuertes disidencias en la entidad, con sectores como textil e indumentaria, calzado y metalmecánica

[54] Estimaciones alternativas del CEU-UIA ubican el valor de 2011 incluso por encima del de 1974 (UIA 2016a).
[55] Schteingart también menciona que autores como Porta y Bianco, en 2004, identificaban al pensamiento de UIA, junto al promovido por los académicos del llamado Plan Fénix, como neodesarrollista de base industrial.

demandando protección, y otros como la agroindustria, con mayor inserción exportadora, más favorables a la apertura para evitar represalias comerciales. Y que, a su vez, motiva diferentes lecturas sobre el pasado, con dirigentes industriales que reivindican el nacionalismo económico del modelo ISI y otros que lo rechazan. Como síntesis, siempre según este autor, la entidad ha procurado zanjar sus diferencias mediante el reclamo de protección comercial, pero moderada. Esto coincide con el testimonio de un técnico con experiencia en UIA, quien señaló que la administración del comercio, en niveles moderados, es una herramienta de política considerada legítima por la entidad (entrevista a un técnico de cúpula).

En ocasiones, las divergencias intra-UIA se han expresado en la participación de algunos de sus dirigentes en entidades que congregan al empresariado en general, como la Asociación Empresaria Argentina (AEA) o el Coloquio IDEA, donde han esgrimido argumentos más liberales (Schteingart 2011; López 2018).[56] Pero más allá de matices, e incluso contradicciones, los entrevistados con paso por la entidad de cúpula o por cámaras sectoriales coinciden en señalar que, desde los 2000, UIA ha tendido hacia una visión general, no sin excepciones, que caracterizan como desarrollista (entrevistas a tres técnicos de cúpula y dos técnicos sectoriales). E incluso más, si se examinan los informes producidos por el CEU de UIA a partir de esta década, es posible encontrar múltiples referencias a la "fragmentación productiva" ocurrida entre 1975 y 2001, junto a una crítica de las políticas de ese período desde una lectura estructuralista (ej. Coatz et al. 2009; UIA 2016a). Destaca en particular la aproximación "desarrollista" de Diego Coatz (ratificada por entrevistas a tres técnicos de cúpula, tres técnicos sectoriales, cinco funcionarios gubernamentales, un diplomático y un experto), por su rol de Economista Jefe del CEU desde 2007.[57]

Hacia fines de los 2000, destaca que la participación de la industria en el PIB no solo no había descendido como en la región –incluyendo a Brasil–, sino que incluso había crecido levemente (Coatz et al. 2013; Lavarello y Mancini 2017). Dicho esto, diversos estudios apuntan que, a pesar del fuerte crecimiento constatado, no se generó un cambio estructural en la industria. Esto es, que la composición sectorial de producción y exportaciones no se alteró, no se

[56] La desconfianza gobierno-industria por tales divergencias intra-UIA también se han expresado, según Kulfas (2018) en la reticencia del gobierno Kirchner a implementar algunas demandas "desarrollistas" de la entidad, como por ejemplo la de recrear un banco de desarrollo.

[57] Por ejemplo, Coatz et al (2009: 23) plantea: "desde mediados de los años '70 y en particular durante la década del '90, se aplicó en el país un conjunto de políticas asociadas a lo que se denominó el Consenso de Washington. Algunas de ellas perjudicaron a la estructura productiva; particularmente, el establecimiento de un tipo de cambio fijo en niveles bajos, la apertura comercial irrestricta y la desregulación de la cuenta de capital. Este contexto originó una fuerte apreciación cambiaria, consolidando un perfil productivo centrado en actividades de bajo contenido tecnológico, limitadas economías de aglomeración y débil generación de empleo".

modificaron los encadenamientos industriales, la estructura de propiedad y de participación de IED mostró una tendencia de continuidad (con mayor participación de capitales brasileños por sobre otros orígenes) y que, salvo experiencias puntuales (como en maquinaria agrícola y farmacéutica) no se registró un giro hacia un mayor peso de actividades intensivas en conocimiento (Aspiazu y Schorr 2010; Bekerman y Vázquez 2016; Kulfas 2018; Schoor y Wainer 2018; Manzanelli y Calvo 2020).[58] Tampoco se constató en el período una marcada internacionalización de firmas argentinas, aunque eso no signifique su inexistencia. Pues según un informe de ProsperAR (2009), en 2008 era posible identificar al menos 19 EM argentinas, con presencia de diversos sectores industriales.[59] De acuerdo a Kulfas (2018), la ausencia de mayores transformaciones estructurales obedeció en parte a que recién en 2008 puede observarse un mayor activismo de la política industrial, aunque ya en un contexto macro más adverso. Pues tras el período 2002-2008, producto de la inflación, se comenzó a erosionar un pilar del modelo, el tipo de cambio elevado. En este contexto, la caída de los márgenes de rentabilidad, la dificultad en el acceso al crédito, y la erosión de los superávits fiscal y comercial, comenzaron a cuestionar la sostenibilidad del crecimiento.

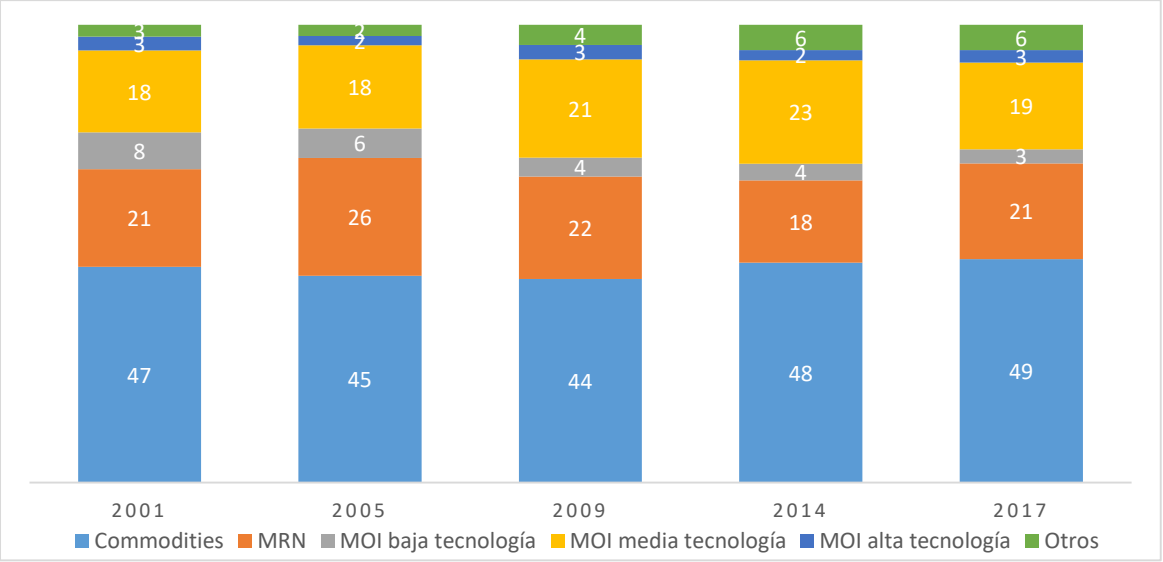
En materia de política comercial, hasta 2007, los aranceles permanecieron estables, al tiempo que se aplicaron BNAs para proteger a sectores sensibles, pero de forma selectiva y acotada (Bouzas y Gosis 2014; Kulfas 2018). A su vez, se mantuvieron los derechos de exportación, elevándose las tasas aplicadas a los *commodities*, y se introdujo un sistema de retenciones móviles para los envíos de petróleo (Leiras y Soltz 2006; Dos Santos 2018). Esta combinación de políticas macro y comercial llevaron a que, a diferencia de Brasil, durante la década las manufacturas ganaran levemente participación en el total de exportaciones frente a los *commodities,* como muestra el gráfico 4.4.

En lo que refiere al shock de China, recién a fines de la década se registró un incremento palpable de importaciones manufactureras desde este origen (CEU-UIA 2016). Sobre las exportaciones, Gallagher y Porzecanski (2010) identifican para 2006 una amenaza total o parcial de China para más del 60% de las ventas industriales a la región. No obstante, en su conjunto, las exportaciones MOI crecieron durante la década, aunque las importaciones MOI lo hicieron a un ritmo mayor, como en otros períodos de crecimiento en Argentina. Incrementando, así, el déficit comercial sectorial, compensado en algunos años por el superávit

[58] Coatz, en Coatz (2010) y Coatz y Kosacoff (2011) menciona en cambio una recuperación de la integración del tejido industrial entre 2003 y 2008, aunque reconoce su carácter incipiente y muy parcial.
[59] Entre los sectores industriales mencionados por dicho informe se encuentra el siderúrgico, el alimenticio, maquinaria y equipos, farmacéutico, electrónico, químico y plástico.

en manufacturas de origen agrícola (MOA) (Coatz y Schteingart 2016; Coatz et al. 2018, véase también el gráfico A4.3 en el anexo).

Gráfico 4.4. Composición de las exportaciones de Argentina (2001-2018), en %



Fuente: elaboración propia en base a datos de UN Comtrade. El cálculo sigue la metodología de Lall (2000).

Por último, cabe mencionar que en 2008 la política comercial generó un fuerte enfrentamiento político, que dividió no solo a la coalición de gobierno sino también a los industriales. La decisión del gobierno CFK de incrementar los derechos de exportación a los granos, mediante un esquema de retenciones móviles atado al precio internacional de estos *commodities* –conocida como Resolución 125–, desató una fuerte respuesta de las entidades de productores agropecuarios, que se movilizaron a partir de la llamada Mesa de Enlace. Integrantes de UIA promovieron el apoyo de esta entidad al agro, encontrándose con la oposición encabezada por su entonces presidente, Juan Lascurain (dirigente de ADIMRA perteneciente al MIN, y cercano al kirchnerismo). No obstante, tras el freno parlamentario a la iniciativa gubernamental, dirigentes industriales en su mayoría ligados al MIA y COPAL continuaron apoyando las demandas de la Mesa de Enlace de reducir los derechos de exportación, en un marco de progresivos cuestionamientos al gobierno, lo que generó el rechazo de dirigentes ligados al MIN de sectores como el metalúrgico, textil, vestimenta y calzados. Pero en este caso Techint, la firma industrial más grande del país e integrante del MIN, fue parte de la corriente que impulsó el apoyo a la Mesa de Enlace desde el inicio.[60] Finalmente, UIA no tomó posición oficial, pero estos hechos mostraron un progresivo distanciamiento entre parte de la industria

[60] La firma estaba distanciada del gobierno desde 2007, tras su apoyo a la candidatura presidencial de Roberto Lavagna (Ministro de Economía entre 2002 y 2005, y figura clave en el armado del esquema macroeconómico posconvertibilidad apoyado por los industriales), con el telón de fondo de la amenaza de la nacionalización de sus activos en la Venezuela de Hugo Chávez, aliada del kirchnerismo, que se terminó concretando.

y el kirchnerismo, así como una división al interior de la propia industria al respecto (Schteingart 2011; López 2018).

3.5 Las posiciones de la industria frente a las negociaciones comerciales 2003-2009

En 2003, todavía durante el gobierno Duhalde, Argentina acordó con Brasil la armonización de sus discursos respecto al ALCA y otras negociaciones comerciales. En paralelo, su Cancillería publicó un informe sobre la negociación Mercosur-UE, que señaló que las amenazas eran mayores que las oportunidades para la industria. Estas posiciones, enmarcadas en una lógica de cautela, contaron con el apoyo de los industriales (Dos Santos 2018). La llegada de Kirchner al gobierno reafirmó esta postura, consistente en abordar las negociaciones desde el modelo neodesarrollista impulsado (Simonoff 2014; Zelicovich 2019b). En este marco, UIA y las cámaras sectoriales industriales se consolidaron como los principales interlocutores del gobierno. Aunque entre 2003 y 2005 las entidades del agro, en contraste con su rechazo al mantenimiento de los derechos de exportación reintroducidos en 2002, también compartieron la orientación negociadora general implementada (Kan 2013).

En el marco de un convenio con el Ministerio de Producción, entonces conducido por De Mendiguren, UIA creó en 2003 el Centro de Estudios para las Negociaciones Internacionales (CENI) (ídem) –que años después se transformaría en el CEU–, un espacio de generación de conocimiento técnico desde el cual fortalecer su hasta entonces escasa *expertise* en la materia. Uno de sus primeros estudios fue una encuesta a 300 empresas industriales, grandes y pymes, sobre sus preferencias respecto a las negociaciones comerciales. Los resultados arrojaron que 59% apoyaba profundizar el Mercosur, 29% ampliarlo y 13% disolverlo. Respecto al ALCA, solo 15% abogaba por su conformación inmediata, 47% prefería una incorporación paulatina y 38% directamente rechazaba el acuerdo. Sobre la UE, estos porcentajes eran 23%, 59% y 19% respectivamente. De acuerdo a Alejandro Mayoral, primer director del CENI, esto reflejaba una preferencia por mercados abiertos, pero que priorizara los bloques regionales y contemplara una lenta y progresiva integración al mundo (Kan 2013; Dos Santos 2018).

La centralidad otorgada por los industriales al Mercosur era compartida por el gobierno Kirchner, que priorizó en su política exterior el establecimiento de una estrecha alianza con el Brasil de Lula. Dicho esto, las demandas de UIA respecto a los desbalances comerciales bilaterales en diversos sectores manufactureros y la necesidad de contrarrestarlos mediante salvaguardias y otras barreras, así como el reclamo de coordinar los incentivos macro y de promoción de inversiones en el bloque, o exponerse al riesgo de la desindustrialización,

continuaron presentes. El gobierno, en sintonía con estos planteos, implementó diversas medidas de defensa comercial –principalmente a través del Ministerio de Economía conducido por Lavagna–, lo que generó algunas rispideces con Brasil. Del mismo modo, con el apoyo de UIA, diseñó la propuesta del MAC, que finalmente fue aceptada por el gobierno brasileño en 2006, aunque rechazada enfáticamente por CNI (ídem).

Respecto al ALCA, Kan (2013) destaca que a pesar de la gran heterogeneidad de UIA en términos sectoriales, tamaño de firmas y corrientes internas, la entidad continuó manteniendo una posición bastante cohesionada, que consistió en no oponerse al proyecto propiamente, pero sí a las condiciones y a los plazos de negociación demandados por EEUU. Y, junto a esto, a continuar defendiendo la postura de negociar junto a Brasil. En esto convergían, según el autor, diversas razones, como la sensibilidad de la mayoría de los sectores industriales a un incremento de la competencia de manufacturas importadas, especialmente desde EEUU; el reclamo de las empresas con capacidad exportadora, no contemplado por los estadounidenses, de negociar sus BNAs y su sistema de defensa comercial; y la demanda de que EEUU redujera los subsidios a su agricultura, en el ALCA o bien en OMC. Este último punto unificó a todo el empresariado argentino, que al igual que el gobierno lo consideró un *deal-breaker*. Para los productores MOA de UIA, como los alimenticios nucleados en COPAL, estos subsidios eran particularmente distorsivos. Mientras que para el resto de los sectores industriales, siempre en base a Kan, tal demanda permitía dilatar las negociaciones.

Dicho esto, en la Conferencia Industrial de 2003, tanto Kan (2013) como Dos Santos (2018) recogen la existencia de voces disidentes, que este último asocia al marco conceptual liberal del menemismo, que cuestionaron la pertinencia de seguir a Brasil en la negociación, alertaron por el eventual desvío de comercio de no ser parte del ALCA, e incluso cuestionaron no la pertinencia, pero si el énfasis, en la demanda a EEUU y UE de que eliminen sus subsidios agrícolas. No obstante, todas las entidades empresarias, UIA incluida, mantuvieron la postura de rechazar las condiciones planteadas por EEUU. Apoyando, así, la posición negociadora del gobierno Kirchner –que fue idéntica a los planteos de las entidades empresarias descritos–, hasta la parálisis de las tratativas en 2005. Las diferentes visiones sí aparecieron en la lectura de este hecho. Pues por ejemplo para Alberto Alvarez Gaiani de COPAL, el ALCA podía ser favorable si EEUU accedía a eliminar sus restricciones. Para De Mendiguren, en cambio, en ausencia de un esquema de integración como el vigente en UE, el proyecto hemisférico amenazaba con congelar las diferencias de desarrollo entre los países del norte y del sur del continente (Kan 2013).

Como ya fue mencionado, ante las dificultades del ALCA, la negociación Mercosur-UE adquirió en 2003 mayor centralidad. En la industria, COPAL mostró un mayor interés por la negociación (entrevista a un técnico de cúpula), brindando apoyo técnico al gobierno. En este aspecto también destacó el rol del Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales (INAI) (Dos Santos 2018), financiado por entidades del agro, pero también por la cámara aceitera CIARA –que en ese entonces integraba COPAL y UIA–. De todos modos, las entidades empresarias coincidieron en rechazar la oposición europea a reducir sus subsidios a la agricultura, cuestionaron sus ofertas de acceso a mercados agrícola y agroindustrial cuotificadas, y rechazaron su demanda de introducir el principio precautorio como parte de las medidas sanitarias y fitosanitarias del acuerdo. Además, COPAL demandó contemplar una lista defensiva de productos alimenticios, tanto en cuestiones de acceso a mercados como en indicaciones geográficas (IG) (Kan 2013; Dos Santos 2018). Estas demandas calzaban bien con las expresadas por el resto de los sectores industriales de UIA, que eran predominantemente defensivas (Dos Santos 2018; entrevista a un técnico de cúpula).

En 2004, la nueva directora del CENI-UIA, Débora Giorgi, señaló públicamente, en términos generales, la necesidad de cautela frente a las negociaciones extrazona, por los daños que podían causar sobre la industria. Y específicamente sobre Mercosur-UE, consideró que el bloque europeo estaba pidiendo de más (en industria), sin querer pagar un equivalente a cambio (en agro y agroindustria), por lo que estimó que no conveniente avanzar bajo esos parámetros (Dos Santos 2018). Ambos elementos eran compartidos por el gobierno, como se desprende de diversas expresiones del entonces canciller Rafael Bielsa y de su director de Relaciones Económicas Internacionales, el embajador Alfredo Chiaradía, citadas en Dos Santos (2018). Combinados con una postura similar del gobierno brasileño, y sin modificaciones en la posición de UE, la negociación se paralizó en 2004.

A fines de 2005, ya sin negociaciones norte-sur activas, en la 11º Conferencia Industrial Giorgi sostuvo, desde el CENI-UIA, que con los países desarrollados, sea en el ALCA, con la UE o en la OMC, era necesario exigir TEyD para los productos industriales y reciprocidad menos que plena, asegurarse de recibir un acceso a mercados efectivo, y solicitar espacio para aplicar políticas de desarrollo industrial y de exportaciones similares a las utilizadas por los países desarrollados en el pasado, que ahora habían pasado a calificar como subsidios recurribles en OMC (Dos Santos 2018). En este momento, según Dos Santos, la posición de demandar acuerdos menos que recíprocos para permitir la protección de sectores sensibles, junto al reclamo de proteger *policy space* para la implementación de políticas industriales en las

negociaciones comerciales, también había ganado fuerza en el discurso del Ejecutivo de UIA. Es preciso notar la coincidencia de estos planteos con la visión gubernamental de entonces. Pues siguiendo con Dos Santos, quien se basa en una intervención de Chiaradía en 2007, el gobierno mantenía su aproximación "neodesarrollista" a las negociaciones multilaterales, que combinaban el reclamo de la liberalización del comercio agrícola, con la búsqueda de mantener "un adecuado margen para la ejecución de la política industrial del país" (Chiaradía citado en Dos Santos 2018: 62).

Ya en 2007, es posible encontrar progresivas criticas de entidades del agro a la política de negociaciones comerciales del gobierno –objetando, entre otras cosas, la protección a la industria–, que se sumaban a sus reclamos por las retenciones (Dos Santos 2018). Como contracara, en 2008, UIA y diversas cámaras sectoriales como ADEFA (automotor), ADIMRA (metalúrgico/metalmecánico), CIC (calzado) y Pro-Tejer (textil y vestimenta), apoyaron y respaldaron públicamente, por su "defensa de la industria", la posición gubernamental frente al Paquete Lamy. Que, a diferencia de Brasil, fue de rechazo a la apertura en bienes industriales propuesta (Calello 2008). A su vez, al menos hasta fines de esta década, la mayoría de industriales apoyó la administración del comercio –no sin críticas puntuales a su implementación–, que se intensificó en forma de LNAs y antidumpings tras la crisis global de 2008 (UIA 2010; Coatz et al. 2013; Bouzas y Gosis 2014; Dos Santos 2018).

Esto no significa que durante la década hayan desaparecido las diferencias en torno a la política comercial al interior de UIA, ni que integrantes de la entidad con posiciones más aperturistas, como algunos dirigentes de COPAL o del MIA (como por ejemplo el CEO de Fiat Cristiano Rattazzi), hayan dejado de realizar plantos que defendían una inserción basada en las ventajas comparativas tradicionales del país (Schteingart 2011). Pero lo que primó con respecto a las negociaciones norte-sur fueron posiciones más bien opuestas, tanto con respecto al ALCA como sobre Mercosur-UE. Que, si bien no rechazaban de plano las tratativas, exigían un conjunto de condiciones que tendían hacia escenarios de no acuerdo. Como sintetiza un documento institucional de la entidad de 2009, citado en Schteingart (2011: 8), UIA propiciaba negociaciones comerciales "que estén al servicio de la defensa de la producción y el trabajo nacional, resguardando el mercado interno frente a la competencia desleal y teniendo en cuenta las asimetrías productivas entre los diferentes países". Es decir, que se apoyaban negociaciones bajo unas pautas que los socios desarrollados no estaban dispuestos a ofrecer.

4. Cambios y continuidades durante la última década

4.1 CNI y FIESP en Brasil

Los intercambios a nivel diplomático sobre una posible reanudación de la negociación entre Mercosur y UE en 2009, tras la parálisis de Doha de 2008, generaron que el tema reingresara en la agenda de discusión de las entidades industriales. Así, durante 2010, siguiendo a Dos Santos (2018), es posible encontrar expresiones contradictorias por parte de la propia CNI. Por un lado, en un documento elaborado de cara las elecciones nacionales de 2010, la entidad planteó entre sus múltiples propuestas de comercio exterior, sin demasiado desarrollo, la conclusión de la negociación con UE.[61] En esta línea, Soraya Rosar, entonces directora de la Unidad Internacional de CNI, destacó en un reportaje de prensa el potencial de largo plazo de este acuerdo, por sobre los problemas económicos de coyuntura que atravesaba por entonces el bloque europeo (citada en Cruz e Silva 2011).

Sin embargo, al mismo tiempo, como surge del testimonio de diplomáticos entrevistados, frente al relanzamiento de 2010 hubo intento muy fuerte por parte de CNI –y acompañado por FIESP–, oficial y solicitado por escrito a la Cancillería, para evitar que la negociación se reanudara (entrevista a un diplomático). Esto coincide con Dos Santos (2018), quien plantea que tanto en un *Informe Conjuntural* de 2010, como en una nota formal remitida al canciller Celso Amorim en setiembre del mismo año, CNI advirtió por los "impactos negativos para o setor industrial brasileiro caso se estabelecesse um acordo entre os dois blocos sem que houvesse avanços na competitividade brasileira" (Dos Santos 2018: 164). Junto a esto, la entidad alertó por la posibilidad de que los excedentes manufactureros europeos, frente a la crisis de la Eurozona, terminaran siendo colocados en Mercosur. Dinámicas similares pueden identificarse en FIESP, en donde expresiones favorables respecto a la necesidad de integrarse con grandes economías convivían con rechazos hacia la política comercial de UE, así como con reclamos de cautela en la negociación ante el relanzamiento de 2010 (Marconini, entonces director del DEREX en Cruz e Silva 2011; Marconini en Estadão 2010a).

Estas contradicciones reflejan un clima de debate al interior de la comunidad industrial, que se procesó en CNI y en las principales federaciones estaduales a lo largo de 2010-2012. Y que

[61] Concretamente, el documento plantea: "Concluir acuerdos amplios de libre comercio con México y con países del Golfo Pérsico, profundizar acuerdos comerciales con India y Sudáfrica, concluir la transformación de la red de acuerdos bilaterales firmados en el ámbito de la ALADI y concluir las negociaciones con la Unión Europea" (CNI 2010a: 38), además de reclamar la defensa de los intereses de las empresas brasileñas en el Mercosur.

comenzó a incluir progresivas voces ligadas al mundo industrial (como Barbosa y Roberto Fonseca de FIESP, o al presidente de CNI desde 2010, Robson Andrade) que pasaron a objetar públicamente al gobierno, así como a la necesidad de negociar con terceros vía Mercosur, la falta de avances en materia de conformación de ACP (entrevistas a dos técnicos de cúpula y un funcionario gubernamental; Barbosa 2010; Andrade en Estadão 2010b; Andrade en Terra 2010; Fonseca en El País 2012). Junto a esto, no obstante, convivían resistencias entre los industriales respecto al intercambio de ofertas ambiciosas con UE, así como hacia la apertura a una mayor competencia con otras potencias industriales (entrevistas a dos funcionarios gubernamentales; Valor 2011a; Valor 2011b).

En este marco, en 2013 se produjo el primer resultado de cambio institucional, que fue la publicación por parte de FIESP del documento de posición *Agenda de Integração Externa*. En este documento, coordinado por su DEREX y apoyado por su Coscex, FIESP incluyó un capítulo llamado "integración extrarregional", donde planteó las siguientes propuestas:

> Avançar na celebração de acordos de comércio com países de elevado desenvolvimento tecnológico; União Europeia: imprimir etapas diferentes, dentre os membros do MERCOSUL, a fim de viabilizar a assinatura do Acordo de Livre Comércio até o fim de 2014; Japão: desenvolver e dar publicidade aos estudos de viabilidade para um Acordo de Parceria Econômica; América do Norte: iniciar/acelerar tratativas para a conclusão de acordos de livre comércio com os países da região (FIESP 2013: 4).

Al año siguiente, la entidad publicó otro documento institucional similar, donde ratificó estos planteos (FIESP 2014).[62] Mientras que CNI, por su parte, publicó en 2013 su segundo *Mapa Estratégico da Industria, 2013-2022*. A diferencia de su equivalente de 2005, este documento criticó explícitamente la falta de participación de Brasil en ACP, planteó como indicador de monitoreo al incremento de los mercados con los que el país tenía acuerdos preferenciales, y estableció como acción transformadora el "proponer medidas direccionadas a la restructuración del Mercosur que permitan mayor flexibilidad para la firma de acuerdos comerciales" (CNI 2013a: 61). En términos similares se expresó el IEDI, que en una carta de diez planteos al gobierno, incluyó en uno a la necesidad de revertir la no inclusión de Brasil en los grandes acuerdos internacionales que se estaban gestando (los megacuerdos), planteando para ello una revisión del Mercosur y la búsqueda de acuerdos comerciales bilaterales (IEDI 2013).

[62] Allí expresó que Mercosur-UE era una prioridad de la política externa y debía ser concluido a inicios de 2015, permitiendo si era necesario ofertas diferenciadas del Mercosur (frente a la reticencia de Argentina); también planteó negociar un ACP con Japón, iniciar estudios de viabilidad para un ACP con EEUU e integrarse a la negociación del Trade in Services Agreement.

También en 2013, y en línea con el planteo visto de FIESP, como resultado del trabajo conjunto de CNI y CNA, la CEB presentó al MDIC y al MRREE la propuesta de que Mercosur y UE establecieran un acuerdo "paraguas", que luego permitiera a cada miembro del Mercosur negociar por su cuenta los sectores y el ritmo de su apertura, en caso que el consenso intra-Mercosur no fuera posible. Así, procuraban salvar lo que veían como el bloqueo de Argentina a la negociación (Rittner 2013). E incluso en 2014, en una visita a Francia, el presidente de CNI Andrade procuró persuadir a los empresarios industriales franceses sobre la necesidad de conformar el acuerdo interregional (Rittner 2014), ratificando así el cambio de posición de la entidad.

Paralelamente, a fines de 2013, en una visita a EEUU, Andrade propuso que Brasil y EEUU procuraran la conformación de un ACP bilateral. De acuerdo al reporte de Mello (2013a): "Foi a primeira vez desde o enterro da Alca, em 2003, que a indústria discutiu a abertura de mercado com os EUA. Até setores mais protecionistas, como o de eletroeletrônicos, defendem o acordo". Vista como parte de la coalición reticente al ALCA, este cambio de posición de CNI generó una fuerte repercusión en la prensa brasileña de la época. Lo cierto es que todos estos movimientos fueron parte de la adopción de una nueva posición oficial por parte de la entidad, que pasó desde ese año a defender la apertura/integración negociada vía ACP (Bonomo en INSPER 2020). En 2014, esta posición quedó plasmada en el documento institucional de CNI *Acordos comerciais: uma agenda para a indústria brasileira*, elaborado como extensión del segundo *Mapa Estratégico* de cara a las elecciones nacionales de agosto. Allí, dentro del conjunto de políticas de inserción internacional defendidas, CNI incluyó a la necesidad de establecer una agenda de negociación comercial con EEUU, junto al planteo de concluir la negociación en curso Mercosur-UE (CNI 2014).

Durante 2015, es posible encontrar múltiples expresiones en esta línea en la prensa, por parte de dirigentes y técnicos tanto de CNI como de FIESP. También en 2015, IEDI publicó *Para Vencer a Crise*, documento institucional en el que incluyó, entre las metas reclamadas para la política de comercio exterior, "a través de acordos, aproximar o país dos principais blocos do mundo – EUA, Europa e Ásia – e buscar possível participação em mega-acordos, como a Parceria Transpacífica" (IEDI 2015: 10). En este mismo año, la Unidad Internacional de CNI comenzó a trabajar en la elaboración de un documento institucional que establezca las prioridades para la actuación de la entidad en materia de inserción internacional, denominado *Agenda Internacional da Indústria*, que desde 2016 publica en base anual.

En su primera edición, en las llamadas *acciones para influir sobre las políticas comerciales*, en el documento aparece en primer lugar el rótulo *Acordos Comerciais*, dentro del cual se establece como uno de los tres ejes prioritario la incorporación de los ACP como elemento central de la política comercial brasileña. Para esto, CNI precisa un conjunto de acciones/demandas. La primera de ellas es la ampliación de un acuerdo con México, que ha sido el país para el cual la industria se ha movilizado más intensamente en búsqueda de un ACP (entrevistas a dos técnicos de cúpula). Tras esto, en segundo lugar, aparece: "defender a conclusão de um acordo ambicioso, em termos de comercio e investimentos, entre o Mercosul e a UE" (CNI 2016a: 22). Y tras dos puntos sobre Mercosur y América del Sur, el documento menciona a la búsqueda de avanzar en la definición de una agenda de negociación en comercio e inversiones con EEUU. Posteriormente, plantea elaborar recomendaciones para la preparación de otras negociaciones preferenciales, entre las que incluye a Canadá, y tras esto propone apoyar la participación de Brasil, a través de propuestas técnicas, en las negociaciones del Trade in Service Agreement (TiSA) (CNI 2016a).

La *Agenda Internacional* de 2017 también insta a Mercosur y UE a concluir rápidamente el ACP en negociación, y agrega que apoyará la participación del sector privado para mejorar los posicionamientos, "sobretudo em bens e regras de origen" (CNI 2017a: 34). Por otra parte, en el punto sobre Mercosur, retoma el planteo de flexibilizar las reglas para las negociaciones externas del bloque. Y en un ítem sobre otras negociaciones, propone, por un lado, trabajar en la elaboración de *roadmaps*, junto al sector privado y el gobierno, para impulsar la negociación de ACP con EEUU y Japón. Por otro lado, plantea construir una agenda de intereses ofensivos de la industria con respecto Corea del Sur, EFTA y Japón, y apoyar al sector privado en la construcción de ofertas y posicionamientos sobre estas negociaciones (CNI 2017a).

Frente al avance de la negociación Mercosur-UE, CNI también publicó en 2017 un documento específico de posición al respecto. Allí, como mensaje general, sostuvo la necesidad de mantener y acelerar las negociaciones en curso. Aunque por otra parte, también estableció un conjunto de elementos a adoptar en los diferentes capítulos negociados, que en su visión eran necesarios para extraer los mayores beneficios de la negociación. Planteando, a su vez, que estas propuestas se basaban en el principio de tratamiento diferenciado hacia el Mercosur, que consideraban fundamental para permitir los ajustes necesarios en la industria brasileña (CNI 2017b). Esta defensa del TEyD, junto al reclamo de un acuerdo "equilibrado" también puede rastrearse en declaraciones del Consejo Industrial del Mercosur (CIM), integrado por CNI junto a UIA y las entidades industriales de Paraguay y Uruguay (ej. CIM 2018). Al tiempo que esta

posición, de respaldo al acuerdo condicional al cumplimiento de ciertas condiciones que aseguraran en visión de CNI un equilibrio, fue ratificada en una entrevista (entrevista a un técnico de cúpula).

Esto ha alimentado el escepticismo de una porción minoritaria de entrevistados respecto al compromiso de la industria con la negociación (entrevistas a dos expertos). No obstante, los diplomáticos y funcionarios gubernamentales que han participado en el proceso negociador coinciden en que, más allá de reclamos sobre aspectos específicos, en términos generales la posición de apoyo al ACP de CNI y FIESP se mantuvo desde 2013 (entrevistas a tres diplomáticos y tres funcionarios gubernamentales). Esto es consistente con lo planteado por las *Agenda Internacional* de 2018 y 2019, que defendieron la conclusión y entrada en vigor del acuerdo, procurando que incluya las demandas de mayor impacto para la industria en bienes y RdO (CNI 2018a; 2019a). También coincide con el documento institucional de CNI sobre acuerdos comerciales de cara a las elecciones de 2018,[63] y con el apoyo explícito de CNI y FIESP al anuncio del acuerdo en principio de junio de 2019, expresado mediante canales institucionales (ej. CNI 2019b; FIESP 2019; también ratificado por entrevistas a cinco técnicos de cúpula, tres diplomáticos y tres funcionarios gubernamentales).

De modo similar, de una porción minoritaria de entrevistas surge el escepticismo sobre si la posición favorable de CNI y FIESP respecto a un ACP con EEUU va más allá de la retórica, considerando la ausencia de negociaciones efectivas entre ambos países (entrevistas a dos expertos). No obstante, la permanencia en el tiempo de este planteo desde 2013, la creencia compartida en ambas entidades de que este ACP norte-sur es el que de hecho genera más consenso en la industria (entrevistas a tres técnicos de cúpula), y la elaboración y posterior presentación efectiva de un *roadmap* elaborado por CNI, junto con la US Chamber of Commerce, para impulsar el lanzamiento de una negociación con este propósito (CNI 2019a; US Chamber of Commerce-Brazil-US Business Council-ANCHAM-CNI 2019), sugieren que la categorización de la preferencia como más bien favorable es correcta. A esto, puede agregarse el apoyo de CNI y FIESP al acuerdo sobre facilitación comercial, prácticas regulatorias e iniciativas anticorrupción, concluido a nivel bilateral en 2020 (entrevista a un funcionario gubernamental). Y en la misma línea, cabe mencionar otro documento de CNI de

[63] Allí se defiende "concluir o acordo com a União Europeia: finalizar tecnicamente o acordo entre o Mercosul e a União Europeia e internalizá-lo com celeridade nos dois blocos para sua efetiva entrada em vigor. O acordo deve incluir regras de origem que representem transformação industrial substantiva, permissão do uso de *drawback*, cestas de desgravação acima de 10 anos para bens sensíveis no Mercosul e cotas satisfatórias para produtos do agronegócio". (CNI 2018b: 15).

2017, donde se plantea la viabilidad de negociar un acuerdo de compras gubernamentales con EEUU –también con UE y Canadá– (CNI 2017c). Pues en la medida que esta disciplina fue un escollo en las negociaciones preferenciales entre Brasil y socios desarrollados en el pasado, esta afirmación es relevante para calibrar la posición de la entidad.

Además de EEUU, las *Agenda Internacional* de 2018 y 2019 continuaron defendiendo la apertura de negociaciones con Japón (CNI 2018a; 2019a). Al tiempo que el documento institucional para las elecciones nacionales de 2018, también incluyó como propuestas la conclusión de las negociaciones para establecer ACPs con EFTA y Canadá (CNI 2018b). En paralelo, y en línea con lo establecido en la *Agenda Internacional* de 2017, CNI elaboró documentos técnicos sobre cada uno de estos potenciales socios (y otro sobre Corea), con el objetivo de evaluar los intereses ofensivos de Brasil. De su revisión, emerge que todos comparten la escasa identificación de intereses en bienes industriales (CNI 2016b; CNI 2017d; CNI2017e; CNI 2018c). Más allá de esto, en el *Mapa Estratégico da Industria 2018-2022*, CNI propuso como meta aumentar la cobertura de mercados con los que Brasil tiene ACP de 7% a 40% en cuatro años, incluyendo para esto a UE, EEUU, EFTA, Canadá y Japón como socios potenciales, junto a otros socios en desarrollo. Y en esta línea, destacó como avances del *Mapa* precedente al lanzamiento y/o la reanudación de negociaciones con países de América del Sur, Canadá, UE, EFTA, India y México (CNI 2018d).

Como se desprende de esta descripción, todos estos elementos apuntan a una visión más bien favorable a la apertura negociada, vía ACP, que incluya a socios desarrollados como contrapartes. En cambio, frente a propuestas circuladas por técnicos del gobierno electo de Jair Bolsonaro hacia fines de 2018, Andrade manifestó la oposición de CNI a una eventual rebaja unilateral del AEC, señalando que la industria era favorable a la apertura comercial, pero siempre que fuera mediante ACP (Correio Braziliense 2018). Tras la asunción, el gobierno formalizó su propuesta a los socios del Mercosur, que consistía en realizar un corte horizontal, del 50%, a las tasas aplicadas del AEC. CNI se opuso a la iniciativa.[64] En diciembre de 2019, la entidad publicó un comunicado en el que destacaba que la industria era favorable a la apertura comercial, resaltando su récord de defensa de una mayor inserción de Brasil en el mundo desde 2012, pero manifestando al mismo tiempo su oposición a una reducción unilateral, sin que mediara previamente una consulta con el sector privado (CNI 2019c). En la misma línea, en *la Agenda Internacional* de 2020, el AEC pasó a ser el primer elemento

[64] De acuerdo a un reporte de prensa, FIESP evitó posicionarse en contra en público (Landim 2019), aunque de entrevistas surge que en privado la entidad transmitió su preocupación (entrevistas a cuatro técnicos de cúpula).

mencionado en las acciones prioritarias. Al respecto, el documento establece: "manter a defesa da abertura comercial via acordos comerciais; e, de forma alternativa, defender consulta pública prévia para a revisão da TEC (...)" (CNI 2020a: 31).

A su vez, la posición contraria a la apertura no se acotó a la vía unilateral; en 2020, ante el avance de la negociación entre Mercosur y Corea para la conformación de un ACP, CNI solicitó formalmente al gobierno, mediante carta al Ministerio de Economía, la suspensión de estas tratativas (CNI 2020b). Paralelamente, publicó junto a UIA un comunicado en este mismo sentido (UIA-CNI 2020). En privado, FIESP adoptó la misma posición (entrevistas a tres técnicos de cúpula). Nótese que a diferencia de otros países, Corea, aunque fue objeto de una evaluación de intereses ofensivos, no fue incluida entre los potenciales socios con los que CNI y FIESP proponían negociar ACP en sus documentos de posición institucionales.

Esto no significó, no obstante, un retorno a las posiciones pre-2013. Por el contrario, CNI continuó defendiendo públicamente la concreción de los acuerdos en principio con UE y EFTA,[65] así como la necesidad de negociar con socios como EEUU, Reino Unido y Canadá, además de México, Centroamérica y el Caribe (EFE 2021; CNI 2021c). Así, la entidad se posiciona opuesta a socios como Corea y también eventualmente China (entrevistas a dos técnicos de cúpula), expresa sus reticencias ante otros países asiáticos como Indonesia y Vietnam, y defiende que los socios con los que propone conformar ACP alcanzan el 60% del PIB mundial (Fabrizio Panzini, gerente de la Unidad Internacional de CNI, en TV Senado 2021). Sintetizando, de este modo, los cambios y las continuidades en sus preferencias hacia los ACP a lo largo de esta década.

4.2 UIA en Argentina

La perspectiva del relanzamiento de la negociación Mercosur-UE en 2010 también captó la atención de la industria en Argentina, que pasó a acompañar el tema desde cerca. En ese marco, UIA acordó con CGT una serie de parámetros para defender en la negociación (UIA 2010a), que reflejan una continuidad con las posiciones defensivas predominantes durante la década precedente.[66] A su vez, ambas entidades recibieron la invitación del gobierno para acompañar

[65] Tan es así, que la primera acción prioritaria de la *Agenda Internacional* 2021 es "defender, junto aos Poderes Executivo e Legislativo no Brasil e na União Europeia (UE), a assinatura e internalização do acordo de livre comércio Mercosul-UE, ressaltando a sua dimensão de sustentabilidade" (CNI 2021b: 33).

[66] Entre ellos se encontraban: la incorporación del "balance de empleo" como eje central en las negociaciones, la promoción del empleo de calidad, la capacidad de desarrollar sectores intensivos en trabajo y conocimiento, la utilización de la política comercial y económica para alcanzar niveles de desarrollo equivalentes a los países centrales, la consideración de las asimetrías productivas y el respeto del principio de reciprocidad menos que

las tratativas, y ratificaron su apoyo a la postura gubernamental de abrirse al diálogo pero sin renunciar al resguardo de la producción y el trabajo nacional (UIA 2010b; La Nación 2010). En esta línea, según una presentación institucional, tras una encuesta a miembros en 2010: "los distintos sectores parecen tener la misma posición que desde entonces (por 2004): en general los productos MOI tienen mucho que perder y poco por ganar, mientras que si bien algunos sectores MOA tienen algún margen por ganar, ello depende de la oferta que esté dispuesta a dar la UE" (UIA 2010c: 25). La presentación también anunciaba una próxima consulta gubernamental a los sectores, que serían contactados mediante UIA, para actualizar la oferta argentina de 2004. De acuerdo a entrevistas, este ejercicio, que finalmente tuvo lugar en 2013, arrojó una cobertura cercana al 40%, es decir que los sectores procuraron la exclusión del 60% de los productos industriales (entrevista a un diplomático). A esto cabe agregar además otras sensibilidades, como la expresada por el sector farmacéutico en la Conferencia Industrial de 2010, respecto a las demandas europeas *TRIPS-plus* en PI (Dos Santos 2018).

Como refleja la cita precedente, algunos sectores MOA, como los nucleados en COPAL, expresaban un mayor interés en la negociación. Dicho esto, tal interés no significaba un apoyo a cualquier eventual acuerdo, sino que estaba sujeto a un conjunto de condiciones, como una oferta de acceso a mercados europea más ambiciosa que en 2004, y la reducción de los subsidios de la Política Agrícola Común (PAC) (entrevista a un técnico de cúpula). Además, COPAL también es integrada por sectores sensibles –como el lácteo, que objeta los efectos distorsivos de la PAC–, y mantenía sus demandas defensivas de exclusiones sobre acceso a mercados e IG ya planteadas en 2004 (entrevista a un técnico sectorial).

A diferencia de CNI y FIESP, es menos frecuente encontrar documentos de posicionamiento institucional, más allá de notas, declaraciones, comunicados o intervenciones en conferencias industriales, que presenten y desarrollen las preferencias oficiales de UIA frente a negociaciones comerciales. A pesar de esta dificultad, combinando distintas fuentes de información, es posible procurar reconstruir su evolución. Por ejemplo, todos los entrevistados consultados coinciden en señalar que UIA continuó desde 2010 con un posicionamiento sobre Mercosur-UE de corte general, predominantemente defensivo, que combinaba la demanda de protección, mediante diferentes mecanismos, para los productos industriales, con el reclamo de concesiones europeas en materia agrícola y agroindustrial (entrevistas a tres técnicos de

plena, la participación institucionalizada de UIA y CGT en las negociaciones, la defensa de las compras gubernamentales, la preocupación por el proteccionismo de los países desarrollados en cuestiones como PI y BNA, y la necesidad de contar con fuertes cuadros técnicos en el gobierno y las propias entidades (UIA 2010b).

cúpula, seis técnicos sectoriales, siete funcionarios gubernamentales, tres diplomáticos y dos expertos).

Cabe notar que esta posición también era mantenida para las negociaciones multilaterales, como se vio en la visita del secretario general de OMC, Pascal Lamy, a Buenos Aires en 2010. Allí, junto a otras entidades empresarias y de trabajadores, el Comité Ejecutivo de UIA le trasladó que la superación de la crisis global requeriría de más que un acuerdo comercial, que las negociaciones internacionales debían considerar las asimetrías productivas para preservar los procesos de desarrollo industrial de las economías medianas, y que las concesiones en bienes industriales debían ser acordes tanto con el punto anterior como con los esfuerzos de apertura agrícola de las economías desarrolladas. Junto a esto, como en 2008, los industriales expresaron su apoyo a la posición mantenida por el gobierno argentino en las negociaciones comerciales internacionales (UIA 2010d). También manifestó UIA esta visión en reuniones empresariales en el marco del G-20, coincidiendo nuevamente con los planteos realizados en este foro por parte del gobierno (ej. UIA 2012a).

Hasta el final del mandato de CFK en diciembre de 2015, en un rastreo extensivo de publicaciones, comunicados y prensa, es posible identificar distintas informaciones que dan cuenta del seguimiento de la UIA a las negociaciones interregionales. Pero en ninguna de ellas se detecta un cambio oficial de posición, sino que lo prevalece es la continuidad. Por ejemplo, en un documento de 2014 con propuestas para mejorar la competitividad industrial, como respuesta a un eventual intercambio de ofertas Mercosur-UE, UIA (2014) señala: “El desafío (…) está en encontrar las formas en que la complementariedad de su estructura económica y la nuestra pueda manifestarse, y sabemos que eso marca un camino en el que se choca a cada paso con el proteccionismo comercial que se ha desarrollado para sostener la PAC de la UE”. Tampoco emergen posturas institucionales que reclamen la conformación de otros ACP extrazona, como se vio con CNI y FIESP, ni pedidos similares de flexibilidad para que miembros de Mercosur puedan negociar de modo bilateral o a distintas velocidades con terceros. Todos estos elementos fueron ratificados por todos los entrevistados consultados, que concordaron con esta descripción. Del mismo modo, en 2013, Sica (citado en Sznaiberg 2013: 2), afirmaba que mientras que en Brasil “para el sector industrial y el gobierno (el ACP con UE) es un tema esencial (…) acá (…), salvo las exportadoras y la industria de alimentos, el resto de los sectores manufactureros no muestran mayor interés en esta negociación”.

Tras las elecciones de 2015, la negociación norte-sur más ambiciosa impulsada por el gobierno Macri fue Mercosur-UE. Frente a ella, UIA continuó con su posición más bien defensiva, sin oposición frontal a su existencia, pero reclamando cautela y un amplio conjunto de condiciones para aceptar su progresión. Ya en 2016, la entidad trasladó al gobierno su preocupación por las diferencias de competitividad y comercio entre UE y Argentina, junto a la necesidad de consultar a los sectores para el armado de ofertas, ofreciéndose a canalizarlas (UIA 2016c). También en 2016, Coatz, ya como Director Ejecutivo de UIA, junto a integrantes del Departamento de Comercio, se reunieron con representantes del Parlamento Europeo, donde si bien destacaron lo positivo del ingreso de Argentina al mundo, nuevamente trasladaron la preocupación por las asimetrías en las negociaciones interregionales, reclamaron prudencia en las negociaciones que pudieran afectar el desarrollo de la industria y el trabajo nacional, y marcaron la necesidad de implementar mecanismos que equilibren resultados (UIA 2016d).

Durante 2017, las expresiones de UIA respecto a la negociación con UE se incrementaron, en paralelo a su avance. Destaca en este sentido un seminario organizado por su Departamento de Comercio, que contó con la presencia de autoridades gubernamentales. Allí, según un reporte de UIA (2017a), integrantes de la entidad transmitieron su preocupación por los desafíos asociados al déficit comercial bilateral y las asimetrías a favor de UE, y los representantes de los sectores transmitieron "preocupación en torno a las reglas de origen, propiedad intelectual, elaboración de reglamentos técnicos y cuestiones arancelarias que podrían generar condiciones desfavorables en términos de intercambio" (UIA 2017a: 2-3). Similares preocupaciones sobre la profundización del déficit bilateral, acentuadas en caso que UE no cediera en apertura agroindustrial, fueron expresadas en la Conferencia Industrial de 2017 (ej. Nogués en UIA 2017b; Coatz en UIA 2017c). Estas expresiones se combinaron con críticas informales, y en prensa, sobre la celeridad con la que el gobierno buscaba el acuerdo, así como respecto a la falta de transparencia sobre los contenidos negociados (ej. Rafele 2017; Informe Industrial 2018; entrevista a un técnico de cúpula).

También durante 2017 y 2018, la UIA consensuó con las entidades de cúpula industrial del resto del Mercosur la elaboración de comunicados conjuntos, ya mencionados, que apoyaban en términos generales las negociaciones, pero sujetas al cumplimiento de determinadas condiciones enmarcadas en el TEyD, de cara a asegurar un "equilibrio". Dicho esto, como recoge Informe Industrial (2017a), mientras que en las entidades brasileñas y uruguayas primaba un mayor apoyo al acuerdo, en UIA había mayor cautela y preocupación. Así, de acuerdo a reportes de prensa, a inicios de 2018 la entidad remitió un documento al Secretario

de Comercio, en el que reclamó la actualización de los estudios de impacto existentes y su divulgación, ya que era "responsabilidad de las autoridades gubernamentales fundamentar objetivamente por qué el acuerdo resultaría beneficioso para la industria" (Informe Industrial 2018: 1). Y, junto a ello, estableció 14 demandas a los negociadores (Ferreyra 2018; Lewkowicz 2018).[67] Algunas eran compartidas con el comunicado del CIM (2018), pero otras, como por ejemplo el espacio para mantener licencias de importación, iban más allá.

En 2018, UIA participó en una sesión de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado dedicada al análisis de la negociación, donde reiteró la postura comunicada por el CIM en 2017 (Senado Argentina 2018). Mientras que en la Conferencia Industrial a fines de 2018 predominaron expresiones genéricas de cautela, aunque sin oposición frontal, entre dirigentes y directores. Por ejemplo, el industrial a cargo de la apertura planteó evitar abrirse por un tema aspiracional o reputacional (en UIA 2018a), Coatz señaló el riesgo de profundizar el déficit comercial en caso de acuerdos (en UIA 2018b), y el presidente de la entidad, Miguel Acevedo, manifestó que era posible y necesario integrarse en las CGV, pero solo potenciando a los sectores productivos, pues todos los países priorizaban sus industrias (en UIA 2018c).

La negociación con UE se aceleró en 2019, hasta su cierre en junio. Sin embargo, durante este lapso, no fue posible identificar posicionamientos o expresiones institucionales de UIA. Lo mismo aplica para luego de la firma entre ambos bloques, sobre la que no existió un pronunciamiento oficial de la entidad. Los entrevistados coinciden en que ante el cierre de la negociación, UIA no se movilizó ni a favor ni en contra del acuerdo, ni tampoco procuró activamente detenerlo (entrevistas a tres funcionarios gubernamentales y tres diplomáticos). Por lo que, en los hechos, su posición fue de neutralidad. Esto no significa que sus principales dirigentes no se hayan manifestado. Por el contrario, tras el anuncio de junio es posible rastrear múltiples expresiones. Algunas de ellas fueron más neutras, mientras que otras fueron marcadamente críticas.[68] A su vez, cabe mencionar que algunas cámaras sectoriales, como

[67] Entre ellas, se encontraban la extensión de los plazos previstos de desgravación, mayor acceso efectivo al mercado agroindustrial europeo, eliminación de subsidios agrícolas o medidas que neutralicen sus efectos, cláusula de industrias nacientes, mantenimiento del *drawback*, mantenimiento de derechos de exportación y licencias de importación, aplicación de RdO robustas, limitar al mínimo el acceso al mercado de compras y contrataciones públicas, mantenimiento de requisitos de contenido local y de licenciamiento y transferencia de tecnologías, rechazo a medidas TRIPS-plus y al Patent Cooperation Treaty, limitar la concesión de IG a vinos y bebidas espirituosas (excluyendo a los lácteos), y limitar la liberalización de los servicios públicos y estratégicos únicamente a aquellos ya comprometidos en OMC (Informe Industrial 2018a).

[68] Por ejemplo, Acevedo manifestó que el sector no veía mal la apertura, que le parecía inteligente, al tiempo que reclamó un acuerdo político para generar condiciones para su implementación (Ámbito 2019). En cambio, el vicepresidente regional Guillermo Moretti, manifestó que el anuncio "no era una buena noticia para la industria nacional", y denunció que UIA no fue invitada a la negociación (en BAE Negocios 2019a). Funes de Rioja, en un tono intermedio, no se opuso al acuerdo, pero señaló que no conocían los detalles técnicos y que si "la línea de

ADIMRA, CIAI y CIC, sí expresaron explícitamente su rechazo a lo acordado (ADIMRA 2019; CIAI 2019; entrevistas a tres técnicos sectoriales). Pero como entidad, UIA no se posicionó institucionalmente, más allá de la convergencia de todos sus dirigentes sobre la necesidad de aprovechar el período de transición previsto para generar condiciones en las que la industria pudiera competir en un terreno "más nivelado" –con sus matices en las condiciones enfatizadas para ello– (Choren 2019; entrevista a un técnico de cúpula).

Esta posición de neutralidad quedó ratificada a inicios de 2020, cuando el nuevo gobierno de Alberto Fernández, más escéptico a la negociación con UE, convocó a los empresarios a revisar el acuerdo en principio (Lamiral 2020). En esa instancia, los sectores críticos ya mencionados ratificaron su postura, pero UIA como entidad no se posicionó al respecto, es decir que no impulsó la revisión de lo preacordado (entrevistas a dos técnicos sectoriales, dos funcionarios gubernamentales y un diplomático). Esto es consistente con lo expresado por Acevedo a fines de 2019, cuando manifestó que los industriales –aunque más precisamente, parte de ellos– "avalaron" el acuerdo (Franco 2019). E incluso más, a fines de 2020, bajo el impulso de CNI, el CIM instó a los bloques a ratificar e implementar el ACP, lo que contó con la firma de todas las entidades industriales del Mercosur, UIA incluida (El País 2020a). De todos modos, esto no significó una convergencia de preferencias. Pues por ejemplo, mientras que en un evento por los 30 años de Mercosur, CNI reiteró su propuesta de concretar los acuerdos con UE, EFTA y Canadá, así como de lanzar negociaciones con EEUU y RU, no hubo expresiones individuales similares por parte de UIA (UIA 2021).

Finalmente, retomando las posiciones hacia ACP con otros socios de mayor desarrollo relativo en la agenda de Mercosur, como EFTA y Canadá, tampoco emergieron durante el período expresiones institucionales públicas de UIA. En el primer caso, al estar la negociación atada a Mercosur-UE, la posición siguió una evolución similar. En el segundo, a pesar de algunas sensibilidades sectoriales, el lanzamiento de la negociación no generó un posicionamiento institucional opuesto de la entidad, aunque tampoco fue objeto de expresiones de interés (entrevistas a un funcionario gubernamental y un diplomático). Caso contrario fue la negociación con Corea, que desde el inicio despertó una mayor oposición industrial. Así, como ya fue mencionado, en 2020 UIA se manifestó junto a CNI para demandar la paralización de las tratativas (UIA-CNI 2020). Asimismo, la entidad también rechazó el corte unilateral del 50% del AEC propuesto por Brasil. En síntesis, en UIA no se observa, como en CNI y FIESP,

largada fuera hoy, la competencia sería muy desigual" (en Info Alimentación 2019). Como síntesis, un diario afirmó que en la entidad "puertas adentro, hay diferencias entre las críticas y la neutralidad." (Perfil 2019a).

un cambio hacia preferencias más bien favorables a algunos ACP norte-sur. Ni tampoco, consistente con esto, planteos o demandas respecto a negociar este tipo de acuerdos. Dicho esto, sí se registra un movimiento desde una posición más bien opuesta, a otra de neutralidad, frente al cierre de la negociación Mercosur-UE.

5. Síntesis

Tras el recorrido realizado en este capítulo, cabe retomar a modo de síntesis las categorías de las tablas 1.1 y 1.2 del capítulo I, utilizadas para caracterizar las posiciones de las entidades de cúpula industrial de Brasil y Argentina respecto a los ACP norte-sur. Como se constató en las secciones 2 y 3 de este capítulo, entre fines de los 1990 e inicios de los 2000 tanto CNI y FIESP como UIA mantuvieron posturas más bien opuestas a las negociaciones del ALCA y Mercosur-UE. Estas no consistieron en una oposición abierta a la existencia de negociaciones, ni incluyeron demandas explícitas de detener su continuidad. Por tanto, no fueron muy opuestas. No obstante, sí implicaron la exigencia de un amplio conjunto de demandas defensivas, combinadas con algunas, minoritarias, más ofensivas, que colisionaban con las posturas de EEUU y UE en las mesas de negociaciones. A su vez, las entidades de ambos países desarrollaron estrategias para dilatar los procesos negociadores en el tiempo, según coincide la literatura revisada. Por ende, aplica la categoría más bien opuesta.

La preferencia de CNI y FIESP ante el relanzamiento de Mercosur-UE en 2010 no es sencilla de caracterizar. Pues por un lado, el pedido de detener su concreción al gobierno indica una posición muy opuesta. Por el otro, documentos y declaraciones revisadas matizan esta afirmación. Por ende, se mantuvo la aplicación de la categoría más bien opuesta. A partir de 2013, y hasta el fin del período de estudio, se documentaron múltiples piezas de evidencia que indican el giro hacia una preferencia más bien favorable a la negociación, que incluyó el reclamo de su desarrollo y luego de su concreción. Se evita en cambio el uso de la categoría muy favorable en tanto, como se ha visto, este apoyo fue condicional al mantenimiento de un conjunto de demandas defensivas –y en menor medida ofensivas– a ser incorporadas en lo negociado. El apoyo explícito de ambas entidades al acuerdo en principio en 2019, y sus posteriores pedidos de ratificación e implementación, reafirman esta caracterización más bien favorable.

A partir de 2013 también se registran múltiples expresiones institucionales de CNI y FIESP que reclaman negociar un ACP con EEUU y otro con Japón, lo que se mantuvo hasta el fin del período estudiado. Dicho esto, la inexistencia de negociaciones efectivas dificulta realizar

caracterizaciones precisas. Sobre EEUU, el trabajo realizado para propiciar el lanzamiento de negociaciones denota una preferencia efectiva por un ACP, aunque la esperable inclusión de demandas específicas similares a las planteadas para Mercosur-UE inclina a caracterizar esta preferencia como más bien favorable por sobre muy favorable. Sobre Japón, el trabajo de CNI para la construcción de posiciones negociadoras, donde destaca la escasa identificación de bienes industriales ofensivos, sugiere que la preferencia es mejor caracterizada como más bien favorable más que muy favorable. Por otra parte, en un nivel de relevancia menor, pero con posiciones también más bien favorables a la agenda negociadora de Mercosur, entran las instancias de Canadá y EFTA. Tras el Brexit, la evidencia permite colocar al RU en una posición semejante. En cambio, la demanda de paralizar la negociación con Corea en 2020 indica una preferencia muy opuesta respecto a este ACP.

En Argentina, el relanzamiento de Mercosur-UE en 2010 mostró una continuidad en la preferencia de UIA al respecto, caracterizada como más bien opuesta. Como se documenta en el apartado 4.2, esta preferencia se sostuvo hasta 2018. Dicho esto, hacia 2019, durante el tramo final de la negociación y luego de su cierre, se constató que la entidad adoptó una posición neutral de hecho, que no fue favorable pero tampoco de oposición, lo que se mantuvo desde entonces. Por otra parte, la ausencia de planteos respecto a negociar otros ACP norte-sur a lo largo de la década refleja una preferencia por el *statu quo*. Finalmente, la progresión de la negociación con Corea en 2020 se enfrentó con una preferencia muy opuesta de UIA, que demandó junto a CNI la paralización de las tratativas.

Tras esta caracterización, el siguiente capítulo analiza si existen observaciones empíricas en línea con la evidencia esperada para los mecanismos causales basados en el modelo de sectores, de modo de realizar una primera evaluación sobre si dichos mecanismos pueden explicar la evolución de preferencias de CNI/FIESP y UIA descritas. Posteriormente, en los capítulos VI y VII respectivamente, se rastrean los procesos de construcción de preferencias en la industria de Brasil y Argentina en la última década. Mediante las observaciones recolectadas sobre estos procesos, y en conjunto con la información resultante del análisis del capítulo V, al final de los capítulos VI y VII se evalúa de forma sistemática la confianza en los mecanismos causales alternativos desarrollados en el capítulo II, mediante el instrumental expuesto en el capítulo III.

Capítulo V. Buscando a los ganadores y perdedores. Impactos distributivos sobre las industrias de potenciales ACP con socios desarrollados

1. Introducción

Este capítulo busca captar, mediante distintas estrategias, los potenciales efectos distributivos de la conformación de ACP extrazona sobre las industrias de Brasil y Argentina. El objetivo es acercarse a los IDMC de los sectores, para lo cual se analizan oportunidades y sensibilidades comerciales derivadas de posibles acuerdos, así como impactos esperados sobre la producción y el comercio. Se procura combinar distintas aproximaciones, reconociendo las insuficiencias de cada una de ellas, que entre sus límites más salientes destaca la consideración única o predominante, según el caso, de los aspectos arancelarios de los potenciales ACP. En otras palabras, se trata de un acercamiento a través de información cuantitativa, que luego se complementa en los capítulos VI y VII, de rastreo de procesos, con información cualitativa.

El capítulo se organiza de la siguiente manera. La sección 2 busca acercarse a la identificación de potenciales ganadores, para lo cual se realiza un análisis de oportunidades comerciales, con el objetivo de hallar ganancias distributivas de un acceso a mercados mejorado vía ACP. La sección 3, como contracara, analiza las sensibilidades asociadas a los mismos acuerdos, procurando identificar posibles perdedores. La cuarta sección ofrece una aproximación adicional, complementaria, a partir de la revisión de los principales estudios de impacto disponibles en la literatura, y la quinta sintetiza los hallazgos considerando la composición sectorial de las industrias de cada país, como modo de acercarse al peso relativo de los sectores industriales al interior de las entidades de cúpula.

2. Ganancias distributivas por eliminación de aranceles

Una razón elemental por la cual los actores económicos pueden demandar la conformación de ACP tiene que ver con la búsqueda de mejorar las condiciones de acceso a mercados de exportación. Esto se debe a que los ACP eliminan los aranceles que enfrentan los productos elaborados fuera de fronteras, por lo que aquellos sectores que tienen el potencial de exportar los identifican como un instrumento con el que mejorar sus perspectivas de negocios. Además, en la medida que el acceso mediante estos acuerdos es preferencial, contar con él supone una ventaja frente a competidores que enfrentan el arancel NMF. En esta sección se busca identificar ganancias potenciales de acceso a mercados de los tres principales países que han estado en el foco de las entidades de cúpula brasileñas, EEUU, UE y Japón. Además, por haber

sido parte de la agenda externa del Mercosur, se incorporan al análisis los casos de Canadá y Corea.

El punto de partida consiste en identificar la participación de estos mercados en el total de las exportaciones manufactureras de Brasil y Argentina. Para esto, como para el resto del análisis de esta sección y de la siguiente, se trabaja con datos del período 2015-2017 (evitando así extraer conclusiones erróneas basadas en un posible año excepcional),[69] siguiendo la metodología de clasificación de exportaciones de Lall (2000). Esta elección metodológica radica en que permite distinguir a las exportaciones de manufacturas de las ventas de *commodities* (y de una categoría residual de otras transacciones), utilizando para ello una desagregación a tres dígitos (es decir, a nivel de grupos) de la Clasificación Uniforme de Comercio Internacional (CUCI, rev. 2). A su vez, dentro de las manufacturas, permite desagregar entre aquellas basadas en recursos naturales (MRN) y las de origen industrial (MOI), diferenciando dentro de estas últimas tres niveles de intensidad tecnológica.

Como muestra la tabla 5.1, EEUU ha sido el primer destino de las exportaciones manufacturares de Brasil, captando en promedio valores cercanos al 20% del total. La UE y Argentina han alternado en el segundo lugar, con una participación del entorno del 15%. Por el contrario, Japón, Canadá y aun más Corea, han tenido un peso más bien marginal, de entre 2% y 1%. En Argentina, el primer destino ha sido Brasil, con una participación de entre 27% y 30%, seguido por EEUU, con valores de entre 10% y 15%. La UE se ha ubicado en cuarto lugar (por detrás de India), con un peso del entorno del 8%, mientras que el resto de los socios han tenido como en Brasil participaciones marginales, de entre 1% y 0%. Si se excluyen las MRN en el mismo período, Argentina pasa a compartir el primer lugar de las ventas brasileñas junto a EEUU, con una participación de alrededor de 20% cada uno; la UE queda tercera, con valores cercanos al 15%, y el resto de los socios sigue con una participación marginal. En Argentina, considerar solo las MOI supone un aumento de la participación de Brasil al 40%, un promedio para EEUU algo por encima del 10%, y el pasaje de la UE al tercer lugar como destino, con un peso promedio del 7%. El resto de los socios también continúa con un peso marginal, sin superar en ningún caso el 0,5%.[70]

[69] Los datos utilizados para los cálculos provienen de dos grandes fuentes, UN Comtrade y TRAINS. Los datos de comercio de TRAINS, no así los de aranceles, tienen un retraso de un año en las consultas para los años 2015 y 2016, es decir que corresponden a 2014 y 2015 respectivamente. Las bases compiladas y los cálculos realizados se encuentran disponibles bajo solicitud.

[70] Cálculos propios en base a datos de UN COMTRADE.

Tabla 5.1 Posición y peso en exportaciones de manufacturas totales, socios seleccionados

Brasil			Argentina		
2015	**2016**	**2017**	**2015**	**2016**	**2017**
EEUU (1º; 19,2%)	EEUU (1º; 20,1%)	EEUU (1º; 18,6%)	Brasil (1º; 30,2%)	Brasil (1º; 27,9%)	Brasil (1º; 26,6%)
UE (2º; 16,4%)	UE (2º; 16,4%)	Argentina (2º; 15,7%)	EEUU (2º; 10%)	EEUU (2º; 14,9%)	EEUU (2º; 13,6%)
Argentina (3º; 13,1%)	Argentina (3º; 13,6%)	UE (3º; 14,2%)	UE (4º; 7,6%)	UE (4º; 7,7%)	UE (4º; 8,1%)
Japón (10º; 2,1%)	Japón (11º; 2%)	Japón (11º; 1,8%)	Canadá (15º; 1%)	Japón (12º; 0,9%)	Japón (13º; 0,9%)
Canadá (13º; 1,6%)	Canadá (12º; 1,6%)	Canadá (12º; 1,7%)	Japón (16º; 1%)	Canadá (13º; 0,9%)	Canadá (14º; 0,9%)
Corea (17º; 1%)	Corea (20º; 0,9%)	Corea (20º; 1%)	Corea (24º; 0,5%)	Corea (16º; 0,7%)	Corea (21º; 0,6%)

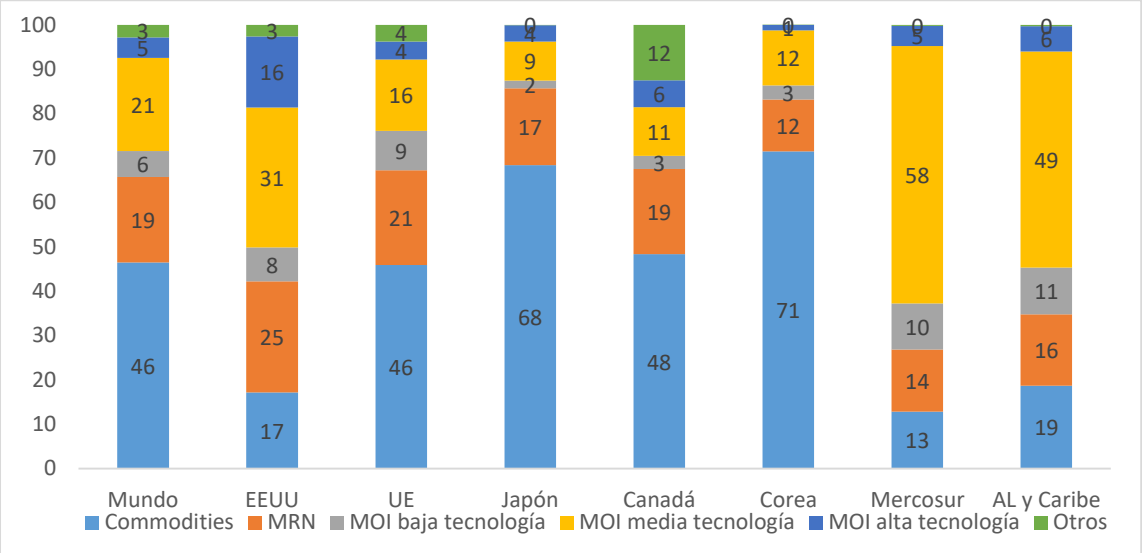
Fuente: elaboración propia en base a datos de UN Comtrade.

Para completar la aproximación inicial al fenómeno, se presentan a continuación los gráficos 5.1 y 5.2, que describen la composición sectorial de las exportaciones a cada socio potencial, junto con la composición de las exportaciones totales y de las que tuvieron al Mercosur y a AL-Caribe como destinos. El gráfico 5.1 muestra que los envíos de Brasil hacia EEUU y los países de la región cuentan con una participación mayor de manufacturas, al tiempo que las exportaciones hacia UE exhiben una estructura similar a la de las exportaciones totales. En el caso de Canadá, las manufacturas pierden algo de terreno por la mayor participación de la categoría residual, mientras que en los dos destinos asiáticos predominan de forma muy marcada los *commodities*. En Argentina, las exportaciones hacia EEUU y la región también registran una participación más elevada de manufacturas, como muestra el gráfico 5.2. Las exportaciones a UE, en cambio, registran una mayor participación de *commodities* que en el promedio mundial. El caso de Canadá es atípico por el elevado peso de la categoría residual (explicado por las ventas de oro), mientras que en los países asiáticos predominan los *commodities*, aunque en Japón también se encuentra una fuerte participación de MRN.

Ahora bien, para identificar oportunidades concretas derivadas de la conformación de ACP, se requiere de un análisis más detallado. Existen diversas formas de realizar este ejercicio, todas con sus fortalezas y debilidades. En este trabajo se sigue, con algunos ajustes, una metodología utilizada por la Asesoría de Política Comercial del Uruguay (APC-UY), que consiste en la combinación de tres variables, medidas a nivel de productos o grupos de productos: el arancel aplicado por la contraparte, la existencia de flujos comerciales preexistentes con la contraparte,

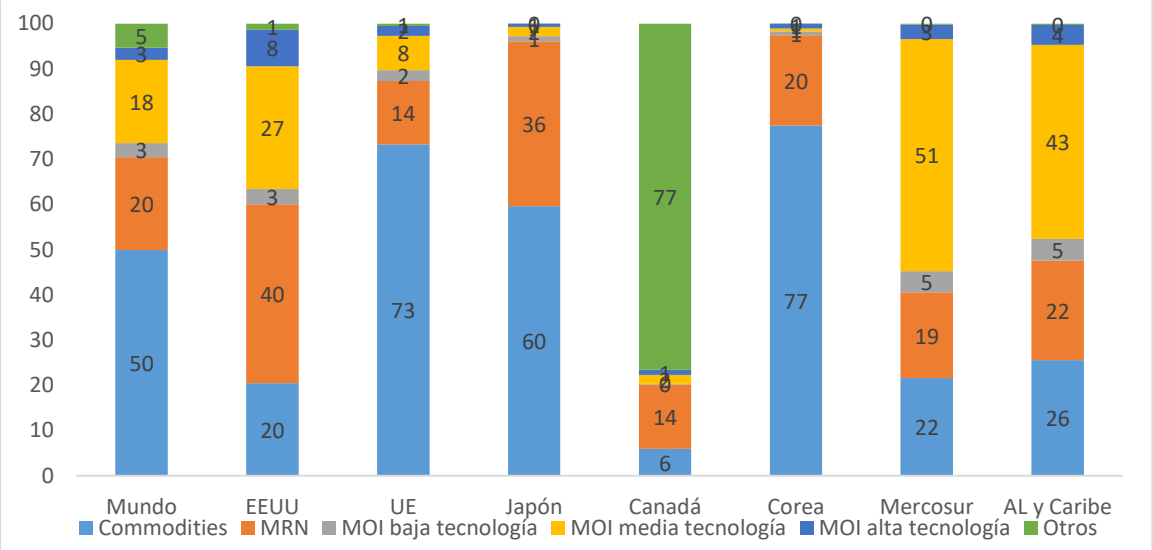
y las ventajas comparativas reveladas (VCR) del país.[71] Si un producto o grupo entra al mismo tiempo dentro de los rangos especificados para cada variable, entonces se considera que cuenta con una oportunidad comercial derivada de un potencial ACP –en otras palabras, cada variable es una condición necesaria–.

Gráfico 5.1 Composición exportaciones de Brasil por destino (promedio 2015-2017), en %



Fuente: elaboración propia en base a datos de UN Comtrade.

Gráfico 5.2 Composición exportaciones de Argentina por destino (promedio 2015-2017), en %



Fuente: elaboración propia en base a datos de UN Comtrade.

Respecto al arancel aplicado por la contraparte, la metodología de APC-UY considera que existe una oportunidad cuando este es igual o superior al 6%. En este trabajo se adopta un

[71] Comunicación personal con Natalia Ferreira, ex analista de APC-UY y profesora de Comercio Internacional en la Universidad de la República de Uruguay.

umbral de un punto más flexible, del 5%. A su vez, al trabajar con grupos de productos de la CUCI, se utiliza el arancel promedio ponderado, por montos de importación, aplicado a cada grupo. Cuando para un grupo existe información sobre un arancel aplicado preferencial y otro NMF se considera el segundo, en tanto se asume que los exportadores ganan por atar la preferencia (Shadlen 2008; Manger y Shadlen 2014). La segunda variable, los flujos comerciales precedentes, responde a que la existencia de canales previos de comercialización sugiere una capacidad real o efectiva de los exportadores del país de aprovechar la eliminación de los aranceles de la contraparte. La metodología del APC-UY define, para Uruguay, que existe un canal previo "relevante" cuando una subpartida del Sistema Armonizado (SA) (es decir, a 6 dígitos) registra montos anuales exportados a la contraparte de al menos USD 50000.

Como las exportaciones totales de Brasil multiplican por 25 a las de Uruguay, se definió que el monto mínimo equivalente al definido por APC-UY sería de USD 1250000 para este país. En Argentina, las exportaciones totales multiplican por 7,5 a las uruguayas, lo que da como resultado un umbral mínimo de USD 375000. Ahora bien, cabe precisar que el umbral original fue definido para cada una de las 5205 subpartidas del SA, por lo que al trabajar con datos agrupados en los 239 grupos de la CUCI se deberían multiplicar los umbrales por la cantidad de subpartidas que incluye cada grupo en promedio. Sin embargo, esto puede ser riesgoso, en la medida que la dispersión de la cantidad de subpartidas por grupo es muy elevada, así como porque al interior de un grupo pueden coexistir una o pocas subpartidas con valores elevados, con potenciales ganancias, con otras con valores bajos o nulos que licúen la relevancia de las primeras. Así, se decidió aplicar a los grupos los umbrales que corresponderían en la metodología original a las subpartidas, por entender que frente a los riesgos de sobreidentificar o subidentificar oportunidades en base a esta variable, es preferible asumir el primero.

Finalmente, la tercera variable es un índice de VCR, que permite identificar qué productos o grupos de productos se especializa en producir un país. Esto se realiza no desde un análisis de los factores de producción en que se fundamentan, sino desde la mirada directa a los flujos comerciales. Concretamente, cuando el peso de un producto o grupo k en la canasta exportadora del país i es mayor que el peso que el mismo producto o grupo k registra en las exportaciones mundiales agregadas, se considera que el país i tiene una ventaja comparativa en la producción del producto o grupo k. Por el contrario, cuando el peso del producto k en la canasta exportadora del país i es menor que el registrado para el mismo producto o grupo k en las exportaciones mundiales agregadas, se considera que el país i no tiene una ventaja

comparativa en el producto o grupo k. Matemáticamente, el Índice de VCR se calcula con la siguiente fórmula:

$$IVCR = \frac{Xki}{Xi} \Big/ \frac{Xkw}{Xw}$$

Cuando el valor que adopta el índice es igual o mayor a 1, el país cuenta con VCR en el producto o grupo k, y lo opuesto se registra cuando el valor resultante es menor a 1. Nótese asimismo que una vez que se supera la unidad, el índice capta el grado de ventaja con la que cuenta el país en el producto k, con valores más altos reflejando mayores ventajas. De esta forma, al captar los productos o grupos en los que se especializa el país, se puede obtener una mirada más completa de los potenciales beneficiarios de ACP con distintos socios.

En el análisis empírico de este capítulo se utilizan tres variantes de este índice. La primera de ellas consiste en su aplicación a las exportaciones totales de Brasil y Argentina, y se lo denomina VCRG. Las otras dos variantes buscan neutralizar dos potenciales distorsiones en la identificación de ganadores de ACP extrazona, que son: 1- la marcada diferenciación entre el tipo de productos exportados hacia la región y hacia el resto del mundo, vista en los gráficos 5.1 y 5.2, y 2- la existencia de preferencias intrarregionales en el Mercosur ampliado, con el potencial de generar flujos exportadores que en su ausencia no ocurrirían.[72] Para esto, una variante excluye del cálculo a las exportaciones hacia AL-Caribe (denominada VCRAL) y otra excluye las ventas al Mercosur ampliado (VCRM).

En los siguientes aparatados se presentan los resultados de aplicar la combinación de las tres variables de la metodología para identificar potenciales ganadores entre los productores industriales de Brasil y Argentina, derivados de la conformación de ACP con EEUU, UE, Japón, Canadá y Corea.

2.1 Oportunidades para los exportadores de manufacturas brasileñas

Un primer análisis de las VCR en Brasil revela que con datos del promedio 2015-2017, es posible identificar 39 grupos de la CUCI, de un total de 185 grupos de exportaciones de manufacturas (en base a la clasificación de Lall), que registraron valores iguales o mayores a 1. Cuando se excluyen a las exportaciones a Mercosur y a AL-Caribe de los cálculos, desaparecen 10 y 12 grupos respectivamente, lo que indica la necesidad de mayor cautela a la

[72] El Mercosur ampliado incluye, además de los miembros plenos, a Bolivia y Chile, con quienes en su carácter de asociados se mantienen áreas de comercio sin aranceles de amplia cobertura en bienes.

hora de esperar ganancias potenciales de ACP extrazona para ellos. La tabla 5.2 presenta la cantidad de grupos identificados por grandes sectores de actividad (que incluyen bienes finales junto a bienes intermedios) para las tres variantes del índice VCR calculadas. Cada grupo identificado, junto a sus valores, puede verse en la tabla A5.1 del anexo.

Tabla 5.2 Cantidad de grupos de la CUCI con VCR positivas por sector industrial en Brasil

Sector	Grupos VCRG	Grupos VCRM	Grupos VCRAL
Químicos y plásticos	7	6	5
Manufacturas de metal	6	4	4
Alimentos	5	4	4
Maquinaria y equipos	4	2	2
Manufacturas de madera	3	3	3
Aceites y grasas	2	2	2
Manufacturas de cuero	2	2	2
Pulpa y papel	2	2	1
Manufacturas de minerales no metálicos	2	1	1
Otros equipos de transporte (aviones, barcos, trenes)	2	2	2
Automotor	2	0	0
Textil y vestimenta	1	1	1
Manufacturas de caucho	1	0	0
Total	39	29	27

Fuente: elaboración propia en base a datos de UN Comtrade.

Para identificar cuáles de estos grupos podrían beneficiarse de un ACP con EEUU, que como se ha visto ha representado el primer destino de exportación para la industria brasileña, cabe incorporar en primer lugar el análisis de flujos y aranceles. Entre 2015 y 2017, se registran envíos en más de 175 grupos de la CUCI, es decir que las ventas a EEUU muestran una amplia cobertura en términos de grupos de manufacturas. No obstante, si se consideran solo a los grupos que enfrentaron aranceles iguales o mayores a 5% en EEUU, este número se reduce a 37 en 2015, 33 en 2016 y 28 en 2017. Y si sobre este universo se excluye a los grupos que no registraron montos de exportaciones relevantes, es decir que no superaron el umbral mínimo anual de USD 1250000 (que, recuérdese, supone un umbral significativamente más flexible que el equivalente de la metodología original de la APC-UY), el número de grupos potencialmente ganadores se reduce aún más, a 25, 23 y 15 respectivamente. En el anexo, la tabla A5.2 presenta un pantallazo general de estos grupos, agregados en sectores y ordenados sectorialmente por montos exportados. Esta tabla incluye el arancel enfrentado en promedio por cada sector, ponderado por el peso de cada grupo en su interior. De allí se desprende que alimentos y bebidas, químicos y plásticos, calzado y productos del petróleo son los sectores con mayores montos, con registros entre USD 200 millones y USD 800 millones, que enfrentan

aranceles relevantes; en un segundo escalón pueden ubicarse a las manufacturas de minerales no metálicos, textil y vestimenta, y manufacturas diversas, con montos entre USD 17 millones y USD 110 millones, y en un tercer nivel se ubican manufacturas de cuero, manufacturas de tabaco y aparatos e instrumentos, con valores por debajo de USD 4 millones.

Ahora bien, para identificar efectivamente potenciales oportunidades comerciales de un ACP con EEUU, resta cruzar a los grupos con aranceles y flujos relevantes con aquellos que cuentan con VCR positivas, es decir iguales o mayores a 1. De este ejercicio surge que apenas cuatro grupos cumplen con las tres condiciones especificadas por la metodología, que se describen en la tabla 5.3. Dos de ellos pertenecen al sector alimentos, uno a químicos y plásticos y otro a manufacturas de minerales no metálicos. Salvo el 584, todos son MRN. Por otra parte, salvo el grupo 061, todos pierden sus VCR positivas si se excluyen los flujos al Mercosur y/o la región –aunque en el caso de EEUU, a diferencia del resto de los socios extrazona, por la composición del comercio más orientado a las manufacturas esto puede no ser tan relevante–. Además, el grupo 662 queda incluido solo en dos de los tres años del período 2015-2017. Los cuatro grupos identificados han enfrentado aranceles menores al 10%. En montos exportados, tres registran valores intermedios, que superan los USD 25 millones anuales promedio, mientras que el grupo 061 alcanza valores más elevados, de USD 270 millones.

Tabla 5.3 Manufacturas brasileñas con oportunidades derivadas de un ACP con EEUU

Sector	Grupo	Descripción	VCRG	VCRAL	VCRM	Años	Monto*	Arancel*
Alimentos	061	Azúcar y miel	23,0	27,9	26,1	3	270	5,8
Alimentos	062	Confiterías de azúcar	1,0	0,7	0,8	3	31	8,5
Químicos y plásticos	584	Celulosas reg., etc. y derivados químicos	1,1	0,9	1,2	3	28	5,4
Man. min. no metálicos	662	Mat. construcción de arcilla y refractarios	1,2	0,5	0,9	2	93	5,5

*Datos promedio; montos en millones de USD. Fuente: elaboración propia en base a UN Comtrade y TRAINS.

En conjunto, destaca la escasa cantidad de grupos de manufacturas potencialmente ganadores de un ACP con EEUU, teniendo en cuenta la importancia de este mercado para las exportaciones industriales brasileñas. De acuerdo a este análisis, y en línea con otros estudios, la explicación parece radicar en que el grueso de las manufacturas, incluyendo aquellas con VCR positivas, ya ingresa al mercado estadounidense sin enfrentar aranceles elevados. Mientras que un segundo subconjunto más reducido, de aproximadamente 10 a 20 grupos según el año, sí registran canales sustantivos de exportación que abonan aranceles relevantes, pero en base a las VCR del país no aparecen como candidatos a expandir sus ventas en un escenario de apertura comercial recíproca.

Pasando a UE, se encuentra que la cobertura de las exportaciones industriales brasileñas en términos de grupos también es elevada, pues se ubica entre 182 y 183, de un total potencial de 185, durante 2015-2017. A su vez, un número más elevado de grupos en comparación con EEUU, alrededor de 60 en cada año del trienio, enfrentaron un arancel para ingresar al mercado europeo igual o mayor a 5%. De este universo, al aplicar el umbral mínimo de exportaciones relevantes, permanecen 44 en 2015, 42 en 2016 y 39 en 2017. La tabla A5.3 del anexo presenta a estos grupos agregados en sectores. Allí destacan, en un primer escalón, los sectores alimentos y bebidas y químicos y plásticos, con montos entre USD 1500 millones y USD 4200 millones. En un segundo escalón pueden ubicarse a manufacturas de madera y calzados, con valores entre USD 178 millones y USD 322 millones. Luego cabe señalar a textil y vestimenta, manufacturas diversas y automotor y autopartes, con envíos entre USD 11 millones y USD 80 millones, y a manufacturas de tabaco, que alcanza estos registros un año aunque al siguiente queda por debajo. Finalmente, se encuentran sectores con montos que no alcanzan USD 10 millones, como manufacturas de minerales no metálicos, manufacturas de metal, electrónica y telecomunicaciones, y aparatos e instrumentos.

Ahora bien, del cruce con las VCR emerge que solo 13 grupos cumplen con las tres condiciones establecidas para identificar oportunidades comerciales derivadas de un ACP con UE. De ellos, además, cuatro y cinco pierden sus VCR positivas si se excluyen los envíos al Mercosur y a AL-Caribe, respectivamente, lo que agrega una nota de cautela respecto a su potencial beneficio. Salvo el 062 de alimentos, todos los grupos que pierden sus VCR positivas en VCRAL son MOI. De hecho, de todos los MOI, solo el 512 mantiene valores positivos para las tres variantes del índice. La tabla 5.4 refleja que las mayores oportunidades comerciales en términos de montos y aranceles se encuentran en tres grupos de alimentos; con aranceles algo menores, de entre 5% y 10%, y montos entre intermedios y elevados, también destacan cuatro grupos de químicos y plásticos y uno de manufacturas de madera. Todos ellos, menos el 512, tienen registros para los 3 años del período. Finalmente, con montos iguales o menores a USD 10 millones, VCR positivas solo en VCRG, e inclusión en uno u dos de los tres años considerados, aparecen dos grupos del sector automotor y uno de manufacturas de metal. En síntesis, las oportunidades más sólidas derivadas de un ACP con UE se identifican para tres grupos de alimentos, entre tres y cinco de químicos y plásticos, y uno de manufacturas de madera. Mientras que para dos grupos del sector automotor y uno de manufacturas de metal, las oportunidades detectadas son más débiles.

Tabla 5.4 Manufacturas brasileñas con oportunidades derivadas de un ACP con UE

Sector	Grupo	Descripción	VCRG	VCRAL	VCRM	Años	Monto*	Arancel*
Alimentos	014	Despojos comest. carne y pescados	6,0	7,2	6,8	3	1266	12
Alimentos	058	Prep. y conservas frutas	5,1	6,2	5,8	3	2116	19,6
Alimentos	061	Azúcar y miel	23,0	27,9	26,1	3	180	17,3
Alimentos	062	Confiterías de azúcar	1,0	0,7	0,8	3	3	13,4
Químico y plástico	512	Alcoholes, fenoles y derivados	2,2	2,6	2,4	1	63	5,1
Químico y plástico	522	Elementos químicos inorgánicos	1,4	1,5	1,4	3	179	5,2
Químico y plástico	551	Materias aromatizantes	1,0	1,1	1,1	3	148	5,2
Químico y plástico	584	Celulosas reg., etc. y derivados químicos	1,1	0,9	1,2	3	19	6,4
Químico y plástico	592	Almidones, inulina y gluten de trigo	1,3	1,0	1,2	3	87	7,3
Man. madera	634	Chapas de madera mej. o rec.	2,0	1,9	2,1	3	300	6,9
Man. metal	696	Cubertería	1,1	0,4	0,8	2	8	6,1
Automotor	782	Vehículos de carga	1,3	0,2	0,4	2	10	11,7
Automotor	783	Otros vehículos (ómnibus, camiones)	1,8	0,5	0,8	1	5	15,8

*Datos promedio; montos en millones de USD. Fuente: elaboración propia en base a UN Comtrade y TRAINS.

En cuanto a Japón, el otro país destacado por iniciativa propia como potencial socio por CNI/FIESP, se encuentra que las exportaciones industriales de cada año del período se distribuyeron en 150 grupos, de los cuales 31 en 2015, 32 en 2016 y 34 en 2017 enfrentaron aranceles iguales o mayores a 5%. De estos, tan solo nueve por año superaron el umbral mínimo de exportaciones relevantes. La tabla A5.4 del anexo los presenta agrupados en sectores. Allí puede observarse que en términos de montos destaca el sector alimentos, con valores del entorno de USD 160 millones. En un segundo escalón puede identificarse a manufacturas de cuero, que en dos años supera los USD 15 millones, duplicando incluso en uno de ellos este valor, y en otro se acerca a USD 9 millones. En tercer lugar se identifican tres sectores, calzado, químicos y plásticos, y textil y vestimenta, con envíos de entre USD 1,4 millones y USD 8 millones.

Del cruce con las VCR surge que solo cinco grupos de manufacturas cuentan con oportunidades comerciales derivadas de un ACP con Japón, como se observa en la tabla 5.5. Salvo el 611, todos son MRN. Excepto el 061, todos cuentan con registros en los tres años del período. A su vez, los cinco grupos mantienen sus VCR positivas en todas las variantes del índice. En términos de montos, la oportunidad mayor aparece para el grupo 058 de alimentos, producto

de la combinación de un monto elevado y un arancel enfrentado mayor al 20%. También destacan las oportunidades para el 014 de alimentos y el 611 de manufacturas de cuero, que han exportado montos intermedios. Los otros dos grupos, pertenecientes a alimentos y a químicos y plásticos, registran en cambio valores exportados mucho menores.

Tabla 5.5 Manufacturas brasileñas con oportunidades derivadas de un ACP con Japón

Sector	Grupo	Descripción	VCRG	VCRAL	VCRM	Años	Monto*	Arancel*
Alimentos	014	Despojos comest. carne y pescados	6,0	7,2	6,8	3	20	9,8
Alimentos	058	Prep. y conservas frutas	5,1	6,2	5,8	3	134	22,9
Alimentos	061	Azúcar y miel	23,0	27,9	26,1	2	2	17,8
Químico y plástico	592	Almidones, inulina y gluten de trigo	1,3	1,0	1,2	3	4	7,5
Man. cuero	611	Cuero	8,0	9,4	9,1	3	20	14,7

*Datos promedio; montos en millones de USD. Fuente: elaboración propia en base a UN Comtrade y TRAINS.

Pasando a Canadá, se encuentra que las exportaciones industriales brasileñas se han distribuido en más de 165 grupos, que se reducen a 31 en promedio si se consideran únicamente los que enfrentaron un arancel mayor o igual a 5%. De ellos, solo nueve en 2015 y 2016, y siete en 2017, superaron el umbral mínimo de exportaciones. La tabla A5.5 del anexo los agrupa por sectores. Allí destacan por montos los sectores manufacturas de caucho, alimentos y bebidas, muebles y calzados, con valores de entre USD 12 millones y USD 36 millones. En un segundo escalón, con montos debajo de USD 8 millones, aparecen manufacturas diversas, químicos y plásticos y manufacturas de minerales no metálicos. Del cruce con las VCR, como muestra la tabla 5.6, solo permanecen cuatro grupos, todos ellos MRN. El 625 de manufacturas de caucho, y el 014 de alimentos, exhiben montos intermedios y registros en los tres años, aunque el primero de ellos pierde sus VCR positivas cuando se excluyen los flujos hacia Mercosur y a la región, lo que obliga a leer su oportunidad comercial con mayor cautela. Los dos grupos restantes, pertenecientes a alimentos y a manufacturas de minerales no metálicos, exhiben montos sensiblemente menores, solo registran valores positivos en VCRG y, en un caso, ingresa en dos de tres años.

Finalmente, en lo que respecta a Corea, destaca que entre los más de 150 grupos en que se distribuyeron las exportaciones industriales brasileñas, 115 en 2015, 111 en 2016, y 124 en 2017 enfrentaron aranceles iguales o mayores a 5%. Recuérdese que hasta entonces la cantidad más elevada se había visto en los envíos a UE, con 60 grupos en promedio enfrentando estos niveles arancelarios. Al aplicar el umbral de exportaciones mínimas relevantes, los grupos

incluidos en las exportaciones a Corea se reducen a 30, 33 y 37 respectivamente. La tabla A5.6 del anexo los agrupa por sectores. Allí destaca en primer lugar químicos y plásticos, con envíos según el año de entre USD 44 millones y USD 102 millones. En segundo lugar emergen sectores como maquinaria y equipos, alimentos y manufacturas de madera, con montos entre USD 15 millones y USD 45 millones. También destaca electrónica y telecomunicaciones, que en 2017 aparece en primer lugar con USD 60 millones, aunque en 2016 registra montos sensiblemente menores y en 2015 queda incluso por fuera del registro. Por último, con montos más bajos, iguales o menores a USD 8 millones, se encuentra a manufacturas de metal, calzado, aceites y grasas, farmacéutico, autopartes, manufacturas diversas, manufacturas de minerales no metálicos, otros equipos de transporte, textil y vestimenta, y aparatos e instrumentos.

Tabla 5.6 Manufacturas brasileñas con oportunidades derivadas de un ACP con Canadá

Sector	Grupo	Descripción	VCRG	VCRAL	VCRM	Años	Monto*	Arancel*
Alimentos	014	Despojos comest. carne y pescados	6,0	7,2	6,8	3	11	6,8
Alimentos	062	Confiterías de azúcar	1,0	0,7	0,8	3	4	6,5
Man. caucho	625	Neumáticos	1,2	0,6	0,9	3	31	6,0
Man. min. no metálicos	662	Mat. construcción de arcilla y refractarios	1,2	0,5	0,9	2	2	7,5

*Datos promedio; montos en millones de USD. Fuente: elaboración propia en base a UN Comtrade y TRAINS.

Del cruce de aranceles, flujos relevantes y VCR positivas surge que 12 grupos cuentan con oportunidades comerciales derivadas de un ACP con Corea, como muestra la tabla 5.7. Los 512, 696 y 699 son MOI y, el resto MRN. Salvo el 696, todos exhiben VCR positivas en las tres variantes del índice. Siete están incluidos en los tres años considerados, cuatro en dos y el otro en uno. Ahora bien, de la tabla emerge que en términos de montos, la mayoría registra valores bajos. De hecho, solo tres grupos superan los USD 10 millones, y solo uno queda por encima de USD 40 millones; como contracara, ocho no superan valores promedio de USD 7 millones. Entre los tres grupos con mayores montos destaca el 512 de químicos y plásticos, seguido por el 061 de alimentos y el 634 de manufacturas de madera. En el resto, se identifican otros dos grupos pertenecientes a químicos y plásticos, dos a aceites y grasas y dos a manufacturas de metal, uno más en alimentos y en manufacturas de madera, y uno perteneciente a manufacturas de minerales no metálicos. Así, de los socios analizados, Corea se ubica solo por detrás de UE en cuanto a grupos de manufacturas brasileñas que cumplen con las tres condiciones que en conjunto indican ganancias derivadas de un potencial ACP. A su vez, es el socio que abarca una mayor cantidad de sectores con grupos ganadores involucrados, seis, por sobre cinco en UE y tres en el resto. En contrapartida, la mayoría de los grupos

identificados para Corea registran montos exportados en general más bajos, cercanos al umbral mínimo establecido para identificar canales de comercialización relevantes, que para los casos de UE y EEUU.

Tabla 5.7 Manufacturas brasileñas con oportunidades derivadas de un ACP con Corea

Sector	Grupo	Descripción	VCRG	VCRAL	VCRM	Años	Monto*	Arancel*
Alimentos	058	Prep. y conservas frutas	5,1	6,2	5,8	3	5	50,5
Alimentos	061	Azúcar y miel	23,0	27,9	26,1	2	13	12,4
Man. madera	248	Madera trabajada y dormidores	1,8	2,0	2,1	3	9	5,2
Aceites y grasas	423	Aceites vegetales refinados	2,6	2,9	2,9	1	6	5,0
Aceites y grasas	431	Aceites y grasas procesadas	1,1	1,2	1,2	3	2	7,9
Químicos y plásticos	512	Alcoholes, fenoles y derivados	2,2	2,6	2,4	3	44	92,7
Químicos y plásticos	532	Extr. tintoreos y curtientes	2,5	2,3	2,6	3	1	6,5
Químicos y plásticos	551	Materias aromatizantes	1,0	1,1	1,1	2	2	6,8
Man. madera	634	Chapas de madera mej. o rec.	2,0	1,9	2,1	3	12	6,2
Man. min. no metálicos	661	Cemento y mat. constr. fab.	2,6	3,0	2,9	2	2	8,0
Man. metal	696	Cubertería	1,1	0,4	0,8	2	1	8,0
Man. metal	699	Man. metales comunes	1,0	1,1	1,0	3	7	8,0

*Datos promedio; montos en millones de USD. Fuente: elaboración propia en base a UN Comtrade y TRAINS.

2.2 Oportunidades para los exportadores de manufacturas argentinas

Una primera aproximación a las VCR de Argentina muestra que, siempre con datos del promedio 2015-2017, de los 185 grupos de manufacturas de la CUCI, 27 cuentan con valores positivos, es decir iguales o mayores a 1. La tabla 5.8 los agrupa en grandes sectores de la industria. Cuando se excluyen los flujos al Mercosur, nueve grupos pierden sus valores positivos, pero se incorporan otros tres que cuentan con registros menores a 1 en el VCRG, lo que sugiere en esos casos una mayor especialización extrabloque. La exclusión de los flujos hacia AL-Caribe da como resultado un panorama similar, con la diferencia que desaparece un grupo de los tres adicionados con el VCRM. En la tabla A5.7 del anexo se pueden consultar todos los grupos identificados, con sus respectivos valores para las tres variantes del IVCR.

Tabla 5.8 Cantidad de grupos de la CUCI con VCR positivas por sector industrial en Argentina

Sector	Grupos VCRG	Grupos VCRM	Grupos VCRAL
Alimentos y bebidas	10	6	6
Químicos y plásticos	7	6	5
Aceites y grasas	3	3	3
Manufacturas de metal	3	2	2
Manufacturas de cuero	2	2	2
Automotor	1	1	1
Manufacturas de caucho	1	0	0
Maquinaria y equipos	0	1	1
Total	27	21	20

Fuente: elaboración propia en base a datos de UN Comtrade.

Para identificar ganancias potenciales de ACP, es preciso incorporar la información sobre aranceles y flujos de comercio. Comenzando por EEUU, segundo destino, y primero extrazona, de las manufacturas argentinas, se encuentra que estas se distribuyeron en alrededor de 155 grupos de la CUCI en el período 2015-2017. De estos, 38 en 2015, 37 en 2016 y 31 en 2017 enfrentaron un arancel igual o mayor a 5%. Sobre este universo, cabe luego aplicar el umbral mínimo de exportaciones relevantes, que como se ha visto fue establecido en USD 375000. Empleando este criterio, quedan incluidos 21 grupos en 2015 y 2016 y 18 en 2017. La tabla A5.8 del anexo los presenta agrupados por sectores y ordenados por montos sectoriales. Allí destaca en primer lugar el sector químicos y plásticos, con montos entre USD 524 millones y USD 1280 millones. En un segundo escalón puede ubicarse a alimentos y aceites y grasas, con valores entre USD 58 millones y 406 millones. En tercer lugar cabe mencionar a productos del petróleo, al sector automotor y a calzados, con registros entre USD 13 millones y USD 34 millones. Por último, con montos entre USD 1,5 millones y USD 12 millones, aparecen manufacturas de minerales no metálicos, manufacturas de metal, textil y vestimenta y manufacturas diversas.

Del cruce de los grupos con VCR positivas, emerge que 10 cuentan con oportunidades comerciales derivadas de un ACP con EEUU. El 598 y el 782 son MOI; el resto, MRN. En la tabla 5.9 se observa que en términos de montos, las mayores oportunidades aparecen para un grupo de químicos y plásticos, el 598, y dos de alimentos, el 058 y el 061. El 058 agrega, además, un arancel elevado, del 25%. Los tres grupos cuentan con VCR positivas en las tres variantes del índice y registros en los tres años. Del sector alimentos también quedan incluidos otros cinco grupos, con montos entre intermedios y bajos. Tres de ellos pierden sus VCR positivas sin los flujos hacia el Mercosur y la región latinoamericana, mientras que otro las obtiene en estos dos escenarios. A su vez, dos de estos cinco grupos cuentan con registros para

solo un año. Finalmente, también cabe destacar a un grupo de aceites y grasas y a otro del sector automotor, que registran montos elevados y mantienen VCR positivas en las tres variantes del índice. El primero de ellos cuenta con registros durante los tres años, no así el segundo. En síntesis, dos grupos de alimentos, uno de químicos y plásticos, uno de automotor, y otro de aceites y grasas, cuentan con las oportunidades más sólidas derivadas de un potencial ACP con EEUU.

Tabla 5.9 Manufacturas argentinas con oportunidades derivadas de un ACP con EEUU

Sector	Grupo	Descripción	VCRG	VCRAL	VCRM	Años	Monto*	Arancel*
Alimentos	023	Mantecas	0,9	1,0	1,0	1	0,6	10
Alimentos	024	Quesos y cremas	1,8	1,1	1,1	3	6	11,6
Alimentos	048	Prep. de harina y cereales	2,7	0,2	0,4	1	12	5,9
Alimentos	056	Prep. y conservas vegetales	1,5	0,1	0,1	3	3	8,0
Alimentos	058	Prep. y conservas frutas	7,3	9,8	9,2	3	202	24,8
Alimentos	061	Azúcar y miel	2,8	3,2	3,0	3	133	5,8
Alimentos	062	Confiterías de azúcar	1,2	0,5	0,7	3	10	8,5
Aceites y grasas	423	Aceites vegetales refinados	37,1	45,2	46,2	3	87	7,3
Químicos y plásticos	598	Prod. químicos diversos	2,4	2,8	2,9	3	852	5,4
Automotor	782	Vehículos de carga	6,2	1,5	2,9	2	26	14,5

*Datos promedio; montos en millones de USD. Fuente: elaboración propia en base a UN Comtrade y TRAINS.

Pasando a UE, se encuentra que en el período considerado, Argentina exportó manufacturas agregadas en entre 170 y 179 grupos. De ellos, cerca de 60 enfrentó en promedio aranceles iguales o mayores a 5%, cantidad que se reduce a 28 en 2015, 30 en 2016 y 29 en 2017 tras aplicar el umbral mínimo de exportaciones relevantes. En la tabla A5.9 del anexo se observa que, agrupados por sectores, destacan en primer lugar químicos y plásticos, alimentos y manufacturas de cuero, con montos entre USD 117 millones y USD 495 millones. También destacan en algunos años los valores del sector automotor y de aceites y grasas, que alcanzan los USD 184 millones y USD 151 millones respectivamente, aunque en otros años registran valores sensiblemente menores. Y en un tercer escalón, con montos de USD 0,4 millones a USD 7,5 millones, aparecen manufacturas de caucho, manufacturas diversas, aparatos e instrumentos, textil y vestimenta, calzado, y electrónica y telecomunicaciones.

Ahora bien, para identificar oportunidades comerciales de un ACP, resta cruzar estos datos con las VCR positivas. De allí surge que 15 grupos cumplen con las tres condiciones especificadas en la metodología, como muestra la tabla 5.10. Seis pertenecen a alimentos, seis a químicos y

plásticos, y los restantes a aceites y grasas, manufacturas de cuero y automotor. Estos dos últimos, más el 585, el 591 y el 598 son MOI; el resto, MRN. En montos, por encima de USD 100 millones promedio se encuentran cuatro grupos, uno de manufacturas de cuero, uno de químicos y plásticos, uno de aceites y grasas y uno de alimentos. Los cuatro mantienen VCR positivas en las tres variantes del índice, al tiempo que dos ingresan en el registro dos años y los otros dos en los tres. También exhiben valores por encima de USD 50 millones un grupo de automotor, otro de alimentos y otro de químicos y plásticos. Los tres cuentan con VCR positivas en todos los escenarios y registros en los tres años. En tercer lugar cabe señalar a cuatro grupos con montos de USD 10 millones a USD 14 millones, tres del sector químicos y plásticos y uno de alimentos. El 585 resalta por contar con VCR solo cuando se excluyen los flujos hacia el Mercosur, mientras que el resto registra valores positivos en las tres variantes del índice. Finalmente, la tabla incluye otros tres grupos de alimentos y uno de químicos y plásticos con montos iguales o menores a USD 8 millones. Los cuatro tienen valores positivos solo en VCRG, lo que combinado con sus montos sugiere que las oportunidades derivadas de un ACP serían más débiles para ellos. En cambio, los beneficiarios más sólidos serían en resumen cinco grupos de químicos y plásticos, tres de alimentos, uno de manufacturas de cuero, uno de aceites y grasas y uno del sector automotor.

En cuanto a Japón, las exportaciones manufactureras del período se distribuyeron en 80 grupos en promedio, de los cuales 23 en 2015, 21 en 2016 y 26 en 2017 enfrentaron aranceles iguales o mayores a 5%. Considerando a aquellos que superaron el umbral mínimo de exportaciones, estos números se reducen a tan solo 10, 8 y 7 respectivamente. La tabla A5.10 del anexo los exhibe agrupado por sectores, donde destaca alimentos y bebidas, con montos anuales en el entorno de los USD 90 millones. Con registros en dos y un año respectivamente, y montos entre USD 5 millones y USD 9 millones, aparecen manufacturas de cuero y químicos y plásticos. Por último, con valores por debajo de USD 1 millón, se encuentra textil y vestimenta.

Al cruzar estos datos con las VCR, emerge que nueve grupos cumplen con las tres condiciones que indican una oportunidad derivada de un ACP, de los cuales siete pertenecen a alimentos y bebidas. Por otra parte, todos menos el 611 son MRN. En términos de montos destacan cuatro grupos de alimentos y bebidas, con valores promedio entre USD 11 millones y USD 37 millones. Los cuatro cuentan con VCR positivas en todas las variantes del índice, así como registros en los tres años. Con montos intermedios, de USD 6-7 millones, aparecen un grupo de manufacturas de cuero y otro de químicos y plásticos, que también tienen VCR positivas en las tres variantes, aunque registros respectivos de dos y un año. Finalmente, los otros tres

grupos de alimentos y bebidas cuentan con montos exportados más bajos, uno pierde su VCR con la exclusión de los flujos al Mercosur y la región (otro las incorpora en estos escenarios), y dos tienen registros en un solo año. En suma, cuatro grupos de alimentos y bebidas, uno de manufacturas de cuero, y uno de químicos y plásticos, cuentan con mayores oportunidades asociadas a un ACP con Japón.

Tabla 5.10 Manufacturas argentinas con oportunidades derivadas de un ACP con UE

Sector	**Grupo**	**Descripción**	VCRG	VCRAL	VCRM	Años	Monto*	Arancel*
Alimentos	014	Despojos comest. carne y pescados	1,1	1,3	1,4	3	10	15,5
Alimentos	048	Prep. de harina y cereales	2,7	0,2	0,4	3	8	12,1
Alimentos	056	Prep. y conservas vegetales	1,5	0,1	0,1	3	3	11,6
Alimentos	058	Prep. y conservas frutas	7,3	9,8	9,2	3	126	15,6
Alimentos	061	Azúcar y miel	2,8	3,2	3,0	3	64	17,3
Alimentos	073	Chocolate y similares	1,0	0,4	0,5	3	2	8,0
Aceites y grasas	423	Aceites vegetales refinados	37,1	45,2	46,2	2	136	5,2
Químicos y plásticos	523	Otros químicos inorgánicos	2,2	2,4	2,4	3	13	5,2
Químicos y plásticos	551	Materias aromatizantes	2,9	3,0	2,9	3	55	5,6
Químicos y plásticos	585	Otras resinas art. y mat. plásticos	0,8	0,9	1,0	3	14	6,5
Químicos y plásticos	591	Desinfectantes, insecticidas, fungic.	3,7	0,2	0,5	2	7	6,1
Químicos y plásticos	592	Almidones, inulina y gluten de trigo	2,2	1,6	1,7	1	12	7,5
Químicos y plásticos	598	Prod. químicos diversos	2,4	2,8	2,9	2	165	6,0
Man. cuero	611	Cuero	9,8	12,7	13,0	3	250	5,3
Automotor	782	Vehículos de carga	6,2	1,5	2,9	3	88	13,5

*Datos promedio; montos en millones de USD. Fuente: elaboración propia en base a UN Comtrade y TRAINS.

Pasando a Canadá, las ventas industriales argentinas se distribuyeron en más de 130 grupos en el período, que se reducen a un promedio de 31 por año si se consideran únicamente a los que enfrentaron aranceles iguales o mayores a 5%. De estos, al aplicar el umbral mínimo de exportaciones, permanecen solo seis en 2015 y 2017, y ocho en 2016. Agregados en sectores, como muestra la tabla A5.11 del anexo, alimentos, manufacturas de caucho y aceites y grasas registran montos entre USD 2 millones y USD 5,7 millones, mientras que automotor y textil y vestimenta exhiben valores por debajo de USD 1 millón. Del cruce con las VCR emerge que cinco grupos cuentan con oportunidades potenciales de un ACP, todos MRN. Como se observa

en la tabla 5.12, cuatro pertenecen al sector alimentos y uno a aceites y grasas. Solo este último, el 423, registra VCR positivas en todas las variantes del índice, en tanto que el resto las pierde en la medida que se excluyen los flujos al Mercosur y a AL-Caribe. Por otra parte, ningún grupo supera los USD 3 millones en montos exportados, ni enfrenta aranceles que superen el 6,5%. A su vez, solo dos tienen registros en los tres años. Combinados, estos datos sugieren que, sobre todo para los grupos de alimentos, las oportunidades registradas con Canadá son más bien débiles.

Tabla 5.11 Manufacturas argentinas con oportunidades derivadas de un ACP con Japón

Sector	Grupo	Descripción	VCRG	VCRAL	VCRM	Años	Monto*	Arancel*
Alimentos y bebidas	014	Despojos comest. carne y pescados	1,1	1,3	1,4	1	0,4	9,1
Alimentos y bebidas	023	Mantecas	0,9	1,0	1,0	1	2	35
Alimentos y bebidas	024	Quesos y cremas	1,8	1,1	1,1	3	11	16,4
Alimentos y bebidas	058	Prep. y conservas frutas	7,3	9,8	9,2	3	37	20,6
Alimentos y bebidas	061	Azúcar y miel	2,8	3,2	3,0	3	15	24,6
Alimentos y bebidas	073	Chocolate y similares	1,0	0,4	0,5	3	4	18,1
Alimentos y bebidas	112	Bebidas alcohólicas	3,1	3,6	3,7	3	21	22,5
Químicos y plásticos	592	Almidones, inulina y gluten de trigo	2,2	1,6	1,7	1	6	6,7
Man. cuero	611	Cuero	9,8	12,7	13,0	2	7	19,6

*Datos promedio; montos en millones de USD. Fuente: elaboración propia en base a UN Comtrade y TRAINS.

Finalmente, con relación a Corea, se encuentra que las exportaciones manufactureras argentinas se distribuyeron en el periodo en el entorno de 105 grupos, de los cuales una cantidad más elevada en comparación con otros potenciales socios, 84 en 2015, 89 en 2016 y 85 en 2017, enfrentaron aranceles iguales o mayores a 5%. No obstante, al aplicar el umbral mínimo de exportaciones, solo 11 grupos por año quedaron incluidos en el análisis. Agrupados por sectores, como muestra la tabla A5.12 del anexo, destaca aceites y grasas, con envíos de entre USD 88 millones y USD 160 millones. En un segundo escalón se ubican alimentos y bebidas y químicos y plásticos, con montos entre USD 7 millones y USD 30 millones. Luego, productos del petróleo y farmacéutico son sectores con registros en un solo año y valores de USD 3-4 millones, y con montos menores a USD 2 millones aparecen manufacturas de metal y maquinaria y equipos.

Tabla 5.12 Manufacturas argentinas con oportunidades derivadas de un ACP con Canadá

Sector	Grupo	Descripción	VCRG	VCRAL	VCRM	Años	Monto*	Arancel*
Alimentos	048	Prep. de harina y cereales	2,7	0,2	0,4	1	0,4	6,2
Alimentos	056	Prep. y conservas vegetales	1,5	0,1	0,1	2	0,4	5,7
Alimentos	062	Confiterías de azúcar	1,2	0,5	0,7	3	1	6,5
Alimentos	073	Chocolate y similares	1,0	0,4	0,5	3	3	5,5
Aceites y grasas	423	Aceites vegetales refinados	37,1	45,2	46,2	2	3	6,3

*Datos promedio; montos en millones de USD. Fuente: elaboración propia en base a UN Comtrade y TRAINS.

Del cruce con las VCR surge que seis grupos cuentan con oportunidades comerciales derivadas de un ACP con Corea, todos MRN. Como muestra la tabla 5.13, tres pertenecen a alimentos y bebidas, dos a químicos y plásticos y uno a aceites y grasas. En términos de montos, destaca en particular el 423, con exportaciones promedio de USD 121 millones, y luego el 523, con USD 14 millones. En los dos casos, el arancel promedio enfrentado es de 5%, en el límite inferior del umbral definido. Los tres grupos de alimentos registran montos más bajos, de entre USD 2 millones y USD 4 millones, aunque aranceles sensiblemente más elevados. Por último, destaca que los seis grupos cuentan con VCR positivas en las tres variantes del índice, así como registros en los tres años. En el agregado, las oportunidades en Corea involucran entonces a tres sectores, al igual que en Japón. Este número asciende a cinco para UE, a cuatro para EEUU, y se reduce a dos para Canadá.

Tabla 5.13 Manufacturas argentinas con oportunidades derivadas de un ACP con Corea

Sector	Grupo	Descripción	VCRG	VCRAL	VCRM	Años	Monto*	Arancel*
Alimentos y bebidas	058	Prep. y conservas frutas	7,3	9,8	9,2	3	4	56,0
Alimentos y bebidas	061	Azúcar y miel	2,8	3,2	3,0	3	2	24,8
Alimentos y bebidas	112	Bebidas alcohólicas	3,1	3,6	3,7	3	4	15,0
Aceites y grasas	423	Aceites vegetales refinados	37,1	45,2	46,2	3	121	5,0
Químicos y plásticos	523	Otros químicos inorgánicos	2,2	2,4	2,4	3	14	5,0
Químicos y plásticos	532	Extr. tintóreos y curtientes	9,0	9,2	11,2	3	1	6,5

*Datos promedio; montos en millones de USD. Fuente: elaboración propia en base a UN Comtrade y TRAINS.

3. Sensibilidades

Al implicar una apertura comercial recíproca, los ACP generan oportunidades pero también amenazas para los productores domésticos, derivada de la apertura de los mercados nacionales, que incrementa la competencia proveniente de productores extranjeros. En otras palabras, los ACP producen sensibilidades domésticas. Además, en el caso del Mercosur, que cuenta con un AEC (con excepciones) frente a terceros, los ACP extrazona también generan sensibilidades "regionales", esto es, amenazas a exportadores que colocan la mayoría de sus envíos en otros mercados del Mercosur. Esto se debe a que estos productores exportan a otros países del bloque sin pagar aranceles y, al mismo tiempo, resguardados de la competencia extrazona por el AEC, resguardo que desaparece en la medida que los ACP permiten a los socios extrazona un acceso a mercados sin abonar el arancel externo. En lo que sigue de la sección se presentan ejercicios que procuran acercarse a identificar estas sensibilidades para los productores industriales de Brasil y Argentina.

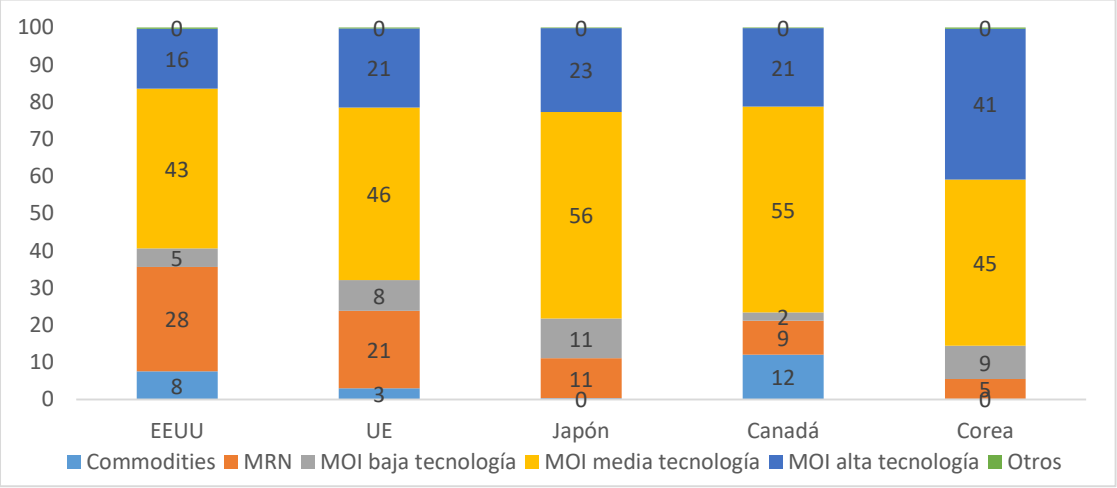
3.1 Domésticas

Teniendo en cuenta que los datos de comercio internacional solo permiten una aproximación indirecta a las sensibilidades domésticas, dado que no incorporan información sobre la composición por origen nacional o extranjero del consumo interno, a continuación se presentan distintos indicadores que permiten acercarse a su identificación. A modo introductorio, una primera aproximación, gruesa, viene dada por la composición de las importaciones de Brasil y Argentina desde los cinco socios potenciales considerados. Los gráficos 5.3 y 5.4 contienen dicha información, donde puede observarse que en las importaciones de ambos países desde estos orígenes predominan las manufacturas, a diferencia de lo constatado para las exportaciones a tales destinos (con la excepción de EEUU, véase gráficos 5.1 y 5.2). A su vez, dentro de las manufacturas importadas, destaca una mayor presencia de MOI que de MRN.

Una segunda aproximación consiste en analizar las sensibilidades a partir de las estructuras arancelarias. Este tipo de análisis se basa en el supuesto de que los aranceles reflejan una intención de los gobiernos de proteger productores domésticos sensibles a la penetración de importaciones. Puesto que en ocasiones el arancel puede ser definido por otras consideraciones (ej. fiscales), es preciso reconocer que esta es una aproximación imperfecta. De todos modos, en la medida que, como se ha visto, la literatura recoge que la definición del AEC fue fuertemente influida por las sensibilidades industriales de Brasil y, en menor medida, de Argentina, el análisis arancelario constituye una aproximación válida al fenómeno. Además, al

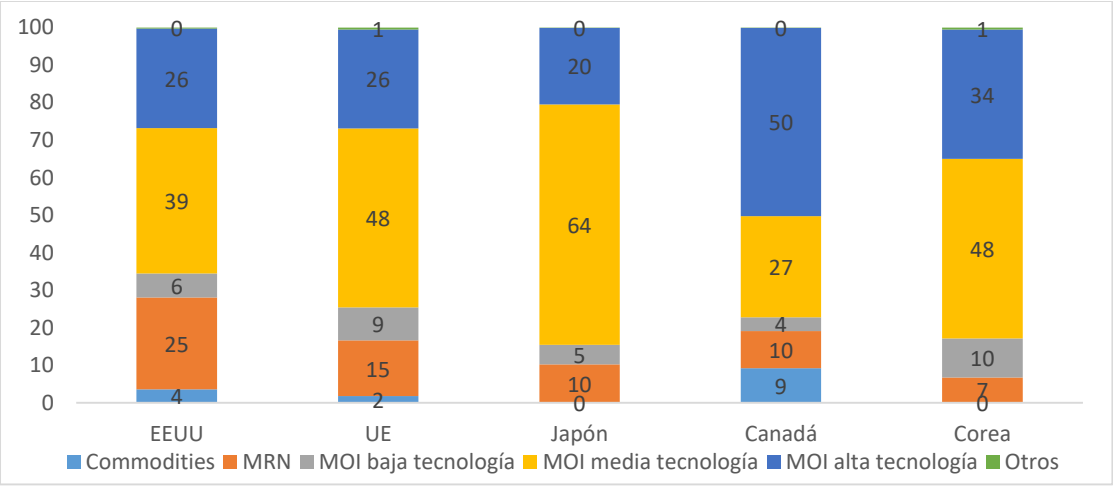
trabajar con aranceles efectivamente aplicados y no con NMF, como se hace en esta sección, es posible incorporar la información de productos exceptuados del AEC y de las listas nacionales de excepciones, que los países del Mercosur utilizan para definir sus niveles arancelarios individualmente, en línea con las necesidades de sus estructuras productivas, lo que reduce el margen de error.

Gráfico 5.3 Composición importaciones de Brasil por destino (promedio 2015-2017), en %



Fuente: elaboración propia en base a datos de UN Comtrade.

Gráfico 5.4 Composición importaciones de Argentina por destino (promedio 2015-2017), en %

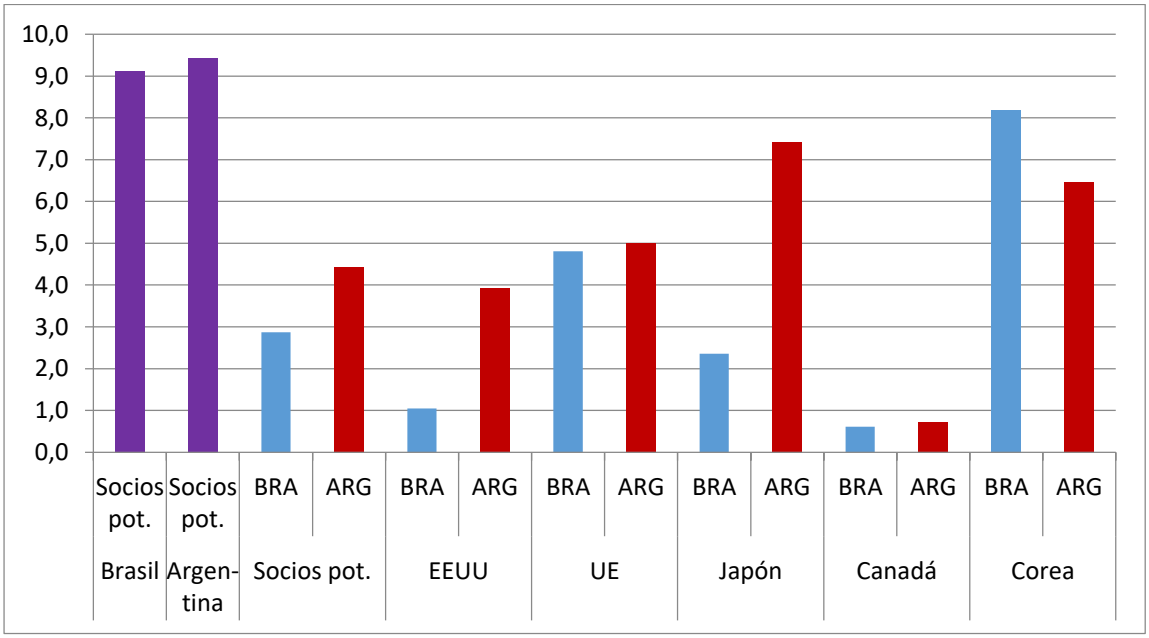


Fuente: elaboración propia en base a datos de UN Comtrade.

Realizadas estas consideraciones, el gráfico 5.5 permite realizar un primer acercamiento general. Este se basa en comparar el arancel promedio, ponderado por montos importados, aplicado por Brasil y Argentina a las importaciones de manufacturas de los potenciales cinco socios (combinadas), con el mismo indicador para las importaciones de cada uno de ellos y de los cinco, sumados, desde Brasil y Argentina. Allí puede observarse que el valor arancelario

promedio ponderado de los dos países del Mercosur supera el 9%, mientras que el valor referido al arancel promedio ponderado enfrentado por las exportaciones industriales brasileñas y argentinas en los cinco socios potenciales combinados, no supera el 3% y el 4,5% respectivamente.[73] Considerados individualmente, solo Corea, y Japón en las compras desde Argentina, se acercan, aunque no alcanzan, los porcentajes arancelarios aplicados por los países de Mercosur. Estos datos coinciden con otros análisis, así como con la información proveniente de entrevistas, que señalan la dificultad para las negociaciones que supone el hecho que Brasil y Argentina tienen que realizar un esfuerzo de reducción arancelaria sensiblemente mayor en la industria que sus potenciales socios extrazona, dados los niveles arancelarios más elevados de partida (ej. Ghiotto y Echaide 2019 sobre Mercosur-UE; entrevistas a tres funcionarios gubernamentales y un diplomático).

Grafico 5.5 Arancel promedio ponderado efectivamente aplicado a importaciones manufactureras totales de Brasil, Argentina y socios potenciales, promedio 2015-2017



Texto inferior: importador. Texto superior: exportador. Fuente: elaboración propia en base a datos de TRAINS.

Ahora bien, para identificar sensibilidades sectoriales de forma más precisa, es necesario incorporar datos desagregados. Para esto, se realizó el mismo ejercicio de identificación de oportunidades comerciales derivadas de ACP, pero a la inversa.[74] Esto es, se calculó el IVCR para todos los grupos de manufacturas de EEUU, UE, Japón, Canadá y Corea, y se cruzó a los

[73] Sin ponderar, el arancel promedio a las importaciones totales de manufacturas de Brasil y Argentina desde estos socios, en 2015-2017, se ubica en 13,9% y 13,6% respectivamente, según datos extraídos de TRAINS.
[74] Como en la sección anterior, se trabaja con datos del trienio 2015-2017, a nivel de grupos de la CUCI rev. 2, extraídos de las bases de UN Comtrade y TRAINS. En esta sección los datos anuales no enfrentan retrasos. Las bases compiladas y los cálculos realizados se encuentran disponibles bajo solicitud.

que arrojaron valores iguales o mayores a 1 con aquellos que cumplen dos condiciones simultáneas: 1) enfrentar un arancel promedio ponderado por monto de importación, efectivamente aplicado, a nivel de grupo, igual o mayor a 5% en Brasil/Argentina; 2) registrar montos de comercio "relevantes", manteniendo los umbrales de USD 1250000 y USD 375000 para las importaciones desde Brasil y Argentina respectivamente. La existencia de un arancel igual o mayor a 5% sugiere, como se ha dicho de modo imperfecto, que existen productores domésticos de grupos de manufacturas a ser protegidos. Mientras que la presencia de un canal de comercialización relevante implica que, ante un ACP, estos productores se verían efectivamente amenazados por la expansión de las exportaciones de la contraparte.

Comenzando por las importaciones manufactureras de Brasil desde EEUU, se encuentra que estas se distribuyeron en el período 2015-2017 en alrededor de 180 grupos de la CUCI. De ellos, casi el 90%, precisamente 160, enfrentaron cada año un arancel para ingresar a Brasil igual o mayor a 5%. Si de este universo se excluye a los que no superaron el umbral mínimo de importaciones de USD 1250000, permanecen 135 en 2015, 129 en 2019 y 134 en 2017. Para poner estos datos en contexto, recuérdese que los grupos de manufacturas brasileños que enfrentaron un arancel igual o mayor a 5% en EEUU fueron 33 en promedio, de los cuales 25, 23 y 15 registraron en cada año, respectivamente, flujos relevantes. Del cruce con las VCR positivas surge que 55 grupos de manufacturas estadounidenses cuentan con oportunidades comerciales derivadas de un ACP con Brasil. Nuevamente, para poner este número en perspectiva, a la inversa, la cantidad de grupos brasileños con oportunidades en EEUU había sido cuatro (la mayor cantidad de grupos de manufacturas brasileños con oportunidades derivadas de un ACP había sido 13, con UE).

La tabla 5.14 presenta a los grupos identificados agrupados por sectores, dado que la cantidad registrada impide, por cuestiones de espacio, realizar una descripción detallada de cada uno de ellos. A su vez, la tabla incluye el arancel promedio aplicado para cada sector y para el total de grupos con oportunidades, ponderado en todos los casos por los montos de importación de cada grupo incluido en los respectivos cálculos. Por otra parte, también contiene el monto promedio importado por los grupos de cada sector, así como el monto promedio del total de grupos "ganadores" de un potencial acuerdo. En la tabla puede observarse la gran variedad de sectores industriales con grupos ganadores, concretamente 15. Algunos de ellos, como químicos y plásticos y maquinarias y equipos, incluyen más de 10 grupos, mientras que otros contabilizan tan solo uno. Por otra parte, se observa que los aranceles promedio en la mayoría de los sectores superan el 10%. Lo mismo sucede con el arancel promedio del total de grupos incluidos, que

alcanza el 10,3%. En términos de montos promedio, salvo alguna excepción como manufacturas de madera, todos los sectores registran valores elevados, lo que también se repite en el monto promedio para el total de grupos, que asciende a USD 232 millones. En síntesis, destaca la amplia cantidad y variedad sectorial de grupos de manufacturas estadounidenses con oportunidades en Brasil.

Tabla 5.14 Manufacturas de EEUU con oportunidades derivadas de un ACP con Brasil

Sector	Cant. de grupos	Grupos	Arancel prom. ponderado*	Monto prom. por grupo**
Químicos y plásticos	18	511, 512, 513, 514, 516, 522, 523, 533, 551, 553, 554, 572, 582, 583, 584, 591, 592, 598	9,2	298
Maquinaria y equipos	12	712, 713, 718, 721, 722, 723, 728, 741, 742, 743, 744, 749	12,7	199
Manufacturas de metal	4	683, 692, 694, 699	13,4	83
Aparatos e instrument.	3	872, 874, 882	11,2	384
Automotor y autopart.	3	872, 874, 876	12,6	161
Man. de caucho	3	233, 621, 628	10,1	112
Manufacturas diversas	2	893, 899	9,6	251
Man. min. no metálico	2	663, 664	9,9	56
Textil y vestimenta	2	267, 657	21,1	50
Farmacéutico	1	541	7,4	1200
Electrónica y telecom	1	774	5,7	189
Equipos de transporte (aviones barcos, tren)	1	791	13,1	167
Pulpa y papel	1	641	12,4	108
Alimentos	1	098	15,6	97
Man. de madera	1	248	6,0	7
Total	**55**		**10,3**	**232**

*Por monto de grupo **En millones de USD. Fuente: elaboración propia en base a UN Comtrade y TRAINS.

Siguiendo con Brasil, y pasando a las importaciones de manufacturas desde UE, se encuentra que se distribuyeron en el trienio en más de 180 grupos, de los cuales 164 en promedio enfrentaron aranceles iguales o mayores a 5%. A su vez, de estos, en promedio, 157 registraron montos de importación relevantes. Cruzados con aquellos con VCR positivas, emerge que 81 grupos de manufacturas de UE cuentan con oportunidades comerciales derivadas de un ACP con Brasil, superando así a los identificados para EEUU; de hecho, se encuentra que el 96% de los grupos de manufacturas de UE con VCR positivas cuenta con oportunidades derivadas de un acuerdo. Como emerge de la tabla 5.15, la cobertura sectorial es también mayor que con EEUU, alcanzando a 21 sectores con grupos incluidos. Maquinaria y equipos supera los 20 grupos y, químicos y plásticos, los 10. El arancel promedio total aplicado a los grupos con oportunidades es 12,2%, y el monto promedio por grupo es USD 250 millones. La mayoría de

los sectores registran aranceles promedio superiores al 10%, así como montos promedio por grupo también elevados, mayores a USD 70 millones en 14 de 21 sectores. En suma, existe para UE una gran cantidad y variedad sectorial de grupos de manufacturas ganadores en Brasil, incluso mayor a la ya amplia encontrada para EEUU.

Tabla 5.15 Manufacturas de UE con oportunidades derivadas de un ACP con Brasil

Sector	Cant. de grupos	Grupos	Arancel prom. ponderado*	Monto prom. por grupo**
Maquinaria y equipos	21	711, 712, 713, 716, 718, 721, 722, 723, 724, 725, 726, 727, 728, 736, 737, 741, 742, 743, 744, 745, 749	12,8	321
Químicos y plásticos	12	514, 516, 532, 533, 551, 553, 554, 572, 584, 591, 592, 598	10,0	228
Manufacturas de metal	8	676, 678, 691, 692, 694, 695, 696, 699	14,4	125
Alimentos y bebidas	7	012, 024, 048, 073, 098, 111, 112	18,9	82
Aparatos e instrument.	4	872, 873, 874, 884	12,3	258
Man. min. no metálico	4	661, 662, 663, 665	9,1	75
Automotor y autopart.	3	781, 783, 784	19,0	826
Electrónica y telecom	3	771, 772, 774	12,3	357
Textil y vestimenta	3	265, 654, 831	20,6	18
Man. de caucho	2	621, 628	13,3	129
Equipos de transporte (aviones barcos, tren)	2	791, 793	13,4	125
Man. de madera	2	248, 635	10,7	8
Manufacturas de cuero	2	611, 612	13,7	5
Farmacéutico	1	541	6,8	3022
Pulpa y papel	1	641	12,5	313
Aceites y grasas	1	423	10,0	260
Manufacturas diversas	1	899	5,4	251
Armamentístico	1	951	9,3	28
Man. de tabaco	1	122	20,0	12
Joyería	1	897	17,7	9
Man. de corcho	1	633	10,0	4
Total	**81**		**12,2**	**250**

*Por monto de grupo **En millones de USD. Fuente: elaboración propia en base a UN Comtrade y TRAINS.

En cuanto a las importaciones manufactureras desde Japón, en Brasil estas se distribuyeron en promedio en 150 grupos de la CUCI. Todos ellos enfrentaron, en los tres años del período, aranceles iguales o mayores a 5%, de los cuales 94 en promedio quedan incluidos tras aplicar el umbral mínimo de importaciones relevantes. Al cruzarlos con aquellos con VCR positivas, se encuentra que 56 cuentan con oportunidades comerciales derivadas de un ACP con Brasil. Como muestra la tabla 5.16, estos se distribuyen en 11 sectores. El arancel promedio total

aplicado a los grupos con oportunidades es incluso algo mayor que para los socios anteriores, 14%. Mientras que el monto promedio por grupo, USD 60 millones, es menor, aunque de todos modos elevado. Ocho sectores registran aranceles promedio mayores al 10%, mientras que cinco cuentan con montos promedio por grupo mayores a USD 40 millones. En síntesis, Japón cuenta con múltiples grupos de manufacturas con oportunidades de un ACP con Brasil (uno más que EEUU), así como con una cobertura sectorial y con montos promedio que, si bien algo menores que en los dos casos anteriores, también son elevados.

Tabla 5.16 Manufacturas de Japón con oportunidades derivadas de un ACP con Brasil

Sector	Cant. de grupos	Grupos	Arancel prom. ponderado*	Monto prom. por grupo**
Maquinaria y equipos	15	712, 713, 716, 718, 723, 724, 726, 728, 736, 737, 742, 743, 744, 749, 759	13,0	75
Manufacturas de metal	10	672, 673, 674, 676, 677, 678, 682, 683, 694, 695	14,1	44
Químicos y plásticos	8	511, 522, 523, 533, 582, 583, 584, 598	9,0	21
Electrónica y telecom	5	763, 771, 772, 774, 778	10,9	74
Automotor y autopart.	4	781, 782, 784, 785	18,6	234
Aparatos e instrument.	4	871, 874, 882, 884	11,9	57
Man. de caucho	4	233, 621, 625, 628	12,3	30
Manufacturas diversas	2	895, 898	16,2	10
Man. min. no metálico	2	663, 664	9,3	9
Equipos de transporte (aviones barcos, tren)	1	791	14,1	2
Textil y vestimenta	1	266	8,8	2
Total	**56**		**14,0**	**60**

*Por monto de grupo **En millones de USD. Fuente: elaboración propia en base a UN Comtrade y TRAINS.

Pasando a las importaciones de manufacturas de Brasil desde Canadá, estas se distribuyeron en alrededor de 160 grupos, de los cuales 143 en promedio enfrentaron aranceles relevantes. Aplicando el umbral mínimo de importaciones, quedan incluidos 62 grupos en promedio. Del cruce con las VCR positivas, emerge 18 grupos cuentan con oportunidades de un ACP con Brasil. Este es un número sensiblemente menor que en los casos anteriores, aunque mayor que la cantidad máxima de grupos de manufacturas de Brasil con oportunidades con alguno de estos socios, que como se vio fue 13, con UE. En la tabla 5.17 se observa que los grupos identificados se distribuyen en 10 sectores, que contienen entre un grupo y cuatro cada uno. El arancel promedio para el total de grupos incluidos es 11,5%, mientras que el monto promedio por grupo es menor que en los análisis anteriores, USD 15 millones. En esta línea, los montos promedio

a nivel sectorial son también menores, donde solo el sector pulpa y papel supera los USD 20 millones.

Tabla 5.17 Manufacturas de Canadá con oportunidades derivadas de un ACP con Brasil

Sector	Cant. de grupos	Grupos	Arancel prom. ponderado*	Monto prom. por grupo**
Químicos y plásticos	4	512, 522, 572, 583	10,7	17
Manufacturas de metal	3	671, 683, 684	6,1	17
Pulpa y papel	2	641, 642	10,3	36
Maquinaria y equipos	2	721, 744	11,6	11
Automotor y autopart.	2	781, 784	25,4	10
Alimentos	1	098	15,7	10
Man. de caucho	1	625	16,0	3
Muebles	1	821	15,3	3
Aceites y grasas	1	411	6,6	2
Man. de madera	1	635	16,0	2
Total	**18**		**11,5**	**15**

*Por monto de grupo **En millones de USD. Fuente: elaboración propia en base a UN Comtrade y TRAINS.

Finalmente, en cuanto a las importaciones manufactureras de Brasil desde Corea, estas se distribuyeron en 155 grupos, de los cuales 144 en promedio enfrentaron aranceles iguales o mayores a 5%. Entre estos, 86 superaron en promedio el umbral mínimo de importaciones. Al aplicar el cruce con las VCR positivas, aparece que 46 grupos de manufacturas coreanas cuentan con oportunidades comerciales derivadas de un ACP con Brasil. Que, como muestra la tabla 5.18, se distribuyen en nueve sectores. El arancel promedio aplicado a los grupos identificados es 12,7%, superando a su vez el 10% en todos menos un sector. En montos promedio por grupo total, Corea registra el tercer valor más elevado, de USD 83 millones, mientras que a nivel sectorial tres sectores exhiben promedios mayores a USD 100 millones.

Así, de este análisis de oportunidades comerciales, que busca identificar sensibilidades domésticas de los productores industriales de Brasil respecto a la conformación de ACP extrazona, se desprende que en términos de posibles amenazas UE y EEUU se encuentran en un primer escalón, con múltiples grupos y sectores industriales ganadores involucrados, aranceles actuales de dos dígitos que se eliminarían con ACP, y montos de importación elevados. En un segundo escalón, acarreando también riesgos sustantivos, se ubican Japón y Corea, que muestran una elevada cantidad de grupos ganadores, aranceles actuales aplicados incluso algo mayores que en los dos primeros casos, montos promedio algo menores pero también elevados, y una importante cobertura sectorial. Y en un tercer escalón, con múltiples sectores involucrados, pero menor cantidad de grupos y montos más reducidos, se identificó

que las amenazas que representan las importaciones desde Canadá son más acotadas. Finalmente, cabe señalar que en la comparación entre grupos de manufacturas brasileños con oportunidades con estos potenciales socios, y grupos de productores domésticos potencialmente amenazados por eventuales ACP con las mismas contrapartes, emerge que en todas las relaciones analizadas los segundos superan ampliamente en cantidad y variedad sectorial a los primeros.

Tabla 5.18 Manufacturas de Corea con oportunidades derivadas de un ACP con Brasil

Sector	Cant. de grupos	Grupos	Arancel prom. ponderado*	Monto prom. por grupo**
Maquinaria y equipos	11	711, 713, 723, 724, 728, 736, 737, 741, 743, 749, 759	12,4	103
Químicos y plásticos	9	511, 512, 513, 522, 523, 531, 533, 582, 583	10,0	39
Manufacturas de metal	9	672, 674, 677, 678, 682, 691, 692, 693, 695	14,0	24
Textil y vestimenta	5	266, 653, 655, 656, 657	17,2	10
Electrónica y telecom	4	763, 764, 772, 778	8,7	285
Man. de caucho	3	233, 621, 625	14,3	22
Automotor y autopart.	2	781, 784	18,6	386
Aparatos e instrument.	2	871, 884	14,7	2
Man. min. no metálico	1	664	10,8	5
Total	**46**		**12,7**	**83**

*Por monto de grupo **En millones de USD. Fuente: elaboración propia en base a UN Comtrade y TRAINS.

Pasando ahora a Argentina, y comenzando por las importaciones de manufacturas desde EEUU, estas se distribuyeron en el período 2015-2017 en 171 grupos de la CUCI en promedio, de los cuales 151 en 2015 y 2016, y 152 en 2017, enfrentaron aranceles iguales o mayores a 5%. Excluyendo a los grupos que no superan el umbral mínimo de importaciones relevantes, que en Argentina se definió en USD 375000, permanecen en el análisis 124 grupos en promedio. A la inversa, recuérdese que el promedio de grupos en esta situación fue 20. Al cruzar a los grupos con aranceles y montos relevantes con aquellos con VCR positivas, se encuentra que 52 grupos de manufacturas estadounidenses cuentan con oportunidades comerciales derivadas de un ACP con Argentina, un número similar al encontrado para EEUU en Brasil (55). Para poner este dato en perspectiva, cabe repasar que los grupos de manufacturas argentinos con oportunidades identificadas en EEUU fueron 10 (la cantidad más elevada fue encontrada con UE, con 15 grupos con oportunidades).

En la tabla 5.19 se observa que los 52 grupos se distribuyen en 16 sectores. Químicos y plásticos y maquinarias y equipos superan los 10, mientras que ocho sectores registran un solo

grupo cada uno. El arancel promedio aplicado al total de grupos incluidos, ponderado como en todos los cálculos por montos importados, alcanza el 11,2%, al tiempo que supera el 10% en 12 sectores. En cuanto a montos, el promedio por grupo del total de grupos identificados es USD 72 millones. A su vez, la mayoría de los sectores exhiben montos promedio por grupo elevados. En suma, existe una amplia cantidad y variedad sectorial de grupos de manufacturas de EEUU potencialmente ganadoras de un ACP con Argentina.

Tabla 5.19 Manufacturas de EEUU con oportunidades derivadas de un ACP con Argentina

Sector	**Cant. de grupos**	**Grupos**	**Arancel prom. ponderado***	**Monto prom. por grupo****
Químicos y plásticos	15	513, 514, 516, 523, 533, 551, 553, 554, 572, 582, 583, 584, 591, 592, 598	10,5	85
Maquinaria y equipos	12	712, 713, 718, 721, 722, 723, 728, 741, 742, 743, 744, 749	13,3	84
Manufacturas de metal	4	683, 692, 694, 699	14,1	22
Aparatos e instrument.	3	872, 874, 882	11,8	89
Automotor y autopart.	3	782, 784, 786	13,1	52
Man. de caucho	3	233, 621, 628	12,4	19
Manufacturas diversas	2	893, 899	11,4	81
Man. min. no metálico	2	663, 664	9,6	11
Farmacéutico	1	541	6,7	469
Electrónica y telecom	1	774	5,2	62
Pulpa y papel	1	641	12,3	46
Alimentos	1	098	16,1	25
Textil y vestimenta	1	657	22,0	24
Equipos de transporte (aviones barcos, tren)	1	791	11,7	10
Armamentístico	1	951	20,0	1
Man. de madera	1	248	6,4	1
Total	**52**		**11,2**	**72**

*Por monto de grupo **En millones de USD. Fuente: elaboración propia en base a UN Comtrade y TRAINS.

En cuanto a las importaciones de manufacturas de Argentina desde UE, estas se distribuyeron en el trienio en más de 175 grupos, de los cuales 162 en promedio enfrentaron un arancel igual o mayor a 5%. De ellos, 148 en 2015, y 151 en 2016 y 2017, superaron el umbral mínimo de importaciones relevantes. Al cruzar estos grupos con los que registran VCR positivas, emerge que 78 cuentan con oportunidades comerciales derivadas de un ACP con Argentina, superando la cantidad encontrada para EEUU. Destaca nuevamente la similitud con Brasil, tanto por la cantidad de grupos identificados como por hecho de que se distribuyen en los mismos 21 sectores que los grupos de UE con oportunidades de un mejor acceso al mercado brasileño. Los sectores con más grupos incluidos, maquinarias y equipos y químicos y plásticos, también se

repiten con Brasil. Como muestra la tabla 5.20, el arancel promedio aplicado al total de grupos identificados es 12,6% y, salvo en dos, supera en todos los sectores el 10%. El monto promedio por grupo general es USD 92 millones, y a nivel sectorial se registran montos elevados, mayores a USD 10 millones, en 15 de 21 sectores. Así, UE también exhibe en Argentina una amplia cantidad y variedad sectorial de grupos de manufacturas, mayor que la encontrada para EEUU, con oportunidades asociadas a un ACP.

Tabla 5.20 Manufacturas de UE con oportunidades derivadas de un ACP con Argentina

Sector	**Cant. de grupos**	**Grupos**	**Arancel prom. ponderado***	**Monto prom. por grupo****
Maquinaria y equipos	21	711, 712, 713, 716, 718, 721, 722, 723, 724, 725, 726, 727, 728, 736, 737, 741, 742, 743, 744, 745, 749	13,4	128
Químicos y plásticos	12	514, 516, 532, 533, 551, 553, 554, 572, 584, 591, 592, 598	11,7	60
Manufacturas de metal	8	676, 678, 691, 692, 694, 695, 696, 699	15,7	41
Alimentos y bebidas	7	012, 014, 048, 073, 098, 111, 112	18,2	14
Aparatos e instrument.	4	872, 873, 874, 884	12,7	76
Man. min. no metálico	4	661, 662, 663, 665	10,4	30
Automotor y autopart.	3	781, 783, 784	17,4	303
Electrónica y telecom	2	771, 772	12,3	124
Man. de caucho	2	621, 628	13,5	49
Equipos de transporte (aviones barcos, tren)	2	791, 793	13,6	32
Textil y vestimenta	2	654, 831	18,2	3
Manufacturas de cuero	2	611, 612	11,8	1
Farmacéutico	1	541	6,9	1195
Pulpa y papel	1	641	12,7	165
Manufacturas diversas	1	899	7,1	87
Man. de corcho	1	633	17,1	33
Man. de madera	1	635	13,3	22
Armamentístico	1	951	19,8	5
Aceites y grasas	1	423	13,4	3
Man. de tabaco	1	122	20,0	3
Joyería	1	897	23,4	1
Total	**78**		**12,6**	**92**

*Por monto de grupo **En millones de USD. Fuente: elaboración propia en base a UN Comtrade y TRAINS.

En cuanto a las importaciones de manufacturas desde Japón, en Argentina se distribuyeron en el período en alrededor de 145 grupos. De ellos, 133 en promedio enfrentaron un arancel igual o mayor a 5%, y de este universo 76 en promedio superó el umbral mínimo de importaciones. Del cruce con las VCR positivas surge que 48 grupos de manufacturas japonesas cuenta con

oportunidades comerciales derivadas de un ACP con Argentina, que como muestra la tabla 5.21 se distribuyen en 10 sectores. El arancel promedio ponderado general se incrementa aquí a 13,7%, y alcanza o supera el 10% en nueve sectores. El monto promedio por grupo total desciende comparativamente, pero igual registra un valor elevado, de USD 17 millones. A su vez, cuatro sectores superan los USD 10 millones promedio por grupo. En suma, Japón exhibe en Argentina múltiples grupos de manufacturas con oportunidades, así como una cobertura sectorial y montos promedio que, si bien menores que los encontrados para UE y EEUU, son de todos modos elevados.

Tabla 5.21 Manufacturas de Japón con oportunidades derivadas de un ACP con Argentina

Sector	Cant. de grupos	Grupos	Arancel prom. ponderado*	Monto prom. por grupo**
Maquinaria y equipos	16	712, 713, 716, 718, 722, 723, 724, 726, 728, 736, 737, 742, 743, 744, 749, 759	11,8	21
Químicos y plásticos	5	522, 533, 582, 583, 598	9,4	8
Manufacturas de metal	5	674, 678, 682, 694, 695	21,6	7
Automotor y autopart.	4	781, 782, 784, 785	15,2	58
Aparatos e instrument.	4	871, 874, 882, 884	12,1	17
Electrónica y telecom	4	763, 771, 772, 778	12,0	14
Man. de caucho	4	233, 621, 625, 628	19,6	7
Manufacturas diversas	2	895, 898	17,8	4
Equipos de transporte (aviones barcos, tren)	2	791, 793	21,7	4
Man. min. no metálico	2	663, 664	10,0	2
Total	**48**		**13,7**	**17**

*Por monto de grupo **En millones de USD. Fuente: elaboración propia en base a UN Comtrade y TRAINS.

Pasando a Canadá, las importaciones manufactureras argentinas se distribuyeron en alrededor de 140 grupos en 2015-2017. 125 grupos en promedio enfrentaron un arancel igual o mayor a 5%, de los cuales 61 en promedio registraron montos importados relevantes. Al cruzarlos con aquellos con VCR positivas, emerge que 17 cuentan con oportunidades comerciales derivadas de un ACP con Argentina, la cantidad más baja encontrada hasta el momento, aunque mayor que el número más alto de grupos argentinos con oportunidades identificadas con un socio desarrollado (15, con UE). En la tabla 5.22 se observa que los 17 grupos encontrados se distribuyen en ocho sectores y que, si bien los aranceles aplicados, salvo excepciones, son de dos dígitos, los montos promedio por grupo, tanto en el total (USD 3 millones), como en la mayoría de los sectores, son sensiblemente menores que en los otros casos.

Tabla 5.22 Manufacturas de Canadá con oportunidades derivadas de un ACP con Argentina

Sector	Cant. de grupos	Grupos	Arancel prom. ponderado*	Monto prom. por grupo**
Químicos y plásticos	4	512, 522, 572, 583	11,6	7
Maquinaria y equipos	3	713, 721, 744	11,9	3
Pulpa y papel	2	641, 642	9,6	6
Alimentos	2	073, 098	15,4	3
Automotor y autopart.	2	781, 784	15,1	3
Manufacturas de metal	2	671, 691	6,6	1
Muebles	1	821	18,2	1
Man. de caucho	1	625	29,7	0,4
Total	**17**		12,3	3

*Por monto de grupo **En millones de USD. Fuente: elaboración propia en base a UN Comtrade y TRAINS.

Por último, las importaciones manufactureras de Argentina desde Corea se distribuyeron en alrededor de 140 grupos, de los cuales 128 en promedio enfrentaron aranceles iguales o mayores a 5%. De ellos, 77 en promedio superaron el umbral mínimo de importaciones. Al cruzar estos datos con las VCR positivas, emerge que 41 grupos de manufacturas coreanas cuentan con oportunidades comerciales derivadas de un ACP con Argentina, que como exhibe la tabla 5.23, se distribuyen en nueve sectores. El arancel promedio aplicado a los grupos identificados alcanza el 13%, y supera el 10% en todos menos un sector. El monto promedio por grupo total asciende a USD 21 millones, algo por encima de Japón, mientras que cuatro sectores registran montos promedio por grupo que igualan o superan los USD 10 millones, mostrando nuevamente una similitud con el otro caso asiático.

Tabla 5.23 Manufacturas de Corea con oportunidades derivadas de un ACP con Argentina

Sector	Cant. de grupos	Grupos	Arancel prom. ponderado*	Monto prom. por grupo**
Maquinaria y equipos	10	713, 723, 724, 728, 736, 737, 741, 743, 749, 759	10,8	27
Químicos y plásticos	8	512, 522, 523, 531, 533, 553, 582, 583	11,2	10
Manufacturas de metal	7	672, 674, 677, 678, 691, 693, 695	14,4	7
Textil y vestimenta	5	266, 653, 655, 656, 657	17,5	4
Electrónica y telecom	4	763, 764, 772, 778	9,4	67
Automotor y autopart.	2	781, 784	22,1	63
Man. de caucho	2	621, 625	28,3	8
Aparatos e instrument.	2	871, 884	14,1	3
Man. min. no metálico	1	664	11,1	4
Total	**41**		13,0	21

*Por monto de grupo **En millones de USD. Fuente: elaboración propia en base a UN Comtrade y TRAINS.

En síntesis, de este análisis de oportunidades comerciales derivadas de potenciales ACP, orientado a identificar amenazas desde la perspectiva de la industria argentina, emerge un panorama prácticamente idéntico, en todas las variables consideradas, que el encontrado para la industria brasileña. UE aparece de nuevo como el socio que acarrea mayores sensibilidades en términos de cantidad de grupos ganadores, sectores involucrados y montos importados, seguido de cerca por EEUU. Luego se ubican Japón y Corea, con una cantidad de grupos identificados también elevada, aranceles promedio aplicados incluso algo mayores, así como sectores involucrados y montos promedio por grupo menores que en los dos primeros casos, pero de todos modos elevados. Por debajo, con sensiblemente menos cantidad de grupos, y con montos promedio por grupo menores, aparece Canadá. Finalmente, como en Brasil, en la comparación entre grupos de manufacturas argentinas con oportunidades con estos socios, y grupos que representan amenazas de la contraparte, se encontró que en todas las relaciones analizadas los segundos superan ampliamente en cantidad y variedad sectorial a los primeros.

3.2 Regionales

Además de las sensibilidades nacionales, derivadas de la apertura de los mercados domésticos a una mayor competencia extranjera, es preciso considerar a las sensibilidades regionales, que surgen de la política comercial común que, con excepciones, Mercosur aplica a terceros. Los productos exportados al interior del bloque se benefician al mismo tiempo de 1) acceso preferencial al mercado del socio de Mercosur y 2) la protección del AEC frente a competidores extrazona. Los ACP extrazona suponen resignar el segundo punto con el socio en cuestión, que pasa a exportar a Mercosur en condiciones preferenciales. Dado que Mercosur otorga una protección arancelaria comparativamente alta (OMC 2011), esto puede ser una fuente de sensibilidad para exportadores inclinados al bloque, al enfrentar un mayor riesgo de sustitución por competidores extrazona. Así, si un grupo de productos de Brasil o Argentina: 1) tiene en sus exportaciones una alta participación de Mercosur como destino, 2) los aranceles del resto de miembros de Mercosur aplicados a terceros son elevados, y 3) el potencial socio se especializa en exportar al mundo el mismo grupo, entonces productores del grupo pueden ser sensibles a la firma de un ACP de Mercosur con ese socio. Puesto de otro modo, de combinar estas tres variables surge el análisis de las sensibilidades regionales.

Operativamente, y continuando con datos del período 2015-2017, se definió que un grupo de productos de la CUCI tiene una elevada dependencia del mercado de Mercosur cuando la participación del bloque en el total de exportaciones del grupo es igual o mayor a 30%. En

segundo lugar, se continuó con el parámetro de que un arancel es relevante cuando iguala o supera el 5%, calculando para ello el arancel promedio ponderado efectivamente aplicado por el resto de los socios de Mercosur, es decir, excluyendo del cálculo al país del exportador, a las importaciones combinadas desde los cinco socios extrazona analizados. Por ejemplo, para analizar la sensibilidad regional de Brasil en el grupo x, se consideró al arancel aplicado por Argentina, Paraguay y Uruguay a las importaciones desde EEUU, UE, Japón, Canadá y Corea en el grupo x, manteniendo al grupo en el análisis si el arancel iguala o supera el 5% en los tres años considerados. Finalmente, se consideró que el socio potencial se especializa en exportar un grupo de productos si su IVCR en ese grupo es igual o mayor a 1.

La tabla 5.24 presenta los resultados encontrados para Brasil. Allí se observa que para 38 grupos se identificó una sensibilidad con uno o varios de los cinco socios potenciales, distribuidos en 14 sectores. Por socio, con UE se registra la mayor cantidad de grupos sensibles, 22, seguido por EEUU y Japón con 18, Corea con 15 y Canadá con nueve. También con UE se involucra la mayor cantidad de sectores, 11, seguido por Corea con 10 y EEUU y Japón con 9. El sector con más grupos identificados es automotor y autopartes, con seis, que a su vez registra grupos con sensibilidades en los cinco socios potenciales, lo que también se observa para manufacturas de metal y de caucho, y maquinaria y equipos.[75]

Tabla 5.24 Manufacturas de Brasil con sensibilidades regionales

Sector	Cant. grupos	EEUU	UE	Japón	Canadá	Corea
Automotor y autopartes	6	3	3	5	2	2
Textil y vestimenta	5	2	1	2		3
Alimentos y bebidas	4		4		2	
Manufacturas de metal	4	1	1	2	1	3
Maquinaria y equipos	4	4	4	2	2	1
Químicos y plásticos	4	4	4	2		1
Aparatos e instrumentos	2	1	1	1		1
Manufacturas de caucho	2	1	1	2	1	1
Man. de min. no metálicos	2	1	1	1		1
Electrónica y telecom	1			1		1
Manufacturas de cuero	1		1			
Manufacturas de madera	1		1			
Manufacturas de tabaco	1	1				1
Pulpa y papel	1				1	
Total	**38**	**18**	**22**	**18**	**9**	**15**

Fuente: elaboración propia en base a UN Comtrade y TRAINS.

[75] El sector automotor y de autopartes, si bien no forma parte de la zona del libre comercio de Mercosur, se beneficia de acceso preferencial bajo arreglos bilaterales, como el que rige los intercambios entre Argentina y Brasil.

En cuanto a Argentina, como muestra la tabla 5.25, la cantidad de grupos de manufacturas con sensibilidades regionales es incluso mayor, algo esperable dado el peso de Brasil en sus exportaciones industriales. Concretamente, se identificaron 76 grupos sensibles a uno o varios socios, distribuidos en 17 sectores. Por socio, UE registra nuevamente la mayor cantidad de grupos sensibles, 42, seguido por EEUU y Japón con 37, Corea con 36 y Canadá con 22. UE también abarca la mayor cantidad de sectores, 14, por sobre 11 con EEUU y Japón y 10 con Corea y Canadá. A nivel sectorial, manufacturas de metal, químicos y plásticos, y maquinaria y equipos, igualan o superan los 10 grupos incluidos, al tiempo que registran sensibilidades con los cinco socios, lo que también sucede en otros dos sectores, automotor y autopartes y manufacturas de caucho.

Tabla 5.25 Manufacturas de Argentina con sensibilidades regionales

Sector	Cant. grupos	EEUU	UE	Japón	Canadá	Corea
Manufacturas de metal	11	4	4	5	4	7
Químicos y plásticos	11	9	5	5	3	9
Maquinaria y equipos	10	7	10	6	2	4
Alimentos y bebidas	7	1	6		5	
Aparatos e instrumentos	6	3	4	4		3
Automotor y autopartes	6	3	3	5	2	2
Textil y vestimenta	5	2	1	2		3
Manufacturas de caucho	4	3	2	4	1	3
Manufacturas de madera	3		2		2	
Man. de min. no metálicos	3	2	1	2		1
Manufacturas diversas	3	2	1	1		
Electrónica y telecom	2		1	2		3
Aceites y grasas	1	1			1	
Manufacturas de tabaco	1		1			
Muebles	1				1	
Otros equipos de transporte (aviones, barcos, trenes)	1		1	1		1
Pulpa y papel	1				1	
Total	**76**	**37**	**42**	**37**	**22**	**36**

Fuente: elaboración propia en base a UN Comtrade y TRAINS.

Del total de grupos identificados, es interesante concentrarse en aquellos que cuentan con montos de exportación sustantivos, que fueron definidos como aquellos cuyo valor representa al menos 0,1% de las exportaciones totales del país. Aplicando este criterio, quedan incluidos en Brasil 16 grupos, pertenecientes a 7 sectores, que se exhiben en la tabla 5.26. Destacan por montos totales exportados, con una participación mayor al 1%, los grupos 781 y 782 del sector automotor, junto al 784 de autopartes. En términos de grupos incluidos por sector, lideran maquinaria y equipos junto a químicos y plásticos, con cuatro cada uno. El mismo ejercicio,

aplicado a Argentina, reporta 26 grupos incluidos, que se distribuyen en nueve sectores, como muestra la tabla 5.27. Nuevamente destacan por montos los grupos 781, 782 y 784, junto al 583 de químicos y plásticos y al 048 de alimentos. Químicos y plásticos es el sector con mayor cantidad de grupos incluidos, ocho, seguido por alimentos con cinco, y maquinaria y equipos con cuatro.

Tabla 5.26 Manufacturas de Brasil sensibles regionales + montos exportados ≥ 0,1%

Sector	Grupo	EEUU	UE	Japón	Canadá	Corea	Monto total*	% Exp totales	% Exp man.
Automotor	781		✓	✓	✓	✓	4903	2,5	4,9
Automotor	782	✓		✓			2206	1,1	2,2
Automotor	783		✓	✓			1035	0,5	1,0
Autopartes	784	✓	✓	✓	✓	✓	3091	1,6	3,1
Electrónica y telecom	778			✓		✓	655	0,3	0,7
Man. de caucho	625			✓	✓	✓	1181	0,6	1,2
Maquinaria y equipos	721	✓	✓		✓		575	0,3	0,6
Maquinaria y equipos	741	✓	✓			✓	338	0,2	0,3
Maquinaria y equipos	722	✓	✓	✓			321	0,2	0,3
Maquinaria y equipos	744	✓	✓	✓	✓		280	0,1	0,3
Pulpa y papel	642				✓		239	0,1	0,2
Químicos y plásticos	598	✓	✓	✓			489	0,2	0,5
Químicos y plásticos	591	✓	✓				284	0,1	0,3
Químicos y plásticos	554	✓	✓				240	0,1	0,2
Químicos y plásticos	533	✓	✓	✓		✓	237	0,1	0,2
Textil y vestimenta	657	✓				✓	270	0,1	0,3
Total	**16**	**11**	**11**	**10**	**6**	**7**			

*Exportado, en millones de USD. Fuente: elaboración propia en base a UN Comtrade y TRAINS.

Por otra parte, los datos introducidos llevan a revisar las oportunidades identificadas para algunos grupos en la sección precedente. Específicamente, en Brasil, se había encontrado que el grupo 625, neumáticos, contaba con oportunidades de un ACP con Canadá, así como que el 783, otros vehículos (ómnibus, camiones), era un ganador potencial con UE. No obstante, si se retoma que estos grupos perdían sus VCR positivas cuando se excluían las exportaciones hacia Mercosur y hacia AL-Caribe, y se incorpora ahora que ambos son sensibles en términos regionales a la liberalización preferencial con estos potenciales socios, cabe afirmar que estos posibles acuerdos representan más bien una amenaza que una oportunidad en ambos casos. En Argentina, la misma afirmación aplica para dos grupos de alimentos, el 048 (prep. de harina, cereales, almidón, frutas o vegetales) y el 073 (chocolates y similares), respecto tanto a UE como a Canadá. Y lo mismo aplica para el grupo 591 (desinfectantes, insecticidas, fungicidas y similares), respecto a un posible ACP con UE.

Tabla 5.27 Manufacturas de Argentina sensibles regionales + montos exportados ≥ 0,1%

Sector	Grupo	EEUU	UE	Japón	Canadá	Corea	Monto total*	% Exp totales	% Exp man.
Alimentos	048		✓		✓		581	1,0	2,3
Alimentos	024		✓				188	0,3	0,7
Alimentos	046				✓		182	0,3	0,7
Alimentos	098	✓	✓		✓		167	0,3	0,6
Alimentos	073		✓		✓		106	0,2	0,4
Automotor	781		✓	✓	✓	✓	1663	2,9	6,4
Automotor	782	✓		✓			2973	5,2	11,5
Automotor	783		✓	✓			133	0,2	0,5
Autopartes	784	✓	✓	✓	✓	✓	802	1,4	3,1
Man. de caucho	625			✓	✓	✓	162	0,3	0,6
Man. de metal	699	✓	✓				127	0,2	0,5
Manufacturas diversas	893	✓					169	0,3	0,7
Maquinaria y equipos	713	✓	✓	✓	✓	✓	314	0,5	1,2
Maquinaria y equipos	749	✓	✓	✓		✓	170	0,3	0,7
Maquinaria y equipos	741	✓	✓			✓	91	0,2	0,4
Maquinaria y equipos	745	✓	✓				86	0,1	0,3
Pulpa y papel	642				✓		131	0,2	0,5
Químicos y plásticos	583	✓		✓	✓	✓	691	1,2	2,7
Químicos y plásticos	591	✓	✓				437	0,8	1,7
Químicos y plásticos	553	✓	✓			✓	384	0,7	1,5
Químicos y plásticos	512	✓			✓	✓	126	0,2	0,5
Químicos y plásticos	554	✓	✓				125	0,2	0,5
Químicos y plásticos	582	✓		✓		✓	83	0,1	0,3
Químicos y plásticos	522			✓	✓	✓	73	0,1	0,3
Químicos y plásticos	533	✓	✓	✓		✓	60	0,1	0,2
Textil y vestimenta	657	✓				✓	58	0,1	0,2
Total	**26**	**17**	**16**	**11**	**12**	**13**			

* Exportado, en millones de USD. Fuente: elaboración propia en base a UN Comtrade y TRAINS.

En síntesis, para exportadores de diversos grupos y sectores industriales de Brasil y Argentina, los ACP extrazona considerados representan una potencial amenaza en los mercados de Mercosur, hacia donde vuelcan la mayoría de sus envíos. Esto ocurre en la medida que, con acuerdos, pierden la protección arancelaria frente a exportadores de terceros países con VCR en los mismos grupos de manufacturas. Por el tamaño del mercado brasileño, la mayor cantidad de grupos sensibles regionales se encontró en Argentina. Dicho esto, también se identificó una cantidad relevante de grupos y sectores de la industria brasileña con sensibilidad regional. En lo que refiere a socios, nuevamente UE aparece como la mayor amenaza para las industrias de ambos países, seguida en orden por EEUU, Japón, Corea y Canadá. Así, a las sensibilidades domésticas derivadas de posibles ACP, cabe agregar en consideración a las sensibilidades regionales detectadas.

4. Resultados de estudios de impacto

Una forma complementaria de identificar posibles ganadores y perdedores de potenciales ACP es a través de la revisión de los resultados sectoriales arrojados por estudios de impacto, conducidos usualmente mediante la aplicación de modelos de equilibrio general computable (EGC) de distintas versiones del *Global Trade Analysis Project* (GTAP). Aunque existe cierto consenso respecto a su capacidad de estimar los impactos estáticos sobre el comercio de reducciones arancelarias, estos abordajes han sido objeto de diferentes críticas. Algunas están asociadas a su dificultad para modelar los impactos de las disciplinas no arancelarias incluidas en los ACP, o bien para captar los efectos dinámicos de los cambios en las estructuras económicas (Gallagher 2008; Scott y Wilkinson 2011). Mientras que otras críticas se han centrado en cuestionar la adopción de determinados supuestos para realizar las estimaciones (ej. Capaldo y Omer 2021), como por ejemplo que las economías operan a pleno empleo, o que existe movilidad intersectorial perfecta de capital y trabajo. El impacto de la variación de los supuestos adoptados sobre los resultados arrojados por los modelos, así como la discrecionalidad y la arbitrariedad inevitables en su adopción, también fue señalado por negociadores entrevistados, generando en ellos cierto escepticismo sobre la herramienta (entrevistas a un diplomático y un funcionario gubernamental).

Considerando estas salvedades, y como una aproximación adicional, imperfecta como las anteriores, se presentan a continuación los resultados sectoriales para las industrias de Brasil y Argentina arrojados por los principales estudios de impacto disponibles en la literatura. En primer lugar, cabe considerar al *Sustainability Impact Assessment* (SIA) elaborado por la Universidad de Manchester para la Comisión Europea, que fue publicado en 2009, un año antes del relanzamiento de la negociación birregional. El estudio, que utiliza una versión actualizada del GTAP cuyo año base es 2001, modela un escenario de liberalización total de aranceles y BNAs en UE y Mercosur, tanto en agricultura como en bienes industriales, junto al mantenimiento de las políticas agrícolas (subsidios) previas de ambos bloques. A nivel agregado, reporta que un acuerdo generaría un incremento del PIB del 0,8% en Brasil y 0,3% en Argentina, aumentos en las exportaciones de ambos países y aumentos incluso mayores de las importaciones, con un efecto moderadamente negativo sobre el saldo comercial.

Ahora bien, en términos sectoriales, el modelo arroja para Brasil una contracción de los siete sectores en los que desagrega a la industria manufacturera, así como una retracción en seis de siete para Argentina (la excepción es equipos de transporte). Como muestra la tabla 5.28, que reproduce los resultados reportados, las contracciones son mayores en Brasil, igualando o

superando el 5% en todos los casos, situación que ocurre en Argentina para dos sectores. Esta tabla también incluye al sector alimentos procesados, que en el estudio original es reportado en agricultura. El modelo proyecta una gran expansión de dicho sector en Brasil, cercana al 50%, así como un valor también positivo aunque menor para Argentina. Salvo en alimentos procesados, el modelo predice una contracción de las exportaciones de todos los sectores industriales en Brasil, junto a un aumento de las importaciones para todos menos un sector. En Argentina, proyecta que las exportaciones crezcan para la mayoría de los sectores aunque, con excepción de los dos que se expanden, en menor medida que las importaciones.

En la lectura de estos datos, Universidad de Manchester (2009) señala que los cambios en la producción sectorial espejan los niveles iniciales de protección comercial, dado que el modelo proyecta que la producción se contraiga como resultado de una mayor competencia en las industrias más protegidas. A su vez, es explícito en señalar que el crecimiento en agricultura y alimentos procesados se ve impulsado en la estimación por una reasignación de los recursos disponibles, que se asumen fijos, desde la industria hacia la agricultura, como respuesta a los incentivos de mercado de las ventajas comparativas. Por otra parte, señala que la IED orientada a saltar aranceles es probable que decrezca. Así, apunta que los productores manufactureros del Mercosur precisarían de un período de ajuste a causa de la mayor exposición a la competencia europea, con una magnitud y duración de los costos de ajuste condicionales a las medidas de mitigación implementadas.[76] Complementariamente, apunta a la importancia del clima de inversión, para captar IED en sectores con potencial exportador.

Tabla 5.28 Cambios en producción, exportaciones e importaciones derivados de un ACP UE-Mercosur. Escenario de liberalización total, SIA Universidad de Manchester 2009

	Brasil			**Argentina**		
Sector	**Producción***	**Expo****	**Impo****	**Producción***	**Expo****	**Impo****
Alimentos procesados	≈ 50	31203	4199	≈5	2829	532
Equipos de transporte	-17,6	-411	-255	4	31	-1
Madera, pulpa y papel	-5	-456	580	-1,8	42	190
Maquinaria	-24,3	-1346	8249	-15,3	-33	1440
Metales	-14	-448	1768	-3,7	215	286
Químicos	-5,1	-378	1487	-0,1	143	264
Textil y vestimenta	-6,5	-244	919	-1,4	125	203
Vehículos	-29,1	-886	7906	-9,7	8	527

*En porcentajes **En millones de USD. Fuente: Universidad de Manchester (2009).

[76] Ya por fuera estrictamente del modelo estimado, el informe señala el potencial impacto positivo para la industria manufacturera del Mercosur que la apertura comercial generaría sobre la productividad y la competitividad (Universidad de Manchester 2009: 47-48), idea que será retomada en los capítulos VI y VII.

En 2010, Boyer y Schuschny realizaron desde CEPAL un estudio de impacto similar, mediante su propia actualización de la base GTAP de 2001. Los autores reportan sus resultados en cinco grandes categorías, que incluye una de manufacturas livianas y otra de manufacturas pesadas. A su vez, modelan dos escenarios, uno de liberalización total y otro que excluye productos sensibles para Mercosur, predominantemente industriales, y productos sensibles para UE, predominantemente agrícolas y agroindustriales. Los resultados encontrados van en línea con el estudio anterior: en manufacturas pesadas, que incluye diversos sectores industriales, el producto se contrae 8,8% en Brasil y 3,7% en Argentina con una liberalización total; con exclusiones, las caídas se reducen a valores menores a 1%. Las manufacturas livianas se expanden en cambio en ambos países (más en Brasil y, en ambos casos, más con liberalización total), impulsadas por el crecimiento de distintos sectores alimenticios de la agroindustria incluidos en la categoría, que compensan la caída de otros como productos de cuero, papel, productos de madera y textiles en Brasil, y textiles, productos de madera y aceites y grasas en Argentina (Boyer y Schuschny 2010).

A lo largo de la década, posiblemente por la mayor preponderancia adquirida por el tema, se registra la elaboración de múltiples estudios de impacto sobre potenciales ACP en Brasil, no así en Argentina. Uno de ellos fue elaborado en conjunto por el DEREX de FIESP y el ICONE, publicado en 2011. El ejercicio, un modelo de EGC con una base GTAP de 2004 actualizada, considera los impactos sobre Brasil de posibles ACPs del Mercosur, incluyendo simulaciones con EEUU, UE y Japón (así como con otros países y regiones en desarrollo). El estudio modela escenarios de liberalización que contemplan sensibilidades: para todos los sectores manufactureros del Mercosur, salvo los agroindustriales, establece un corte arancelario no del 100% sino del 80%, y para sectores con picos arancelarios elevados de la agroindustria de cada socio desarrollado modela una rebaja de solo 20%. Los resultados reportados no incluyen cambios en los niveles de producción, sino que se acotan a las modificaciones esperadas en materia de flujos de exportación e importación.

En términos agregados, el informe reporta un deterioro esperado del saldo comercial en las simulaciones con EEUU y Japón, así como la reversión del saldo positivo a uno negativo con UE (FIESP-ICONE 2011). La tabla 5.29 reproduce los resultados respecto a la variación esperada de los saldos comerciales a nivel sectorial, con los símbolos "+/-" indicando ganancias y pérdidas respectivamente. De una lectura rápida de la tabla se desprende que los sectores de la agroindustria brasileña exhiben resultados generalmente positivos, mientras que el resto de los sectores industriales esperan resultados predominantemente negativos. Entre estos últimos,

con EEUU, solo cuatro de los 15 sectores desagregados por el estudio resultan ganadores, cuero y calzados, productos minerales no metálicos, textil y vestimenta, mientras que 11 resultan perdedores; en la agroindustria. seis de ocho registran saldos favorables. Con UE, la agroindustria muestra un balance mixto; mientras que, del resto, solo tres sectores industriales cuentan con saldos positivos, cuero y calzados, industria de la madera y otros equipos de transporte, y 12 saldos negativos. Por último, con Japón, todos los sectores agroindustriales se benefician, en tanto que de nuevo solo tres de 15 industriales registran una variación positiva: cuero y calzados, refinado de petróleo y vestimenta. Así, a pesar de que como menciona el estudio, la mayoría de los sectores no agroindustriales exhiben incrementos moderados en las exportaciones hacia los tres socios considerados, las importaciones proyectadas son en general sensiblemente más elevadas, en línea con la estructura de protección arancelaria precedente en las industrias.

Tabla 5.29 Saldo comercial esperado para sectores industriales de Brasil de ACP de Mercosur con socios seleccionados, estudio FIESP-ICONE 2011

Sector*	**EEUU**	**UE**	**Japón**
Aceites vegetales	+	-	+
Arroz procesado	+	-	+
Azúcar	+	+	+
Bebidas y tabaco	+	+	+
Carne de cerdo y pollo	+	+	+
Carne de vaca	-	+	+
Lácteos	-	-	+
Otros Productos alimenticios	+	-	+
Automotor y autopartes	-	-	-
Cuero y calzados	+	+	+
Equipamientos eléctricos y electroelectrónicos	-	-	-
Industria de la madera	-	+	-
Manufacturas diversas	-	-	-
Maquinaria y equipos	-	-	-
Otros equipos de transporte	-	+	-
Papel y similares	-	-	-
Productos metálicos y metalúrgica	-	-	-
Productos minerales No metálicos	+	-	-
Químicos, plásticos y caucho	-	-	-
Refinado de petróleo y carbón	-	-	+
Siderurgia	-	-	-
Textil	+	-	-
Vestimenta	+	-	+

*En cursiva sectores de la industria del agronegocio. Fuente: FIESP-ICONE (2011: 70).

Otro estudio relevante para el caso brasileño es el preparado por Thorstensen y Ferraz para el IEDI, publicado en 2013, que incluye estimaciones de impacto para Brasil derivadas de ACP

del Mercosur con EEUU, UE, China y América del Sur. El estudio, basado en un modelo de EGC con una base GTAP de 2007, calcula los impactos sobre el PIB a nivel sectorial de potenciales acuerdos que reduzcan horizontalmente la totalidad de los aranceles. La tabla 5.30 reproduce los resultados reportados por los autores para las simulaciones Mercosur-EEUU y Mercosur-UE. En la reproducción se sigue la nomenclatura original, donde "+" o "-" significa ganancias o pérdidas menores al 1%, "++" o "--" variaciones entre 1% y 2%, "+++" o "---" variaciones entre 2% y 3% y, "++++" o "----", variaciones mayores a 3%.

La tabla 5.30 muestra que para el agronegocio las ganancias más expresivas se registran con UE. No tanto en cantidad de sectores ganadores, que son al igual que con EEUU cinco de un total de ocho, sino en magnitudes, lo que responde al tipo de escenario modelado, de liberalización total. En cambio, para las manufacturas, la simulación con UE reporta una caída del PIB sectorial en la totalidad de los 16 sectores industriales incluidos en el ejercicio. Además, en 11 de ellos, la caída proyectada es mayor a 3%. De acuerdo a los autores, la valoración del tipo de cambio asociada a las expresivas ganancias agrícolas y agroindustriales contribuye a las pérdidas generalizadas en la industria (Thorstensen y Ferraz 2013). En la simulación con EEUU, la mayoría de los sectores manufactureros, nueve, también registra un impacto sectorial negativo, aunque con magnitudes menores, que solo en máquinas y equipos supera el 2%. A su vez, siete registran saldos en el PIB sectorial positivos, aunque como en los sectores con pérdidas, las magnitudes son moderadas, con un solo caso, cuero, que supera el 2%. Así, en la simulación con EEUU, el ACP en conjunto reporta impactos moderados.

Más recientemente, a fines de 2021, investigadores del *think tank* gubernamental IPEA publicaron estimaciones para Brasil de dos potenciales acuerdos, Mercosur-EEUU y Mercosur-Corea. En el primer caso, utilizando un modelo de EGC con una base GTAP de 2014, Ribeiro y Cechin (2021) estimaron dos escenarios, uno de liberalización del 100% de los aranceles para todos los sectores en un período de 10 años, y otro que a ello agrega un recorte horizontal del 25% de BNAs, utilizando un equivalente *ad valorem* (AVE, por su sigla en inglés). En términos agregados, el escenario 1 proyecta a 2035 un crecimiento del PIB del 0.01%, y un deterioro de la balanza comercial del casi USD 4000 millones; el escenario 2, +0,41% y USD -14000 millones respectivamente. A nivel sectorial, como muestra la tabla 5.31, que reproduce los resultados sobre el producto en distintos sectores de la industria, el escenario 1 genera impactos pequeños, menores al 1%, en 14 de los 17 sectores desagregados. A su vez, los sectores con pérdidas, nueve, superan en cantidad a aquellos con ganancias, cinco.

Tabla 5.30. Impactos en el PIB sectorial de la industria brasilera de ACP de Mercosur con socios seleccionados, estudio para IEDI 2013

Sector*	**EEUU**	**UE**
Carnes bovinas, equinas y ovinas	+	++++
Otros productos de carne	-	++++
Aceites y grasas vegetales	-	---
Lácteos	+	-
Arroz procesado	+	+
Azúcar	++	++++
Otros productos alimenticios	+	++++
Bebidas y tabaco	-	-
Textil	+	----
Vestimenta	+	-
Cuero	+++	----
Productos de madera	+	----
Papel	-	----
Derivados de petróleo/carbón	+	-
Químico, caucho/plástico	--	----
Otros productos minerales	++	-
Metales ferrosos	-	----
Metales (otros)	-	----
Productos de metal (otros)	-	----
Automotor y autopartes	-	----
Otros equipos de transporte	+	----
Equipos electrónicos	-	---
Otros maquinaria	---	----
Otros manufacturados	-	-

En cursiva sectores del agronegocio. Fuente: Thorstensen y Ferraz (2013: 38-39).

En el escenario 2 los impactos son mayores. Tres sectores industriales con ganancias, otros equipos de transporte, productos de madera, y cuero y calzados, incrementan su PIB sectorial por encima del 1%, y otros dos crecen aunque por debajo de este valor. Como contracara, 12 sectores registran pérdidas sectoriales (incluyendo los dos incluidos de la agroindustria, alimentos-bebidas y carne), nueve de ellos con caídas mayores al 1%: maquinaria y equipos, equipos eléctricos, equipos electrónicos, químicos, farmacéutico, carnes, productos del petróleo, caucho y plásticos, y textil y vestimenta. Finalmente, cabe señalar que en ambos escenarios la mayoría de los sectores incrementan sus exportaciones totales, mientras que todos lo hacen a nivel bilateral. En tanto que los saldos comerciales, en líneas generales, siguen la dirección encontrada para las variaciones en los productos sectoriales.

Tabla 5.31 Cambios en producción sectorial de la industria brasilera de ACPs Mercosur-EEUU y Mercosur-Corea, estudios IPEA 2021

EEUU				Corea	
Escenario 1		Escenario 2			
Sector	**%**	**Sector**	**%**	**Sector**	**%**
Cuero y calzados	1,8	Otros eq. de transporte	14,3	Cuero y calzados	1,8
Otros eq. de transporte	0,7	Productos de madera	2,5	Otros eq. de transporte	1,6
Alimentos y bebidas	0,4	Cuero y calzados	1,5	Metales no ferrosos	1,3
Productos de madera	0,3	Automotor y autopartes	0,6	Otros prod. de carne	1,2
Carne	0,2	Prod. min, y de metal	0,3	Maquinaria y equipos	0,8
Automotor y autopartes	-0,0	Alimentos y bebidas	-0,2	Farmacéutico	0,8
Papel	-0,0	Papel	-0,2	Aceites vegetales	0,8
Productos del petróleo	-0,0	Otras manufacturas	-0,6	Papel	0,7
Prod. min. y de metal	-0,1	Textil y vestimenta	-1,2	Madera	0,6
Textil y vestimenta	-0,2	Caucho y plásticos	-1,5	Otras manufacturas	0,6
Caucho y plásticos	-0,3	Productos del petróleo	-1,9	Químicos	0,6
Otras manufacturas	-0,4	Carnes	-2,4	Azúcar	0,5
Farmacéutico	-0,5	Farmacéutico	-2,4	Minerales no metálicos	0,4
Equipos electrónicos	-0,5	Químicos	-2,6	Hierro y acero	0,4
Químicos	-0,9	Equipos electrónicos	-3,2	Carnes	0,4
Maquinaria y equipos	-1,6	Equipos eléctricos	-3,9	Equipos eléctricos	0,3
Equipos eléctricos	-1,7	Maquinaria y equipos	-5,1	Productos del petróleo	0,3
				Ot. prod. alimenticios	0,3
				Bebidas y tabaco	0,3
				Vestimenta	0,3
				Minerales metálicos	0,2
				Lácteos	0,1
				Arroz procesado	0,1
				Productos de metal	0
				Caucho y plástico	0
				Textil	-0,1
				Automotor y autopartes	-0,4
				Equipos electrónicos	-2,6

Fuente: Ribeiro y Cechin (2021:9-10) para EEUU; Ribeiro (2021: 12-13) para Corea.

En cuanto a Mercosur-Corea, Ribeiro (2021) estima los impactos sobre Brasil utilizando la misma base GTAP. El reporte incluye un solo escenario, que se basa a nivel arancelario en la negociación en curso (que no detalla), con plazos de desgravación hasta 20 años, más una reducción de 25% de un AVE de BNAs. El valor de la producción total esperada crece al final del período 0,34%, y la variación del saldo comercial es positiva. En la industria de transformación, el PIB crece 0,18%, aunque la variación del saldo comercial es negativa. El estudio presenta una mayor desagregación sectorial, con 28 sectores industriales incluidos. Como muestra la tabla 5.31, solo tres registran pérdidas esperadas en su producción: equipos electrónicos, automotor-autopartes y textil. Dos sectores exhiben variaciones neutras

(productos de metal y caucho-plástico) y, el resto, positivas. Entre ellos, salvo cuatro, sus ganancias son moderadas, menores al 1%. En materia de exportaciones, todos los sectores experimentan crecimiento. Respecto al saldo comercial, los sectores con variaciones del producto neutra y negativa registran saldos negativos. A su vez, otros cuatro sectores con ganancias en su producción sectorial registran saldos comerciales negativos: maquinaria y equipos, otras manufacturas, equipos eléctricos y productos del petróleo.

Por último, resta introducir los resultados del SIA elaborado por LSE para la Comisión Europea entre 2017 y 2020, en el marco del cierre de la negociación del acuerdo en principio Mercosur-UE, sobre Brasil y Argentina. El estudio incluye un modelo de EGC con una versión actualizada de la base 2011 del GTAP, y modela dos escenarios. En el conservador, Mercosur liberaliza totalmente el 90% de los bienes industriales, recorta 5% en un AVE de sus BNAs no agrícolas, y liberaliza totalmente el 80% de los bienes agrícolas. Por su parte, la UE liberaliza el 100% de los bienes industriales, aplica un corte parcial de 15% en seis sectores agrícolas sensibles, y liberaliza completamente el resto. En el escenario ambicioso, Mercosur liberaliza el 100% de los bienes industriales y agrícolas, y recorta 10% el AVE de sus BNAs no agrícolas. Mientras que UE pasa a aplicar un recorte del 30% en cuatro sectores agrícolas sensibles, y liberaliza completamente el resto (LSE 2020).

Como resultado general, en el escenario conservador, el PIB se expande 0,2% en Brasil y 0,5% en Argentina; en el escenario ambicioso, 0,3% y 0,7% respectivamente. Las exportaciones crecen más que las importaciones en ambos escenarios en Brasil, y en el moderado en Argentina. La tabla 5.32 reproduce los cambios reportados en la producción sectorial para ambos países en los dos escenarios. Por el tipo de desagregación del estudio, algunos sectores detallados en cursiva combinan producción agroindustrial con otra estrictamente agrícola. La tabla muestra que en todos los sectores agrícolas/agroindustriales, salvo el lácteo en Brasil, se proyectan ganancias sectoriales. A su vez, en líneas generales, las magnitudes se incrementan en el escenario ambicioso.

Los bienes industriales son presentados en nueve categorías, donde varias de ellas agrupan a distintos sectores. Destaca que la cantidad de sectores/categorías con proyecciones positivas es mayor que en simulaciones Mercosur-UE revisadas previamente. En el escenario conservador, cinco sectores, idénticos y en magnitudes similares, se expanden en Brasil y Argentina. Todos ellos, salvo equipos electrónicos, exhiben ganancias moderadas, menores al 1%. Los sectores con caídas son cuatro en Argentina y tres en Brasil. Salvo el sector químicos, caucho, plásticos

(que incluye al farmacéutico) en Argentina, que decrece 0,2% (y que es neutro en Brasil), los tres decrecen en ambos países por encima del 1%. El escenario ambicioso proyecta resultados muy similares. Los ganadores (así como el rango mencionado para sus crecimientos) se mantienen, con la excepción de que en Brasil químicos et al. pasa a registrar una variación levemente positiva, de 0,2%. Entre los sectores perdedores de ambos países, salvo químicos et al. en Argentina, que mantiene una pérdida de 0,2%, todos incrementan en ambos casos la magnitud de su caída, que supera el 5% en maquinaria en Brasil y el 3% en vehículos en Argentina. Por otra parte, cabe señalar que si bien el estudio no desagrega los saldos comerciales bilaterales por sector, a nivel de países, con UE, su anexo incluye estimaciones de los cambios esperados en las exportaciones e importaciones sectoriales globales. En ambos países, la mayoría de los sectores registran, en los dos escenarios, incrementos en ambas variables, mientras que de la comparación entre ellas resulta que los resultados de saldos comerciales son más bien positivos entre los sectores ganadores a nivel de producción, y mixtos entre los perdedores.

Tabla 5.32 Cambios en producción sectorial derivados de un ACP UE-Mercosur, SIA LSE 2020

Sector	Escenario conservador		Escenario ambicioso	
	BRA	**ARG**	**BRA**	**ARG**
Arroz	1,2	0,6	1,7	0,8
Frutas y verduras, nueces	1.9	3.1	2.2	3.1
Semillas, aceites y grasas veg.	2,3	1,4	3,2	1,9
Azúcar	1,7	0,9	2,5	1,2
Alimentos procesados, pescado	1,5	1,3	1,7	1,5
Carne bovina y ovina	1,2	1,3	2	2,4
Carne porcina y aviar	2,4	0,3	3,7	0,5
Bebidas y tabaco	0,2	0,3	0,2	0,4
Productos lácteos	-0,2	0,4	-0,2	0,6
Madera y papel	0,4	0,1	0,6	0,1
Textil, vestimenta, cuero	0,6	0,7	0,9	0,9
Quím., caucho, plástico (inc. farma.)	0	-0,2	0,2	-0,2
Productos del petróleo	0,1	0,3	0,1	0,4
Productos de metal	-2,1	-1,1	-2,5	-1,3
Minerales no metálicos	0,6	0,7	0,7	0,8
Vehículos, equipos de transporte	-1,7	-2,8	-1,8	-3,2
Maquinaria	-3,8	-1,9	-5,1	-2,9
Equipos electrónicos	1,6	2,1	2,2	2,7

En cursiva sectores agrícolas/agroindustriales. Valores en porcentajes. Fuente: LSE (2020: 31;33).

Finalmente, es preciso mencionar que, si bien no fueron publicados, de las entrevistas surge que los dos gobiernos sudamericanos realizaron sus propios estudios de impacto para esta negociación. De acuerdo a los testimonios, en Brasil, las estimaciones proyectaban pérdidas

para la industria durante la primera parte de implementación del acuerdo, en los primeros 7-8 años. Durante ese lapso, se esperaba a su vez que la inversión fluyera hacia la industria brasileña. Si esto sucedía, permitiría que varios sectores industriales pasaran a ser exportadores a Europa, y así el acuerdo se requilibrara. En Argentina, los modelos proyectaban una contracción para el grueso de los sectores industriales y la industria como un todo, aunque de baja magnitud. En cambio, estimaban un crecimiento general de la economía, un crecimiento de las exportaciones, y un crecimiento incluso mayor de las importaciones. De todos modos, al incorporar al modelo las múltiples excepciones y los plazos negociados, el acuerdo generaba, de acuerdo a los actores involucrados consultados, impactos marginales, de magnitud incluso menor, en las variables económicas y comerciales mencionadas (entrevistas a un diplomático y dos funcionarios gubernamentales). En términos generales, estos resultados van en la línea de los estudios publicados revisados.

5. Síntesis de hallazgos a la luz de la composición sectorial de las industrias

Dada esta revisión de ganadores y perdedores mediante distintas aproximaciones, de acuerdo exclusivamente a los IDMC a nivel sectorial, ¿qué posiciones es esperable que adopten las organizaciones industriales de cúpula? Si los procesos de construcción de preferencias consisten en una agregación sectorial, de corte mayoritaria, como se desprende de la literatura del OEP, resta entonces sintetizar los hallazgos de este capítulo a la luz de la composición sectorial de las industrias en ambos países. A continuación se realiza este ejercicio para la industria brasileña, y posteriormente se aplica para la industria argentina.

5.1 Peso relativo en la industria de sectores ganadores y perdedores en Brasil

La tabla 5.33 presenta dos desagregaciones de la industria brasileña, una con los 10 principales sectores en 2019 y otra con la totalidad de la industria de transformación en 2016. Cabe señalar que esta información permite solo una aproximación, en la medida que se basa en encuestas anuales industriales, no necesariamente coincide con los agrupamientos sectoriales de los datos de comercio analizados, ni tampoco estrictamente con la composición de las asociaciones sectoriales de la industria. Con estas salvedades, se sintetizan a continuación los hallazgos del capítulo. Comenzando por la relación con EEUU, del análisis de oportunidades comerciales surgió que, entre los bajos aranceles estadounidenses y el tipo de VRC brasileñas, muy pocos grupos, cuatro, resultaban potenciales ganadores de un ACP. Solo para un grupo de alimentos se encontró una oportunidad sólida, junto a otras más débiles para un segundo grupo de alimentos, uno de químicos y plásticos y otro de minerales no metálicos. En cambio, se

identificaron sensibilidades domésticas en 55 grupos, distribuidos en 15 sectores industriales, que incluyen a los tres sectores mencionados con uno o dos grupos con oportunidades (con 18 grupos en químicos y plásticos), y que cubren el grueso del universo de la industria. A su vez, se hallaron sensibilidades regionales para 18 grupos de 10 sectores. 11 de estos grupos, la mayoría de químicos y plásticos, maquinaria y equipos, y automotor y autopartes, registran montos totales exportados relevantes, mayores al 0.1%.

Tabla 5.33. Composición sectorial de la industria en Brasil, 10 principales en 2019 (izquierda) y total en 2016 (derecha)

Sector	**%***	**Sector**	**%***
Alimentos	15	Prod. alimentícios	19,1
Derivados del petróleo y biocomb	9,1	Coque, deriv. del petróleo y biocomb	13,6
Químicos	7,7	Prod. químicos	9,2
Vehículos automotores	7,3	Metalurgia	5,3
Maquinaria y equipos	5,5	Automotor y autopartes	5,3
Productos de metal	5,1	Maquinaria y equipos	4,8
Metalurgia	5,1	Celulosa, papel y prod. de papel	4,2
Farmoquímicos y farmacéutico	4,7	Prod. de caucho y de plástico	4
Celulosa y papel	4,1	Bebidas	3,6
Mantenimiento y reparación	4	Prod. de metal, exc. maq. y equip.	3,5
Total	67,6	Prod. de min. no metálicos	3,5
		Máquinas, aparatos y mat. Eléctricos	3,2
		Prod. farmoquím. y farmacéuticos	2,9
		Conf. Vestimenta y accesorios	2,7
		Eq. informát., p. electrónic. y ópticos	2,3
		Art. cuero, art. viajes y calzado	1,9
		Mant., rep. e inst. de maq. y equipos	1,9
		Prod. textiles	1,7
		Ot. equip. de transporte, exc. autos	1,6
		Prod. diversos	1,5
		Muebles	1,4
		Prod. de madera	1,2
		Impresión y rep. de grabaciones	1
		Prod. de tabaco	0,5

*Calculado como el valor agregado del sector sobre el valor agregado de la industria de transformación. Datos del IBGE reportados por CNI (s/f, b) izquierda y FIESP (2019b:11) derecha.

En cuanto a los estudios de impacto Mercosur-EEUU sobre Brasil, las estimaciones de saldo comercial de FIESP-ICONE (2011) sugieren que los sectores con saldos esperados positivos, que incluyen a la mayoría de agroindustriales, junto a cuatro no agroindustriales (que no se encuentran entre los 10 principales de la tabla 5.33 y, sumados, no alcanzan el 10% de la industria), representan en torno al 25%-30% de la industria. Para la mayoría, en cambio, los saldos proyectados fueron negativos. En la estimación de Thorstensen y Ferraz (2013), los sectores con variaciones del producto positivas representan alrededor de 35%-40%, de los

cuales derivados de petróleo, y alimentos si se suman sus subsectores ganadores, figuran entre los 10 más grandes. Más del 50%, por contrapartida, exhibe proyecciones negativas, incluyendo a siete (u ocho) de los 10 sectores principales.[77] En la estimación de IPEA, en el escenario 1, los ganadores representan 25%-30% del total, lo que baja a menos del 20% en el escenario 2, empujado por la salida de alimentos y bebidas. Así, las distintas aproximaciones sugieren que, dentro de la industria brasileña, el peso de los sectores perdedores de un ACP con EEUU es mayor que el de los ganadores, lo que va en contra de las evidencias esperadas 22 y 26 (tabla 3.8 del capítulo III), referidas a las hipótesis del mecanismo basado en el modelo de sectores y claves para sostener su lógica, lo que será retomado en el capítulo VI.

Respecto a UE, el análisis de oportunidades registró una mayor cantidad de grupos potencialmente ganadores, 13, distribuidos predominantemente en alimentos y químicos y plásticos. También se identificó una oportunidad sólida en manufacturas de madera, una más débil en manufacturas de metal y otras dos débiles en automotor (aunque una de ellas quedó cuestionada con el análisis de sensibilidades regionales). No obstante, las sensibilidades domésticas encontradas superaron ampliamente a las oportunidades, con 81 grupos identificados que abarcan a 21 sectores industriales, es decir virtualmente a toda la industria. En muchos sectores, la cantidad de grupos incluidos, los eventuales cortes arancelarios de dos dígitos, así como los elevados montos preexistentes, sugieren que las sensibilidades son muy marcadas. Esto aplica para tres sectores con grupos con oportunidades, químicos y plásticos, manufacturas de metal y automotor, donde las sensibilidades halladas fueron mucho más pronunciadas que las oportunidades. También se identificaron 22 grupos, de 11 sectores, con sensibilidades regionales, de los cuales 11 grupos, primordialmente en los mismos sectores que para EEUU, cuentan con valores exportados elevados.

Los estudios de impacto apuntan en la misma dirección. De hecho, tanto Universidad de Manchester en 2009, como Thorstensen y Ferraz en 2013, reportan que todos los sectores industriales, con excepción de todos o algunos de los alimenticios según el caso, se contraen al proyectar un acuerdo, lo que representa alrededor del 85% al 90% de la industria. Además, muchos de ellos lo hacen en magnitudes elevadas. Con excepciones menores, el estudio para CEPAL de 2010 indica resultados semejantes. E incluso los modelos internos del gobierno brasileño, de acuerdo a entrevistas, también proyectaban pérdidas de corto plazo para la

[77] Mantenimiento y reparación (de sectores con impacto negativo, como maquinaria y equipos y automotor y autopartes), es razonable que tenga al menos una porción de producción no transable, por ende más neutra a la apertura.

industria. Solo el SIA de LSE de 2020 presenta un panorama algo diferente, donde la suma de ganadores y perdedores es similar en el escenario conservador, y mayor para los primeros cuando químicos et al. se suma al grupo de ganadores en el escenario ambicioso. No obstante, los tipos de agrupamientos sectoriales realizados, y las magnitudes cercanas a 0% de grandes sectores que inclinan la balanza (como derivados del petróleo y químicos et al.), que a su vez reportan resultados sistemáticamente negativos en los demás estudios, obligan a leer estos resultados con cautela. A esto, se agrega que las magnitudes de los sectores perdedores son mucho más elevadas y que, salvo lácteos, se ubican entre los 10 principales. Por otra parte, en materia de saldos comerciales, en línea con el análisis de oportunidades y sensibilidades, los estudios también apuntan a un mayor peso de los perdedores. En el más desagregado, FIESP-ICONE de 2011, la agroindustria se divide en cuatro sectores ganadores y cuatro perdedores, mientras que en el resto solo tres de 15 sectores, que representan menos del 5% de la industria, registran saldos positivos. En cambio, los perdedores, sumados, suponen más del 80%. En el SIA de Universidad de Manchester, los resultados para la industria son incluso más negativos. Así, las distintas aproximaciones apuntan a que el peso de los sectores perdedores es mayor que el de los ganadores. Por lo que, como para EEUU, las evidencias esperadas 22 y 26 del modelo de sectores sobre UE no encuentran respaldo empírico.

En cuanto a Japón, el análisis de comercio derivó en la identificación de solo cinco grupos con oportunidades, tres en alimentos, uno en manufacturas de cuero y otro en químicos y plásticos. Como contrapartida, se encontraron 56 grupos con sensibilidades domésticas, agrupados en 11 sectores que representan un amplio espectro de la industria. Como en los casos anteriores, los valores de aranceles y montos de los grupos con sensibilidades son en general mayores que los de aquellos con oportunidades. De los tres sectores con grupos con oportunidades, químicos y plásticos también registra sensibilidades, con 8 grupos incluidos que registran aranceles pagados y montos comerciados mayores que el único grupo del sector con oportunidad. También se identificaron 18 grupos con sensibilidades regionales, distribuidos en nueve sectores, de los cuales 11 cuentan con exportaciones totales elevadas.

El análisis de impacto que incluye a Japón, FIESP-ICONE (2011), es consistente en líneas generales con lo anterior. Este estudio proyecta saldos comerciales favorables para todos los sectores agroindustriales, mientras que para los no agroindustriales estima ganancias para tres sectores y pérdidas para 12. Combinados, los ganadores representan alrededor del 35%-40% de la industria, impulsados por la inclusión conjunta de alimentos y bebidas y derivados de petróleo (los dos primeros entre los 10 principales). En tanto que los perdedores suponen

alrededor del 55% del total, incluidos los otros siete/ocho de los 10 principales. Combinadas, las distintas observaciones recolectadas apuntan, como con EEUU y UE, en una dirección contraria a las evidencias esperada 22 y 26 respecto a Japón, pues los sectores industriales perdedores superan en peso a los ganadores.

Pasando a Canadá, se identificaron solo cuatro grupos con oportunidades comerciales, en general débiles: dos del sector alimentos, uno de minerales no metálicos y otro de manufacturas de caucho. Al considerar sus VCRAL/VCRM negativas y su sensibilidad regional, la oportunidad del último quedó a su vez cuestionada. En cuanto a las sensibilidades domésticas, se encontraron 18 grupos de 10 sectores. A su vez, se hallaron nueve grupos con sensibilidades regionales, pertenecientes a cinco sectores, de los cuales seis exhiben exportaciones elevadas. Como balance, apenas uno o eventualmente dos sectores pueden obtener alguna ganancia de un acuerdo, aunque las sensibilidades, si bien claramente más amplias a nivel sectorial que las oportunidades, son de magnitud menor que respecto a los otros socios potenciales considerados. Dicho esto, las evidencias esperadas 22 y 26 del modelo de sectores tampoco encuentran respaldo empírico en este caso.

Finalmente, la inclusión de Corea es interesante como contrafáctico, en la medida que las entidades de cúpula industrial brasileña se han posicionado en contra de un ACP con este socio. Las oportunidades comerciales identificadas alcanzaron a 12 grupos pertenecientes a seis sectores, lo que supone el segundo y el primer número más alto, respectivamente, entre todos los socios considerados. Todas fueron sólidas desde las VCR, aunque en general a partir de montos exportados bajos. Dicho esto, las sensibilidades domésticas encontradas fueron marcadamente mayores, con 46 grupos identificados, pertenecientes a nueve sectores. Tres sectores cuentan con grupos ganadores y sensibles al mismo tiempo: químicos y plásticos, manufacturas de metal y manufacturas de minerales no metálicos. Salvo en el último, las sensibilidades son más pronunciadas que las oportunidades. A su vez, se identificaron 15 grupos, de 10 sectores, con sensibilidades regionales, de los cuales siete registran exportaciones elevadas.

El estudio de impacto sobre Corea para IPEA de 2021, por contrapartida, ofrece un panorama distinto, donde los sectores ganadores superan ampliamente en proporción a los perdedores. De hecho, aquellos que aumentan su producto representan cerca del 80% de la industria, frente a alrededor del 10% que registra una caída. Cierto es que pocos sectores proyectan crecimientos elevados, pero uno solo, equipos electrónicos, exhibe una caída pronunciada. Además, el

estudio prevé un crecimiento para la industria de transformación en su conjunto. En cambio, el saldo comercial para la industria y para varios de sus sectores se estima negativo. En suma, Corea representa un caso donde las dos aproximaciones a los IDMC muestran resultados contradictorios, aunque en conjunto comparativamente más favorables para la industria brasileña que en los casos de EEUU, UE y Japón. Y donde, no obstante, CNI y FIESP se han posicionado en contra de un ACP con este potencial socio.

5.2 Peso relativo en la industria de sectores ganadores y perdedores en Argentina

La tabla 5.34 presenta la composición sectorial de la industria argentina en 2015, donde las mismas salvedades que las mencionadas para la industria de Brasil aplican. Comenzando por la relación con EEUU, con el análisis de oportunidades se identificó a 10 grupos potencialmente ganadores, distribuidos en cuatro sectores. La mayoría son de alimentos, aunque solo dos de ellos registran oportunidades sólidas. El resto, todos con oportunidades sólidas, pertenecen uno en cada sector a aceites y grasas, automotor, y químicos y plásticos. Combinados, estos sectores representan alrededor del 40% de la industria. Esto no implica, no obstante, que la totalidad de los sectores mencionados sean potenciales beneficiarios, lo que depende de la cobertura de grupos incluidos para cada sector, que en estos casos fue baja. La cantidad de grupos con sensibilidades domésticas encontrados es más elevada, 52, distribuidos en 16 sectores que abarcan el grueso de la industria, en torno al 70%. Por otra parte, cabe señalar que entre estos 16 sectores se encuentran tres con grupos ganadores. En dos de ellos, químicos y plásticos y automotor (que en sensibilidades agrega a autopartes), considerando la cantidad de grupos incluidos y los montos previos exportados, las sensibilidades son más pronunciadas que las oportunidades. También se identificaron 37 grupos con sensibilidades regionales, pertenecientes a 11 sectores. Entre ellos, 17, agrupados predominantemente en químicos y plásticos, maquinaria y equipos, y automotor y autopartes, cuentan con exportaciones totales elevadas. Así, el análisis de oportunidades y sensibilidades comerciales con EEUU sugiere que los potenciales perdedores de un ACP en la industria argentina sobrepasan en cantidad y peso sectorial a los ganadores.

Pasando a UE, del análisis de oportunidades se identificaron 15 grupos, la cantidad más elevada entre todas las relaciones desde la perspectiva de la industria de Argentina (y también de Brasil). Seis pertenecen a alimentos, seis a químicos y plásticos, y el resto a aceites y grasas, automotor y manufacturas de cuero. Por contar al mismo tiempo con sensibilidades regionales y VCRAL y VCRM negativas, las oportunidades de dos grupos de alimentos y uno de químicos

y plásticos quedaron cuestionadas. El resto, salvo para otro grupo de alimentos, son oportunidades sólidas. Dicho esto, las sensibilidades domésticas superan ampliamente a las oportunidades, con 78 grupos identificados que abarcan 21 sectores, prácticamente a toda la industria. Por otra parte, todos los sectores con oportunidades también cuentan con grupos sensibles. Considerando cantidad de grupos incluidos, aranceles y montos exportados, en químicos y plásticos y en automotor las sensibilidades son más pronunciadas que las oportunidades. En alimentos (que agrega bebidas en sensibilidades), estos tres indicadores apuntan en direcciones contrarias. Las sensibilidades regionales halladas fueron las más altas de todas las relaciones analizadas, con 42 grupos de 14 sectores. 16 de ellos registran exportaciones totales elevadas, con presencia primordial de los mismos sectores que con EEUU, más alimentos.

Tabla 5.34. Composición sectorial de la industria en Argentina, 2015

Sector	**%***
Alimentos y bebidas	25,8
Químico	14,3
Metales comunes	6,9
Maquinaria y equipos	5,9
Caucho y plástico	5
Minerales no metálicos	4,6
Prendas de vestir	4,3
Vehículos	4,2
Productos de metal	4,2
Refinación de petróleo	3,4
Muebles y colchones	3,3
Edición e impresión	3,2
Papel	3,2
Textiles	2,7
Curtido y cuero	1,9
Equipos de radio, tv y comunicación	1,7
Maq. y aparatos eléctricos	1,7
Madera	1,5
Instrumentos médicos y ópticos	0,9
Tabaco	0,5
Maq. de oficina, contabilidade e inform.	0,5
Equipos de transporte	0,4

Participación en el PIB industrial. Fuente: Manzanelli y Calvo (2020:127), en base a INDEC 2018, CEP 2016 y Ministerio de Producción y Trabajo 2018.

Pasando a los estudios de impacto, Universidad de Manchester en 2009 proyectó que todos los sectores de la industria, como en Brasil, verían su producción reducida en caso de un acuerdo, con excepción en Argentina de equipos de transporte, que representa 0,4% de la industria.

Combinado con la expansión proyectada para alimentos (sector ubicado en agricultura en el SIA), los sectores ganadores representan el 26% de la industria, mientras que el resto son perdedores. Los saldos comerciales, a su vez, siguen la línea de la evolución esperada para la producción. El estudio para CEPAL de 2010, por su parte, reporta resultados similares. El SIA de LSE de 2020 presenta, al igual que para Brasil, un panorama distinto, donde los ganadores superan levemente a los perdedores. Aunque nuevamente los agrupamientos sectoriales realizados, las magnitudes pequeñas de los ganadores no agroindustriales, y las discrepancias con el resto de las estimaciones disponibles, obligan a poner un interrogante sobre estos resultados. Finalmente, reforzando lo dicho, los modelos estimados por el propio gobierno argentino, de acuerdo a entrevistas, proyectaron caídas de magnitud moderada para el grueso de los sectores industriales y para la industria en su conjunto. En suma, las aproximaciones indican predominantemente que los perdedores de un ACP con UE superan en cantidad y peso a los ganadores en la industria, lo que va en línea con las evidencias esperadas 61 y 65 de las hipótesis correspondientes al mecanismo del modelo de sectores (tabla 3.11 del capítulo III). En cambio, la constatación de la posición neutra de UIA durante el tramo final y posterior a la negociación Mercosur-UE, descrita en el capítulo IV, obliga a indagar en mayor medida sobre lo finalmente acordado en el acuerdo en principio. Pues resulta necesario evaluar si esta posición, como plantea la evidencia esperada 62, obedece a suficientes exclusiones de sectores perdedores, como indica la hipótesis, o si por el contrario el mecanismo debe ponerse en cuestión.

Con Japón, el análisis de oportunidades reportó ganancias potenciales para nueve grupos, siete de alimentos y bebidas, uno de químicos y plásticos y otro de manufacturas de cuero, con oportunidades en general sólidas. Por contrapartida, los grupos con sensibilidades domésticas fueron 48, distribuidos en 10 sectores. Uno de ellos, con cinco grupos, es químicos y plásticos, que exhibe más sensibilidades que oportunidades. A su vez, se identificaron 37 grupos con sensibilidades regionales en 11 sectores, los 10 con sensibilidades domésticas más textil y vestimenta. De ellos, 11 grupos, la mayoría de químicos y plásticos y automotor y autopartes, registran exportaciones totales elevadas. Así, con alimentos y bebidas y manufacturas de cuero, los sectores potencialmente beneficiados de un ACP con Japón representan casi el 28% de la industria, mientras que aquellos con grupos perdedores superan el 50%.

Respecto a Canadá, se identificaron oportunidades para cuatro grupos de alimentos y uno de aceites y grasas. Salvo el último, todas son débiles. Además, dos de alimentos quedan cuestionadas por contar con sensibilidades regionales y VCRM/VCRAL negativas. Las

sensibilidades domésticas son mayores, con 17 grupos de ocho sectores identificados, aunque más reducidas que con los otros socios considerados. Las sensibilidades regionales también son menos que para las otras relaciones: 22 grupos pertenecientes a 10 sectores. 12 de ellos registran exportaciones totales relevantes, y se distribuyen en múltiples sectores. En síntesis, las oportunidades identificadas a nivel sectorial de un ACP con Canadá son muy acotadas, mientras que las sensibilidades son más amplias, pero de menor magnitud que en el resto de las relaciones analizadas.

Finalmente, en Corea, se hallaron oportunidades para tres grupos de alimentos y bebidas, dos de químicos y plásticos y uno de aceites y grasas, todas sólidas. En contrapartida, se identificaron 41 grupos, en nueve sectores, con sensibilidades domésticas. Entre ellos se incluye químicos y plásticos, con ocho grupos y sensibilidades de mayor magnitud que las oportunidades halladas. También se encontraron 36 grupos con sensibilidades regionales, de 10 sectores (los mismos que en sensibilidades domésticas, más otros equipos de transporte), y de los cuales 13, la mayoría de químicos y plásticos, exhiben exportaciones totales elevadas. Así, del análisis comercial de oportunidades y sensibilidades de un ACP con Corea, emerge que los sectores con grupos sensibles, que combinados abarcan más del 50% de la industria, superan nuevamente a los sectores en balance ganadores, en este caso alimentos y bebidas y aceites y grasas.

Capítulo VI. El caso de la industria en Brasil (2010-2020)

1. Introducción

Este capítulo presenta la evidencia empírica del estudio para el caso de la industria de Brasil durante el lapso de tiempo estudiado en profundad, que va desde 2010, cuando se retomaron las negociaciones entre Mercosur y UE tras una parálisis de cinco años, hasta inicios de 2020, momento en que se desencadenó la pandemia del Covid-19, que marca el límite temporal de la investigación. Este capítulo, a diferencia de los anteriores, se divide en dos partes. La parte I se aboca a reconstruir la evolución de los procesos y las dinámicas de formación de las preferencias expresadas por las entidades de cúpula industrial de Brasil respecto a los ACP norte-sur, caracterizando a su vez, para ello, el contexto político y económico más amplio en el que tuvieron lugar. El análisis, orientando por la búsqueda de evidencias esperadas derivadas de las hipótesis desarrolladas en los capítulos II y III, se presenta cronológicamente y dividido en subperíodos, dada la importancia de las secuencias de los acontecimientos para evaluar las hipótesis y comprender el caso.

El primer subperíodo se inicia en 2010 y va hasta 2013, cuando tras el cambio de posiciones de CNI y FIESP sobre algunos ACP extrazona, el gobierno Rousseff comenzó a impulsar que Mercosur consolide una oferta para poder avanzar en la negociación con UE. El segundo subperíodo se desarrolla entre 2014 y 2018, momento en que se consolidan las preferencias generales favorables de la industria a los ACP con socios desarrollados. Finalmente, el tercer subperíodo abarca los primeros 15 meses de la administración Bolsonaro, donde se culmina la negociación con UE mediante un "acuerdo en principio" apoyado por la industria, pero al mismo tiempo emerge la oposición a otras iniciativas no consensuadas con las entidades industriales, como la negociación Mercosur-Corea.

Con este recorrido realizado, la parte II se aboca a evaluar sistemáticamente la confianza en las hipótesis del estudio. Esto se organiza en tres secciones, abocadas a las hipótesis derivadas de cada uno de los mecanismos causales alternativos desarrollados. Finalmente, el capítulo cierra con un balance general de los hallazgos.

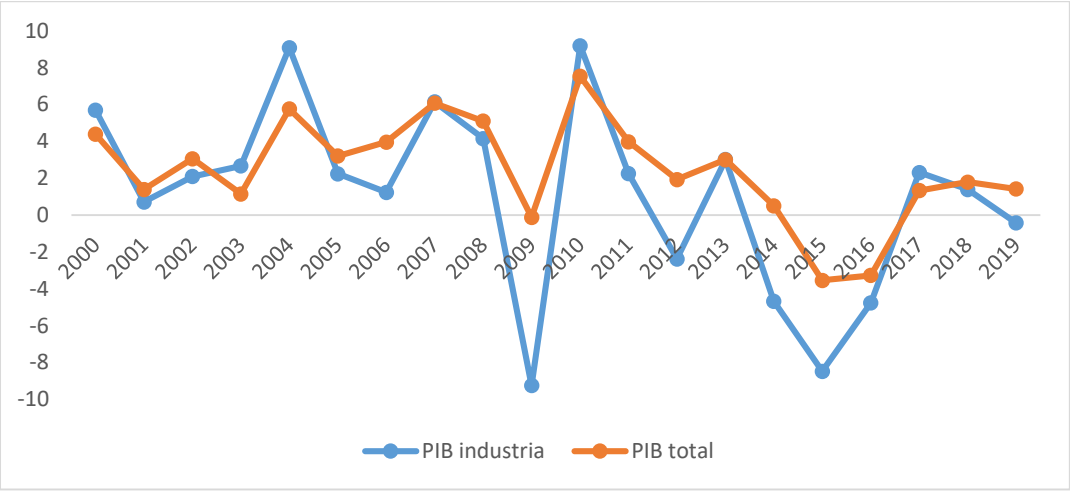
Parte I. La evolución de la construcción de preferencias – y su impacto en la toma de decisiones

1. Entre el emprendedurismo de las entidades de cúpula, los "dos niveles" de gobierno y las resistencias sectoriales (2010-2013)

1.1 Un contexto de incipiente crisis de la industria y mayor incertidumbre

La crisis global de 2008 también tuvo su efecto en la economía brasileña, que en 2009 experimentó una leve contracción de su PIB, del 0,1% aunque sensiblemente menor que la sufrida por las principales economías desarrolladas. Además, como muestra el gráfico 6.1, al año siguiente Brasil registró un fuerte crecimiento, mayor al 7%, que lo ubicó como una de las economías con mejor desempeño a nivel global. La industria de transformación, por su parte, sufrió como consecuencia de la crisis una contracción mucho mayor en 2009, superior al 9%, que prácticamente logró recuperar con el crecimiento de 2010. No obstante, a diferencia de la economía en su conjunto, con dicho crecimiento no logró superar los registros de 2008. Hasta 2014, la evolución del PIB brasileño continuó arrojando resultados positivos. Como contracara, la trayectoria del PIB industrial se volvió más errática: en 2011 creció por debajo del PIB y, tanto en 2012 como en 2014, sufrió una contracción. Lo que, con excepción del referido 2009, no había experimentado durante la primera década de los 2000. El resultado general, captado por el gráfico 4.1 de Morceiro (2017) en el capítulo IV, fue una retomada de la tendencia hacia la caída del peso de la industria en el PIB.

Gráfico 6.1 Variación real anual del PIB y del PIB de la industria de transformación en Brasil (2000-2019), en %



Fuente: elaboración propia en base a datos de Ipeadata y del Banco Mundial.

Datos similares pueden encontrarse desde la perspectiva del comercio. Pues retomando el gráfico A4.1 del anexo, el saldo comercial deficitario que comenzó a registrar la industria de

transformación en 2008 se profundizó de forma marcada entre 2010 y 2014. Mirando únicamente a las exportaciones industriales, como hace el gráfico A4.2 del anexo, el dato de precios de 2011 casi alcanzó al de 2008, previo a la crisis, pero desde entonces retomó una senda decreciente. En cantidades exportadas, el desempeño fue incluso peor, pues tras el pico de 2007 y la fuerte caída de 2009, la industria se mantuvo sistemáticamente en registros inferiores a los de 2004. Todos estos elementos apuntaron a una creciente percepción de que la recuperación económica del país no estaba abarcando a la industria, sino que a nivel de manufacturas el crecimiento era absorbido por las importaciones. Y, con esto, ganaron impulso los debates en torno a la inserción y a la competitividad externa de la industria.

Ya a inicios de 2010, a pesar de destacar la recuperación de la producción industrial, *Informe Conjuntural* de CNI señalaba que el repunte de las exportaciones aplicaba únicamente a los *commodities*, impulsados por la demanda china (CNI 2010b). A fines del mismo año, dicha publicación alertaba por el efecto negativo del tipo de cambio valorizado sobre la producción. Junto a esto, agregaba que el "real valorizado faz importação bater recorde em 2010" (CNI 2010c: 10), alcanzando un valor sin precedentes del 20,7% del consumo aparente. Como contracara, CNI encontraba que el diferencial de crecimiento entre Brasil y sus socios comerciales dificultaba la retomada de las exportaciones industriales (CNI 2010d). La combinación de una tasa SELIC (tasa de interés de referencia) elevada, el ingreso masivo de capitales a los mercados emergentes, y el ingreso de divisas proveniente de las exportaciones de *commodities*, propiciaron una caída del tipo de cambio real a niveles sin precedentes hacia 2011, de acuerdo a una serie de Ipeadata con origen en 1980 (Ipeadata s/f). En ese marco, CNI subrayó el desfasaje entre el crecimiento de las ventas y de la producción industrial, en tanto la demanda interna era progresivamente absorbida por las importaciones (CNI 2011a).

Otra publicación de CNI, *Integração Internacional*, abordó el tema de la pauta importadora brasileña en bienes industriales, encontrando que el aumento de las importaciones se encontraba asociado a la creciente penetración de China en el mercado brasileño (CNI 2011b). Misma constatación realizó un estudio para el BNDES (Puga y Nascimento 2010), que afirmó que dos tercios del aumento del coeficiente de importación entre 2005 y 2010, que incrementó 5%, se debían a compras desde China, con los sectores electro-electrónico, textil y maquinaria y equipos como los más afectados. Esto también fue señalado por entrevistados, con distintos roles, que enfatizaron que la mayor presencia china, en un contexto de un real valorizado, significó una "apertura de hecho" de la economía, que "no había AEC que frenara" y que fue el "equivalente al ALCA" que no llegó a concretarse una década atrás (entrevistas a un técnico

de cúpula, dos diplomáticos y un experto). Los informes de CNI apuntaban que la presión competitiva china no afectaba únicamente al mercado doméstico, sino crecientemente a las exportaciones manufactureras brasileñas (ej. CNI 2011b), en línea con la pérdida de porciones de mercados externos hacia China identificada por trabajos como Jenkins (2014) y Paikin y Dulcich (2017), citados en el capítulo IV. Esta presión se potenciaba en la medida que las desgravaciones de los ACP firmados por EEUU y UE con otros países de AL entraban en vigor (entrevista a un diplomático), y que la lenta recuperación de los mercados desarrollados, tras la crisis, tampoco permitía un crecimiento de las ventas a esos destinos. Combinados, estos elementos impulsaban la "primarização da pauta de exportações do Brasil" (CNI 2010e: 7), como muestra el gráfico 4.2 del capítulo IV.

A todo esto, distintos actores agregan que la parálisis de las negociaciones de Doha desde 2008 dejó a la industria sin una agenda propia de inserción, que hasta ese momento había consistido en priorizar a la OMC (entrevistas a dos técnicos de cúpula y dos diplomáticos). Y, en paralelo, destacan la creciente frustración de los industriales con Mercosur, o más precisamente con la proliferación de BNAs en el comercio bilateral con Argentina, que intensificó la administración de sus importaciones a través de LNAs y, desde 2012, declaraciones juradas anticipadas de importación (DJAI) (entrevistas a tres técnicos de cúpula; también mencionado en CNI 2011b). Este fenómeno puede ser constatado en múltiples notas de prensa, que reportan a los industriales brasileños denunciando la imposición de barreras, la sustitución de sus productos por proveedores chinos, e incluso recogen la implementación por parte del gobierno brasileño, al impulso de la industria, de medidas de retaliación, junto a negociaciones posteriores para retomar los intercambios (ej. Agência Cámara 2013; Clarín 2011a, 2011b; 2011c; 2012a, 2012b, 2013a, 2013b; DCI 2011; El Observador 2012a; Estadão 2011; Gosman 2012; La Nación 2011, 2012; Leo 2013; Niebieskikwiat 2013; O Globo 2011; Valor 2011c, 2011d). Finalmente, como trasfondo internacional, cabe incorporar al lanzamiento y/o la intensificación de las negociaciones para la conformación de los llamados megacuerdos, como el TTIP y el TPP, que agregaban nuevos elementos de complejidad al panorama de las negociaciones comerciales internacionales, captando la atención de las entidades de la industria (ej. en CNI 2013c).

En definitiva, los primeros años de la década de 2010 perfilaban un contexto de incipiente crisis de la industria brasileña, con contracciones del PIB industrial, incluso en paralelo al crecimiento general de la economía, y crecientes dificultades para competir con las importaciones en el mercado interno y con exportaciones en terceros mercados. A esto, además,

se agregaba una mayor incertidumbre respecto a la inserción internacional, alimentada por la parálisis de OMC, las crecientes dificultades para acceder a uno de los dos mercados principales de exportación de la industria, y socio principal del Mercosur, y la proliferación de negociaciones mega regionales que procuraban establecerse como la nueva referencia en reglas y disciplinas, tanto arancelarias como no arancelarias, para el régimen del comercio internacional.

En este marco, en octubre de 2010, la candidata del PT, Dilma Rousseff, venció en segunda vuelta al candidato del PSDB, José Serra. Desde el inicio, el nuevo gobierno señalizó su preocupación por el fenómeno de la desindustrialización del país, adoptando como respuesta una orientación más proteccionista de política comercial –"el primer gobierno con una plataforma proteccionista desde el retorno a la democracia", según un técnico de cúpula entrevistado–. La necesidad de mejorar el resultado comercial de la industria, en un contexto de tipo de cambio valorizado, estuvo desde el inicio en el discurso de Fernando Pimentel, quien asumió la conducción del MDIC, señalizando así un retorno a una visión "más tradicional" (sinónimo de protección en Brasil) de política comercial, en palabras de un entrevistado (entrevista a un funcionario gubernamental). Así, entre 2011 y 2012, con miras a revertir el débil desempeño de la industria y el riesgo de la desindustrialización, el gobierno activó distintos instrumentos de política comercial e industrial (Veiga et al. 2013).

Como primera respuesta, se constató un incremento en el uso de la defensa comercial, particularmente mediante medidas antidumping. Por ejemplo, a mediados de 2012 se registraron 83 medidas vigentes, contra 63 en 2008 (OMC 2013). Pero, además, frente al aumento de las importaciones, Brasil impulsó a fines de 2011, junto a Argentina, la adopción de la Decisión CMC N° 39/11 de Mercosur, que habilitó a sus miembros a elevar de forma transitoria los aranceles a las importaciones extrazona en hasta 100 líneas arancelarias, hasta el máximo consolidado en OMC (35%) (BID-INTAL 2013). De acuerdo a Rousseff, citada en Folha (2011), "a crise que reduz a demanda dos setores industriais dos países desenvolvidos está gerando ao Mercosul uma avalanche de importações predatórias que comprometem seus mercados", por lo que ante dichos desequilibrios internacionales se imponían estas medidas de protección a la industria.

En paralelo, en agosto de 2011 el gobierno lanzó el *Plano Brasil Maior* (PBM), su política industrial, que sustituyó a la PDP. Si bien se trató de un ambicioso paquete que no fue desplegado en su totalidad (entrevista a un funcionario gubernamental), entre sus medidas

implementadas destacan varias relacionadas con el comercio exterior, como la concesión de incentivos fiscales atados a requisitos de contenido doméstico, el otorgamiento de líneas crediticias subsidiadas del BNDES para promover la inversión y la exportación, el reintegro de impuestos a empresas exportadoras, y la adopción de preferencias en las compras públicas para productos de diversos sectores promovidos. A esto se sumaban otros instrumentos que apuntaban a recuperar la competitividad industrial, como la exoneración de los aportes patronales a diversos sectores intensivos en mano de obra, la búsqueda de reducir el costo de la energía, y el desarrollo de un plan de infraestructura (Veiga et al. 2013).

A nivel sectorial, destacó por su magnitud el programa *Inovar Auto*, del sector automotor, que estableció un diferencial en el impuesto a los productos industrializados (IPI) en base a requisitos de desempeño y de contenido nacional. De acuerdo a Frassão (2017), otros sectores receptores de un elevado número de medidas de promoción fueron el agroindustrial, el electro-electrónico/generación de energía y el de bienes de capital. Mientras que en un segundo escalón, también con un considerable número de beneficios, Frassão identifica al complejo de salud, defensa y aeroespacial, químico, petróleo y gas, muebles, cuero y calzados, textil y vestimenta, metalurgia, papel y celulosa, y perfumería y cosméticos. En conjunto, estas medidas fueron cuestionadas por EEUU, UE y RU, como se constata en diversos reportes de prensa (El Observador 2012b; Folha 2012a, 2013a; O Globo 2012a; Valor 2012a), así como en los comentarios de UE a la revisión de política comercial de Brasil de 2013 (Pangratis 2013). A su vez, los programas *Inovar Auto* y la Ley de Informática motivaron la presentación de un reclamo de UE en OMC, que alegó incumplimientos de disposiciones sobre subsidios del GATT y del TRIMS, y que sumó como terceros interesados a múltiples partes como Argentina, Canadá, China, Corea, EEUU y Japón (OMC s/f, a).

Por otra parte, el gobierno procuró bajar el costo del financiamiento, mediante la reducción de la tasa SELIC, y se propuso detener la valorización cambiaria, recurriendo incluso a la imposición de controles sobre el ingreso de capitales de corto plazo que presionaban el real al alza. Todos estos elementos, combinados, fueron parte de lo que el entonces ministro de Hacienda, Guido Mantega, denominó *Nova Matriz Económica*, que sustituyó el *Tripé Macroeconômico* iniciado durante los gobiernos FHC y continuado durante los gobiernos Lula. Inicialmente, este paquete concitó el apoyo de importantes segmentos industriales, al punto que un influyente estudio lo denominó “agenda FIESP” (Carvalho 2018). CNI, por su parte, apoyó algunas medidas puntuales, como las destinadas a contener la valorización del real (Gallagher 2015). Pero, aunque no se posicionó contraria a otras, mantuvo su foco en mayor

medida en su llamada "agenda de competitividad", es decir en la temática de reducción del Costo Brasil, en línea con los planteamientos precedentes de la entidad (entrevista a un funcionario gubernamental, véase también *Redução de custos é fundamental para o crescimento*, en CNI 2012). El apoyo de FIESP, no obstante, se revertiría rápidamente a partir de 2013, con progresivas críticas al percibido exceso de intervencionismo por parte del Estado en la economía, y con muestras de apoyo a las primeras manifestaciones antigubernamentales, y anti PT, que comenzaban a gestarse en San Pablo (Singer 2020).

El gobierno Rousseff también procuró mejorar las condiciones de acceso al mercado argentino para las manufacturas brasileñas, reclamando frecuentemente por la remoción de BNAs incluso a nivel presidencial. No obstante, estos esfuerzos fueron desarrollados bajo la doctrina de la "paciencia estratégica", esto es, de mantener buenas relaciones bilaterales con Argentina más allá de los diferendos. Esta decisión le valió frecuentes críticas de las entidades industriales, que como en el pasado continuaron demandando una postura más dura (ej. Barbosa de FIESP citado en Clarín 2013a). Las críticas al Mercosur y la orientación sur-sur de la política exterior notadas a fines de la década previa también se evidenciaron en la campaña electoral de 2010, donde Serra cuestionó la prioridad estratégica asignada a Argentina (Estadão 2010c). Y se replicaron por parte de miembros del PSDB y otros partidos de oposición durante los años siguientes, como por ejemplo ante la suspensión de Paraguay y el ingreso de Venezuela al Mercosur (Valor 2012b).

A esto se sumaron editoriales de prensa, como *O Globo* (2012b) que criticaron que con un "Mercosur bolivariano", como el que argumentaba se estaba conformando, nadie querría firmar ACP. Pero incluso más relevantes fueron las expresiones de FHC, líder histórico del PSDB, en 2012, donde reconoció que durante su gobierno "siempre tuvimos miedo" de una integración con EEUU en el ALCA, y que por ello procuraron enlentecerlo, pero que ya era hora de preguntarse "que ganamos y qué perdemos (…) no hicimos el ALCA (…) y paralelamente quedamos muy aislados con el Mercosur". Por ello, en su visión, era necesario recuperar la vía de integración norte-sur, y así evitar el creciente proteccionismo de Mercosur (citado en ABC 2012). De este modo, FHC se sumaba a las visiones sobre la inserción que, retomando a López y Silva (2015), los partidos del centro a la derecha del espectro político ya habían comenzado a impulsar a fines del gobierno Lula.

En paralelo, a medida que la notoriedad pública de la Alianza del Pacífico (AP), conformada por Chile, Colombia, Perú y México, se incrementó, legisladores de la oposición como Aécio

Neves (del PSDB) y el expresidente y entonces senador Collor, e incluso miembros del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), en ese momento parte de la coalición de gobierno, comenzaron a presentarlo como un ejemplo de dinamismo negociador frente al "aislamiento" y la "parálisis" de Mercosur. Criticando, así, a la política comercial del gobierno (ej. Agência Senado 2013a, 2013b, 2013c; 2013d; Armendariz 2013). En la prensa, editoriales de *Folha* (2013b) hablaban de los "tigres latinos" de la AP, destacaban que el "viés pró-mercado da Aliança do Pacífico desafia o Mercosul" (Folha 2013c), y llamaban a Brasil a despertar mientras hubiera tiempo (Folha 2013d). En la misma línea, *O Globo* (2013a) titulaba que Brasil estaba inmovilizado por la crisis de Mercosur, trazando nuevamente un contraste con la AP. Y tras criticar la política comercial argentina, tanto intra-Mercosur como frente a terceros, cuestionaba la "pasividad" del gobierno brasileño frente a ello, la que veía motivada por cuestiones ideológicas (ej. O Globo 2013b, 2013c).

En cuanto a los ACP extrazona, en 2010, todavía durante Lula, y en línea con la reticencia de CNI y FIESP, el gobierno había recibido con cautela los esfuerzos europeos, impulsados por la presidencia rotativa española, y acompañados por la presidencia pro témpore argentina en Mercosur, de relanzar la negociación Mercosur-UE. La crisis europea, y la creciente preocupación con las importaciones manufactureras, generaban una coyuntura desfavorable. No obstante, para mantener la cohesión de Mercosur, Brasil se sumó al relanzamiento (entrevista a un diplomático; CNI 2010f). Ya con Rousseff, y a pesar del escepticismo sobre un eventual ACP en las altas esferas del gobierno, comenzaron a desarrollarse los trabajos a nivel técnico para la negociación (entrevista a un funcionario gubernamental).

1.2 El rol de los sectores y las firmas

En este contexto, como fue adelantado en el capítulo IV, entre 2010 y 2012 las entidades de cúpula industrial procesaron discusiones internas respecto a los ACP extrazona, que derivaron en el ya documentado cambio de posición. Distintos entrevistados involucrados o cercanos al proceso coinciden en que este cambio fue inicialmente propulsado por las áreas internacionales de CNI y FIESP, que construyeron una visión técnica sobre la necesidad de contar con una nueva agenda de inserción internacional en las entidades, que incluyera la negociación, contemplando determinadas sensibilidades, de ACP con socios desarrollados. Estas propuestas tuvieron una recepción favorable en las cúpulas dirigenciales de las entidades, que progresivamente las adoptaron como parte de su agenda de posición (entrevistas a seis técnicos de cúpula, tres funcionarios gubernamentales y un diplomático).

Frente a esto, se podría pensar que este trabajo técnico a nivel de cúpula respondió a una demanda de una mayoría de sectores de la industria por construir un nuevo posicionamiento institucional, que reflejara un cambio de sus propias preferencias. Sin embargo, múltiples piezas de evidencia indican lo contrario. En primer lugar, como se vio en el capítulo V, la mayoría de los sectores enfrentaba IDMC desfavorables frente a potenciales ACP con socios desarrollados. Pero, además, a partir de diversas fuentes, es posible afirmar que esta lectura era la que efectivamente realizaban los sectores sensibles respecto a estos acuerdos. Una de estas fuentes es el estudio FIESP-ICONE (2011), cuyas estimaciones de impacto ya fueron descritas. Allí también se recoge que, consultadas, asociaciones como ABIMAQ (maquinaria y equipos), ABINEE (electro-electrónica), BRACELPA (papel y celulosa) y Sindipeças (autopartes) expresaron su oposición a un eventual ACP con UE. También ANFAVEA (automotor), consultada indirectamente, reclamaba (en coordinación con ADEFA) que su sector fuera ubicado en una canasta a 18 años, con ocho de carencia, un *non-starter* para los europeos. E incluso asociaciones como ABIT (textil y vestimenta), ABIQUIM (químicos) y Abicalçados (calzados), menos reticentes a una negociación, la condicionaban a la inclusión de RdO mucho más restrictivas que las demandadas por UE, manifestado su fuerte preocupación sobre los impactos sectoriales si se adoptaba el modelo europeo de reglas.

A esto cabe agregar otras posiciones no consultadas por dicho estudio, como la del sector siderúrgico, que también era de reticencia, en la medida que el mercado europeo ya estaba abierto y el brasileño tenía protección (entrevistas a un técnico de cúpula, un funcionario gubernamental y un diplomático). Con EEUU, según FIESP-ICONE, el saldo del panorama sectorial era similar. En este caso, ABIQUIM adoptaba una posición incluso de mayor oposición, aunque Sindipeças lo contrario. Las firmas de ANFAVEA, por su parte, reportaban no haber discutido internamente sobre EEUU, en tanto a diferencia de UE, no existían negociaciones en curso. De todos modos, el estudio afirma que, consultada, la filial de General Motors en Brasil, de capitales estadounidense, se expresaba contraria a un acuerdo, por temor a la relocalización de inversiones (FIESP-ICONE 2011: 109).

Otra evidencia en la misma línea se encuentra al incorporar los resultados de la primera consulta pública a los sectores en el marco de la CEB, tras el relanzamiento de 2010, para el armado de una oferta para Mercosur-UE. En el ejercicio, realizado en 2011, el gobierno solicitó a cada asociación sectorial que indicara qué productos de su sector estaba dispuesta a liberalizar, y en qué canastas solicitaba su inclusión, bajo la pauta general de que no habría sectores completamente excluidos. De acuerdo a entrevistas, la suma de las respuestas arrojó

una cobertura de entre 30% y 40% del universo arancelario en bienes industriales, es decir que los sectores procuraron excluir a más del 60% de sus productos de la apertura (entrevistas a dos funcionarios gubernamentales), un porcentaje análogo al resultante de la consulta a los sectores industriales en Argentina para esta misma negociación (vista en el capítulo IV). Considerando que un ACP exige una cobertura que se acerque al umbral de 90% del comercio, emerge que la industria, a través de sus sectores, rechazaba un ACP con UE.

Frente a este *puzzle*, según distintos entrevistados de Brasil, e incluso de actores de la industria argentina con vínculos con sus pares brasileños, lo que ocurrió en los hechos fue un descalce entre la postura de CNI, que pasó a impulsar una visión más favorable hacia estos acuerdos, y la posición reticente de los sectores. Tan es así, que de acuerdo a más de una entrevista, diversos sectores pasaron a cuestionar en privado el cambio de posición promovido por la entidad de cúpula, objetando que desde sus oficinas en Brasilia, el *staff* de CNI no conocía las dificultades cotidianas para producir enfrentadas por las bases empresariales. Profundizando en este punto, al menos dos recuentos afirman que la respuesta sectorial predominante en este momento era "¡estos tipos de CNI se volvieron locos, no saben de lo que están hablando, no hay fundamento!". Así, si bien no enfrentaban públicamente el discurso que ganaba terreno en la cúpula de CNI, en el diálogo con los decisores gubernamentales los sectores transmitían sus reservas y cuestionamientos. Por esto mismo, los industriales argentinos pasaron a preguntarse de dónde provenía la nueva posición de CNI, que marcaba un contraste con el pasado, en tanto sus pares sectoriales trasmitían en reuniones y contactos una continuidad con sus posiciones previas (entrevistas a dos técnicos de cúpula, un técnico sectorial y dos funcionarios gubernamentales).[78]

Una dinámica similar ocurrió en FIESP, en donde la idea de una agenda de integración con socios desarrollados concitaba el apoyo de la cúpula directiva y de los organismos de la entidad especializados en comercio y relaciones internacionales, como el DEREX y el Coscex, pero generaba el escepticismo de buena parte de las bases empresariales. De este modo, dentro del mismo edificio de FIESP, que congrega a la estructura técnica de la organización y a los 131 sindicatos patronales de la industria San Pablo, era posible, según entrevistados, encontrar visiones distintas y hasta contrapuestas respecto a los ACP, dependiendo de si se consultaba en los pisos ocupados por los dirigentes y técnicos internacionales, o en aquellos con oficinas

[78] Representantes industriales argentinos destacan a su vez lo repentino del cambio de posición de CNI en 2012-2013, dado que en reuniones anteriores muy cercanas en el tiempo habían escuchado posiciones exactamente opuestas de sus representantes. Al consultarlos por este cambio de posición, la respuesta que recibieron es que habían pasado a ver estos ACP como una potencial oportunidad (entrevista a un técnico de cúpula).

ocupadas por los sindicados sectoriales.[79] A su vez, por esta situación de mayor cercanía hasta física con las bases empresariales, los entrevistados coinciden en que si bien FIESP modificó su posicionamiento en paralelo a CNI con respecto a los ACP norte-sur, fue menos activa en el impulso de esta agenda que la entidad federal (entrevistas a dos técnicos de cúpula y dos funcionarios gubernamentales).

Reforzando este punto, los funcionarios consultados sostienen que, a pesar las expresiones públicas de los dirigentes de cúpula, crecientemente favorables a los ACP, en este momento no contaban con el apoyo de los sectores para avanzar efectivamente en una negociación de impacto sustantivo, como Mercosur-UE. Por el contrario, dentro de la industria, los sectores opuestos eran los más activos, mientras que aquellos menos sensibles no presionaban por avanzar en esta línea, considerando sus propias sensibilidades con respecto a otros eventuales socios (entrevistas a dos funcionarios gubernamentales y un técnico sectorial). Como contracara, como se ha visto, a nivel publico comenzó a consolidarse una narrativa crítica con la falta de activismo gubernamental en materia de negociaciones comerciales –combinada con críticas hacia la política exterior en general–, compartida por la oposición, analistas, editoriales de prensa y, también, por dirigentes industriales. Estos cuestionamientos públicos de la industria generaban frustración en los cuadros técnicos del gobierno, dado que a la hora de conformar ofertas en bienes industriales, lo que primaban eran las resistencias de los propios sectores de la industria (entrevista a un funcionario gubernamental).

A nivel sectorial, cabe considerar por otra parte el papel de los sectores de la agroindustria, parte del llamado agronegocio (donde también figuran sectores propiamente agro). Estos sectores, representados por entidades como ABPA (carne porcina y aviar), ABIOVE (aceite), ABIA (alimentos) y *União da Indústria de Cana-de-Açúcar* (UNICA), por mencionar algunas de las más salientes, canalizan su actuación en materia de negociaciones comerciales, además de individualmente, vía CNI-CEB, interactuando con el MDIC, la Cancillería, y también el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA). En ocasiones, cuando tienen actividades con menor grado de procesamiento, algunas buscan complementar su influencia vía CNA. A su vez, varias de ellas han financiado junto a FIESP el ICONE, y en esta entidad participan del Departamento de Agronegocio, creado durante la presidencia de Skaf. Salvo sensibilidades puntuales como las del sector lácteo o el vitivinícola, la agroindustria se ha

[79] Tan es así, que actores de gobierno compartían la visión de que "esta gente (por los integrantes de FIESP) necesita hablar más entre ellos", para ponerse de acuerdo internamente respecto a sus posiciones sobre los ACP (entrevista a un funcionario gubernamental).

posicionado de modo más favorable a los ACP extrazona, impulsando incluso en ocasiones esta agenda. Pero, aunque tiene un peso relevante en el total de la industria, es minoritaria frente a la suma de los sectores con mayores sensibilidades, como se observó en el capítulo V, y como confirman entrevistados que participan e interactúan con CNI y FIESP (entrevistas a un técnico de cúpula y dos técnicos sectoriales).

A esto, además, se agrega que los socios extrazona de mayor impacto señalados para negociar por CNI y FIESP, EEUU y UE, no eran por distintos motivos la prioridad de la agroindustria, lo que sugiere que esta agenda no fue una respuesta a sus demandas intraindustriales. En el primer caso, por su propia capacidad agroindustrial, EEUU es visto más como un competidor que como un comprador. Por lo que si bien los sectores agroindustriales en general no se oponen a un ACP con EEUU, tampoco es su principal demanda (entrevistas a dos técnicos sectoriales). El caso de UE es algo distinto, pues históricamente ha sido un destino prioritario para las exportaciones agroindustriales. Sin embargo, en la medida que la agroindustria ha diversificado sus mercados de exportación, y que la perspectiva de una negociación con UE continuó arrojando una apertura en el mejor de los casos parcial, vía cuotas, la centralidad asignada a este socio se redujo. Tan es así, que de acuerdo a un diplomático entrevistado, en la primera década de los 2000 las delegaciones que acompañaban a los negociadores en Mercosur-UE eran de entidades agrícolas y agroindustriales, mientras que desde la retomada de 2016, las más involucradas pasaron a ser de la industria. Esto no significa que UE se haya vuelto irrelevante, sino que se ha convertido en un mercado *premium*, valorado por los precios obtenidos y por el sello de calidad que supone ingresar a un territorio con exigentes estándares sanitarios y fitosanitarios, pero que no es el principal en cantidades. En cambio, el foco de la agroindustria brasileña, y por ende de su demanda de mejores condiciones de acceso a mercados, ha pasado a ser Oriente en general (y Asia en particular), donde se ubican los potenciales socios que generan más reticencia en el resto de la industria (entrevistas a dos diplomáticos, un técnico de cúpula y tres técnicos sectoriales).

Una alternativa explicativa podría venir dada por el rol de las firmas industriales grandes, productivas e internacionalizadas, las EM brasileñas. Que, como se vio en el capítulo IV, se incrementaron en cantidad en la década previa. Según varios testimonios, estas firmas tienden a expresar, con relación al resto, una menor reticencia a la apertura, facilitando así el avance de una agenda favorable a los ACP (entrevistas a dos técnicos de cúpula y un funcionario gubernamental). Incluso, de acuerdo a un testimonio, algunas de ellas pasaron a defender más activamente a nivel sectorial y de cúpula un posicionamiento en esta línea (entrevista a un

técnico de cúpula). Dicho esto, y sin descontar su mayor capacidad de adaptación a un escenario de apertura negociada, distintas piezas de evidencia cuestionan que el impulso principal del cambio de posición de las entidades de cúpula haya provenido de una presión generalizada de estas firmas.

En primer lugar, como se notó en el capítulo IV, a pesar del crecimiento de la emisión de IED, la cantidad de firmas multinacionales brasileñas era –y continúa siendo– comparativamente baja. A su vez, dentro del total, la industria participa con un stock relativamente bajo, del entorno del 16%, tras haber alcanzado un pico de 18% (CNI 2013b; 2016c; Casanova y Kassum 2013). Las firmas industriales con inversiones externas elevadas, de acuerdo a distintas estimaciones, también son pocas: entre 15 y 40 (entrevista a un técnico de cúpula; CNI 2015). Por otra parte, de acuerdo a un estudio que compara su desempeño exportador frente a firmas sin filiales, sus registros en este rubro son apenas algo mejores (CNI 2015). Esto sugiere que su condición multinacional no les otorga, al menos a sus plantas brasileñas, un salto cualitativo de competitividad, lo cual es un supuesto clave del modelo de firmas. Profundizando en este aspecto, se ha encontrado que muy pocas han logrado llevar proveedores a exportar, o bien a establecer cadenas que utilicen a Brasil como plataforma exportadora.[80] En cambio, al indagar por las motivaciones de la internacionalización vía IED de estas firmas, predominan como respuestas las dificultades experimentadas para producir en Brasil (entrevista a un técnico de cúpula; CNI 2015).

Por otra parte, además de que en 2012, el 36% del stock de IED industrial de Brasil se concentraba en AL, junto a otro porcentaje similar en la UE y algo menor en EEUU (CNI 2013b), cabe retomar la composición sectorial de estas inversiones. Que, como ya fue mencionado, ha mantenido una concentración de alrededor del 90% en tres sectores: alimentos y bebidas, metalurgia y productos minerales no metálicos (CNI 2013b; 2016c;). Que las firmas de alimentos y bebidas impulsaran una posición más ofensiva respecto a los ACP ya era esperado desde sus IDMC sectoriales, sin considerar su tamaño. Como contracara, las asociaciones sectoriales de ramas metalúrgicas, desde la siderurgia hasta maquinaria y equipos, a pesar de contar con algunas firmas multinacionales, se posicionaron en 2011 entre los más reticentes a negociar con UE. Reforzando este punto, un entrevistado señaló que los clivajes sectoriales, incluso entre las firmas grandes, son relevantes, y que en ocasiones se encuentran asociados a la posición que ocupan los sectores en una cadena, con las firmas productoras de

[80] En esta línea, un estudio reciente indica que solo 8% del valor agregado de la producción brasileña se genera vía CGV, contra el 14% de promedio mundial (Baur et at. 2021).

insumos, que gozan de mayor protección, más reticentes a la apertura (entrevista a un técnico de cúpula). En otras ocasiones, el clivaje es factorial, como quedó plasmado en 2012, cuando el presidente de Embraer, una de las firmas industriales grandes y de mayor desarrollo tecnológico de Brasil, señaló a su par estadounidense de Cargill que no apoyaba un acuerdo como el ALCA (citado en Coelho y Mello 2012).

Que las firmas internacionalizadas enfrentan incentivos en ocasiones contradictorios respecto a la apertura comercial también quedó evidenciado cuando, por ejemplo, firmas brasileñas instaladas en Argentina, cuya IED fue motivada por la introducción de BNAs en este país, que dificultaron el acceso a su mercado vía exportaciones, mostraron menor disposición a demandar el desarme de estos instrumentos, pues les proveían de un mercado cautivo para sus plantas en Argentina (entrevista a un técnico sectorial). Lo mismo aplica a los gestores nacionales de firmas grandes de capitales externos. Pues si bien en algunos casos, dada su lógica global de producción en CGV, se posicionaron favorables a la apertura, en otros, como por ejemplo en el sector automotor, se constató que procuraban el mantenimiento de las barreras que propiciaron la instalación de las terminales de producción en Brasil, ya que temían por su relocalización (entrevistas a tres técnicos de cúpula y dos técnicos sectoriales).

A todo esto, se agrega que las asociaciones sectoriales, que contaban, al menos hasta 2018, con una suerte de monopolio informal en la representación de los temas sectoriales de las negociaciones ante el gobierno –que procuraba así evitar el *lobby* de firmas individuales–, tienen de acuerdo a entrevistas que contemplar las posturas de todas las firmas de sus sectores a la hora de elaborar una posición. Como resultado, coinciden los recuentos, sus demandas son por lo general un promedio, que reflejan equilibrios de lo que pueden ser diferencias entre firmas grandes y pequeñas, o bien de otros clivajes intrasectoriales (entrevistas a cinco técnicos sectoriales, un técnico de cúpula, dos funcionarios gubernamentales y dos diplomáticos). En las entidades del sistema de representación corporativo, que al menos hasta 2017 contaban con recursos financieros asegurados de la afiliación obligatoria de las empresas, la dependencia de los aportes de las firmas grandes es incluso menor.

Esto no quita que, con el objetivo de aumentar su incidencia, estas entidades no procuren en ocasiones representar las demandas específicas de grandes firmas, como lo demuestra la creación del FET por parte de CNI. Dicho esto, del trabajo de este foro emerge que la conformación de ACP no era una prioridad de las firmas multinacionales brasileñas, industriales y no industriales, que lo integran. Diversos entrevistados coinciden, en cambio,

que el foco del FET estaba centrado en dos grandes temas: 1- tributación, asociada a los impuestos sobre los beneficios en el exterior, y al reclamo de firmar tratados que eviten la doble tributación; 2- inversiones, referente al reclamo de acuerdos de facilitación y protección de inversiones, y de defensa de intereses de las EM brasileñas en el exterior –especialmente ante el riesgo político enfrentado al operar en otros países en desarrollo– (entrevistas a dos técnicos de cúpula y un técnico sectorial). Esto coincide con los resultados de una encuesta a ejecutivos de EM brasileñas, publicada como parte de los trabajos del FET en 2013 (CNI 2013b). Allí se recoge que su prioridad en materia de internacionalización era abordar los aspectos tributarios señalados y, en segundo lugar, los asuntos de inversión descritos. Como contracara, en base a sus opiniones, la conformación de ACP no aparece entre las recomendaciones de política señaladas en el informe. Del mismo modo, en las 20 propuestas de CNI en las elecciones de 2014 para las firmas brasileñas con IED, donde cuatro refieren a "política económica externa", tampoco se encuentran menciones a la negociación de ACP, sino únicamente a los acuerdos de promoción y protección de inversión –con Argentina, China y México apuntados como prioridades– (CNI 2014b: 17). Tampoco aparecen los ACP, ni el comercio en general, en los grupos de trabajo del FET, que abordan diversas temáticas como tributación, aspectos laborales, financiamiento, facilitación de inversiones y producción de conocimiento (CNI s/f, c). Así, la evidencia indica que si bien las propuestas de conformar ACP norte-sur encontraban en las firmas multinacionales brasileñas un receptor más favorable que en la media de los industriales, en su agenda dichos ACP no constituían una prioridad.

Finalmente, sobre este punto, cabe mencionar que el foco central de las entidades de la industria brasileña, tanto de cúpula como sectoriales, en negociar con socios como UE RdO exigentes, que permitieran acomodar sensibilidades y propiciaran la integración de firmas brasileñas en las cadenas de producción de las contrapartes (entrevistas a cuatro técnicos de cúpula, siete técnicos sectoriales, tres funcionarios gubernamentales y tres diplomáticos), no va en línea con las demandas esperadas de empresas multinacionales. Pues dado que estas organizan su producción en eslabones ubicados en múltiples países, se espera que reclamen reglas de acumulación flexibles, que faciliten la organización de sus cadenas de suministro y permitan que sus productos se beneficien de las preferencias negociadas. En suma, las distintas piezas de evidencia indican que la agenda ACP norte-sur de CNI y FIESP no surgió ni reflejó las prioridades de las multinacionales industriales brasileñas, aunque sí encontrara en varias de ellas un receptor más favorable a estas propuestas.

1.3 El emprendedurismo de CNI y el rol de la SECEX

En los hechos, de acuerdo a múltiples entrevistados, esta agenda sobre la conformación de ACP norte-sur fue construida desde el interior de las entidades de cúpula, a partir de propuestas de sus cuadros técnicos que fueron adoptadas e impulsadas por sus dirigentes (entrevistas a cinco técnicos de cúpula, tres funcionarios gubernamentales y cuatro diplomáticos). Para entender este proceso, es necesario considerar en primer lugar las características organizacionales de CNI y FIESP. Ambas entidades son organizaciones de gran tamaño, que cuentan con recursos financieros elevados y estables, proveniente de las afiliaciones compulsorias de las empresas al sistema de representación corporativo –al menos hasta la reforma laboral de 2017–, y de otros mecanismos de financiamiento público. Esto les permite emplear a cientos de funcionarios –aproximadamente 500 cada una–, entre ellos técnicos especializados en distintas áreas de política. Así, por ejemplo, hasta 2021, CNI contaba con una Unidad Internacional compuesta por tres reparticiones, negociaciones internacionales, política comercial y servicios de internacionalización, que empleaba a más de 35 personas entre gerentes, técnicos y analistas especializados en comercio. Esta unidad respondía a un director de desarrollo industrial, que reportaba directamente a la presidencia de la entidad. A nivel político, por encima de la presidencia, aparece un Consejo de Representantes compuesto por los presidentes de las 27 federaciones de cúpula estadual. Esto significa que independientemente de la interacción con los distintos actores de la industria, como las asociaciones sectoriales vía el Foro Nacional de Industria, o mediante los Consejos Temáticos de la organización, por su posición en la estructura de representación industrial CNI se encuentra relativamente protegida de las presiones y demandas cotidianas de firmas y sectores, en tanto estas demandas llegan mediadas por la intervención de entidades de agregación menor.

Esta posición, por un lado, lleva a que algunos actores cuestionen su peso político y su representatividad. No obstante, por el otro, su ubicación en Brasilia y su mayor acceso al sistema político, combinado con sus recursos financieros y capacidades técnicas, y con los espacios abiertos para interactuar con las asociaciones sectoriales no corporativas, le otorgan una posición privilegiada a la hora de direccionar la construcción de la agenda y la orientación de las posiciones generales de la industria en su conjunto. En esta línea, una creciente literatura argumenta que CNI actúa desde al menos la década de 1990 como un "emprendedor político", en tanto procura construir e impulsar agendas, así como movilizar a la comunidad industrial para su avance. Ejemplos de esto son su actuación en torno a la demanda de reducción del Costo Brasil, o la elaboración de una agenda de seguimiento legislativo de los proyectos de

interés para la industria. Y, en materia de negociaciones comerciales, su liderazgo en la construcción de posiciones del sector privado a través de la conducción de la CEB (Mancuso y Oliveira 2006; Mancuso 2007, 2010; Santos 2019). A esto, diversos entrevistados agregan que, en la última década, la entidad fortaleció sus estructuras técnicas en sus distintas áreas de actuación, lo que le ha permitido reforzar este rol de emprendedor (entrevistas a dos técnicos de cúpula, dos funcionarios gubernamentales y un técnico sectorial).

En lo que respecta a los asuntos comerciales, CNI históricamente ha procurado contar con especialistas con visiones más liberales, más favorables a la apertura, que la media de los industriales (entrevista a tres técnicos de cúpula). Por ejemplo, durante la década de 1990 y hasta 2003, la directora de la Unidad Internacional fue Sandra Rios, economista de PUC-Río defensora de la apertura comercial. Tras su salida de CNI, Rios continuó asesorando a la entidad hasta 2019 como consultora del CINDES, junto a otros expertos con posiciones más aperturistas como Pedro Veiga. Como se desprende de las publicaciones de este Centro (ej. la serie *Breves CINDES*), y ratifican diversas entrevistas (entrevistas a dos técnicos de cúpula), estos actores defienden una mayor apertura comercial para Brasil. De acuerdo a un testimonio, los líderes industriales recurrían a este tipo de *expertise* para fortalecer sus posiciones ante los gobiernos, es decir para elaborar planteos que percibían como más sólidos o más legítimos (entrevista a un técnico de cúpula).

A su vez, entre fines de los 2000 e inicios de los 2010, en el marco del fortalecimiento institucional general mencionado, CNI incorporó nuevos especialistas a su Unidad Internacional, que los entrevistados coinciden que también trajeron una matriz más liberal de pensamiento económico en materia de comercio que la media industrial (entrevistas a cinco técnicos de cúpula, tres funcionarios gubernamentales, un diplomático y un experto). Desde este espacio, y en interacción con otros gerentes y con directores de cúpula, y con funcionarios de gobierno con visiones similares, estos actores procuraron impulsar a nivel técnico una agenda más favorable a los ACP norte-sur para la industria (ídem), es decir que actuaron como emprendedores de política al interior de la entidad. Tan es así, que un actor que observó este proceso desde la estructura del gobierno afirmó:

> Ahí tenemos la firma de personas como Fabrizio (Panzini), como Diego (Bonomo). Estos tipos fueron fundamentales porque ellos construyeron esta visión técnica, y trataron de convencer a los políticos dentro de CNI de que bueno, si esto no era la mejor cosa del mundo (los ACP), de todos modos había que hacer algo diferente, había que cambiar un poco la posición. Ahí la firma de estos tipos es, como decimos en Brasil, PF, persona física, tuvieron un rol súper importante (entrevista a un funcionario gubernamental).

Esta visión fue ratificada por otros decisores gubernamentales, así como por otros técnicos conocedores del trabajo interno de las entidades (entrevista a un funcionario gubernamental y un técnico de cúpula). Así, la Unidad Internacional de CNI planteó la necesidad de contar con una agenda propia de inserción tras la parálisis de OMC, las dificultades con Argentina y la proliferación de ACP entre terceros, argumentando que no sería posible mantener el *statu quo*. Y que, frente a esto, era preferible ser activos para liderar o al menos incidir en el debate público y el proceso de toma de decisiones a nivel político. En esta línea, su trabajo de persuasión apuntó a clarificar los contenidos de los acuerdos, así como a identificar socios potenciales que pudieran representar una amenaza más moderada en la visión de los industriales, con los que hubiera flujos comerciales y de inversión recíproca, y más espacio para acomodar sensibilidades. Para ello, aprovecharon que, tras el relanzamiento de 2010, UE ya estaba en la agenda de Mercosur (entrevistas a cinco técnicos de cúpula, dos funcionarios gubernamentales y dos diplomáticos). En palabras de un técnico de cúpula:

> Nosotros hicimos muchos posicionamientos técnicos que permitieron decir, la negociación (con UE) preocupa en algunas áreas, pero se puede llevar de una forma que sea buena para la industria (…) (Sobre esta base), la parte política (de CNI) hizo la diferencia. La Unidad Internacional de CNI estaba conectada directamente con el presidente, y el presidente empezó a hablar (a favor del acuerdo), porque el área técnica de CNI demostró que había ese interés, que había posibilidad de tener un acuerdo balanceado (entrevista a un técnico de cúpula).

Un proceso similar pudo rastrearse en FIESP, donde ya en 2004, a instancias de su presidente Skaf, se había conformado el Coscex, un consejo con la tarea de elaborar documentos y propuestas estratégicas en materia de comercio exterior para la entidad, que progresivamente fue incorporando figuras con visiones más favorables a la apertura comercial (entrevista a un técnico de cúpula y un funcionario gubernamental).[81] Desde su creación, el Coscex fue presidido por Rubens Barbosa, diplomático retirado con visiones favorables a la apertura vía ACP (entrevistas a tres técnicos de cúpula y un funcionario gubernamental). Que, como se vio en el capítulo IV, ya en 2004 manifestaba su preocupación por el riesgo de exclusión de Brasil tras la parálisis del ALCA.[82]

Luego de la crisis global, los directores y técnicos del DEREX, departamento a cargo de la gestión cotidiana de los asuntos internacionales en FIESP, también comenzaron a trabajar en

[81] Skaf, según su propio testimonio citado en Reid (2014), había sido contrario al ALCA durante su negociación, posición que modificó unos años después del fracaso de la iniciativa.

[82] Tan es así, que un técnico de cúpula afirmó que el discurso defendido por Barbosa, así como por los economistas de Río (en referencia al CINDES), es el que luego adoptó el gobierno Bolsonaro a través de su ministro de Economía, Paulo Guedes (entrevista a un técnico de cúpula).

la elaboración de estudios y propuestas en esta dirección, intentando en su visión "calificar" la discusión. Esto implicaba, por un lado, mostrar que las transformaciones globales hacían imposible sostener una posición de defensa de la protección comercial, que era necesario contar con una industria más internacionalizada, que progresivamente se integrara a CGV. Pero que, al mismo tiempo, era posible hacer esto de modo gradual, con socios menos desafiantes, y con plazos que permitieran una adaptación de la industria. Progresivamente, estos argumentos ganaron espacio en la entidad, al punto que fueron adoptados por la dirigencia (entrevistas a dos técnicos de cúpula). Dicho esto, dadas las resistencias sectoriales existentes, y la menor distancia entre FIESP y las bases empresariales, la entidad estadual fue menos activa que CNI en la defensa de este cambio de posición entre los industriales (entrevistas a un técnico de cúpula y dos funcionarios gubernamentales).

Como se vio en el capítulo IV, desde el ALCA, una línea argumental de la industria había sido no oponerse a la apertura comercial *per se*, sino señalar que esta sería viable solo luego de abatir el Costo Brasil. Frente a esto, una idea propulsada desde la propia CNI fue que, en la medida que los acuerdos contemplaran plazos de desgravación suficientes, apertura negociada y reformas podían ir de la mano. E incluso que, el contar con cronogramas prestablecidos, podía impulsar políticamente la tramitación de las reformas de reducción de costos, pues de lo contrario el impacto negativo sobre la industria y la economía en su conjunto sería muy pronunciado. Este argumento era consistente con otras demandas tradicionales de la entidad, asociadas a la modernización institucional, la seguridad jurídica, la mejora en el ambiente de negocios y en las condiciones de competitividad, así como con la defensa de otros instrumentos vistos como una oportunidad para esta modernización –como el Acuerdo de Facilitación de Comercio de OMC y, posteriormente, el ingreso de Brasil a la OCDE–, lo que aumentaba su atractivo y legitimidad (entrevistas a un técnico de cúpula y dos diplomáticos).

Pero, además, desde el trabajo técnico de CNI, como también de FIESP, y en la visión de algunos empresarios, comenzó a plantearse la idea de que el costo de quedar por fuera de los principales flujos de intercambio comercial a nivel internacional también era parte del Costo Brasil. Esto es, que si bien los problemas de competitividad de la industria brasileña estaban asociados a las condiciones de producción internas, también tenían una dimensión o componente externo, que justificaba la necesidad de una mayor apertura de la economía. La respuesta frente a esto fue plantear la negociación de ACP con economías maduras como UE o EEUU, en tanto por un lado permitían una progresiva modernización de la industria vía mayor acceso a insumos, tecnología a menor costo y potencialmente captación de inversiones. Y que,

por el otro, otorgaban herramientas como plazos largos de desgravación, excepciones, cláusulas como salvaguardias y RdO exigentes, que permitían acomodar sensibilidades, evitar la más desafiante competencia asiática, y promover la participación de productores brasileños en cadenas europeas y norteamericanas (entrevistas a cinco técnicos de cúpula, dos funcionarios gubernamentales y dos diplomáticos).

Este argumento encontró una mayor recepción en un contexto de incipiente crisis de la industria. Puesto que, con las políticas vigentes, las firmas industriales encontraban crecientes dificultades para operar de forma rentable. De hecho, como se ha visto, entre 2011 y 2012 los niveles de protección comercial a la industria aumentaron. No obstante, esto no logró revertir el fuerte avance de las importaciones de manufacturas asiáticas en el mercado doméstico, ni tampoco el desplazamiento progresivo de las manufacturas brasileñas en terceros mercados. Como consecuencia, el paradigma de protección comercial implementado por el gobierno Rousseff quedó crecientemente desacreditado, abriendo el espacio para la consideración de propuestas alternativas, como la agenda de ACP planteadas por los técnicos de cúpula, que apuntaba a incrementar los niveles de competitividad industrial (entrevistas a tres técnicos de cúpula, un funcionario gubernamental y tres diplomáticos). Dicho esto, entrevistados apuntan a que tales dinámicas, si bien alcanzaban efectivamente a las dirigencias de las entidades de cúpula, así como a algunos empresarios con inversiones externas, no lograban la misma penetración en el conjunto de la industria, cuyas bases mantenían el escepticismo a esta agenda (entrevistas a un técnico de cúpula y dos funcionarios gubernamentales).

En paralelo, a medida que las negociaciones entre terceros para la conformación de ACP avanzaban, especialmente el TPP y luego el TTIP, al interior de las entidades, y entre empresarios de firmas de mayor porte, también ganó espacio el concepto de aislamiento, esto es, que Brasil y Mercosur se estaban quedando al margen de la nueva arquitectura del comercio internacional y de las cadenas de producción globales (entrevistas a seis técnicos de cúpula). Uno de los actores más activos en esta línea, incluso como se ha visto desde el fracaso del ALCA, fue Barbosa de FIESP. Ante el nuevo contexto internacional, Barbosa objetó en la prensa que el gobierno, que procuraba fortalecer a la industria nacional, en los hechos estaba perjudicando su competitividad internacional. Y como contraste, valoró positivamente las estrategias de inserción adoptadas por los países de la AP (Barbosa 2013a). En una entrevista, Barbosa también objetó que el gobierno se enfocara en la defensa comercial, en vez de preocuparse, ante el progreso del proyecto TTIP, por las negociaciones externas. Y cuestionado sobre si no era una contradicción que un técnico de FIESP, como él, criticara la adopción de

medidas de protección industrial, respondió que el problema era el aislamiento que generaban, que llevaría en su visión a que en 10 años la industria solo sea capaz de producir para el mercado interno (Mello 2013b).

Las críticas al gobierno respecto al aislamiento comercial y el Mercosur manifestadas por dirigentes industriales pasaron a exhibir fuertes similitudes con las efectuadas por otros sectores empresariales, políticos opositores, analistas y editoriales de prensa. Así, por ejemplo, a mediados de 2013 Roberto Gianetti, director del DEREX de FIESP y, de acuerdo a una periodista, cercano al PSDB, manifestó la necesidad de romper el "chaleco de fuerza" que representaba Mercosur, para poder negociar bilateralmente con terceros (Gosman 2013a). En paralelo, de modo institucional, CNI expresó en un comunicado su preocupación por el "aislamiento" de Brasil y el riesgo consecuente de continuar perdiendo mercados de exportación, comparó críticamente la cantidad de ACP firmados por Mercosur con los adoptados por los países de la AP, alertó por el impacto de la eventual conformación del TPP y TTIP, y objetó "o fato que o governo brasileiro assista a essas discussões distanciado da realidade" (citada en Agencia EFE 2013). En esta línea, mencionando el riesgo de aislamiento, el director de Desarrollo Industrial de CNI, Carlos Abijaodi, enfatizó en la necesidad de acordar con UE, ante la perspectiva de que una rápida concreción del TTIP incrementara el nivel de demandas europeas para firmar un acuerdo con Mercosur (Agostini 2013a). Estas críticas retroalimentaban, a su vez, los cuestionamientos de la oposición política al gobierno, como cuando un senador del PSDB expresó su desilusión con Mercosur en el Congreso citando a un artículo de prensa de Barbosa (Agência Senado 2013).

Así, en este contexto de crecientes dificultades económicas para la industria, de propuestas técnicas que sugerían la necesidad y la viabilidad de una agenda alternativa, y una creciente narrativa publica que criticaba el aislamiento de Brasil causado por la política comercial del gobierno, las entidades de cúpula industrial pasaron a reclamar públicamente una reorientación de la política gubernamental respecto a los ACP (entrevista a un técnico de cúpula y un funcionario gubernamental). Y, junto a esto, la adopción de mecanismos de flexibilización intra-Mercosur, que permitieran avanzar en esta línea frente a la reticencia de Argentina. En ese marco, como se documentó en el capítulo IV, es que CNI planteó en su *Mapa Estratégico* de 2013 flexibilizar el Mercosur y aumentar la cantidad de ACP extrazona, que elaboró una propuesta con CNA para avanzar en la negociación con UE que sorteara la reticencia argentina, y que su presidente Andrade realizó ejercicios de diplomacia empresarial procurando impulsar las negociaciones con UE y con EEUU. En este mismo contexto fue que FIESP publicó su

primera *Agenda de Integração Externa* en 2013, y que el IEDI, superando las divergencias intersectoriales de sus miembros, tras evaluar que Brasil se estaba alejando de la economía mundial en parte por su baja competitividad interna, pero también como consecuencia "da ausência de políticas para integrar o país nos fluxos de comércio mais dinâmicos do mundo" (IEDI 2013: 6), planteó las mismas demandas.

Al mismo tiempo, como modo de impulsar esta agenda, entre 2013 y 2014, las entidades recurrieron a la contratación de trabajos externos, elaborados por los profesores Vera Thorstensen y Lucaz Ferraz de FGV, defensores de una política de apertura, con el objetivo de analizar y visibilizar los costos del aislamiento.[83] Así, en 2013, estos autores publicaron el informe *The Impacts of TTIP in Brazil*, comisionado por CNI, y *A Multiplicação dos Acordos Preferenciais de Comércio e o Isolamento do Brasil*, contratado por IEDI. También para IEDI, en 2014, elaboraron *O Brasil e os Novos Acordos Preferenciais de Comércio: o Peso Das Barreiras Tarifárias e Não Tarifárias*. Y la prof. Thorstensen, junto a Barbosa, estableció una *Força-tarefa* en el Coscex de FIESP, para analizar los nuevos ACP que se estaban gestando (FIESP-Coscex 2014). Los entrevistados consultados coinciden en evaluar que estos estudios tuvieron un impacto parcial en promover la agenda de conformación de ACP extrazona entre los industriales, especialmente en cuanto a impulsar el argumento de la importancia de sumarse a las disciplinas no arancelarias que se estaban negociando (frente al foco tradicional de la industria en aranceles y RdO). Aunque esto no significó una erosión total de las resistencias existentes, que se mantenían entre múltiples empresarios industriales (entrevistas a dos técnicos de cúpula y un experto).

Tales resistencias se materializaban, como se ha visto, en la preparación de la oferta de Brasil para la negociación Mercosur-UE. Frente a esto, los recuentos de entrevistas indican que CNI lideró, desde su coordinación del sector privado en la *Parceria Estratégica UE-Brasil* y, sobre todo, desde la CEB, la elaboración de propuestas y explicaciones a nivel técnico que moderaran sensibilidades, identificaran potenciales ganancias, y permitieran avanzar la agenda (entrevistas a dos técnicos de cúpula y dos funcionarios gubernamentales). Este liderazgo, a su vez, se vio reforzado en la medida que CNI consiguió, al menos hasta 2018, que los negociadores compartieran los textos negociados, que son confidenciales, con las entidades de cúpula y sectoriales en el marco de la CEB, bajo el compromiso de que no fueran difundidos

[83] Para una ilustración de las ideas de Thorstensen, véase su contrapunto con Samuel Pinheiro Guimaraes, diplomático referente del PT y defensor de las ideas desarrollistas y la protección comercial, en la entrevista realizada por Drummond (2014) (FGV s/f, b).

públicamente ni compartidos con las empresas (múltiples entrevistas).[84] Pero además, en su tarea de emprendedurismo, CNI encontró un socio inesperado dado el contexto político: la SECEX del MDIC.

En las altas esferas del gobierno, a nivel de ministros, tanto en el MDIC encabezado por Pimentel, como en el Ministerio de Hacienda de Mantega, y entre referentes internacionales del PT, como Samuel Pinheiro Guimaraes y Celso Amorim, la negociación con UE generaba más bien oposición.[85] Pues como se ha visto, el marco conceptual predominante, y las políticas implementadas en 2011-2012, se orientaban a la protección de la industria para revertir la tendencia hacia la desindustrialización de Brasil. No obstante, para evitar la "culpa" de ser responsables por su fracaso, es decir en un ejercicio de *blame-avoidance*, los decisores políticos aceptaron mantener viva la negociación a nivel del trabajo técnico preparatorio (entrevistas a dos funcionarios gubernamentales). Esto fue desarrollado, dada la orientación política descrita, "medio a escondidas y sin mucha legitimidad política", según un participante, por un "segundo nivel" de corte técnico del gobierno, la SECEX del MDIC.

Esta secretaría se encuentra compuesta por técnicos con carreras funcionales estables especializados en comercio, y durante todos los gobiernos del PT fue dirigida por técnicos extrapartidarios, en ocasiones por algunos de sus propios funcionarios de carrera. Por su rol, este cuerpo técnico tiene una relación cercana, de conocimiento e interacción cotidiana, con la industria, aunque en él priman visiones comparativamente más favorables a la apertura comercial que en otras reparticiones del MDIC también cercanas a los industriales, como la Secretaría de Desarrollo Industrial (entrevista a dos funcionarios gubernamentales). En la SECEX, como en los cuadros técnicos de la Unidad Internacional de CNI, ganó espacio la creencia de que la política comercial de protección estaba afectando a la propia competitividad de la industria. Por lo que, si bien no creían en, ni planteaban, una política de shock, que implicara una apertura comercial sustantiva en el corto plazo, procuraron impulsar la negociación con UE, que estaba en la agenda, mediante la construcción de una oferta de Brasil viable para negociar (entrevistas a tres funcionarios gubernamentales).

[84] No adjudicadas por roles para preservar con más seguridad la confidencialidad.

[85] La visión de Pinheiro Guimaraes contraria a este ACP fue ratificada en comunicación personal con el autor para la tesis. También puede constatarse en referencias como las del pie de página 6, o en La Diaria (2012). Por su parte Amorim, canciller de Lula y ministro de Defensa de Rousseff, expresó en 2011: "(…) no caso das negociações da Alça ou mesmo do Acordo Mercosul-União Europeia, (…) nossa atitude firme impediu, de forma surpreendente para muitos, que embarcássemos em arranjos comerciais que teriam, no mínimo, agravado os efeitos da crise financeira de 2008" (Amorim 2011).

Esto se desarrolló mediante un proceso de diálogo con las asociaciones sectoriales de la industria, y contó con la participación y el apoyo, tanto técnico como político, de CNI. Que, de acuerdo a un entrevistado, fue clave para impulsar su implementación e incrementar su legitimidad (entrevista a un funcionario gubernamental). Así, por ejemplo, tras la consulta de 2011, que había arrojado una cobertura ofrecida menor al 40% del comercio, la SECEX convocó a los sectores a discutir sus propuestas escritas, no bilateral sino colectivamente, en reuniones en el edificio de CNI, que participó como coordinador de la CEB. Así, los funcionarios procuraron: 1) mostrar que si públicamente, en la prensa, la industria reclamaba acuerdos, en privado todos los sectores estaban jugando el mismo juego de excluir a sus productos, lo que hacía inviable el armado de una oferta, y 2) manifestar que el proceso continuaría más allá del resultado de las consultas, y que si bien harían un esfuerzo por contemplar sus sensibilidades, de todos modos tendrían que construir una oferta viable para la negociación. Por lo que era mejor construirla en conjunto, con las asociaciones siendo parte del proceso y aportando su conocimiento sectorial, para resguardar lo verdaderamente sensible, en una dinámica de colaboración, que tener que realizarlo por su propia cuenta, lo que querían evitar (entrevistas a tres funcionarios gubernamentales).

En combinación con este ejercicio de presión, y con el aporte técnico de CNI, los funcionarios procuraron visibilizar argumentos favorables al ACP –reconociendo que para algunos sectores esto no era sencillo–, como la posibilidad de acceder a insumos a menor costo, que mejoraran sus niveles de competitividad. Del mismo modo, junto a técnicos de cúpula y sectoriales, trabajaron en mostrar cómo bajo ciertas condiciones, asociadas al diseño de RdO, las canastas de desgravación, y la inclusión de distintas cláusulas con excepciones, se podía reducir la sensibilidad generada por la apertura. En paralelo, funcionarios gubernamentales y técnicos de CNI trabajaron en conjunto, solicitando información a los sectores, de cara a mapear las BNAs enfrentadas por los exportadores brasileños en mercados como UE, con miras a identificar oportunidades adicionales resultantes de una negociación y, también, para contar con demandas a plantear en la mesa a sus contrapartes europeas. Puesto que, en bienes industriales, las diferencias de partida a nivel arancelario generaban un fuerte desbalance (entrevistas a dos funcionarios gubernamentales).

Estos ejercicios no quitan que los sectores, como manifestaron diversos entrevistados, no se reservaran el derecho a mantener reclamos sobre sus sensibilidades, ya sea en lo referente a bienes o también a RdO (entrevistas a dos técnicos de cúpula y siete técnicos sectoriales). Pero como resultado general de estas interacciones con las entidades de cúpula y los funcionarios

gubernamentales, en un proceso que un funcionario caracterizó como "*top-down*", las resistencias sectoriales, reflejo de las preocupaciones empresariales, si bien no desaparecieron se fueron moderando. Así, el resultado de una segunda consulta en 2013 arrojó una cobertura del comercio con UE ofrecida por la suma de los sectores cercana al 60%. Y una tercera posterior, también en 2013, se aproximó al 80% (entrevista a dos funcionarios gubernamentales). Como reflejo de esto, a fines de 2013, en la prensa se reportó:

> Grande parte do empresariado industrial brasileiro resistia até recentemente à negociação porque, como agora admite o governo, houvera uma simplificação abusiva: a sabedoria convencional, inclusive dos negociadores, era que o Mercosul entraria com a abertura de seus setores industrial e de serviços, em troca de concessões europeias em agricultura (…). Agora, no entanto, depois de 16 reuniões setoriais com o empresariado industrial, o MDIC "convenceu-os de que «haverá importantes ganhos também para o setor". A agricultura não precisava ser convencida (por ser) ganhador natural (Rossi 2013).

Cierto es que todo este ejercicio se trataba de un proceso interno, de preparación de una oferta, que luego enfrentaría demandas adicionales de la contraparte europea, tanto en términos de cobertura, de canastas con períodos más cortos y con menos productos en aquellas más largas, y de RdO más flexibles. Y que, como consecuencia, generaría nuevas sensibilidades. Pero en cualquier caso, la variación de las posiciones expresadas refleja un proceso intersubjetivo de construcción de preferencias, que no es posible explicar únicamente desde los IDMC sectoriales.

A su vez, este cambio no fue inocuo. Por el contrario, en un contexto de menores reticencias sectoriales, y de crítica pública generalizada hacia el gobierno por su falta de activismo en materia de negociaciones extrazona, que incluía entre sus emisores a las mismas entidades de la industria que el gobierno procuraba proteger, Rousseff modificó su posición. Así, a instancias de Itamaraty, tras una reunión bilateral en 2013, en el marco de la *Parceria Estratégica* Brasil-UE, la presidenta aceptó incluir en un comunicado conjunto que estaba llegando el momento de que Mercosur y UE intercambiaran ofertas de acceso a mercados, sin contar con el aval de Argentina. Y en una reunión ministerial entre ambos bloques unos días después, el gobierno brasileño pasó a impulsar esta posición al interior de Mercosur (entrevista a un diplomático). En esta línea, en octubre de dicho año, la CAMEX anunció la aprobación de la oferta brasileña en bienes, con una cobertura que superaba el 80% del comercio (Branco 2013; entrevista a un diplomático) –según nota de Oliveira (2014), en concreto, cubría 87%–. Este giro se encontró con la reticencia del gobierno argentino, que se mantenía contrario a la negociación, lo que abrió un nuevo punto de divergencia entre ambas administraciones (El País 2013a; Gosman 2013b; Oña 2013). En diciembre de 2013, cuando a impulsos de la presión

brasileña, que flotó informalmente (aunque con divisiones internas) la posibilidad de avanzar por su cuenta o a velocidades diferentes (Agostini 2013b; Clarín 2013c; Oña 2013), Mercosur logró confeccionar una oferta conjunta, fue la UE quien pidió postergar el intercambio, presionada por sus propios sectores defensivos (Cruz y Agostini 2013; El País 2013b; entrevista a un diplomático).

El giro gubernamental no generó consenso entre los cuadros intelectuales influyentes en la visión internacional del PT, como Pinheiro Guimaraes, cuya crítica se centró justamente en el impacto negativo que un ACP con UE tendría sobre la industria brasileña (Aquino 2013). No obstante, como fue documentado, y como refleja la prensa de la época, CNI y FIESP apoyaron, e incluso demandaron, este cambio (ABC 2013a; Colon 2014; Eichenberg 2014a; Infobae 2013). Así, como lo ratificaron diversos entrevistados, la nueva postura del gobierno Rousseff resultó del cambio de posición de las entidades de cúpula de la industria brasileña, que se sumó al reclamo por mayores acuerdos que ya previamente defendía el sector agrícola (entrevistas a tres técnicos de cúpula y tres diplomáticos). En palabras de Barbosa (2013b):

> Com a UE, (…) o setor privado pressionou o governo a avançar nos entendimentos no âmbito do Mercosul, sem ficar amarrado a considerações ideológicas (…). O governo finalmente parece ter escutado os empresários e fará proposta (…) Afinal, pelo menos nesse caso, estamos assistindo a mais pragmatismo e menos considerações ideológicas.

2. Entre la consolidación de preferencias generales favorables y sensibilidades específicas (2014-2018)

2.1 Una agenda pro-ACP norte-sur frente a la deslegitimación del desarrollismo

Ya en 2013, la economía empezó a dar algunas señales de desajuste, con una suba de la inflación que forzó al gobierno a incrementar la tasa SELIC (Carvalho 2018; CNI 2013d), despertando de nuevo las críticas industriales al respecto (entrevista a un técnico de cúpula). A su vez, luego de privilegiar el estímulo a la demanda, en un contexto de mayores restricciones presupuestales, el gobierno comenzó a poner en mayor medida el foco en las políticas de oferta (Veiga et al. 2013). Este giro conceptual, de centrarse en la competitividad, fue destacado por CNI, que reclamó no obstante una implementación efectiva de medidas que redujeran el costo de producir en Brasil, lo que veía clave para revertir la tendencia desfavorable en la competencia con productos extranjeros a nivel doméstico y en terceros mercados (CNI 2013e). A medida que el crecimiento económico general e, incluso en mayor medida, el industrial, se tornó negativo en 2014-2015 (como muestra el gráfico 6.1), las políticas *desenvolvimentistas* de 2010-2012, sea la política industrial del PMB, las medidas de protección comercial, o la

Nova Matriz Económica en general, pasaron a ser crecientemente cuestionadas entre las élites empresariales, incluida la industrial, que le comenzaron a atribuir ser la causa de la crisis económica generalizada (entrevistas a cuatro técnicos de cúpula, tres técnicos sectoriales y tres expertos).

Por otra parte, a lo largo de 2014, el gobierno Rousseff intentó en reiteradas ocasiones, sin éxito, que tuviera lugar el intercambio de ofertas entre Mercosur y UE, lo que atribuyó como responsabilidad de los europeos (ej. Eichenberg 2014a, 2014b; El País 2014a; Marreiro et al. 2014; Página 12 2014a). Como contracara, para legisladores de la oposición, funcionarios de CNI y FIESP, empresarios industriales (como el ex ministro del MDIC Furlan), e incluso para influyentes legisladores del principal socio de coalición del gobierno, el PMDB, como el presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado Ricardo Ferraço, o la también presidenta de CNA Katia Abreu, el motivo era la posición de Argentina. Esta lectura los llevaba a reclamar un cambio en la política de Brasil hacia Mercosur, que le permitiera negociar bilateralmente ACP con terceros. Y en la medida que el planteo no encontraba eco en el gobierno, las críticas se dirigían hacia su política exterior (ABC 2014; Agência Senado 2014a, 2014b; Carbone 2014; Infobae 2014a; Magalhães 2014; Última Hora 2014a).

El asunto ingresó en la campaña electoral de 2014, donde los candidatos opositores, Neves del PSDB y Marina Silva, del Partido Socialista, prometieron de ganar la flexibilización del Mercosur, de cara a establecer ACP bilaterales o en "dos velocidades" (El País de Madrid 2014; Infobae 2014b; Marreiro et al. 2014). A su vez, Neves también propuso retomar la centralidad de los países desarrollados en la política exterior brasileña, frente al foco sur-sur de los gobiernos del PT. Y, en línea con las expresiones de las entidades de cúpula industrial, destacó el modelo de integración que representaba la AP (El País 2014b; Marreiro et al. 2014; Página 12 2014b). Las críticas del candidato a la política comercial se combinaron con referencias a otras preocupaciones del empresariado, como el percibido exceso de intervencionismo en la economía, el tamaño del Estado y la necesidad de simplificar el sistema tributario (Bueno 2014). En la campaña también intervino Barbosa de FIESP, actuando como asesor internacional de Neves, y exponiendo desde ese rol que el candidato buscaría "desideologizar" los vínculos con la región y "despolitizar" la política exterior y comercial, en contraste con lo que veía como una interferencia ideológica del PT en los gobiernos desde 2003. A esto, agregó que buscarían nuevos mercados para salir del aislamiento comercial y recuperar competitividad, lo que harían retomando al Mercosur como vector de liberalización o, en su defecto, de modo bilateral (Marreiro et al 2014; Última Hora 2014b).

En contraste, la reelección de Rousseff representaba la continuidad de la apuesta por Mercosur y las negociaciones conjuntas con terceros. En esa línea, el asesor presidencial y referente en temas internacionales del PT, Marco Aurélio Garcia, señaló que más allá de ajustes necesarios, Mercosur no podía funcionar a "dos velocidades", con ACP bilaterales de sus miembros, y afirmó que "a direita tenta ressuscitar o cadáver devidamente enterrado da ALCA; só quer ter relacionamento com EUA e União Europeia, sem medir os graves efeitos disso sobre a nossa indústria" (Marreiro et al. 2014). De modo similar, el entonces ministro del MDIC Mauro Borges se posicionó en contra de un ACP con EEUU (El País 2014b). Y, en una réplica en la prensa, afirmó que las críticas a la política comercial del gobierno, formuladas por el entonces presidente del IEDI Pedro Passos, eran realizadas desde una retórica liberal disociada de la realidad (Borges 2014).

Finalmente, Rousseff se impuso por un escaso margen a Neves en la segunda vuelta electoral. Al iniciar su mandato el 1° de enero de 2015, en medio de una fuerte crisis económica, Rousseff reorientó la política económica de su gobierno. Para ello, designó a Joaquim Levy, un economista ortodoxo, en el Ministerio de Hacienda, sustituyendo al heterodoxo Mantega, con el objetivo de implementar un plan de ajuste que recuperara confianza del mercado y estabilizara la economía. En el MDIC, el designado fue Armando Monteiro, quien además de ser senador de un partido de la coalición oficialista, era un reconocido dirigente industrial, en tanto se desempeñó como presidente de CNI entre 2002 y 2010. Con esta decisión, además, Rousseff procuró aislar en la industria a FIESP, que a impulso de su presidente Skaf había pasado a posicionarse en muy poco tiempo como un actor del campo opositor al gobierno (entrevista a un experto). Mientras que en el MAPA, la elegida fue la senadora del PMDB, y hasta entonces presidenta de CNA, Abreu, impulsora de la apertura comercial.

En el marco de una orientación económica general más liberal del gobierno, diversos entrevistados coinciden en que la designación de Monteiro, quien también había pasado a defender una mayor apertura comercial, llevó a que el MDIC impulsara de forma mucho más activa la agenda de conformación de ACP.[86] Como consecuencia la SECEX, que mantuvo su composición e incluso a su secretario, Daniel Godinho, ganó espacio político para impulsar el trabajo que venía realizando previamente (entrevistas a dos técnicos de cúpula, dos funcionarios gubernamentales y dos expertos). En este marco, el MDIC elaboró en 2015 el

[86] De hecho, como CNI, Monteiro tenía una visión negativa del impacto del Mercosur sobre las negociaciones de Brasil con terceros (entrevista a un funcionario gubernamental). Dicho esto, cuando el Senado discutió eliminar la Unión Aduanera del Mercosur en el marco de la llamada Agenda Brasil, con la que buscaba salir de la crisis económica, Monteiro se manifestó contrario a la propuesta (Agência Brasil 2015).

Plano Nacional de Exportações 2015-2018, que entre sus decenas de acciones incluyó, además de buscar avanzar en Mercosur-UE (lo que el gobierno Rousseff intentó, siempre desde Mercosur, y a pesar de algunas resistencias intra-PT, hasta su *impeachment*), impulsar diálogos para que Mercosur negociara ACPs con Canadá y EFTA (MDIC-Brasil 2015). Esto se plasmó en la realización de consultas públicas al sector privado respecto a seis socios, incluyendo los dos mencionados, junto a cuatro en desarrollo (Mello y Agostini 2015). Por otra parte, el *Plano* propuso negociar bilateralmente cuestiones no arancelarias, donde no requería hacerlo vía Mercosur, sobre temas previamente tabú para Brasil, como servicios, inversiones y compras públicas. Según Bonomo, gerente de la Unidad Internacional de CNI citado en Mello y Agostini (ídem), esto supuso un "parteaguas". Finalmente, el *Plano* también incluyó procurar bilateralmente un acuerdo de facilitación de comercio y convergencia regulatoria con EEUU (MDIC-Brasil 2015), que de hecho se comenzó a negociar. Esto marcó un fuerte giro en la política exterior del Ejecutivo, hasta entonces reticente a EEUU tras las revelaciones de espionaje estadounidense a Brasil (entrevista a un funcionario gubernamental).

Con la profundización de la recesión económica entre 2015 y 2016, una de las más agudas de la historia moderna de Brasil, un Congreso incluso más fragmentado que en el pasado, y en medio del escándalo de corrupción *Lava Jato*, que involucró a legisladores tanto de la coalición oficialista como de la oposición, Rousseff sufrió una rápida erosión de su endeble apoyo político. A inicios de 2016, su vicepresidente Michel Temer le retiró su respaldo y el de su partido, el PMDB, principal socio de coalición, lo que condujo a que el Congreso votara a favor de iniciar un *impeachment* en mayo, cuando Temer asumió como presidente interino, y luego su destitución en agosto. Entre medio, la legitimidad del paradigma desarrollista que representaba el PT, su política económica e industrial, y su política exterior y comercial, enfocada hacia el mundo en desarrollo y, sobre todo desde 2011, activa en materia de protección comercial, quedó fuertemente desacreditada entre las élites empresariales, en una narrativa que asociaba el exceso de intervencionismo estatal a la crisis económica (entrevistas a cuatro técnicos de cúpula y tres expertos).

En este contexto, los industriales apoyaron el *impeachment*. De hecho, en un cambio radical con respecto a 2011, FIESP pasó a incluso a liderar protestas en San Pablo contra Rousseff. En cambio, CNI, cuyas demandas institucionales de corte más liberal, asociadas a los costos y la competitividad, fueron más estables, mantuvo una posición más pasiva, aunque al final sumó su apoyó a la remoción, dando respuesta al reclamo de algunas de sus federaciones estaduales (entrevistas a un técnico de cúpula, un funcionario gubernamental y un experto). Aunque

escapa al alcance de este trabajo, diversos entrevistados señalaron que si bien en su momento, al impulso de los estímulos a la industria, los empresarios industriales apoyaron a los gobiernos petistas, ante la ausencia de resultados se recostaron en sus creencias ideológicas más liberales, y en la desconfianza que les producía un partido cuya base social es un movimiento de trabajadores organizados (entrevistas a un técnico sectorial, un funcionario gubernamental y un experto). Argumentos idénticos, entre otros, son manejados por Singer (2020), quién para resaltar el factor ideológico en un contexto de deterioro de la rentabilidad industrial, también recurre al planteo en esta línea de Bresser-Pereira (2013).

Lo cierto es que en este proceso de deslegitimación del desarrollismo, el espacio para que las entidades de cúpula impulsaran propuestas como la de conformar ACP norte-sur se ensanchó. Tan es así, que un técnico de cúpula manifestó que si en el pasado CNI tenía más dificultad para expresar preferencias comparativamente más liberales, que fuesen contrarias a las de algunos sectores, en este contexto ganó espacio para defender posiciones más independientes. Según su recuento, CNI comenzó a decir, por ejemplo: "miren, sabemos que con UE algunos sectores van a perder, pero el acuerdo es bueno para la industria de un modo general" (entrevista a un técnico de cúpula). En este contexto es que se desplegaron publicaciones y otras acciones favorables a esta agenda, ya constatadas en el capítulo IV, como el documento electoral sobre acuerdos comerciales de 2014 (CNI 2014a) –cuyas propuestas sobre ACP norte-sur y flexibilización del Mercosur son análogos a los planteos de los candidatos opositores revisados–, los documentos paralelos de FIESP (2013; 2014), la diplomacia empresarial del presidente de CNI Andrade en Francia para impulsar Mercosur-UE, y las delegaciones de dirigentes de la entidad en Bruselas con el mismo objetivo (Colon 2014). Los argumentos brindados por el documento electoral de 2014 brindan un acercamiento al fundamento conceptual del cambio de posición. Concretamente, allí se identifican:

> Pelo menos cinco razões (para defender que la negociación de ACP era) essencial para a recuperação da competitividade da indústria (…): ganhos de escala, concorrência com produtos asiáticos, inserção nas cadeias globais de valor, negociação de mega-acordos comerciais e estabilidade de regras e previsibilidade (CNI 2014a: 9).

Al mismo tiempo, este documento destaca que si bien estos acuerdos no son "uma panacea" para resolver los problemas de competitividad de la industria, y que sin reformas domésticas que permitan aprovechar lo negociado, estos problemas se podrían agravar en vez de mitigar, argumenta que "as reformas domésticas sem os acordos poderão não ser suficientes para promover a maior inserção da indústria brasileira na economia mundial" (ídem). Reflejando, así, la lectura de que un componente de la competitividad es la apertura comercial. Por ende,

su evaluación fue que "do ponto de vista do comércio, as apostas brasileiras dos últimos vinte anos tiveram resultados limitados para a industria" (ídem), por lo que viendo el activismo negociador de otros países, "Brasil precisa ser um participante ativo deste processo" (ídem).

El documento referido también refleja un cambio conceptual sobre el *policy space* para la política industrial. Pues en contraste con el pasado, insta a negociar en los ACP asuntos *trade-related* que tienden a acotarlo, como servicios –enfatizando en aquellos que mejoren la competitividad de la industria–, inversiones –sugiriendo adoptar una posición cautelosa sobre cláusulas resistidas en el Congreso de Brasil, como el ISDS–, e incluso compras públicas a nivel federal, con umbrales mínimos y listas positivas (CNI 2014a: 19-20). En este sentido, un técnico de cúpula destacó que si bien antes del gobierno Rousseff, el concepto *policy space* tenía amplia aceptación en CNI, FIESP y los sectores, desde la crisis, "prácticamente desapareció, nadie habla más en términos de *policy space*", con alguna excepción puntual en sectores específicos que dependen en mayor medida de las compras gubernamentales (entrevista a un técnico de cúpula).

Este cambio también es constatable en notas de opinión promotoras de la agenda ACP, que técnicos de CNI comenzaron a publicar en la prensa. Así, por ejemplo, en una columna en *Valor*, Bonomo, como gerente de comercio exterior de CNI, junto a la asesora de la entidad Constanza Negri, reclamaron que la política comercial abandone "a visão «soberanista» dos acordos internacionais (…) em defesa de um «espaço para políticas de desenvolvimento» (en referencia al *policy space*) que ninguém sabe definir ao certo qual é e para que serve", y que como consecuencia inhibía la firma de instrumentos necesarios para la industria y el país como ACPs (Bonomo y Negri 2014). El foco había pasado, como marca el propio documento electoral, a procurar que los ACP contribuyan "a definir regras e disciplinas que deem previsibilidade e estabilidade ao ambiente de negocios" (CNI 2014a: 9).

Las intervenciones en prensa de técnicos de CNI sobre el tema, que se multiplicaron, también mantuvieron la centralidad de la preocupación por el efecto del aislamiento comercial sobre la competitividad (ej. Abijaodi en Eichenberg 2014a), así como la idea de que "não há outro caminho senão buscar acordos bilaterais", como manifestó Bonomo tras el anuncio de la firma del TPP en 2015 (citado en Corrêa y Oliveira 2015). A su vez, los trabajos de elaboración de la insignia del MDIC de Monteiro, el *Plano de Exportações*, que fue confeccionado en estrecha interacción con todas las entidades de la industria en más de 50 reuniones, y que contó con apoyo de CNI (entrevista a un técnico de cúpula), motivaron la publicación de otra columna de

Bonomo. Allí, el gerente de la entidad destacó que el cambio de posición de CNI, FIESP e IEDI respecto a los ACP surgió en un momento de activismo gubernamental para proteger a la economía (señalando que sorprendió a políticos y gobernantes), y lo atribuyó a dos razones: 1- un cambio en el pensamiento empresarial, ante la avalancha de la competencia china en Brasil y terceros mercados, y como modo de propiciar reformas domésticas; 2- la creciente lógica de producción global en CGV e, incluso, la emergencia de algunas EM brasileñas (Bonomo 2015).

Dicho esto, Bonomo reconoció en su texto que ni la transición del pensamiento empresarial era completa, ni que tampoco las CGV abarcaban a toda la industria. No obstante, argumentó que estas ideas más aperturistas y la producción en cadenas "apontam para o futuro, tanto da economia brasileira quanto da mundial", por lo que "a CNI e as demais entidades empresariais compreenderam a nova realidade e, como consequência, tornaram-se mais vocais na defesa dos acordos de livre-comércio" (ídem). Y, señalando que el proyecto del *Plano* despertaba expectativa, manifestó que esperaban en él "uma mensagem clara e inequívoca em favor de uma política comercial moderna, que inclua a negociação de acordos de livre-comércio (ídem). Lo que, finalmente, fue incluido en dicho plan.

En este contexto, los sectores más importantes con reticencias a esta agenda –más o menos intensa según el socio en cuestión–, que de la suma de las entrevistas surge que eran el de maquinaria y equipos, acero, automotor y autopartes, químico, electro-electrónico y textil y vestimenta (junto a otros de escala más pequeña, como juguetes), consolidaron su posición de menor rechazo, e incluso algunos cambiaron su posición (entrevistas a dos técnicos de cúpula, tres funcionarios gubernamentales y tres diplomáticos). Como tendencia general, estos sectores se encontraban debilitados por la crisis del mercado interno, así como por la competencia de terceros, especialmente de China, que según un estudio de CNI incluso se incrementó hacia 2014 (Folha 2015). Por lo que en un contexto de crecientes dificultades para operar de forma rentable, e incluso de salida de firmas en algunos sectores, la inclinación a buscar alternativas en mercados externos aumentó, como en otros ciclos de baja de la economía brasileña, según varios entrevistados (entrevistas a un técnico de cúpula, dos técnicos sectoriales y dos diplomáticos). Y en este caso, con ello, la predisposición general a considerar la agenda de ACP. Dicho esto, de las entrevistas también surge que las posiciones sectoriales respecto a los acuerdos son más específicas y, por ende, más heterogéneas entre sí. Y que las asociaciones sectoriales, en particular las más defensivas, sostienen que las entidades de cúpula no pueden desligarse de sus preocupaciones de este tipo, ni asumir la representación de sus firmas en

cuestiones sectoriales de los acuerdos, como las canastas de desgravación o las RdO a nivel de producto (entrevistas a cinco técnicos sectoriales).

No obstante, algunos técnicos sectoriales reconocen que el direccionamiento general de posición que formulan las entidades de cúpula importa (entrevista a dos técnicos sectoriales). A su vez, entre los distintos motivos esgrimidos por los sectores para dar cuenta de su cambio, aparecen los argumentos impulsados desde las entidades de cúpula. Por ejemplo, un técnico sectorial manifestó que cuando su sector comenzó a modificar su posición, lo que ubicó a partir de 2014, un elemento importante fue pasar a comprender que las disciplinas no arancelarias negociadas podían ser una oportunidad para actualizar estándares domésticos, propiciar intercambios de información respecto a tecnología y atraer inversiones (entrevista a un técnico sectorial). Mientras que en un nivel más general, dos entrevistados de sectores sensibles destacaron la importancia de las disposiciones de los ACP para otorgar estabilidad y previsibilidad a los negocios, algo que también fue destacado por los sectores más ofensivos de la agroindustria (entrevistas a cinco técnicos sectoriales).

Del mismo modo, los sectores incorporaron, con sus matices y reservas, un reconocimiento general de que la industria precisaba una mayor integración comercial, que permitiera mejorar su competitividad vía insumos, tecnología y exportaciones. Y, relacionado con esto, en interacción con CNI y funcionarios de gobierno, las asociaciones sectoriales pasaron a impulsar la lógica de que, si bien para muchos empresarios no firmar acuerdos podía ser su primera preferencia, resultaba necesario adoptar una estrategia más propositiva, que permitiera resguardar aquello verdaderamente sensible mediante RdO, plazos e incluso exclusiones puntuales, y negociar el resto.[87] En paralelo, trabajaron en identificar ganancias de acceso a mercado específicas, asociadas más a la posible remoción de BNAs que a reducciones arancelarias de la contraparte, para estimular las exportaciones (entrevistas a cinco técnicos sectoriales).[88] En este proceso, un sector defensivo arribó incluso a la conclusión de que, bajo

[87] Por ejemplo, un técnico sectorial afirmo: "en nuestra visión, en los últimos tiempos, no quisimos ser ese tipo de entidad (opuesta), porque creemos que es mejor negociar que no negociar. Si participamos del proceso, podemos disminuir el impacto negativo. Si decimos que no queremos un acuerdo y este sigue, luego no hay qué hacer. No hay espacio para oponerse, sí para negociar condiciones" (entrevista a un técnico sectorial). Este rol de las asociaciones sectoriales, de acuerdo a las entrevistas, adquiere más relevancia cuando cuentan con capacidades y, al mismo, están compuestas de muchas firmas (en algunos casos, como ABIT, decenas de miles). En cambio, tiene menos incidencia en sectores con pocas firmas de tamaño grande, como el automotor.

[88] A nivel arancelario, un solo sector mencionó la posibilidad de recuperar acceso preferencial tras la salida del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de UE en 2014, aunque reconociendo que en general los aranceles de UE son bajos y que estas ganancias eran acotadas. E incluso más, este y otro sector, contra lo esperado por la teoría, manifestaron que contar con acceso vía SGP no les genera una búsqueda de atar estas preferencias, sino en cambio una reducción del interés en negociar (entrevistas a dos técnicos sectoriales). Lo que, se infiere, está

ciertas condiciones acordadas, la conformación de ACPs con socios como UE o EEUU no modificaría sustancialmente los flujos de comercio existentes (entrevista a un técnico sectorial). Finalmente, aquellos más reticentes al cambio de posición, de acuerdo a entrevistados ya no sectoriales pero sí conocedores de los sectores, modificaron su postura procurando evitar quedar asociados al paradigma desarrollista/proteccionista del gobierno petista (entrevistas a dos técnicos de cúpula y dos expertos). Según un recuento:

> Lo que sucedió, es que como Brasil eligió un gobierno que tenía una plataforma proteccionista, y ese gobierno creó una recesión, (…) se volvió muy difícil para estos sectores defender posiciones proteccionistas después de esa crisis, porque era como que se volvían socios de esa crisis, socios del gobierno que llevó a esa recesión enorme. Entonces, pasó a ser muy difícil que defiendan posiciones proteccionistas. Eso creó el espacio para que el sector privado, y desde 2015 también el gobierno, intentara girar hacia una dirección de política más liberal (entrevista a un técnico de cúpula).

Con una valoración más crítica de esto, pero compartiendo esta lectura, otro actor con frecuente interacción con los industriales señaló:

> Fue un contexto donde las voces disonantes, de oposición a esta voz liberal, se vieron obligadas a retroceder, para no ser identificadas como petistas o desarrollistas, con visiones "anticuadas" del modelo ISI (…) Puede no tener una base racional, pero... Entonces, creo que muchos (industriales) hubieran preferido continuar con una visión más cautelosa, pero por causa de estos problemas internos, etc., se vieron imposibilitados de expresar este tipo de opinión (entrevista a un experto).

Así, por ideas económicas, políticas o ambas, el espacio político para defender posiciones de mayor protección comercial se redujo. Como consecuencia, las demandas sectoriales respecto a sensibilidades tuvieron que pasar a ser enmarcadas en una narrativa general más favorable a las negociaciones para incrementar su legitimidad, así como sus perspectivas de ser tenidas en cuenta (entrevistas a dos técnicos de cúpula, tres técnicos sectoriales, un funcionario gubernamental, un diplomático y dos expertos).

A todo esto, algunos entrevistados agregaron como hipótesis que, frente al contexto económico descrito, los industriales podrían haberse convertido en importadores, lo que cambiaría sus IDMC respecto a los acuerdos (entrevistas a dos expertos). No obstante, si bien algunos estudios documentan un incremento de la participación de insumos importados y bienes finales de origen asiático en la producción industrial de Brasil, sobre todo en sectores como el electrónico (ej. Morceiro 2019), también es cierto que esta participación sigue siendo baja en comparación internacional, es decir que la industria brasileña todavía se caracteriza por su elevada integración vertical, y la economía en su conjunto por una baja participación del

asociado a que las reducciones arancelarias en Brasil/Mercosur para sus sectores serían mucho mayores a las que ganarían en UE o EEUU.

comercio (Ferraz et al. 2018; Baur et at. 2021; entrevista a un experto; gráfico 3.1 del capítulo III). En esta línea, por ejemplo, CNI encontró que en 2014 solo el 5% de las firmas industriales producía o tercerizaba producción en China, y que el crecimiento con respecto a 2006 era de solo 2% (en Folha 2015). A esto, además, se agrega que el sector más afectado por esta tendencia, el electro-electrónico, cuenta con el régimen *Ex-Tarifário* para importar el grueso de sus insumos sin abonar aranceles, por lo que no precisa de acuerdos para ello (entrevista a un técnico sectorial). Por último, es preciso mencionar que la perspectiva de que Brasil conformara ACP con socios asiáticos como China o Corea, concitaba (y concita) la oposición de la mayoría de la industria, incluyendo a las entidades de cúpula, lo que choca contra una lógica extendida de IDMC importadores desde este origen. Así, si bien la salida de algunas firmas productoras contribuyó a moderar algunas sensibilidades sectoriales, como mencionaron algunos actores (entrevistas a un técnico de cúpula y un técnico sectorial), esto forma parte del contexto en el cual los actores ajustaron sus estrategias, pero no implica un cambio de magnitud en los IDMC que explique la modificación de las posiciones estudiadas.

2.2 La industria en las negociaciones y sus propuestas

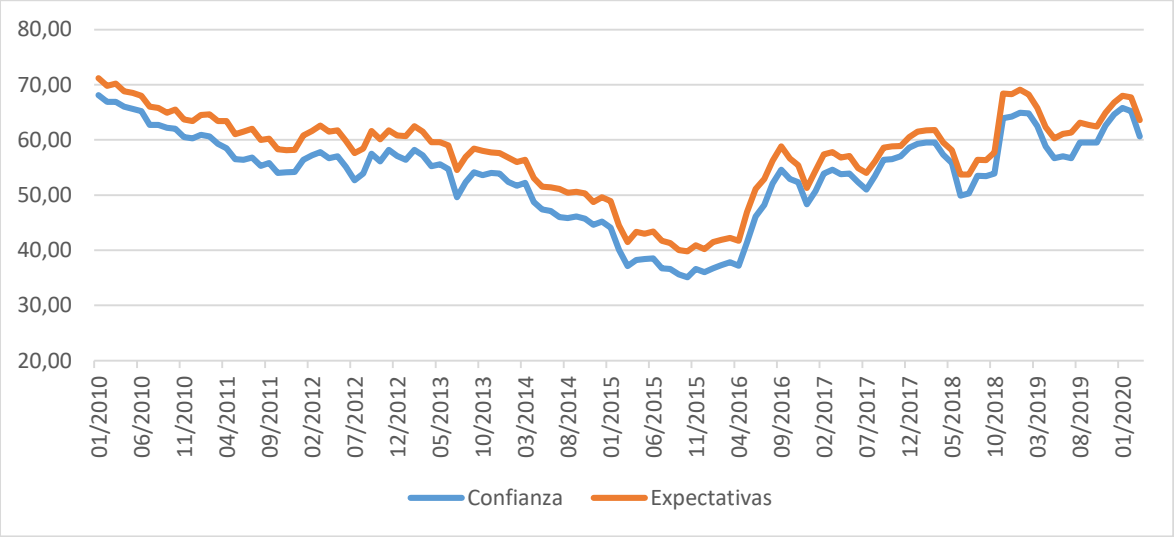
El cambio producido por el *impeachment* generó un fuerte entusiasmo entre el empresariado industrial. Esto se constata, por ejemplo, en la evolución del Índice de Confianza del Empresario Industrial de la industria de transformación (ICEI), que a pesar de la continuidad de la recesión, pasó a terreno positivo (mayor a 50, en una escala de 0 a 100) por primera vez desde 2014, como muestra el gráfico 6.2. El gobierno Temer, débil por la coyuntura política y económica en la que asumió, se recostó en el apoyo del empresariado, buscando legitimidad (entrevista a un técnico de cúpula; Caetano 2019). En esta línea, tramitó con éxito un conjunto de iniciativas de la agenda liberal, de reducción de costos, que CNI venía reclamando, como la *reforma trabalhista*, que flexibilizó el marco legal de las relaciones laborales, y un ajuste fiscal que, finalmente plasmado en la *Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Publicos*, apuntó a limitar el crecimiento de los gastos del gobierno durante los próximos 20 años.

Apenas asumió el interinato, Temer recibió de CNI 36 propuestas para "a retomada do crescimento", dentro de las cuales incluyó negociar acuerdos comerciales con EEUU, Japón, Sudáfrica y Canadá, además de concluir Mercosur-UE (CNI 2016d: 35-36) –propuestas también incluidas en su primera *Agenda Internacional da Indústria* de 2016–. Así, cuando Temer designó a Serra, del PSDB, como canciller, la entidad destacó que en su discurso de

asunción priorizara la búsqueda de nuevos acuerdos (CNI 2016e).[89] Desde Itamaraty, Serra también propuso avanzar con la flexibilización del Mercosur, lo que no obstante descartó rápidamente tras encontrar el escepticismo sobre todo de FIESP, que dado que Argentina había pasado a contar con un gobierno favorable a los ACP (tras la victoria de Macri), dejó de verla como necesaria o deseable (Mello 2016; entrevista a un técnico de cúpula).

En el MDIC, a pesar de la salida de Monteiro, la SECEX mantuvo su composición, su secretario Godinho y su agenda, que consistió en la implementación de las medidas del *Plano de Exportações* elaborado un año atrás. Para lo que contó, según diversos entrevistados, con un fuerte respaldo político tanto a nivel gubernamental como de las entidades de cúpula industrial (entrevistas a dos técnicos de cúpula y dos funcionarios gubernamentales). Los recuentos de entrevistas destacan que, durante este período, en el marco de la CEB, el intercambio de información respecto a negociaciones comerciales entre los negociadores de Itamaraty, la SECEX y las entidades de la industria fue muy fluido. A su vez, estos recuentos indican que ocurrió una fuerte convergencia de visiones respecto a las negociaciones entre las entidades de cúpula y los decisores gubernamentales (entrevistas a tres técnicos de cúpula, tres técnicos sectoriales, dos funcionarios gubernamentales y dos diplomáticos).

Gráfico 6.2 Evolución del ICEI* (2010-2020)



*Valores entre 0 y 100. A partir de 50 se considera que el indicador tiene signo positivo. Fuente: CNI.

En este marco, cuando Mercosur-UE se relanzó en 2016, las asociaciones sectoriales defendían posiciones "realistas", que permitían avanzar la negociación, según un recuento (entrevista a

[89] Estos cambios políticos también derivaron en una reorientación más general de la política exterior, donde las relaciones norte-sur ganaron lugar en la agenda, al tiempo que las relaciones sur-sur perdieron protagonismo, aunque sin desaparecer del foco de la política (Lopes y López 2018).

un diplomático). Lo que no quita, lógicamente, que la industria trajera sus demandas específicas. Como orientación general, según un técnico de cúpula, "si podemos resumir en algo, una gran parte de la industria entró en la negociación buscando tiempo (canastas largas) y RdO favorables. Tiempo para apertura y RdO" (entrevista a un técnico de cúpula).[90] Este y otros recuentos coinciden en que las principales demandas de la industria se centraron en obtener plazos largos de desgravación y negociar RdO exigentes, para abrirse gradualmente a un socio como UE que, si bien en términos de costos no es un competidor tan desafiante como los asiáticos, se encuentra integrado con Asia en cadenas de suministro. En esta lógica, en el mejor escenario, negociadores de gobierno y técnicos industriales aspiraban a que estas reglas impulsaran la generación de cadenas productivas entre UE y Brasil, con las que captar a su vez nuevas inversiones europeas (entrevistas a cuatro técnicos de cúpula, tres técnicos sectoriales, dos funcionarios gubernamentales y tres diplomáticos).

Relacionado con esto, los industriales apoyaron la negociación con el objetivo de que un acuerdo impulsara la agenda de reformas domésticas, de reducción de costos. La importancia de que su tramitación ocurriera dentro de los plazos de desgravación previstos, para que la industria pudiera beneficiarse y no fuese barrida por la competencia externa, era una idea compartida por técnicos de entidades, funcionarios de gobierno y diplomáticos (entrevistas a cinco técnicos de cúpula, cinco técnicos sectoriales, tres funcionarios gubernamentales y tres diplomáticos).[91] En esta lectura de reducción del Costo Brasil, promovida por CNI y compartida por las asociaciones sectoriales, también entraban otras reformas horizontales que el acuerdo podía impulsar y/o consolidar, como las asociadas a la facilitación del comercio, para reducir costos operativos en aduanas (entrevistas a dos técnicos de cúpula). Esto se combinaba con otras demandas específicas, relevantes para múltiples sectores, como el mantenimiento del régimen de *drawback*, o la exclusión de los productos remanufacturados de las preferencias otorgadas (entrevista a un diplomático; CNI 2017b).

Las demandas de canastas largas, superiores a 10 años, para productos sensibles, RdO exigentes y reglas de TEyD, así como el reclamo de una mayor apertura europea en

[90] Mismo abordaje manifestaba el secretario de la SECEX, Abrão Neto (que se desempeñaba en la SECEX desde 2013 y, a fines de 2016, sustituyó a Godinho), que en una entrevista afirmó: "particularmente no Brasil, temos um cuidado muito grande em buscar um acordo que seja gradual, clube tenha instrumentos para permitir uma abertura que seja positiva para a indústria brasileira" (Abrão Neto en Brant 2017).

[91] Este punto también se constata en documentos institucionales, como CNI (2018b: 11), donde se afirma: "Os acordos podem impulsionar essas reformas, mas é preciso buscar avanços nas duas frentes de forma simultânea. Acordos sem reformas podem não trazer o resultado potencial esperado, assim como reformas sem acordos podem ser insuficientes para promover maior inserção internacional do Brasil". Mostrando, nuevamente, la lectura de que la competitividad dependía simultáneamente de reformas internas y mayor apertura comercial.

agroindustria, fueron defendidas activamente por CNI durante la negociación, frente a la posición europea, bajo la idea de arribar a un "acuerdo balanceado". Esto se plasmó en diversos documentos públicos ya citados en el capítulo IV, como el *Documento de Posicão* de 2017 y las Agendas Internacionales de 2018 y 2019, así como en los comunicados consensuados con el resto de las entidades de cúpula industrial de Mercosur (CNI 2017b, 2018a, 2019a; CIM 2018). Dicho esto, en los múltiples documentos institucionales y en intervenciones en prensa, la entidad y sus voceros, como el presidente Andrade y directores y gerentes de la Unidad Internacional, procuraron remarcar el apoyo y la importancia otorgada al ACP. Para ello, recurrieron por ejemplo a afirmaciones como que "es prioritario (…) no somos un obstáculo" (Panzini en CNI 2017f y Clarín 2018a), que sería un avance "extraordinario" para el comercio exterior, "mudaríamos de patamar" (Bonomo en Folha 2017), que era "muy importante que el acuerdo salga" (Abijaodi en Clarín 2017), y que esperaban su pronta conclusión e internalización (CNI 2018b; CNI2018e).

Por otra parte, en línea con lo encontrado previamente, CNI evitó recurrir, salvo excepciones puntuales, a la lógica conceptual del *policy space* para defender sus posiciones. En cambio, negociar temas *trade-related* "puede haber sido un incentivo para la industria en tener un acuerdo", por la creencia de que ya no era posible mantener el modelo ALADI (entrevista a un técnico de cúpula).[92] Así, por ejemplo, CNI se mostró favorable a negociar la apertura recíproca de las compras gubernamentales, defendiendo en su *Documento de Posicão*:

> Estabelecer diálogo com o setor empresarial brasileiro a fim de construir interesses defensivos para acomodação em listas de exceções. Essas exceções devem ser as mais específicas, limitadas aos bens e serviços mais estratégicos para a política industrial brasileira, já que a UE condiciona sua oferta à reciprocidade da outra parte;[93] prever a possibilidade de exceção geral relacionada a desenvolvimento tecnológico e científico; e prever exceções para programas de micro e pequenas empresas (CNI 2017b: 60).

Algo similar se encuentra respecto a PI, donde el mismo documento afirma que CNI entiende que la mayoría de las propuestas de UE, inclusive varias *TRIPS-plus*, son aceptables, sea para mejorar la protección a la PI doméstica, o bien útiles para la negociación, "não havendo razão para que representem qualquer empecilho no contexto geral das negociações do acordo comercial e podendo ser utilizadas, inclusive, como moeda em troca" (CNI 2017b: 63). Luego

[92] Desde FIESP, en la misma línea, Barbosa (2017) sostuvo que "as principais áreas de negociação serão não mais as questões tarifárias, mas as regras tradicionais (barreiras tarifárias e não tarifárias) e novas (investimento e propriedade intelectual). São regras que estão sendo aplicadas e serão relevantes nas negociações em curso. (…) Um pré-acordo no fim do ano será um grande avanço do ponto de vista do Mercosul, resgatando o bloco do isolamento".

[93] Entre estos sectores, los entrevistados destacaron a los proveedores del *Sistema Único de Saúde*, como equipamientos hospitalarios y medicamentos (entrevistas a dos técnicos de cúpula).

se menciona que hay algunas que sí que deben ser "negociadas", para preservar intereses de la industria y espacio (ídem). Entre estas, por sus impactos negativos, se encuentra la extensión de los plazos de patentes y la protección de datos de prueba (CNI 2017b: 62-63). Dicho esto, de entrevistas y prensa surge que el mayor activismo al respecto no provino de la industria, sino de reparticiones gubernamentales como ANVISA, que se oponían a un incremento de la protección por su impacto sobre los costos del sistema de salud (entrevistas a dos diplomáticos; Prado 2017). Esto va en línea con lo encontrado por Shadlen (2011; 2017b), quien sostiene que tras la implementación de las disposiciones del TRIPS en Brasil, las posiciones de la industria farmacéutica nacional se han vuelto más heterogéneas.

También sobre PI, CNI veía en las IG una oportunidad para realizar una "concessão importante", que redujera las resistencias agrícolas europeas al acuerdo y que, mediante excepciones específicas, no afectara a productores brasileños que ya utilizaban denominaciones a ser protegidas (CNI 2017b: 63). En otros temas, como servicios, la entidad adoptó una posición claramente aperturista, "por ser uma oportunidade para facilitar as importações brasileiras de serviços europeus de elevada qualidade, contribuindo para o aumento da produtividade e a melhoria da competitividade da economia brasileira" (CNI 2017b: 54). Dentro de esto, particular énfasis puso CNI en la liberalización de los servicios marítimos en el marco del ACP, con miras a eliminar las reservas de carga existentes y así reducir costos (ídem; entrevista a un técnico de cúpula y uno sectorial; Oliveira 2018).

Los sectores, por su parte, también procuraron mantener una posición general favorable durante la negociación, aunque con demandas específicas predominantemente defensivas, centradas principalmente en bienes y RdO (entrevistas a cuatro técnicos de cúpula, seis técnicos sectoriales, dos funcionarios gubernamentales y cuatro diplomáticos). De las entrevistas también surge que en ocasiones la negociación de temas no arancelarios fue vista como una oportunidad para mejorar estándares y regulaciones, mientras que no se constata una preocupación por la pérdida de *policy space* para la política industrial. En algunos casos, por el cuestionamiento sufrido por los instrumentos verticales. En otros, por la creencia de que bajo distintos arreglos esta continuaría siendo implementada de todos modos, como observaban que ocurría en los países desarrollados (entrevistas a cuatro técnicos sectoriales).

En cambio, al avanzar la negociación en bienes, a pesar de la orientación general favorable, a nivel sectorial aparecieron con mayor fuerza las sensibilidades asociadas a los IDMC

(entrevistas a tres técnicos de cúpula, dos funcionarios gubernamentales y un diplomático). Como señaló un técnico sectorial entrevistado:

> Cuando se acercó el escenario de concreción del ACP (con UE), adquirió más característica de sensibilidad, porque las empresas, los segmentos, entienden lo que realmente va a pasar. Y si bien todos dicen que quieren acuerdos, todos proponen integrarse a la economía global, en discursos genéricos que captan muchos seguidores, cuando ven que esto se trata de reducir el arancel de "X" a 0, dicen ¡espera! Ahí emergen las sensibilidades, centradas en aranceles, en RdO.

En ese marco, entrevistados coinciden en que frente a las demandas de UE, los sectores buscaron mantenerse al final de las canastas de desgravación, procurando destacar lo estratégico de su actividad (entrevistas a dos funcionarios gubernamentales y tres diplomáticos). Según un diplomático entrevistado:

> A lo largo de la negociación, los temas se vuelven más detallados. Y el resultado de los detalles es que la manifestación inicial de apoyo, va a ganar matices, porque la implicación de la negociación ya no es de abrir y tener los beneficios de la apertura, es abrir y conocer un poco el detalle de los costos. Los sectores con ganancia ofensiva, ellos tienen claro cuál es su interés, su ganancia. Pero otros sectores, que no tienen claro cuál es su ganancia, y tienen más bien una postura, una posición de apoyar la apertura porque las otras opciones quedaron difíciles, para ellos es una construcción más lenta, más difícil, los matices vienen, generan alguna sensibilidad, algunas dificultades a lo largo del proceso. O sea, es un poco imaginar un aprendizaje a lo largo.

Tales sensibilidades se asociaban a los IDMC. Pues, como reconoció el embajador brasileño Carlos Cozendey en la prensa, en caso que el acuerdo se cerrara como se perfilaba a fines de 2016, sectores como bienes de capital, autopartes y químicos, se verían afectados negativamente (Folha 2016a). En cambio, siguiendo a un negociador "las entidades horizontales, como no están tan cercanas al resultado de un sector u otro, tienen la posibilidad de mantener el compromiso político y la visión más amplia sobre ganancias de medio plazo, sobre la necesidad de un esfuerzo más amplio de modernización económica" (entrevista a un diplomático). Dicho esto, funcionarios y negociadores coinciden en que las demandas sectoriales, durante la negociación, se enmarcaron dentro de una posición general de apoyo a su desarrollo (entrevistas a dos funcionarios gubernamentales y cuatro diplomáticos).

De hecho, cuando a fines de 2017 la negociación parecía encaminarse a un acuerdo, y CNI publicó una nota institucional destacando su importancia, donde resaltó a su vez que diversos sectores industriales compartían esta visión, seis presidentes de asociaciones sectoriales participaron en la publicación. Dos de ellos pertenecían a la agroindustria (ABPA y UNICA), pero los otros cuatro eran de sectores MOI (ABIT, ABINEE, ABIQUIM, y Sindipeças) (CNI 2017g). Incluyendo, entre ellos, a dos de los potencialmente perdedores según Cozendey,

químicos y autopartes. En sus intervenciones, estos presidentes destacaron: la importancia de un acuerdo ante la crisis doméstica (ABINEE); la inserción de Brasil en los procesos de apertura internacional y las CGV (ABIQUIM); y la necesidad de no seguir apartados del mundo (ABIT). Al tiempo que, solo uno de ellos, matizó que el apoyo se daba dentro de determinadas condiciones ya transmitidas al gobierno (Sindipeças) (ídem).

No obstante, en base a las entrevistas, los documentos recolectados y la prensa, para encontrar sectores con un perfil marcado de demandas ofensivas en acceso a mercados era necesario recurrir a la agroindustria. En este sentido, además de las conocidas exigencias de Mercosur por la carne bovina, donde se reclamaba que el piso negociador fueran las 100.000 toneladas ofrecidas por UE en 2004, frente a la propuesta en esta etapa de 70.000 toneladas, destacan las demandas de ABPA y UNICA por las cuotas de carne de pollo y cerdo y de azúcar y etanol. Para otras asociaciones como ABIOVE, en cambio, los temas arancelarios eran menos prioritarios. También es posible, dentro de la agroindustria, encontrar sensibilidades específicas al acuerdo, como las del sector lácteo o el vitivinícola, además de las preocupaciones de los productores de alimentos que podían verse afectados por la protección de IG. Por otra parte, las entidades agroindustriales compartían la demanda de incluir en la negociación los temas de reconocimiento de estándares y licencias sanitarias y fitosanitarias –de modo de beneficiarse efectiva y no solo nominalmente de la mayor apertura de mercados, o bien para ganar un sello de calidad para su producción–, así como el rechazo a la inclusión de disposiciones como el principio precautorio defendido por UE. En cambio, a pesar de denunciar su existencia, pasaron a reconocer que no sería posible disciplinar los subsidios europeos a la agricultura en un ACP (entrevistas a tres técnicos sectoriales).

Por contrapartida, según un negociador, en el resto de la industria "no es tan fácil identificar un sector industrial que se posicionara de manera muy claramente ofensiva en la negociación con UE" (entrevista a un diplomático). En consultas a otros funcionarios y diplomáticos, esta dificultad para identificar sectores industriales ofensivos se repitió (entrevistas a tres funcionarios gubernamentales y dos diplomáticos). Un sector con ganancias arancelarias, mencionado por entrevistados, era calzados. Aunque al mismo tiempo, el sector era sensible a las RdO que se negociaran. Pues de ser flexibles, exportadores de UE con insumos importados desde Asia o países europeos fuera de la Unión, y con baja transformación industrial en sus territorios, podían pasar a representar una amenaza, considerando que el sector cuenta con un AEC de 35% y es sensible a la competencia asiática (entrevistas a un técnico de cúpula y un diplomático; FIESP-ICONE 2011; Serma 2019; Comex Brasil 2021).

Otro sector mencionado en entrevistas con posibles ganancias de acceso a mercados, pero fuertes sensibilidades asociadas a la producción europea integrada en cadenas con insumos asiáticos (y, en algunos segmentos, a la producción con costos más bajos de países del Este europeo), era textil y vestimenta. Este sector, además, también contaba con el desafío adicional de su elevada protección arancelaria, que llega a 35% en varios renglones, y con segmentos de vestimenta que son proveedores del Estado. Frente a esto, ABIT desarrolló junto a Euratex, la entidad sectorial europea, y junto a FITA de Argentina, una negociación privada, procurando arribar a un esquema que permitiera la apertura recíproca de mercados y, al mismo tiempo, contemplara sensibilidades mediante plazos y RdO. Este último aspecto fue desafiante, pues ABIT defendía como regla general el *yarn forward*, mientras que Euratex proponía una regla más flexible, de concesión de origen tras una o dos transformaciones industriales. Finalmente, en una negociación a nivel de producto, las entidades arribaron a un acuerdo, que suscribieron en febrero de 2018, y que el gobierno Temer aceptó adoptar como propio. Este establece la aplicación de la regla de doble transformación para la mayoría de productos y, para algunos especialmente sensibles, *yarn forward* (entrevistas a dos funcionarios gubernamentales y un técnico sectorial; La Nación 2018a).

La importancia de las RdO para resguardar sensibilidades –y el trabajo técnico en conjunto entre entidades intra-Mercosur para definir aquellas más apropiadas–, también se verifica en sectores como el químico y el electro-electrónico. En el primero, la principal preocupación de ABIQUIM en la negociación pasaba por que la realización de determinados procesos simples, como preparaciones o mezclas de insumos asiáticos, no fueran suficientes para conferir origen. Secundariamente, y con menor éxito, las entidades del Mercosur buscaron que el acuerdo se acerque a exigir un 60% del valor agregado de origen regional, como rige intrabloque. Por otra parte, una de las principales barreras de acceso al mercado europeo para el sector, los costos de registro en el sistema REACH de UE, por su naturaleza, no pudieron ser abordados en la negociación, por lo que las demandas se acotaron a generar espacios y programas de cooperación interregional (entrevistas a un funcionario gubernamental y dos técnicos sectoriales).

La centralidad de las demandas defensivas en bienes y RdO, combinadas con algunas posiciones favorables a la negociación sobre estándares, cooperación y otras disciplinas, también predominaron en ABINEE, representante del sector electro-electrónico que, como el químico, cuenta con mucha IED europea, y que en el pasado había sido uno de los más reticentes a un ACP. A su vez, algunas sensibilidades generales de la industria, como los

remanufacturados, eran particularmente salientes para ABINEE (entrevistas a un técnico de cúpula, un técnico sectorial y un diplomático). Así, a pesar de su posición general favorable, la defensividad del sector quedaba patente cuando, en 2017, envió una nota al gobierno reclamando más claridad sobre la propuesta europea, y afirmando que "a indústria brasileira não pode ser oferecida como moeda de troca" (Istoé 2017). Consideraciones similares aplican al sector siderúrgico, un sector verticalmente integrado que articuló, a nivel de Mercosur, la demanda de elaboración de RdO exigentes que redujeran su sensibilidad. Concretamente, que el acero, para conferir origen, sea colado en el espacio del acuerdo, proceso productivo que los productores europeos han tendido a localizar fuera de UE (entrevistas a un técnico de cúpula; un funcionario gubernamental y un diplomático; Informe Industrial 2017b).

Dentro de las asociaciones defensivas también destaca ANFAVEA, que, salvo para algunos de sus integrantes más ofensivos, como maquinaria agrícola y algún equipo de transporte, representa un sector con fuertes sensibilidades como el automotor. Con una protección arancelaria de 35% frente a los vehículos extrazona, y sin remitir beneficios desde la crisis de 2014, el sector argumentaba que una rápida liberalización con UE conllevaba un fuerte riesgo de que las casas matrices de las firmas –cuyo capital es, salvo en dos terminales que operan con licencias, extranjero, y en varios casos europeo– dejaran de invertir en las filiales de Brasil y Argentina y pasaran a importar desde Europa. Así, rechazaron la posición inicial del gobierno Temer, que consistía en desgravar a un ritmo de 2,6% anual durante 15 años desde la entrada en vigor del ACP, reclamando en cambio un período de gracia de ocho años, dentro de la canasta de 15, para comenzar la liberalización –en línea con la propuesta brasileña de 2013–. Y ofrecer, en el ínterin, una cuota de importación con un arancel preferencial, para conceder algo a la UE y complementar su oferta de vehículos de alta gama. ANFAVEA aspiraba a que durante este plazo Brasil avanzara en su agenda de reducción de costos, poniendo fuerte énfasis en esta demanda. Y, a la vez, que el sector se especializara, como estrategia adaptativa, en producir vehículos de menor costo, y pasara a importar desde UE el segmento de lujo (Landim 2016; entrevistas a dos técnicos sectoriales).

Siendo un nudo central, junto a la agroindustria, en la negociación (al punto que esta ha sido caricaturizada como un intercambio de autos por vacas), el sector reclamaba, como ABINEE, no ser "moneda de cambio" (entrevista a un técnico sectorial). La demanda de plazos también se asociaba a la renovación de la política industrial sectorial, tras la caída del *Inovar Auto* en 2017 por un fallo adverso en OMC, que eliminó el diferencial del IPI y provocó un aumento en las importaciones. Parte del gobierno Temer era reticente a implementar su sustituto, *Rota*

2030 (diseñado por el MDIC para evitar reclamos multilaterales), por consideraciones fiscales, pero también para no afectar la negociación con UE. No obstante, el programa fue lanzado en 2018 (Noticias Automotivas 2017; Wiziack y Prado 2017; Gosman 2018; Mámixo 2018). Por otra parte, para toda la cadena, terminales e incluso en mayor medida para los autopartistas, otro punto sensible eran las RdO. Así, ANFAVEA y Sindipeças acordaron solicitar que el contenido extrazona no supere en valor el 40%, como en el acuerdo bilateral que rige el comercio automotor entre Brasil y Argentina (BAE Negocios 2018).

El sector autopartista también cuenta con una protección arancelaria elevada, de entre 14%-18%, además de ser sensible al desempeño de la cadena. Por ende, compartía la preocupación de no ser "moneda de cambio", y en este marco Sindipeças reclamó al gobierno plazos largos de desgravación, equivalentes a los negociados para los vehículos terminados. De todos modos, la entidad expresaba, a diferencia de 2011, un apoyo al acuerdo, y sus demandas se centraban en que, durante los plazos de implementación, Brasil avanzara en sus reformas de competitividad, que con Temer comenzaban a tramitarse. A su vez, según entrevistados, en el sector ganó lugar la visión de que en algún punto la apertura ocurriría de todos modos, y que la propia viabilidad del sector en el mediano plazo estaba asociada a una mayor integración al comercio (entrevistas a dos técnicos sectoriales). En esta línea, el presidente de la entidad expresó en una entrevista que si bien Mercosur era muy importante, no podía ser una traba a la apertura de sus países; que la apertura traía "amenazas y oportunidades", y que las prioridades de la industria eran el ajuste de las cuentas fiscales, junto a la realización de una reforma impositiva y otra previsional (Ioschpe, en Página 12 2018).

Finalmente, uno de los sectores más defensivos (más allá de exportadores con ganancias de nicho puntuales), en el que la competitividad europea representaba una fuerte amenaza y, de hecho, el principal origen del déficit comercial sectorial, era el metalmecánico de maquinaria y equipos. Así y todo, a diferencia de 2011 –donde según FIESP-ICONE (2011: 92) un acuerdo era "impensable" para el sector–, y en línea con el resto de la industria, ABIMAQ participó de la negociación con un posicionamiento general favorable. El aprendizaje generado en instancias de negociación previas, el tratamiento (hasta 2018) de las sensibilidades del sector con funcionarios de gobierno (buscando plazos largos, RdO exigentes, exclusiones puntuales de productos, y horizontales como remanufacturados), e incluso el esfuerzo (no sin dificultad) de visibilizar ganancias de competitividad, mejora de procesos, acceso a tecnologías y estímulo exportador, propiciaron según entrevistas una reducción de su oposición. Dicho esto, de los testimonios recolectados surge cierto apartamiento o matices con la posición promovida por

CNI, aunque también la necesidad de revisar y ajustar planteos para no quedar aislada dentro del conjunto de la industria. Y, como mensaje general, en línea con otros sectores, destaca el énfasis puesto en la agenda de reducción del Costo Brasil, cuya implementación en paralelo a plazos largos de desgravación se veía como clave para que un ACP fuera favorable o al menos manejable para el sector (entrevistas a un técnico sectorial, dos funcionarios gubernamentales y un diplomático).

Contemplando en buena medida las sensibilidades específicas de la industria, diversos recuentos indican que durante el gobierno Temer se acordó entre el 80% y el 90% de los contenidos del ACP con UE. En este marco, a mediados de 2018, CNI publicó una carta conjunta con su par industrial alemana, en la que instaban a ambos bloques a firmar el acuerdo (Agência Brasil 2018). Sin embargo, aún permanecían diferencias en los nudos de la negociación, que inhibían su cierre: cuotas agroindustriales reclamadas por Mercosur, y el tratamiento de bienes sensibles como lácteos; la cuestión del principio precautorio; el reconocimiento de IGs y otros aspectos atados a esto en PI; algunas concesiones específicas de los países de Mercosur en servicios y compras gubernamentales; y, específicamente en MOI, las RdO para diversos sectores, especialmente maquinaria y equipos y la cadena automotriz/autopartes, además de los plazos para esta última (entrevistas a tres técnicos de cúpula, tres funcionarios gubernamentales y tres diplomáticos). Estos elementos, sumados a la débil legitimidad del gobierno Temer, y a la búsqueda de UE de extraer concesiones adicionales, llevaron a que en su mandato, que concluyó en 2018, no se firmara el acuerdo.

Por otra parte, durante este período, CNI continuó desarrollando sus actividades de "emprendedurismo" respecto a la agenda ACP, liderando la elaboración de estrategias, propuestas y discusiones, como por ejemplo las plasmadas en las *Agenda Internacional da Indústria* (entrevista a un técnico de cúpula). Esto también se constata en la revista *Indústria Brasileira*, que por ejemplo en 2018 manifestó en su presentación:

> Algumas reformas são ruidosas, como a pendente revisão do sistema de aposentadorias ou a bem-sucedida modernização das regras trabalhistas. Já outras são silenciosas, ainda que também produzam efeitos positivos difusos sobre o setor produtivo. Nesse grupo estão os acordos comerciais com outros países e blocos, em negociação direta do Brasil ou por meio do Mercosul (CNI 2018e: 3).

En esta línea, presentando la *Agenda Internacional* 2018, Andrade y Abijaodi destacaron que luego de darle la espalda a diversas oportunidades durante años, Brasil estaba, desde el *Plano de Exportações*, activo en esta agenda (CNI 2018e). Y aparte de enfatizar la expectativa por el cierre de Mercosur-UE, la publicación incluyó una entrevista al secretario de la SECEX, Abrão

Neto (quién participó en la elaboración del *Plano*). Allí, Neto destacó que además de promover una mayor inserción en CGV, esta agenda estaba diseñada para que la apertura fuera gradual, para reducir el desafío de la mayor exposición de la industria a la competencia externa y permitir el avance paralelo de reformas de reducción de costos y mejora del ambiente de negocios (CNI 2018e: 24-25). Atendiendo, así, sensibilidades sectoriales.[94]

Además de UE, una de las negociaciones más ambiciosas impulsadas por las entidades de cúpula desde 2013, por la dimensión de la contraparte, y vista progresivamente de modo más favorable entre los industriales, era EEUU. Cierto es que desde fines de 2016, con el proceso electoral estadounidense que derivó en la victoria de Trump, la retirada del TPP y la parálisis de la negociación del TTIP, la probabilidad de un ACP con este socio pasó a tender a cero. De todos modos, CNI continuó trabajando con la *US Chamber of Commerc*e para acordar a nivel privado los parámetros de una futura negociación, plasmados en el *Roadmap* de 2019, que ante un cambio de coyuntura política permitiera impulsar un acuerdo. Para esto, la entidad se embarcó en un trabajo de identificación de oportunidades y sensibilidades, además de poner el tema en agenda en sus documentos institucionales, es decir que realizó un trabajo de emprendedurismo en torno al asunto.

Por otra parte, destaca que a pesar del giro proteccionista de la política comercial de EEUU, que quitaba presión al deterioro relativo de las condiciones de acceso al mercado estadounidense frente a Asia y Europa, CNI continuó impulsando la agenda de conformación de ACP extrazona. Pues la lectura de la entidad, expresada por ejemplo en el documento de posición para la negociación con UE, era que "pese (as) turbulências recentes no panorama do comércio internacional, a CNI entende que as negociações atuais entre Mercosul e UE devem ser mantidas e aceleradas, sobretudo pensando numa perspectiva de médio e longo prazos, que exige do Brasil parcerias estratégicas e sustentáveis" (CNI 2017b: 12). Esta lectura, a su vez, era compartida por funcionarios y diplomáticos, que visualizaban que Brasil ya se había quedado muy atrás en la incorporación a este tipo de acuerdos, por lo que tenía una oportunidad de ponerse a tiro (entrevistas a tres funcionarios gubernamentales y dos diplomáticos).

A su vez, CNI también impulsó un posicionamiento de la industria favorable a un ACP con Canadá, que –en línea con el capítulo V– no generaba mayores sensibilidades sectoriales, realizando para ello un estudio de identificación de oportunidades comerciales (CNI 2016b).

[94] Es interesante notar que la gradualidad en la apertura, junto a la posibilidad de recibir inversiones, el acceso a insumos más competitivos, la integración en CGV y las oportunidades para la agroindustria, también era una de las principales ventajas destacadas por CNI en su publicación respecto a Mercosur-UE (CNI 2018e: 17).

En base a ello, según un reporte de prensa: “A indústria, que nos últimos anos mudou sua posição e passou a apoiar que o país firme acordos comerciais, tem feito chegar ao governo seu interesse na aproximação, afirma o ministro (del MDIC)” (Folha 2016b). Siguiendo a esta misma nota, el director de CNI Abijaodi manifestó: “estamos terminando as negociações com o México. Se fecharmos um acordo com o Canadá, estaremos bem posicionados no Nafta” (ídem). Una lógica similar emprendió CNI con respecto a Japón (plasmada por ejemplo en CNI 2017e), facilitada por el conocimiento entre los sectores privados de ambos países, la cooperación existente a nivel de entidades empresariales, y la percepción entre los industriales de que su economía madura representaba un desafío manejable (entrevistas a dos técnicos de cúpula). Aunque a diferencia de Canadá, en este caso Mercosur no consiguió lanzar una negociación. En paralelo, CNI también abordó, como se ha visto, asuntos no arancelarios claves para la negociación de ACP, como las compras gubernamentales, procurando identificar oportunidades, riesgos, y estrategias para gestionarlos (CNI 2017c).

Estas propuestas, según se desprende de la revisión de documentos y entrevistas, eran parte de un paquete de iniciativas de inserción que incluía la facilitación del comercio, temas de inversiones como doble tributación y precios de transferencia, y el apoyo de la candidatura de Brasil a la OCDE. Las que, combinadas, apuntaban a volver el marco regulatorio más favorable a los negocios (entrevista a un técnico de cúpula; CNI 2018f; 2018g). Dicho esto, y a pesar de propuestas como las de Barbosa de FIESP, de que Brasil negociara su adhesión al TPP-11 (Barbosa 2018), dirigentes, técnicos de cúpula y técnicos sectoriales, compartían la visión de que era necesario evitar la adopción de ACP con socios considerados como muy sensibles para la industria, así como la apertura unilateral (entrevistas a dos técnicos de cúpula; Andrade de CNI, y Renato Jardim de ABIT, en CNI 2018e).

Este era, por ejemplo, el caso de Corea, un país de elevada competitividad industrial en el que, salvo asociaciones de la agroindustria como ABPA, e incluso tras estudios como CNI (2018c), la mayoría de la industria no veía oportunidades. En cambio, lo que primaba era el riesgo percibido de abrirse a una economía de elevada integración vertical, con escasas posibilidades de incorporarse en cadenas, y que para diversos actores entrevistados practicaba el comercio desleal. A esto, además, se agregaba que algunos sectores MOI, como el automotor, maquinaria y equipos y el electro-electrónico, preveían la salida de IED horizontal coreana con un ACP. Pues sus representantes advirtieron que, con la apertura bilateral, las matrices dejarían de producir en Brasil y pasarían a importar (entrevistas a tres técnicos de cúpula y un técnico sectorial). Como consecuencia, si bien al impulso de Argentina y Uruguay, Mercosur y Corea

desarrollaron diálogos exploratorios entre 2016 y 2017, las negociaciones no avanzaron, lo que fuentes de estos países, citadas en prensa, atribuyeron a la posición de Brasil. Que, si bien no se opuso "rotundamente" a un ACP, tras realizar consultas internas procuró proteger a su industria, mediante la introducción de diversas demandas en la negociación (La Nación 2017a; Natalevich 2017). De este modo se observa nuevamente la importancia de la posición de la industria en la orientación de la política comercial brasileña, aunque en este caso generando un efecto opuesto al constatado para Mercosur-UE.

3. El apoyo a la apertura y sus límites durante Bolsonaro (2019-inicios de 2020)

3.1 El respaldo de la industria a la orientación económica liberal

Ya durante la campaña de 2018, CNI había manifestado su preferencia por que la orientación de la política económica del mandato Temer continuara, vía la adopción de una reforma previsional y otra impositiva, que habían quedado pendientes en la agenda (Informe Industrial 2018b). En el marco de un complejo proceso político –cuyo análisis excede este estudio–, y tras anunciar que, de ganar, Paulo Guedes, un conocido economista partidario del liberalismo económico puro, sería su ministro de Hacienda, Jair Bolsonaro terminó configurándose como el candidato del "mercado", defensor de esta agenda. Así, en materia económica, su campaña propuso la tramitación de las reformas pendientes del gobierno Temer, junto a otras propuestas de reducción del tamaño del Estado apoyadas por el empresariado, como privatizaciones, medidas de desburocratización y una reforma administrativa. Su principal contrincante, Fernando Haddad (del PT), se posicionó en contraste contrario a la reforma laboral de Temer, y como una alternativa a la plataforma liberal Bolsonaro-Guedes. Reflejando la preferencia de CNI, al año de la victoria de Bolsonaro en las elecciones, su presidente afirmó:

> Felizmente, estamos passando por um período de reformas estruturais, de cunho liberalizante, que irão possibilitar o retorno da estabilidade macroeconômica, perdida na recente recessão. Essas reformas, em especial as que se destinam a modernizar os regimes trabalhista, previdenciário e tributário, estão sedimentando o terreno (...) O ano que se encerra foi de transição, com a política econômica não só corrigindo erros do passado, mas também viabilizando medidas até então adiadas, a exemplo da reforma da Previdência Social (Andrade en CNI 2019d: 7).

En la misma línea, CNI destacó que tras las elecciones se conformó un Congreso "mais compatível com o liberalismo econômico", que permitió avanzar en medidas que mejoraran el ambiente de negocios (CNI 2019d: 27). El apoyo de los industriales a la agenda económica liberal del gobierno Bolsonaro, asociada a la percepción de que el privilegio de los mercados y la menor intervención estatal los beneficiaría, también se constata en múltiples entrevistas

sectoriales (entrevistas a tres técnicos sectoriales). Lo mismo se desprende del ICEI de expectativas (gráfico 6.2), que desde la victoria electoral de Bolsonaro en octubre pasó a ubicarse sistemáticamente por encima de los 60 puntos.

En política comercial, en cambio, CNI y dirigentes industriales manifestaron desde 2018 su oposición a una fuerte y rápida reducción del AEC, tras ser manejada como opción por un segmento del gobierno Temer y luego, más decididamente, por el equipo económico de Bolsonaro (ej. CNI 2018h; CNI 2019d). A los impactos distributivos negativos esperados, estimados por CNI mediante un estudio comisionado (ídem), se adicionaba la lectura desde la idea económica, ya referida, de que si bien una mayor exposición al comercio contribuiría a aumentar la competitividad, e incluso de que la falta de integración en CGV era parte del Costo Brasil –como identificó un estudio utilizado por entidades industriales para demandar su reducción–,[95] se requería que liberalización comercial y reformas domésticas avancen en paralelo. Buscando, en palabras de un técnico de cúpula, "promover que la competencia te impulse hacia adelante, y no que te tire al piso" (entrevista a un técnico de cúpula).[96] Misma lógica expresaba el presidente del IEDI y de Sindipeças Ian Ioschpe, al manifestar que la integración comercial sería muy favorable, y que Brasil estaba atrasado en ello, pero agregar al mismo tiempo que si los proyectos de reformas de reducción de costos, como el impositivo, preveían plazos de transición, los cronogramas de apertura comercial debían conjugarse con ello. En este argumento, la gradualidad otorgada por los ACP, apoyados por la industria, era destacada por este actor (Ioschpe en CNI 2020c: 34-35).

Estas ideas, compartidas por las entidades de cúpula industrial y los equipos "liberales moderados" de la SECEX hasta 2018, diferían no obstante de las defendidas por el equipo de política comercial de Guedes. Liderado por Marcos Troyjo y Lucas Ferraz, este grupo de decisores traía una visión liberal pura, que priorizaba el impacto de las importaciones sobre la competitividad de las exportaciones –la idea de que "importar es exportar"–, para lo que defendía una apertura unilateral pronunciada y con menos gradualidad. Al mismo tiempo, propugnaba una menor integración vertical de la industria y, como contracara, un fuerte impulso a la especialización mediante la integración en CGV, lo que justificaba en las

[95] Se trata de una cuantificación del Costo Brasil impulsada por el Movimiento Brasil Competitivo (MBC), –liderado entre otros por dirigentes industriales–, donde la falta de integración en CGV, medida a través de variables como el arancel promedio de Brasil y un AVE de BNAs, se estima que representa un 7% del costo total (MBC 2019; ABIT s/f).

[96] La oposición a una rápida y sustantiva rebaja del AEC agrega evidencia contraria al argumento de que al volverse predominantemente importadores, los industriales pasaron a tener IDMC favorables a la liberalización.

negociaciones de ACP la adopción de RdO más flexibles, con menores exigencias de contenido generado al interior de los acuerdos (entrevistas a dos funcionarios gubernamentales, dos diplomáticos y un experto). En el proceso, se asumía que existiría un ajuste en el tamaño de la industria, con salida de firmas del mercado, que se justificaba por la mayor competitividad internacional, reflejada en su capacidad de exportar, que se proyectaba que tuvieran las firmas sobrevivientes (entrevistas a un diplomático y un experto).

En esta lógica, por otra parte, los espacios existentes de interacción con el sector privado, como las consultas y el intercambio de información que los negociadores realizaban con la industria en el marco de la CEB, pasaron a ser considerados como instancias en donde los *lobbies* proteccionistas podían introducir sus demandas, por lo que fueron reducidos al mínimo. A su vez, en base a la misma percepción, el MDIC, ministerio de referencia de la industria, fue suprimido (entrevistas a cinco técnicos de cúpula y tres técnicos sectoriales). Sus reparticiones, –entre ellas la SECEX, que pasó a ser encabezada por Ferraz–, se integraron a un nuevo Ministerio de Economía, con Guedes a la cabeza, que a las funciones de Hacienda agregó las de esta y otras carteras, como Planificación. Sumados a otros cambios procurados por Guedes, como la eliminación de las contribuciones públicas a los fondos del *Sistema S* administrados por las entidades de la industria, estas modificaciones generaron un pulso entre Economía y las entidades, más allá del constatado apoyo a la orientación general de la política económica del gobierno (entrevistas a tres técnicos de cúpula).

3.2 El cierre de la negociación Mercosur-UE

En este contexto, tras su asunción, el equipo económico de Bolsonaro apuntó a la conclusión de Mercosur-UE, procurando para ello destrabar los nudos de la negociación ya descritos. Con este objetivo, adoptó una postura más flexible en las posiciones de Brasil, que en algunas dimensiones iban en línea con las creencias económicas del gobierno, lo que facilitó su adopción. Como señaló un entrevistado, "con el tiempo, mirando a Brasil, lo que a lo largo de la negociación nosotros tratamos como posibles concesiones, hoy existe una mirada (…) que cambia la evaluación de si un movimiento fue una concesión o no", valoración que también fue compartida por otros actores (entrevistas a dos diplomáticos y un funcionario gubernamental). El impacto de este cambio en el avance de la negociación también fue recogido en la prensa, a partir por ejemplo de expresiones del canciller de Uruguay y de diplomáticos (El Observador 2019; El Telégrafo 2019). Para los bienes industriales, la implicación más grande de este giro ocurrió en las RdO. Como se ha dicho, el nuevo gobierno

defendía la importancia de reglas que permitieran mayor contenido importado, apuntando al comercio en CGV, lo que coincidía con los planteos de UE. Como consecuencia, según diversos entrevistados, que Brasil pasara a aceptar RdO más flexibles para maquinaria y equipos y la cadena automotriz –y en un segundo nivel importancia, para el sector siderúrgico e, incluso, para algunos productos de textil y vestimenta, flexibilizando en el margen el acuerdo entre entidades–, fue un *game-changer*, que llevó a los europeos a decir "bueno, ustedes realmente quieren cerrar este acuerdo", y propició el *sprint* final de la negociación (entrevistas a dos funcionarios gubernamentales y dos diplomáticos).

A este cambio se sumó la disposición a ofrecer un acceso mayor a las compras gubernamentales brasileñas, así como a descartar la inclusión de una cláusula de industrias nacientes, una demanda que Mercosur traía desde el 2000, y que fue reemplazada por la adopción de un mecanismo de salvaguardias bilaterales. Otra modificación en la posición de Brasil fue sobre la apertura del mercado de servicios marítimos internacionales (lo que era apoyado, como se ha visto, por CNI), en un *trade-off* por el retiro de la demanda europea de protección *TRIPS-plus* para patentes y datos de prueba (entrevista a un diplomático y un experto). A su vez, bajo la visión de que las ganancias generales de concluir un primer ACP extrazona con una economía grande serían más elevadas, el gobierno brasileño accedió a realizar concesiones sobre agro/agroindustria, como la inclusión del principio precautorio (consiguiendo, al menos, su ubicación en un capítulo no vinculado al mecanismo de solución de controversias estándar), o bien la aceptación de cuotas para productos ofensivos del Mercosur, como la carne vacuna, por debajo de las expectativas del bloque (entrevistas a dos funcionarios gubernamentales y tres diplomáticos). Finalmente, cuando los capítulos sobre estos y otros aspectos relacionados, como un acuerdo sobre la mayoría de las IG (aunque no todas, pues algunas continuaron pendientes de negociación), y el tratamiento de bienes sensibles como lácteos y vinos, se consolidaron, el 28 de junio ambas partes anunciaron que habían arribado a un "acuerdo en principio", pendiente de revisión legal y ratificación.[97] Tras el anuncio, Ferraz defendió en prensa los beneficios de las RdO negociadas:

> Flexibilizando as regras de origem, a gente pode importar partes da China, da União Europeia. Cada produto tem regras definidas. Isso não é concessão, mas uma decisão clara de governo de que o Brasil deve integrar-se às cadeias globais de valor. Os produtos

[97] El cierre de las negociaciones fue celebrado por los gobiernos del Mercosur y por la Comisión Europea, aunque por el contrario se encontró con el escepticismo de gobiernos y sectores sociales de la UE, preocupados por cuestiones agrícolas y ambientales que, hasta el momento que se escribe esta tesis, han inhibido la conclusión definitiva del ACP y su envío a los congresos para su ratificación.

> [produzidos no país] têm mais conteúdos importados, para que eles possam ser reexportados de forma mais competitiva" (Ferraz en Máximo 2019).

Según múltiples recuentos, en comparación con lo negociado hasta 2018, el sector más afectado por el movimiento en la negociación hacia RdO más flexibles fue maquinaria y equipos. Que, con las reglas acordadas, tendrá segmentos con dificultad para competir si se implementa el ACP. En un segundo escalón de afectación se ubica autopartes, donde las posiciones de UE predominaron, aunque el sector consiguió extraer algunas excepciones en el margen. También afectadas se vieron las entidades horizontales, en la medida que el ACP introdujo la autocertificación para el otorgamiento de origen, servicio que hasta la actualidad es prestado por ellas. En cambio, la mayoría de los sectores, dado que el grueso de sus RdO se cerró antes de 2019, con un gobierno más receptivo a sus demandas, manifestaron en general conformidad con lo acordado. Pues si bien predominaron umbrales de contenido algo más flexibles que los intra-Mercosur, pudieron resguardar buena parte de sus sensibilidades (entrevistas a dos técnicos de cúpula, siete técnicos sectoriales y un diplomático).[98]

En cuanto a cobertura y plazos, Mercosur terminó por incluir el 91% de sus líneas arancelarias, a ser desgravadas de forma lineal con plazos máximos de 15 años. La excepción acordada, finalmente, fue vehículos de pasajeros, para los que se estableció un período de gracia de siete años, una cuota transicional de 50000 unidades con un arancel de 50% del valor NMF, y luego una liberalización total durante los siguientes ocho años. Entre el resto de los productos, 60% obtuvo plazos de al menos 10 años, con los más sensibles ubicados a 15 años (Azevedo et al 2019). Así, la percepción predominante en la industria fue, en lo que respecta a canastas, que las sensibilidades también fueron en general contempladas (entrevistas a un técnico de cúpula y siete técnicos sectoriales).[99] La contracara de esto fue la apertura agroindustrial de UE. Pues si bien el bloque europeo se comprometió a liberalizar el 92% de sus aranceles, incluyendo al 100% de las líneas de bienes industriales, y a un ritmo más rápido que Mercosur, en el 7% restante que se liberaliza solo parcialmente, vía cuotas sin aranceles y/o con aranceles preferenciales, se encuentran los picos arancelarios europeos y varios productos de interés de Brasil y/o Mercosur, como carnes, azúcar, etanol, arroz, miel, maíz dulce y varios productos lácteos (Azevedo et al. 2019; Ghiotto y Echaide 2020).

[98] Un análisis exhaustivo de las RdO acordadas puede encontrarse en Maduro et al. (2020).

[99] Lo que no significa, no obstante, un sustituto para aquellos con RdO desfavorables. Como señaló un entrevistado: "Los europeos saben, conocen el juego. El partido no está en plazos, está en RdO, por supuesto. Entonces, ok, 15 años, no tengo prisa, hago las RdO y ya" (entrevista a un funcionario gubernamental).

En el capítulo de compras gubernamentales, donde a diferencia de los aranceles, las ofertas de Mercosur se definen a nivel nacional, el gobierno Bolsonaro también adoptó una posición más liberal que sus predecesores, que no obstante resguardó los segmentos, ya mencionados, donde la industria exhibía mayores sensibilidades. Mientras que en PI, al negociar todo menos patentes, y procurar excepciones para productores de alimentos con denominaciones protegidas por IG, tampoco se modificó el panorama negociador configurado hasta 2018 –con la excepción de la mencionada inclusión como contrapartida de los servicios marítimos–. Por otra parte, con la salvaguardia bilateral acordada, se contempló la posibilidad de recurrir a la defensa comercial reclamada por las entidades industriales (entrevistas a dos técnicos de cúpula y dos diplomáticos). Donde se innovó, en acuerdo con el resto de los socios del Mercosur, fue en la introducción de un mecanismo de entrada en vigor bilateral para sus miembros, a medida que ocurran las ratificaciones parlamentarias nacionales, lo que introduce una flexibilización de hecho en el bloque que no generó un rechazo industrial.

Con este panorama, y a pesar de haber perdido el acceso formal a las rondas de negociación que tuvieron lugar durante 2019, las entidades de cúpula industrial, como se vio en el capítulo IV, apoyaron el anuncio del acuerdo en principio. Por ejemplo, CNI afirmó que se trataba del ACP más importante de la historia del país, y su presidente Andrade agregó que podía representar "o passaporte para o Brasil entrar na liga das grandes economias do comércio internacional" (CNI 2019b). Mientras que FIESP, en una nota institucional, también lo calificó como un hecho histórico (FIESP 2019a). El impulso público de estas entidades al cierre del acuerdo también se constata en notas de prensa (Oliveira, E. 2019; Roa 2019) y fue ratificado en entrevistas (entrevistas a cinco técnicos de cúpula y tres diplomáticos).

En base a estos recuentos, es posible reconstruir que las entidades, tanto de cúpula como sectoriales, si bien no conocían el detalle de lo acordado, contaban con la referencia de que el grueso de la estructura del acuerdo mantenía lo negociado hasta 2018, así como con información no oficial sobre los ajustes adoptados durante 2019. Esta estructura, como fue visto, había sido el resultado de un largo proceso negociador, donde la posición de Brasil fue construida mediante un intenso proceso de interacción público-privada, que facilitó el aprendizaje sobre los contenidos negociados y también sobre la posibilidad de resguardar sensibilidades. Combinado con el posicionamiento más político de las entidades de cúpula, favorable desde 2013 al ACP, y crítico con la falta de acuerdos de Brasil, esto condujo a CNI y FIESP a apoyar e incluso a impulsar el cierre de la negociación. En la misma lógica, los sectores también respaldaron el acuerdo, la mayoría con reaseguros informales de que sus

demandas más sensibles habían sido contempladas, y otros como ABIMAQ cuestionando aspectos específicos como las RdO sectoriales, pero sin retirar su apoyo general (entrevistas a dos técnicos de cúpula, siete técnicos sectoriales y dos diplomáticos). Combinando las reflexiones de dos entrevistados, con este trabajo de años acumulado, que acomodó en buena medida las sensibilidades sectoriales, y en un contexto general donde el intervencionismo estatal como paradigma se encontraba desacreditado entre las élites, ya no había espacio para que los industriales dijeran que no al acuerdo (entrevistas a dos técnicos de cúpula).

Esto no quita, por cierto, que los desafíos asociados a los IDMC desaparecieran. Pues como señaló el presidente de la CEB, "alguns setores não terão vantagens imediatas ou enfrentarão desafios a médio e longo prazo", para no obstante afirmar "mas o setor privado compreende que e um esforço importante para que nós tenhamos cada vez mais condições de competir no mundo, e para não precisarmos de proteções além daquelas que nos defendem de práticas desleais de comercio" (Reginaldo Arcuri en CNI 2019e: 32). Para conseguir esto, y destacando al mismo tiempo que la apertura sería gradual, en la nota de CNI por el anuncio Andrade destacó que el ACP exigiría que Brasil profundice sus reformas domésticas, así como la importancia de que las empresas comiencen a adaptarse a la nueva realidad (CNI 2019b). Del mismo modo, el presidente de FIESP expresó junto al comunicado de su entidad:

> Aguardamos a divulgação dos detalhes finais do acordo para avaliarmos o impacto em cada um dos setores (…). Acreditamos que o governo brasileiro tem, agora, uma obrigação ainda maior de reduzir o custo Brasil para que as empresas que produzem em nosso país tenham condições isonômicas de competir com as europeias e, assim, aproveitar a oportunidade histórica que se abre a nossa frente (Skaf en FIESP 2019a).

Estas afirmaciones reflejan la tensión entre, por un lado, la importancia sistémica asignada al acuerdo por las entidades, y, por el otro, las preocupaciones específicas, asociadas a los IDMC sectoriales, en el corto plazo. Dicho esto, cabe señalar que tales preocupaciones no inhibieron que CNI y FIESP continuaran apoyando el acuerdo y solicitando su conclusión y ratificación, como se constata en múltiples documentos ya citados en el capítulo IV (ej. CNI 2020a, 2021b), así como en la prensa (ej. Vilela 2019; El País 2020b). En esta línea, un actor destacó que las comunicaciones de CNI y FIESP en respaldo al ACP ocurrieron el mismo día de su anuncio, en contraste con la demora de CNA, generada por el rechazo del agronegocio a la inclusión del principio precautorio (entrevista a un técnico de cúpula). Agregando evidencia al apoyo de las entidades de cúpula al acuerdo, por otra parte, cabe retomar la importancia que varios diplomáticos asignaron a esta posición para viabilizar políticamente, a nivel doméstico, el cierre de la negociación (entrevistas a tres diplomáticos). Como síntesis de esto, a inicios de

2020, el presidente de CNI afirmó que "os acordos comerciais entre Mercosul e União Europeia, em um cenário mais amplo de abertura comercial gradativa, melhoram ainda mais as perspectivas para o ano que está começando" (en CNI 2020c: 10). E incluso más, en 2021, además de proponer la defensa de su concreción, la entidad continuó trazándose como objetivo institucional "sensibilizar o setor privado sobre os benefícios e impactos do acordo" (CNI 2021b: 33), ratificando de este modo su rol *emprendedor*.

3.3 El apoyo y sus límites a otras negociaciones

El escenario de apertura gradual referido por Andrade también incluía la negociación, bajo parámetros semejantes, entre Mercosur y EFTA, que el 23 de agosto anunciaron haber arribado a un acuerdo, con características similares a Mercosur-UE.[100] También quedaba incluida Canadá, con quién CNI propuso que Mercosur continuara negociando, y RU, tras su salida de UE (Loureiro 2019; véase el capítulo IV). Del mismo modo, las entidades de cúpula apoyaron la lógica del gobierno brasileño de visualizar al acuerdo bilateral con EEUU alcanzado en 2019, sobre aspectos no arancelarios, como una base para negociar un ACP, cuando las condiciones políticas en EEUU lo permitieran (entrevista a un funcionario gubernamental). Que, como el alcanzado con UE, debía ser "ambicioso y equilibrado", en palabras de FIESP (2019c). E incluso más, ya entrada la pandemia, en abril de 2020, CNI y la US Chamber of Commerce volvieron a proponer esta negociación a las autoridades de ambos países, retomando su *Roadmap* de 2019, mediante una nota que contó con el aval de asociaciones opuestas a un ACP con EEUU en 2011, como ABINEE, ABRINQ e Ibá (ex BRACELPA) (en base a FIESP-ICONE 2011), junto a Abicalçados, ABIT, ABPA y UNICA, y las federaciones industriales estaduales de Paraná, Rio Grande del Sur y Santa Catarina (US Chamber of Commerce-Brazil-US Business Council-ANCHAM-CNI 2020).

También es interesante incorporar la evidencia generada a inicios de 2020, cuando EEUU sugirió su apoyo al ingreso de Brasil a la OCDE a cambio de su renuncia al estatus de país en desarrollo en OMC, lo que implicaba renunciar al TEyD que tiene este grupo de países. Pues frente a los cuestionamientos que suscitó el prospecto de esta renuncia, la gerenta de la Unidad Internacional de CNI Negri defendió el argumento de que las ganancias domésticas de ser parte de la OCDE, asociadas a las mejoras del marco regulatorio, la seguridad jurídica, y el sello de calidad que brinda ser parte de dicha organización, superaban este tipo de eventuales costos (Negri en CNI2020c). Mostrando, así, la prioridad conceptual asignada a las cuestiones

[100] Dado que Mercosur-UE no se ha efectivizado, Mercosur-EFTA tampoco terminó de concretarse.

asociadas al ambiente de negocios, por sobre el mantenimiento de excepciones en el régimen internacional de comercio basadas en diferencias de niveles de desarrollo.

En el terreno intra-Mercosur, en cambio, tanto las entidades horizontales, como todas las sectoriales no agroindustriales consultadas, se posicionaron contrarias a un corte unilateral y horizontal, del 50%, del AEC, como fue propuesto por Guedes. Dicho esto, las entidades de cúpula siguieron estrategias dispares, con Skaf de FIESP buscando convertirse en un aliado político del gobierno y CNI, en cambio, manteniendo su oposición a la iniciativa a nivel público, y apuntando a incidir en el Congreso (entrevistas a dos técnicos de cúpula). La posición de las entidades se vio a su vez beneficiada por la postura del gobierno Macri en Argentina, que en medio de una fuerte crisis económica, y procurando la reelección, solicitó a Brasil postergar esta reforma en Mercosur hasta después de las elecciones. Cuando Macri fue derrotado por el candidato opositor, menos proclive a la apertura comercial, y algunos segmentos del gobierno Bolsonaro manejaron la opción de salir de Mercosur, tanto CNI como FIESP procuraron evitar esta decisión (Falak 2019; La Nación 2019a; Martirena 2019a).

Volviendo a los ACP, la mayor tensión entre el gobierno y CNI/FIESP ocurrió en torno al llamado "capítulo asiático" de las negociaciones de Mercosur. Pues con excepción de Japón, los potenciales socios de esta región, a diferencia de los de Europa o las Américas, eran vistos por la mayoría de la industria como una amenaza más pronunciada. En cambio, para el agronegocio, incluyendo a su segmento agroindustrial –nucleado por ejemplo en ABPA–, en estos mercados se encontraban las mayores oportunidades de un acceso mejorado vía ACP (entrevistas a dos técnicos sectoriales). Esta demanda coincidía con la visión aperturista de Economía, y se reforzaba con el peso político del agronegocio en el gobierno, que lo llevó a impulsar esta agenda (entrevistas a un técnico de cúpula y un técnico sectorial). Así, el ala económica del gobierno Bolsonaro procuró una rápida conclusión del ACP Mercosur-Corea (entrevistas a dos técnicos de cúpula; Martirena 2020), negociación que hasta 2018 había avanzado lentamente debido a las mencionadas sensibilidades industriales de Brasil.

Frente a esto, considerando las preocupaciones basadas en IDMC sobre comercio, el riesgo de la relocalización de IED horizontal descrito en el apartado precedente, y sin la influencia del pasado en la construcción de las posiciones de Brasil, o mismo en el acceso a la información de lo negociado, se generó la oposición frontal de CNI al ACP. Canalizada, como se vio en el capítulo IV, tanto individualmente como en coordinación con UIA. A esto se agregó, ya entrada la pandemia, una serie de anuncios del gobierno argentino, que primero comunicó que se

retiraba de todas las negociaciones en curso (exceptuando las cerradas con UE y EFTA), y que luego rectificó al señalar que procuraría continuar, pero a un ritmo más lento (Zelicovich 2020). Pero más allá de esto, destaca que en 2020 el gobierno brasileño modificó su propia posición negociadora, pasando a intentar acomodar las sensibilidades de su industria mediante canastas largas, con plazos de hasta 20 años, e incluso exclusiones puntuales (entrevista a un funcionario gubernamental). Y aunque por su naturaleza prospectiva no es posible confirmar su veracidad, un técnico de cúpula afirmó que de profundizarse este proceso, en interacción con el sector privado, sería posible alcanzar algún tipo de acuerdo que no enfrente la oposición industrial (entrevista a un técnico de cúpula).

Los límites del apoyo a la apertura por consideraciones ligadas a IDMC también se visualizan al considerar el caso de China, que entró en el debate cuando a fines de 2019 Guedes sugirió la posibilidad de negociar un ACP (Oliveira, K. 2019), rechazado por los industriales. Para la industria, según un experto, una apertura bilateral con China se asemeja a los efectos de una apertura unilateral total (entrevista a un experto). Por lo que además de los reclamos de los industriales por los subsidios y las prácticas desleales de comercio objetadas al gigante asiático (entrevistas a dos técnicos de cúpula y un funcionario gubernamental), incluso el presidente la Asociación de Comercio Exterior, un actor favorable a la apertura, manifestó que un ACP con China "seria suicídio industrial colectivo" (De Castro en Cucolo 2019).

Dicho esto, es preciso retomar que ya en pandemia, límite temporal del estudio, CNI continuaba señalizando su apoyo a la apertura vía ACP con socios desarrollados mediante distintos canales, como *Agenda Internacional* (CNI 2021b), notas al gobierno, y en reuniones de Mercosur (véase el capítulo IV). Asimismo, mostrando nuevamente la reducción del espacio ideacional para determinados reclamos de protección, según un testimonio:

> Cuando vino la crisis de la pandemia, algunos sectores propusieron a CNI, colocaron una propuesta para que CNI defienda la introducción de cuotas de importación por parte del gobierno, para limitar las importaciones durante la crisis. Y la primera respuesta de CNI fue: esa propuesta es proteccionista. Y ahí quedó, no avanzó. Entonces sí, se redujo el espacio para propuestas de ese tipo (entrevista a un técnico de cúpula).

Este recuento también fue transmitido por otro entrevistado, que señaló la incompatibilidad de este tipo de demandas con la agenda de la entidad (entrevista a un técnico de cúpula). En cambio, reconociendo que algunos sectores enfrentarán "grandes desafíos" con la inserción internacional de Brasil, CNI publicó en 2020 un estudio que, comenzado por destacar la importancia de la apertura comercial, y reclamando su concreción vía acuerdos, analiza programas de *trade adjustment* implementados por EEUU, UE y Corea, de cara a impulsar la

adopción de iniciativas similares en Brasil (CNI 2020d). Ilustrando, de este modo, el tipo de demandas de asistencia al sector público consideradas legítimas, y delimitando al mismo tiempo cuales quedan por fuera de este conjunto.

Parte II – Una evaluación de los mecanismos causales a la luz de la evidencia

Como fue desarrollado en los capítulos II y III, la evaluación empírica de los mecanismos causales con *process tracing* requiere definir hipótesis para cada uno de los componentes de cada mecanismo, establecer *ex ante* qué tipo de evidencia debería observarse si el componente se encuentra efectivamente operando, las fuentes de la evidencia esperada, y su valor probatorio, es decir el tipo de test que constituyen. Estos elementos, para los mecanismos alternativos desarrollados para el caso de Brasil, se establecieron en las tablas 3.7 a 3.9 del capítulo III. Una vez presentada la evidencia empírica, se evalúa a continuación si, a partir de las observaciones o CPOs recolectadas, los componentes de los mecanismos pasan los test diseñados para sus evidencias esperadas.

1. Las hipótesis del mecanismo causal basado en la interacción entre IDMC e ideas

Componente 1

> Técnicos de unidades internacionales CNI/FIESP emprendedores, con adopción, difusión, enmarque y legitimación institucional de dirigentes de cúpula, impulsan propuestas de inserción que incluyen ACP con impacto moderado, enmarcan propuesta en crisis e incertidumbre, analizan y proponen categorías de análisis, enseñan sobre beneficios y minimización costos, persuaden y presionan

La **evidencia** (esperada, aclaración que se omite desde aquí en adelante) **1** pasa el test *hoop*, en la medida que entrevistados con distintos roles afirmaron que en la Unidad Internacional de CNI se desempeñan técnicos con visiones más aperturistas que la media industrial, lo que ocurre desde la década de 1990 y fue reforzado con nuevas incorporaciones a partir de 2010. Estas visiones también se constatan en intervenciones de estos técnicos en prensa y en documentos publicados. Lo mismo se constata en FIESP, particularmente en el Coscex, presidido por un embajador retirado con creencias liberales sobre el comercio, que progresivamente incorporó a otros actores con visiones similares, y con menos contundencia en el DEREX.

La **evidencia 2** pasa el test *hoop*, ya que entrevistas a técnicos de cúpula, funcionarios gubernamentales y negociadores, así como documentos institucionales, confirman que la Unidad Internacional de CNI, y también el Coscex y el DEREX de FIESP, elaboraron posicionamientos técnicos para avanzar la construcción de una agenda de ACP. Para esto,

propusieron un entendimiento de que un componente de la crisis de la industria, que se sumaba a los problemas de competitividad interna, era de competitividad externa; argumentaron que los ACP podían dinamizar políticamente la agenda de reformas de costos domésticas; mostraron cómo mediante plazos, RdO, excepciones y salvaguardias se podían moderar los costos de la apertura vía acuerdos; y plantearon que ante el agotamiento o las dificultades de las alternativas de inserción priorizadas hasta entonces (OMC, Mercosur), y frente al surgimiento de megacuerdos, la industria debía contar con una nueva agenda propia, que incluyera a los ACP norte-sur. Sobre los nuevos acuerdos entre terceros, a su vez, destacaron la importancia de sumarse a las nuevas reglas *trade-related* que se estaban configurando. Por contrapartida, minimizaron progresivamente la relevancia de la pérdida de *policy space* asociada. De estas tareas simultáneas de construcción de agenda, direccionamiento y persuasión, según las entrevistas, surgieron los documentos institucionales, que explícitamente marcan la agenda de la industria, incluyen los argumentos repasados, y mencionan entre sus objetivos "sensibilizar" a los empresarios industriales sobre la importancia de ACP negociados como Mercosur-UE.

La **evidencia 3** pasa el test *hoop*, pues entrevistas confirmaron que los dirigentes de CNI y FIESP adoptaron la agenda propuesta por los especialistas internacionales, y comenzaron a difundirla progresivamente como parte de la postura de las entidades. Esto también se constató en intervenciones de los presidentes, especialmente de Andrade de CNI, en notas de prensa, publicaciones con noticias de las entidades y ejercicios de diplomacia empresarial. En estas instancias, estos dirigentes enmarcaron esta agenda como parte de los planteos más generales de sus organizaciones, ya sea en las críticas a la política exterior hasta 2015, o bien destacando su inclusión como parte de las reformas domésticas desde 2016. A su vez, en sus expresiones, fue posible rastrear el tipo de argumentos avanzados por los técnicos internacionales. Estas acciones, junto a la inclusión de la agenda propuesta en los documentos institucionales, legitimaron la propuesta.

La **evidencia 4**, evaluada en contexto, puede ser considerada un *smoking gun*. Pues las expresiones públicas de dirigentes de cúpula, los primeros documentos de posición de CNI y FIESP entre 2013 y 2015, e incluso las notas de opinión en prensa de técnicos de la Unidad Internacional de CNI, y de Barbosa de FIESP, durante este mismo lapso de tiempo, si bien se dirigieron formalmente al gobierno, tenían un efecto indirecto de persuasión y/o presión sobre los sectores. Que, cabe recordar, en este momento recién comenzaban a moverse hacia una menor reticencia general a la agenda de ACP extrazona. En estas piezas, como espera la

hipótesis, estos actores enmarcaron sus propuestas en las condiciones de 1- crisis de competitividad de la industria, que requiere en el argumento mayor integración internacional para volverse más competitiva, y 2- incertidumbre, asociada a la proliferación de megacuerdos, la evaluación de que no hay otra alternativa de inserción, y que procurar conservar un *policy space* que no tiene una función clara, como expresa la nota de Bonomo y Negri (2015), genera un costo de aislamiento.

La **evidencia 5** también puede ser vista como un *smoking gun*. Pues más allá de la evaluación de los actores sobre su impacto parcial sobre el empresariado, las entidades de cúpula procuraron visibilizar los costos del aislamiento ante la proliferación de megacuerdos, junto a la importancia de sumarse a la negociación de las nuevas reglas no arancelarias que se estaban configurando con ellos, mediante la contratación de estudios y *forças-tarefas* a ser realizadas por economistas defensores de la apertura comercial.

La **evidencia 6** pasa el test *hoop*, pues de las entrevistas surge que técnicos especializados en comercio de CNI, y también de FIESP, trabajaron con los sectores para "calificar" la discusión, es decir para clarificar contenidos de los ACP, identificar y visibilizar potenciales oportunidades, y mostrar estrategias que permitieran reducir los costos distributivos de la apertura arancelaria y de temas relacionados de importancia para algunos sectores, como compras gubernamentales. Algunos de estos estudios, además, resultaron en publicaciones referenciadas en la parte I de este capítulo y en el capítulo IV.

La **evidencia 7** se complementa con lo anterior, pues de entrevistas surge que el trabajo de CNI con los sectores, procurando moderar sus resistencias a los ACP norte-sur, especialmente Mercosur-UE, también fue realizado en conjunto con los funcionarios de la SECEX que procuraban avanzar en esta línea. Concretamente, los recuentos indican que CNI participó, apoyando a nivel técnico y a nivel político, las sucesivas rondas de consultas y ejercicios relacionados que, entre 2012 y 2013, la SECEX condujo con las asociaciones sectoriales. Como se vio, estos intercambios tenían por objetivo reducir la oposición de las asociaciones sectoriales a incluir una porción mayor de productos a liberalizar, es decir que buscaban incrementar la cobertura de comercio de las propuestas sectoriales y así conformar una oferta de Brasil que permitiera avanzar la negociación Mercosur-UE. Esta evidencia, por su baja probabilidad de ocurrencia, constituye un *smoking gun*, que ilustra el rol emprendedor de CNI al interior de la industria en esta negociación.

En síntesis, existen múltiples observaciones, provenientes de distintas fuentes, que permiten mantener con un elevado grado de confianza la presencia del componente 1 del mecanismo causal hipotetizado. Pues estas indican que las unidades internacionales de las entidades de cúpula promovieron la adopción de una agenda de inserción que incluyera la negociación de ACP norte-sur, enmarcándola como una respuesta al contexto de crisis de competitividad de la industria y la incertidumbre producida por los cambios internacionales en el régimen de comercio, que fue adoptada por los dirigentes de cúpula y así promovida institucionalmente por las entidades. Especialmente, por el mayor activismo constatado, por CNI.

Componente 2

> Funcionarios gubernamentales SECEX/Itamaraty impulsan apoyo o ausencia de resistencia a negociaciones

La **evidencia 8** pasa el test *hoop*, pues las entrevistas confirman que los secretarios de la SECEX y sus equipos técnicos durante los gobiernos Rousseff, tenían una visión más favorable a los ACP que los referentes internacionales del PT. E incluso más, en su primer mandato, que los ministros del MDIC y de Hacienda. Esta posición favorable a la apertura gradual vía ACP también se constata en intervenciones en prensa y publicaciones similares, realizadas por estos actores durante el período de estudio. En la misma línea, también surgió de entrevistas que negociadores de Itamaraty propiciaron un posicionamiento más proactivo de Brasil con respecto a la negociación Mercosur-UE en 2013.

La **evidencia 9** constituye un *smoking gun*. Pues según entrevistas, entre 2011 y 2012, el mandato a nivel ministerial del gobierno era solo mantener viva la negociación Mercosur-UE a nivel técnico preparatorio, para no ser la causa de su fracaso. No obstante, la SECEX, "sin mucha legitimidad política", según recuentos, fue más allá, persuadiendo y presionando a los sectores industriales para conformar una oferta que impulsara la negociación, bajo el argumento de que la ausencia de acuerdos estaba perjudicando la competitividad de la propia industria.

La **evidencia 10** pasa el test *hoop*, pues apunta, desde la perspectiva de los funcionarios de la SECEX, a la misma colaboración ya notada por la evidencia 7.

Las **evidencias 11 y 12** pueden ser consideradas en conjunto, constituyendo un *smoking gun*. Pues en entrevistas a funcionarios y negociadores, así como en la prensa, se constata, primero, al menos entre 2011 y 2013, la existencia de múltiples ejercicios de diálogo e intercambio de información público-privado, con funcionarios y negociadores diplomáticos, en el marco de la

CEB. A su vez, de los recuentos de dichos actores surge que estas instancias fueron utilizadas para avanzar la agenda de negociaciones, por ejemplo Mercosur-UE entre 2011 y 2013, cuando los funcionarios presionaron a los sectores con el planteo que, de no incrementar sus ofertas, ellos deberían avanzar por su propia cuenta, aunque no existía un mandato político que les requiriera hacerlo.

La **evidencia 13** pasa el test *hoop*, ya que recuentos de técnicos de cúpula y funcionarios gubernamentales, y también de técnicos sectoriales, confirman la existencia de este tipo de ejercicios, con participación de funcionarios de gobierno, orientados a identificar oportunidades (por ejemplo, en BNAs) y minimizar costos, especialmente para la negociación Mercosur-UE. Al respecto, también es posible incorporar evidencia relacionada encontrada en publicaciones, donde por ejemplo secretarios de la SECEX enfatizan la gradualidad de las propuestas y su avance en paralelo a la agenda de reformas domésticas, como Neto en CNI (2018e).

La **evidencia 14**, finalmente, también pasa el test *hoop*. Pues de entrevistas, documentos, como por ejemplo el *Plano de Exportações*, y prensa, surge que la posición de los funcionarios de la SECEX se fortaleció a partir de 2015, con la designación de Monteiro en el MDIC, y luego durante el gobierno Temer, que mantuvo la composición de la Secretaría.

Así, en conjunto, las evidencias encontradas permiten mantener con un elevado grado de confianza la presencia del componente 2 del mecanismo causal. Esto es, que la SECEX, con el apoyo operativo de los negociadores diplomáticos, procuró junto a las entidades de cúpula la erosión de las resistencias sectoriales para el avance de negociaciones como Mercosur-UE.

Componente 3

3.1 Sectores sensibles por IDMC moderan resistencia por aprendizaje y/o presión;
3.2 Sectores ofensivos por IDMC apoyan y amplifican posición de entidad de cúpula

La **evidencia 15** pasa el test *hoop*, pues tanto los recuentos de entrevistados de todos los perfiles, como en las expresiones sectoriales registradas en documentos, se registra una mayor preocupación por los resultados distributivos, a nivel sectorial, de las negociaciones. Esta sensibilidad se constata, a su vez, mediante el foco que según los recuentos los sectores otorgaban a las cuestiones arancelarias (cobertura y plazos) y de RdO.

La **evidencia 16** pasa el test *hoop*, ya que las entrevistas a todos los actores participantes en este proceso, desde técnicos de cúpula, funcionarios gubernamentales, diplomáticos

negociadores, y a los propios técnicos de sectores sensibles, confirmaron que la resistencia a la negociación de ACP con socios desarrollados se fue reduciendo, como tendencia general, a lo largo de la última década. Esto también se constató, a nivel público, en algunas expresiones de prensa, e incluso más claramente al comparar expresiones sectoriales registradas en documentos. Así, por ejemplo, contrasta la reticencia de la mayoría de los sectores en FIESP-ICONE (2011) con las posiciones más favorables expresadas en CNI (2017g) respecto a Mercosur-UE, o mismo con el endorso al *roadmap* de CNI y la *US Chamber of Commerce* elaborado en 2019.

La **evidencia 17** pasa el test *hoop*, pues refiere desde la perspectiva de los sectores a los procesos ya referidos con la evaluación de las evidencias 6, 7, 11 y 13. A esto, cabe agregar el trabajo entre las propias entidades sectoriales intra-Mercosur (y en un caso, textil y vestimenta, con la contraparte europea). Estos trabajos con técnicos de cúpula y funcionarios gubernamentales, orientados a minimizar costos vía plazos, RdO y similares, y donde también se visualizaron oportunidades (por ejemplo asociadas a aspectos no arancelarios), fueron descritos en recuentos de distintos actores (técnicos de cúpula y sectoriales, funcionarios y negociadores) como procesos de "aprendizaje". Que tuvieron lugar, según los actores, en un contexto donde los sectores eran impulsados/presionados a reducir su reticencia, en línea con la expectativa teórica.

Combinando distintas CPOs encontradas, también es posible afirmar que la **evidencia 18** constituye un *smoking gun*. Pues más de un actor con interacción frecuente con los sectores afirmó que los ajustes de posición sectorial de aquellos más reticentes fueron impulsados por la búsqueda de evitar quedar asociados a un proyecto político y económico deslegitimado, por ser visto como responsable de una crisis. En esta línea, otros ratificaron que estos cambios ocurrieron luego de que otras opciones alternativas "quedaran difíciles" de ser sostenidas. A su vez, si bien técnicos de sectores sensibles reivindicaron su autonomía para trasladar demandas sectoriales específicas en las negociaciones, reconocieron que el direccionamiento general de la entidad de cúpula, así como no quedar aislados dentro de la industria con sus demandas, son elementos que importan al posicionarse. Finalmente, aunque no directamente relacionado, los recuentos de que CNI rechazó defender reclamos de administración comercial propuestos por sectores en 2020, ante el inicio de la pandemia, por ser "proteccionistas" y contrarios a su agenda, también agregan elementos para confirmar el menor espacio para proponer algunos tipos de reclamos de protección.

La **evidencia 19** pasa el test *hoop*, ya que de acuerdo a entrevistas los sectores ofensivos, de la agroindustria, se enfocaban en cuestiones de acceso mercados, lo que llevó por ejemplo a que aquellos con ganancias potenciales en UE prestaran más atención a la negociación que los que ya contaban con acceso sin barreras.

La **evidencia 20**, por último, también pasa el test *hoop*. Pues estos sectores trabajaron, por ejemplo desde el ICONE, con los técnicos internacionales de FIESP, para elaborar estudios que impulsen esta agenda, así como en entrevistas ratificaron su amplificación de los argumentos sobre ganancias en términos de sellos de calidad y necesidad de superar el aislamiento del país, mejorando el acceso a mercados. En cambio, consistente con la evidencia 19, no amplificaron otros argumentos referidos a la gradualidad y las excepciones para limitar el impacto. El apoyo y la amplificación de las iniciativas de cúpula sobre ACP también se constata en documentos, como CNI (2017g) y US Chamber of Commerce-Brazil-US Business Council-ANCHAM-CNI (2020). Esto no inhibe que en paralelo, por su condición minoritaria, estas asociaciones sectoriales defiendan por su cuenta el avance de otras negociaciones que concitan la oposición de las entidades de cúpula, como por ejemplo ABPA respecto a Mercosur-Corea, o mismo Mercosur-UE en el pasado.

Así, existen múltiples evidencias para sostener el componente 3 del mecanismo causal, respecto a que los sectores sensibles han moderado su resistencia a la agenda de ACP con socios desarrollados como resultado de una adaptación, motivada por combinaciones variables de aprendizaje y presión. Y que, al mismo tiempo, los sectores ofensivos de la agroindustria han apoyado esta agenda, así como amplificado algunos de los argumentos generales manejados por las entidades de cúpula para impulsarla, concretamente aquellos alineados con sus IDMC ofensivos.

En suma, el mecanismo causal basado en la interacción entre ideas económicas y políticas e IDMC, en un contexto de crisis e incertidumbre, muestra una elevada capacidad de explicar el cambio de posición de las entidades de cúpula industrial respecto a los ACP norte-sur, y su progresivo impacto en la posición de la industria en su conjunto respecto a esta agenda, así como hacia negociaciones concretas como Mercosur-UE.

2. Las hipótesis del mecanismo causal basado en el modelo de sectores

Componente 1

> Sectores exportadores ofensivos, mayoritarios, identifican ganancias por IDMC e impulsan con éxito preferencia favorable a ACP en entidades de cúpula

La **evidencia 21** pasa el test *hoop*, ya que tanto del análisis de oportunidades y sensibilidades comerciales realizado en el capítulo V, como de las proyecciones de los estudios de impacto disponibles allí revisados, se desprende la existencia de sectores industriales que obtienen ganancias distributivas derivadas de los potenciales ACP norte-sur considerados.

La **evidencia 22**, en cambio, no pasa el test *hoop*. Como resulta del capítulo V, los sectores con ganancias esperadas de acuerdos con socios como EEUU, UE y Japón, sea por análisis de oportunidades y sensibilidades comerciales, o bien por estimaciones de impacto, son minoritarios en comparación con los sectores perdedores/sensibles dentro del conjunto de la industria.

Relacionado con lo anterior, la **evidencia 23** tampoco pasa el test *hoop*. Pues como se documentó en el análisis empírico, la posición más favorable a los ACP norte-sur de las entidades de cúpula no fue el resultado de una demanda sectorial mayoritaria. Por el contrario, cuando los sectores fueron convocados a una primera consulta para Mercosur-UE en 2011, según entrevistas, la cobertura de comercio ofrecida fue menor al 40%, con un 60% de exclusiones solicitadas.

Finalmente, la **evidencia 24** tampoco pasa el test *hoop*. Pues si bien las entidades de cúpula trasladaron algunas demandas ofensivas de acceso a mercados agroindustriales, el foco principal de sus posicionamientos, según surgen de documentos, prensa y entrevistas, estuvo en ganar tiempo mediante plazos largos de desgravación y RdO restrictivas.

En suma, las evidencias recolectadas llevan a que tres de cuatro test *hoop* para el componente 1 del mecanismo causal fallen, lo que pone en jaque la presencia del componente y, como consecuencia, objeta a la explicación del mecanismo en su conjunto.

Esta afirmación se refuerza al evaluar las evidencias esperadas del *componente 2* –

> Sectores que compiten con importaciones defensivos, minoritarios, identifican pérdidas por IDMC e impulsan con menor éxito preferencia contraria a ACP en entidades de cúpula; consiguen apoyo de cúpula a demandas de excepciones / compensaciones si no comprometen negociaciones.

Si bien se constata la **evidencia 25**, referida a la existencia de pérdidas para sectores derivadas de la apertura vía ACP, como se documentó en el capítulo V, los sectores con estas pérdidas son mayoritarios. Lo que hace que la **evidencia 26**, que es el complemento de la **evidencia 22,** también falle el test *hoop*. Esto lleva a no encontrar observaciones que respalden la **evidencia 27**. Pues como surge de las entrevistas, no fue la condición minoritaria de los sectores con

sensibilidades lo que llevó a un posicionamiento más favorable de las entidades de cúpula respecto a los ACP extrazona.

En síntesis, el mecanismo causal basado en el modelo de sectores no explica adecuadamente la evolución de las preferencias de las entidades de cúpula respecto a los ACP norte-sur.

3. Las hipótesis del mecanismo causal basado en el modelo de firmas

Componente 1

> Firmas grandes, productivas e internacionalizadas, pertenecientes a múltiples sectores industriales, identifican ganancias por IDMC e impulsan con éxito preferencia favorable a ACP en sectores y entidad de cúpula

La **evidencia 29** es difícil de evaluar cualitativamente, pues de los diversos datos económicos de fuentes secundarias, combinados con algunos juicios de entrevistas, se desprende que efectivamente existen firmas grandes, productivas e internacionalizadas en múltiples sectores de la industria, aunque son pocas y la mayoría están concentradas en solo tres sectores. Además, del universo total de estas firmas, una porción incluso menor ha desarrollado, según un documento y una entrevista, niveles de competitividad cualitativamente distintos que el resto de las firmas en sus plantas de Brasil, un requisito del modelo de firmas. Dicho esto, en una lectura literal de la evidencia esperada, sí existen firmas grandes e internacionalizadas en diversos sectores, por lo que puede considerarse que se supera el test *hoop*.

La **evidencia 30** también conlleva la dificultad de que no se cuentan con observaciones directas, de expresiones de estas firmas, con respecto a su interés en estos acuerdos, como se tiene para los sectores vía entrevistas. La evidencia indirecta, recolectada a través de las percepciones de técnicos de cúpula, sectoriales, funcionarios, negociadores y expertos, es mixta. Algunos señalan que algunas de estas firmas señalizaron su interés, pero otros matizan este punto, incorporando distintos tipos de clivajes. Los matices también surgen al incorporar evidencia anecdótica de prensa, como la referida a Embraer. Donde sí coinciden las entrevistas es que estas firmas, aunque varíen en su interés respecto a los ACP, tienen mayor capacidad de adaptarse (entre otros motivos, por su posibilidad de producir en el exterior), para evitar fuertes pérdidas distributivas en caso de que se implementen. Finalmente, incorporando información secundaria, de encuestas recogidas en estudios (CNI 2013b), y coincidente con algunas entrevistas, puede afirmarse que en materia de política económica exterior estos acuerdos no eran una prioridad para la mayoría de los ejecutivos de estas firmas. Así, la evaluación es que la evidencia 30 pasa solo parcial o débilmente el test *hoop*.

La **evidencia 31**, por su parte, falla más claramente el test *hoop*. Ya que, de las entrevistas, no surgen recuentos que indiquen esfuerzos de estas firmas –salvo en asociaciones agroindustriales, donde los IDMC sectoriales se solapan– por promover una acción colectiva sectorial que lleve a las asociaciones a defender como posición la agenda de ACP.

En la misma línea, la **evidencia 32** también falla el test *hoop*. Pues a pesar del apoyo de algunas de estas firmas a las visiones más favorables hacia los ACP que comenzaron a exponer las entidades de cúpula, destaca que en su principal mecanismo de acción colectiva en CNI, el FET, la demanda de ACP no figura en documentos, grupos de trabajo y/o principales demandas de política económica exterior trasladadas al sector público.

Finalmente, la **evidencia 33** falla el test *hoop*. Como se ha visto (con la excepción del tema agrondustrial), las principales demandas específicas de las entidades de cúpula al gobierno respecto a los ACP norte-sur no estuvieron centradas en acceso a mercados y RdO flexibles, que faciliten la operación internacional de grandes firmas internacionalizadas. Por el contrario, de hecho, se centraron en negociar RdO exigentes, que redujeran los costos distributivos de la apertura sobre la mayoría de los sectores industriales.

Así, a pesar de constatar la existencia de firmas grandes e internacionalizadas en distintos sectores de la industria, con algunas de ellas interesadas en los ACP, y todas en general con mayor capacidad de adaptarse a estos acuerdos, las CPOs recolectadas no permiten sostener la presencia del componente 1 del mecanismo causal basado en el modelo de firmas.

Componente 2

> Asociaciones sectoriales con firmas grandes, productivas e internacionalizadas trasladan preferencia favorable a ACP a entidades de cúpula

Las observaciones para testear la evidencia esperada de este componente refuerzan lo anterior. La **evidencia 34** falla el test *hoop*, ya que tanto a partir de entrevistas como de documentos es posible encontrar asociaciones sectoriales que, 1- contaban con este tipo de firmas y, al mismo tiempo, 2- se posicionaban contrarias a ACP extrazona. Siendo ABIMAQ, con respecto a Mercosur-UE, tal vez el caso más ilustrativo. Pues como fue documentado, esta y otras entidades se oponían a esta negociación a inicios de la década de 2010, y tan solo fueron moderando su reticencia, manteniendo a su vez un perfil de demandas defensivo, a lo largo de la década.

Esta posición defensiva respecto a las demandas específicas en las negociaciones norte-sur, centradas en plazos largos, RdO exigentes y similares, que se constata para virtualmente todos

los sectores industriales en Mercosur-UE –con excepción de solo algunos agroindustriales–, también conduce a afirmar que la **evidencia 35** falla el test *hoop*.

Por último, la **evidencia 36** también falla el test *hoop*, en tanto como fue documentado previamente, el cambio de posición de CNI y FIESP en 2012-2013 respecto a estos acuerdos no fue el resultado de una demanda mayoritaria, al interior de la industria, de sectores que contaran con este tipo de firmas.

En suma, las observaciones recolectadas llevan a descartar la presencia del componente 2 del mecanismo, pues no se constata un proceso por el cual las asociaciones sectoriales con firmas grandes e internacionalizadas hayan trasladado sus preferencias favorables a los ACP a las entidades de cúpula para generar un cambio de posición.

Los elementos revisados también cuestionan el componente 3 –

> Firmas más pequeñas, orientadas al mercado interno, defensivas, no logran trasladar preferencias contrarias a ACP a entidades sectoriales con firmas grandes, ni de cúpula

Pues independientemente de la mayor o menor dificultad de las firmas más pequeñas para participar en las asociaciones sectoriales (**evidencia 37**), no se constata que solo las asociaciones sin firmas grandes reflejen las preocupaciones defensivas, basadas en IDMC, de las firmas pequeñas. En otras palabras, la **evidencia 38** no pasa el test *hoop*.

Así, combinando todos los elementos revisados, es posible concluir que el mecanismo causal basado en el modelo de firmas no explica adecuadamente la evolución de las preferencias de las entidades de cúpula industrial respecto a los ACP norte-sur.

4. Un balance general de los hallazgos

La evaluación de las hipótesis, a partir del cruce entre la evidencia esperada y las observaciones recolectadas, indica que el mecanismo causal basado en la interacción entre IDMC e ideas económicas y políticas, en un contexto de crisis e incertidumbre, es el que mejor explica el resultado de interés. Pues las hipótesis de todos sus componentes pasaron múltiples test *hoop*, e incluso los C1, C2 y C3.1 superaron pruebas *smoking gun*. Esto otorga una elevada confianza respecto a la presencia de dichos componentes, que retomando lo visto en el capítulo III, son la combinación de entidades y sus actividades. Y, como consecuencia, permite sostener la operación del mecanismo causal en su conjunto.

El mecanismo del modelo de sectores, por contrapartida, vio cuestionada la existencia de sus dos componentes: en el primero, la hipótesis no logró superar tres *hoops*; en el segundo, uno.

Algo similar se encontró para el mecanismo del modelo de firmas, cuyo primer y segundo componente no superaron tres *hoops* cada uno, y el tercero falló en uno. Como consecuencia, la confianza en la operación de ambos mecanismos teorizados quedó fuertemente objetada.

Finalmente, cabe comentar que del análisis empírico surgió que la propuesta de negociar ACP norte-sur, elaborada por los técnicos internacionales de las entidades de cúpula, y adoptada e impulsada en la industria por las dirigencias de estas entidades, también contó con el apoyo en algunos casos, y la no objeción en otros, de las firmas industriales grandes, productivas e internacionalizadas de Brasil. Lo que ocurrió, según los recuentos recabados, por su mayor capacidad de adaptarse a la conformación de estos acuerdos, es decir por sus IDMC. Así, una descripción comprehensiva del fenómeno bajo estudio debería incorporar a esta entidad, dichas firmas, que realizaron actividades singulares (apoyo/no objeción), independientes de los sectores que integran –gráficamente, este mecanismo "comprehensivo" se vería como lo presenta la figura A6.1 del anexo–.

Dicho esto, en términos de una explicación mínima suficiente, la incorporación de esta entidad, firmas grandes e internacionalizadas, y sus actividades de apoyo/no objeción, no es necesaria. Pues no se constató un efecto causal sobre los sectores sensibles, quienes eran los actores que inhibían la adopción de una agenda institucional para la industria más favorable a los ACP norte-sur. Como consecuencia, la síntesis de los hallazgos de este capítulo es que la mejor explicación mínima suficiente, para dar cuenta del cambio en las preferencias de las entidades de cúpula industrial de Brasil sobre los ACP norte-sur en la última década, es la que ilustra la figura 2.3, presentada en el capítulo II, basada en la interacción entre IDMC e ideas económicas y políticas en un contexto de crisis e incertidumbre.

Capítulo VII. El caso de la industria en Argentina (2010-2020)

1. Introducción

Este capítulo presenta la evidencia empírica del estudio para el caso de la industria de Argentina, durante el período de tiempo abordado en profundidad. Que, al igual que para el caso de la industria de Brasil, abarca desde 2010, cuando se retomó la negociación Mercosur-UE, hasta inicios de 2020, cuando comenzó la pandemia del Covid-19. El capítulo se divide en dos partes. La primera se dedica a reconstruir la evolución de los procesos y las dinámicas de formación de las preferencias expresadas por la entidad de cúpula industrial argentina, la UIA, respecto a los ACP norte-sur. En este sentido, en particular, destaca Mercosur-UE, que fue el potencial acuerdo, dada su negociación existente, que captó en mayor medida la atención de esta entidad. Pues como se vio en el capítulo IV, a diferencia de CNI y FIESP, UIA no demandó por su cuenta la conformación de ACP norte-sur a los gobiernos argentinos durante el período. Al igual que en el capítulo VI, el análisis, que incorpora el contexto político y económico en el que la construcción de preferencias en UIA tuvo lugar, y que está orientado por la búsqueda de evidencias esperadas derivadas de las hipótesis desarrolladas en los capítulos II y III, se presenta cronológicamente y dividido en subperíodos, dada la importancia de las secuencias de los acontecimientos para evaluar las hipótesis.

El primer subperíodo abarca la segunda mitad del primer mandato de CFK y la totalidad del segundo, es decir que inicia en 2010 y culmina en diciembre de 2015. En este subperíodo, la industria interactuó con un gobierno reticente a la conformación de ACP norte-sur, al menos en el formato propuesto por los socios del norte. Esto sufrió una fuerte modificación en el segundo subperíodo, que comienza con el cambio de gobierno tras la victoria electoral de Mauricio Macri, y que abarca la totalidad de su mandato, es decir hasta diciembre de 2019. En esta etapa, el gobierno impulsó activamente la negociación de ACP norte-sur en Mercosur, en particular Mercosur-UE. Finalmente, el tercer subperíodo se extiende desde diciembre de 2019, cuando comenzó el mandato de AF, tras su victoria en las elecciones de dicho año, hasta el inicio de la pandemia en marzo de 2020. En esta etapa, como en la primera, la industria pasó a interactuar nuevamente con un gobierno que adoptó una posición de mayor cautela hacia estas negociaciones.

Realizado este recorrido, la parte II del capítulo se aboca a evaluar de forma sistemática la confianza en las hipótesis del estudio. Esto se organiza, como en el capítulo VI, en tres secciones, destinadas a las hipótesis derivadas de cada uno de los mecanismos causales

alternativos desarrollados. Por último, el capítulo cierra con un balance general de los hallazgos.

Parte I. La evolución de la construcción de preferencias – y su impacto en la toma de decisiones

1. Las posiciones defensivas durante los gobiernos de CFK (2010-2015)

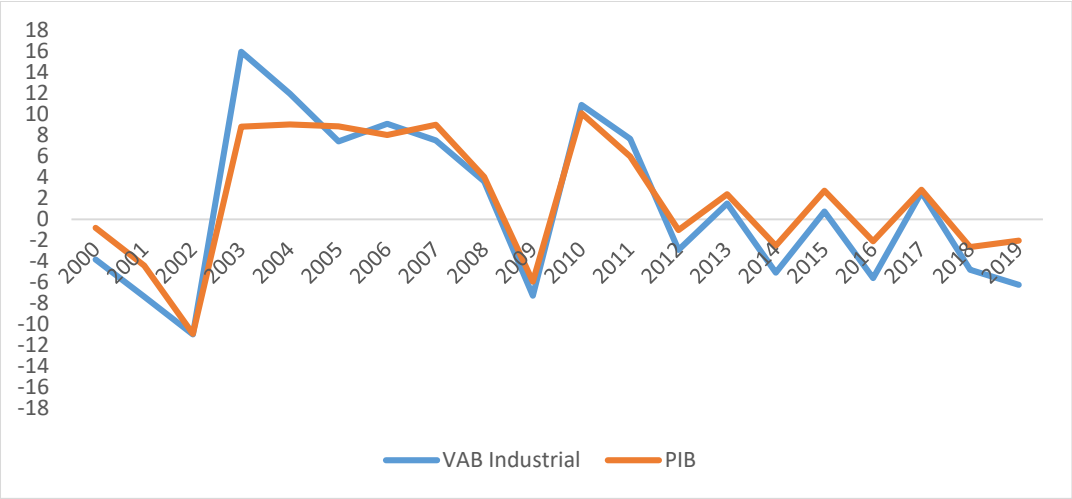
1.1 El contexto: de la recuperación industrial a los problemas de la economía

Tras la crisis global de 2008, y hasta 2011, tanto la industria como la economía en su conjunto experimentaron en Argentina una fuerte recuperación, que se constata en el gráfico 7.1, y que condujo a los máximos históricos de 2011 en los registros de PIB industrial notados en el capítulo IV. Allí también se mencionó que, como respuesta a dicha crisis, se incrementó la protección comercial a la industria mediante un uso más extensivo de LNAs, medidas antidumping y aplicación de valores criterio en aduanas, lo que continuó ya entrado el 2010 y durante 2011 (Bouzas y Gosis 2014; entrevista a un funcionario gubernamental). Así, como señala Zelicovich (2019b: 93), el gobierno pasó progresivamente de una estrategia "neodesarrollista" a otra "más próxima al desarrollismo con sustitución de importaciones". De hecho, en intervenciones dirigidas a industriales, como la realizada en el Congreso Metalúrgico de 2011, la presidenta CFK apuntó a "profundizar la sustitución de importaciones" (C. Fernández 2011). En la misma línea, la ex directora del CENI de UIA, y ministra de Industria desde 2008, Deborah Giorgi, expresó a su par brasileño que estas medidas de protección eran parte de la política industrial del país (Valor 2011e). Y frente a las críticas brasileñas, Giorgi propuso que, como parte de una "política industrial común", Mercosur adoptara esquemas de defensa comercial conjuntos, orientados por ejemplo a contener las importaciones desde China (ABC 2011). Argentina también apoyó e implementó la propuesta de Brasil de 2011, que habilitó la suba del AEC a 35% en hasta 100 posiciones.

Hasta 2011, estas medidas de protección comercial concitaron el apoyo de la industria. Esto se observa, por ejemplo, en expresiones de dirigentes como De Mendiguren. Que, como presidente por segunda ocasión de UIA, y cuestionado en Brasil por las medidas argentinas, en su defensa citó el argumento de Chang sobre la importancia del proteccionismo en el camino hacia el desarrollo –además de destacar a los desarrollismos de Kubitschek y Frondizi– (Valor 2011f). Lo mismo se encuentra en expresiones de cuadros técnicos de UIA, como Coatz y Dalle (2011). Quienes, evocando a figuras desarrollistas como Rogelio Frigerio, defendieron la política de LNAs ante los reclamos de Brasil. Y donde si bien reconocieron algunos problemas

de aplicación, que atribuyeron a "décadas de destrucción de capacidades técnicas en la gestión pública", calificaron a las medidas de administración comercial implementadas, junto a la posición gubernamental en las negociaciones internacionales de comercio, como "conceptualmente correctas" (ídem).

Gráfico 7.1 Variación real anual del PIB y del VAB industrial en Argentina (2000-2019), en %



Fuente: elaboración propia en base Terranova (2022) y Banco Mundial.

Diversos recuentos comparten la evaluación que, a pesar de las divergentes reacciones industriales tras la Resolución 125 notadas en el capítulo IV, la visión predominante en la industria hasta 2011 fue de apoyo a la política comercial. Este apoyo, según estas fuentes, se extendía al enfoque general de la política económica, incluyendo al estímulo a la demanda implementado tras la crisis global para sostener la producción y el consumo (entrevistas a un técnico de cúpula, cuatro técnicos sectoriales, dos funcionarios gubernamentales, un diplomático y un experto). De la revisión de publicaciones del economista jefe del CEU-UIA, Diego Coatz, también se desprende el destaque de la incidencia del activismo gubernamental, mediante distintas políticas, en el proceso de "reindustrialización", como es caracterizado, de 2002-2011, junto al contraste trazado con las políticas previas, y con la trayectoria industrial de otros países de AL en el período (ejs. Coatz 2010; Coatz y Grasso 2011; 2012; Coatz y García 2012; Coatz et al. 2013; Coatz y Woyecheszen 2013; Coatz y Schteingart 2016). Por ejemplo, Coatz y Grasso (2012) afirman:

> "Las decisiones públicas se han apoyado en bases conceptuales sustancialmente diferentes. Esto (…) recreó la noción de un mercado interno sólido y dinámico como plataforma para el crecimiento, el desarrollo exportador y una inserción internacional más intensiva en valor agregado y tecnología; es decir, más soberana. En el plano macroeconómico, algunos ejemplos son la decisión de recuperar la posibilidad de definir políticas cambiarias y monetarias; la modificación de la lógica del ajuste fiscal para "dar confianza a los mercados" por un aumento de la recaudación directamente vinculado al crecimiento económico y a la progresividad productiva, ej. retenciones a la soja; el cambio en las

> estrategias de negociaciones internacionales en favor del valor agregado local, las relaciones «sur-sur» y la integración regional, en desmedro de las relaciones «centro-periferia» y de liberalización unilateral e indiscriminada".[101]

Tras su reelección en 2011, y frente a la emergencia de algunos desequilibrios macroeconómicos, CFK anunció la implementación de un modelo de "sintonía fina". Sin embargo, las medidas que siguieron comenzaron a tensionar la relación con buena parte de la industria. A fines de 2011, frente a la creciente escasez de divisas, el gobierno se inclinó por la introducción de controles cambiarios (el llamado "cepo"). Profundizados a partir de 2012, estos controles pasaron a afectar la capacidad de los productores de acceder a divisas para importar insumos. De modo relacionado, en paralelo se intensificó el uso de medidas de administración comercial. Dentro del gobierno ganó terrero la Secretaría de Comercio Interior, encabezada por Guillermo Moreno, que junto con la agencia tributaria estableció a inicios de 2012 las DJAI, medida que implicó que todas las importaciones pasaron a estar sujetas a una autorización previa. Según diversos recuentos, tales autorizaciones fueron objeto de una fuerte discrecionalidad por parte de dicha Secretaría (entrevista a un funcionario gubernamental y cuatro técnicos sectoriales).[102] A esto se agregó la implementación de medidas no documentadas, como la exigencia de compensar montos importados con exportaciones (ídem; Bouzas y Gosis 2014). Todo esto afectó negativamente la operativa de varios segmentos de la industria, dependientes de insumos importados para producir (entrevistas a un técnico de cúpula y cuatro técnicos sectoriales; Clarín 2012c).

Hacia 2012 se profundizó el deterioro macroeconómico, con la consolidación de un saldo fiscal negativo tras casi una década de superávit –afectado por el incremento del volumen de los subsidios a la energía–; creciente inflación –y pérdida de credibilidad de la oficina pública encargada de las estadísticas oficiales–; y dificultades para acceder a financiamiento externo –agravadas por la falta de resolución del diferendo con fondos de cobertura que rechazaron la

[101] En la misma línea, según Coatz y Grasso (2011): "El rol del Estado no es el mismo y mucho menos sus definiciones en materia de comercio exterior, negociaciones internacionales, políticas de ingreso, de inversión pública, de articulación de los sectores productores de bienes. (…) Tampoco es igual la cantidad y diversidad de actores y rubros industriales que hoy son viables y tienen espacios de rentabilidad, la participación de los asalariados en el ingreso nacional imprime a su vez una interacción diferente a la dinámica de oferta y demanda y la forma en que se van articulando los actores de la ciencia y la tecnología en la Argentina con los factores de la producción tiende a recrear oportunidades de crecimiento, inversión y competitividad con una lógica más endógena, frente a la simple importación de paquetes tecnológicos que se favorecía en la etapa previa". Coatz y Woyecheszen (2013) agregan: "El solo hecho de haber quebrado aquellas tendencias es uno de los cambios estructurales más relevantes (…). Y no se trató solamente del aprovechamiento del contexto internacional, sino también de una clara orientación política tendiente a recrear una dialéctica virtuosa entre demanda efectiva, desarrollo productivo y distribución. Hoy tenemos el doble de industria de lo que teníamos diez años atrás."

[102] La discrecionalidad que adquirió la administración de comercio motivó críticas hasta de la secretaria general de CEPAL, Alicia Bárcena, que defendió en contraste el tipo de medidas de protección para evitar la desindustrialización que al mismo tiempo procuraba ensayar Brasil (entrevistada en Rittner 2011).

oferta de restructuración de la deuda externa tras el default de 2001–. Todo esto, combinado con las dificultades para acceder a insumos, en la medida que la administración de comercio adquirió un carácter de administración de divisas, derivó en que en 2012 y 2014 tanto la industria como la economía en general experimentaran una recesión, con recuperaciones intercaladas en 2013 y 2015. De hecho, como muestra el gráfico 7.1, más allá de leves diferencias en las magnitudes, la evolución de la variación del PIB total y del VAB industrial siguieron durante este período, a diferencia de Brasil, trayectorias semejantes. Es decir que la crisis de la industria, cuando tuvo lugar, fue parte de la crisis de la economía en su conjunto.

En el plano externo, a los cuestionamientos de Brasil por la administración del comercio se sumaron los de potencias como UE y EEUU. Que, si bien ya venían reclamando por el uso de LNAs post-2008 (ej. Comisión Europea 2011), tras la introducción de las DJAI decidieron iniciar un caso contra Argentina en OMC, que contó con más de 40 partes interesadas (OMC s/f, b). Además, EEUU decidió suspender a Argentina de su SGP, por no abonar laudos derivados del ISDS (ICN 2012), lo que se sumaba a la ya anunciada salida del SGP de UE en 2014 por criterios de renta per cápita. La salida de Moreno de Comercio Interior a fines de 2013, tras la derrota del gobierno en las elecciones legislativas, permitió una mejora en las relaciones bilaterales con Brasil (Dinatale 2013). De todos modos, en 2014, la OMC falló a favor de los demandantes por el caso de las DJAI (OMC s/f, b).

Como consecuencia de la administración del comercio, otra diferencia con el caso brasileño en este período fue la moderación del impacto de la competencia de las manufacturas chinas en el mercado interno argentino. Que, si bien afectó a la industria, lo hizo en menor medida (entrevistas a tres técnicos de cúpula, dos técnicos sectoriales, dos funcionarios gubernamentales, un diplomático y dos expertos). A nivel de terceros mercados, en cambio, estudios como Paikin y Dulcich (2017) sí identifican una fuerte sustitución de ventas industriales argentinas a Brasil, principal destino de exportación, por proveedores chinos. Aunque con la excepción notable del rubro vehículos, principal MOI exportado, por el esquema bilateral de comercio administrado y la protección extrazona vigente.

Las objeciones externas no inhibieron que el gobierno continuara defendiendo su política comercial, como se constata tanto en su actuación a nivel de las negociaciones multilaterales (Zelicovich 2019b), como en intervenciones de la propia presidenta CFK. Que, por ejemplo en 2015, en su intervención en el *Día de la Industria*, además de reivindicar el desempeño industrial durante el período kirchnerista, destacó la necesidad de sustituir importaciones y

también exportaciones, ante una nueva caída de la demanda de Brasil y del resto del mundo (C. Fernández 2015). Dicho esto, como fue mencionado, desde 2012 se constata una creciente heterogeneidad en las posiciones al interior de UIA respecto al gobierno, en línea con otros estudios que han abordado este objeto (López 2018; Baudino 2021). Cierto es que caracterizar estas posiciones entraña dificultades, hasta por la existencia de diferencias al interior de los sectores que componen la organización. Además, como señalaron entrevistados, en las posiciones de dirigentes y sectores interactúan valoraciones económicas y también de alineamientos políticos (entrevista a un técnico de cúpula y un funcionario gubernamental), lo que agrega mayor complejidad.

Con estas salvedades, como tendencia general, es posible afirmar que durante su segundo mandato CFK mantuvo el apoyo de los principales dirigentes industriales metalúrgicos, como Juan Lascurain, presidente de UIA entre 2007-2009 y en varios períodos titular de ADIMRA, y Osvaldo Rial, también ex presidente de UIA y que en 2014 presidía la Unión Industrial de la Provincia de Buenos Aires, miembro territorial de UIA (La Política Online 2014; Krakowiak 2015; Télam 2015; entrevistas a dos técnicos sectoriales). A nivel territorial también destaca el apoyo de dirigentes como Guillermo Moretti, de la Federación de Industriales de Santa Fe, e integrante del Comité Ejecutivo de UIA (iProfesional 2018; Baudino 2021). Mientras que a nivel sectorial, además de los metalúrgicos, otros sectores orientados primordialmente al mercado interno, y parte de la corriente MIN-Industriales, como juguetes, calzados y segmentos de textil y vestimenta, mantuvieron su apoyo a la política de administración del comercio (CIC en Télam 2012; Cámara del Juguete en Carbone 2015; Página 12 2015; y Fundación Pro-Tejer en Carbone 2015; entrevistas a dos técnicos sectoriales). También ilustrativas son las expresiones en prensa de Juan Sacco, industrial gráfico del Ejecutivo de UIA, quien a pesar de señalar algunas dificultades para importar insumos, destacó el carácter pro-industria del gobierno (citado en Mercopress 2012).

No obstante, al mismo tiempo, se constata el distanciamiento de diversos dirigentes y sectores, motivado entre otros factores por el deterioro macro, las dificultades de acceso a divisas y las restricciones comerciales asociadas (entrevistas a cuatro técnicos sectoriales y un funcionario gubernamental). Esto alcanzó no solo a los sectores ligados a la agroindustria, o a integrantes de MIA-Celeste y Blanca, la corriente comparativamente menos proclive a la intervención estatal, sino también a otros industriales. Como ilustración, destaca la cita en prensa del propietario de Aluar (aluminio), que tras la intervención de CFK en la Conferencia Industrial de 2012 señaló: “yo creo en la interacción con los Estados, es algo que en Europa es común.

El tema es cómo se hace" (citado en Clarín 2012d). En esta tendencia también se enmarca la ruptura definitiva con el gobierno de su ex aliado Techint. Y a esto se agrega la mayor tensión con el kirchnerismo de De Mendiguren, textil representante de la corriente heterodoxa del MIN, que como fue mencionado era el presidente de UIA en 2012. A nivel político, esto se plasmó en su incorporación al Frente Renovador (FR), espacio abierto por el político del PJ Sergio Massa tras su alejamiento del Frente para la Victoria (FPV) de CFK, para competir como oposición en las elecciones legislativas de 2013. A este espacio también se incorporó el ex ministro de Economía de Kirchner, Lavagna, economista destacado por Techint, y crítico con la posterior orientación macro y comercial del gobierno (entrevistado en Folha 2012b).

Buena parte de las tensiones gobierno-UIA se desarrollaron en torno a la figura de Moreno, quien procuró incluso canalizar el diálogo con otra entidad industrial, CGERA (entrevista a un técnico de cúpula; Bonelli 2013). La administración de las DJAI se volvió la principal preocupación del Departamento de Comercio de UIA. En 2013, en una presentación, el presidente del Departamento afirmó: "Existen serias dificultades para abastecerse de insumos importados imprescindibles para la producción. La falta de criterios conocidos para aprobar las DJAI está provocando sustanciales pérdidas de competitividad y de mercados" (Zorreguieta 2013). Dicho esto, una encuesta del CEU a afiliados sobre su impacto ratificó la heterogeneidad de visiones industriales: 31% respondió que no tuvieron un impacto significativo, 26% declaró problemas para producir por falta de insumos, 19% afirmó que sirvieron para defender el mercado interno pero generaron problemas en procesos productivos, 12% destacó que fueron favorables para la defensa del mercado interno, y 11% valoró que generaron incertidumbre sobre futuras decisiones de inversión (CEU-UIA 2014). Estas divergencias hacían difícil arribar a posicionamientos inequívocos de la entidad al respecto (entrevista a un técnico de cúpula), lo que también se constata en publicaciones institucionales rastreadas. Que no objetan el fundamento conceptual de la administración del comercio, aunque sí proponen alternativas para mejorar su funcionamiento (UIA 2012b; 2014a).

La salida de Moreno del gobierno descomprimió algunas tensiones con sectores de la industria, aunque el mayor rol que pasó a asumir el equipo liderado por el ministro de Economía Axel Kicillof tampoco llevó a reencauzar el vínculo (entrevistas a dos técnicos sectoriales y un experto). También es posible constatar cruces discursivos entre CFK y dirigentes de UIA en instancias como conferencias industriales, en contraste con años anteriores –ej. Héctor Méndez, entonces presidente de UIA (Méndez 2014); C. Fernández (2014)–. A esto se sumaron otros choques, como el suscitado por el proyecto de ley de abastecimiento, con el que el gobierno

buscaba controlar la inflación (UIA 2014b; Baudino 2021). Y también por la firma de acuerdos de financiamiento (*swaps*) y obras con China, criticados bajo el argumento de que priorizaban a proveedores chinos (UIA 2015a; 2015b). Esta lectura fue cuestionada por dirigentes como Lascurain de ADIMRA, entonces miembro del Ejecutivo de UIA, que destacó los beneficios de los acuerdos para la industria y afirmó que las críticas de otros dirigentes de la entidad obedecían a motivos políticos (Krakowiak 2015). Ilustrando, así, las divergencias intraindustriales del momento.

Otra evidencia de estas divergencias la describe Baudino (2021), quien señala que UIA participó de la conformación del llamado Foro de Convergencia en 2014, un espacio de entidades empresarias de perfil opositor al gobierno, pero que luego se alejó instada por la objeción de parte de sus socios a su plataforma. En cambio, algunos dirigentes industriales, como representantes de Techint y Rattazzi, mantuvieron su participación a título individual. A nivel político, siguiendo a López (2018), tales divergencias se expresaron en la dispersión de dirigentes de UIA en distintos espacios políticos: algunos fueron a Cambiemos (alianza liderada por el entonces precandidato Macri), otros (como De Mendiguren) al FR, y otros permanecieron en el FPV. En la misma línea, Baudino (2021: 25) afirma:

> Mientras la entidad (UIA), pese a su tono cada vez más intransigente, no se alejaba del gobierno, algunos de sus socios se pasaron a sectores opositores. Las elecciones presidenciales de 2015 profundizaron las divergencias internas. Los tres candidatos más convocantes -Mauricio Macri (opositor, liberal), Daniel Scioli (oficialista) y Sergio Massa (opositor, centroderecha)- hallaron apoyos entre los miembros de la corporación.

En síntesis, la crisis del modelo económico a partir de 2012 derivó en una creciente heterogeneidad de las posiciones de la industria hacia el gobierno, que se expresó tanto a nivel de UIA como en el vínculo de los industriales con el sistema político.

1.2 La construcción de preferencias sobre ACP norte-sur en UIA

Como se vio en el capítulo IV, tras el relanzamiento de Mercosur-UE en 2010, la posición de UIA fue más bien defensiva, consistente en la elaboración de planteamientos generales que no se oponían abiertamente a la negociación, pero que sí destacaban sus desafíos y dificultades. Como se verá a lo largo de este capítulo, esta posición surge de la lectura de los IDMC de los sectores que componen la entidad, que se refuerza con las ideas económicas predominantes en la organización, y que encuentra legitimidad en las ideas políticas que guían la interacción de los industriales con el sistema político.

Para esto, en primer lugar, cabe introducir las características organizativas de UIA. La entidad es gobernada por un Comité Ejecutivo, que cuenta con un presidente y otros 25 miembros, y por una Junta Directiva de composición más extendida. Estas autoridades se eligen en elecciones entre sus miembros, que tienen lugar cada dos años. Desde hace más de una década, existe un acuerdo entre sus dos corrientes internas, Celeste y Blanca e Industriales, para rotar la presidencia, e incluso para conformar listas de unidad mediante las cuales se asignan los principales puestos de dirección. Así, por ejemplo, individuos que representan a actores como Techint, COPAL y ADIMRA, por mencionar algunos de los más salientes, ocupan distintas vicepresidencias del Comité Ejecutivo.

A nivel operativo, UIA se organiza en 10 departamentos. Uno de ellos es Comercio y Negociaciones Internacionales. Sin embargo, a diferencia de la Unidad Internacional de CNI o el DEREX de FIESP, con la excepción de un jefe de departamento, que en los hechos es un articulador, los departamentos no cuentan con recursos humanos propios. En cambio, salvo dicho Jefe, todos sus integrantes, desde el presidente, el secretario y el resto de sus integrantes, son representantes enviados a UIA por cada una de las cámaras sectoriales interesadas en participar. Así, si bien a este departamento las cámaras envían especialistas en temas comerciales, como expertos con experiencia previa en la función pública en negociaciones comerciales, o técnicos/consultores, en los hechos el Departamento de Comercio es una comisión intersectorial. Que, cuando requiere de insumos técnicos elaborados por el *staff* de UIA, recurre al CEU, centro creado en 2008 como sucesor del CENI, que cuenta con alrededor de 5 economistas y que presta servicios a todos los departamentos de la entidad (entrevistas a tres técnicos de cúpula).[103] Es decir que a diferencia de su predecesor CENI, el CEU no se especializa específicamente en temas de comercio y negociaciones internacionales.

Cuando se trata de temas horizontales, como negociaciones de ACP norte-sur, el trabajo del Departamento de Comercio consiste en arribar a posiciones técnicas comunes, que luego pueden derivar en otras decisiones o posicionamientos a nivel político por parte del Ejecutivo y la Junta de UIA. No obstante, como señalan distintos entrevistados, esto no es siempre posible. Pues 1) las decisiones en UIA, por estatuto, se toman no por votación sino por unanimidad, por lo que la síntesis debe contemplar todas las visiones presentes, y 2) en la mesa, tanto en el Departamento de Comercio, como en el Ejecutivo/Junta, se sientan los sectores MOI, con preferencias defensivas, junto a algunos sectores MOA –básicamente, alimentos–

[103] UIA se financia con afiliaciones voluntarias, lo que genera que no cuente con una dotación presupuestal y de recursos humanos en proporción similar a la que dispone CNI.

con preferencias más ofensivas (entrevistas a tres técnicos de cúpula y cinco técnicos sectoriales). En este sentido, los recuentos indican que las dos grandes posturas o "paradigmas", como las definió un entrevistado, están representadas por las entidades sectoriales de segundo grado más grandes que la integran, ADIMRA y COPAL (entrevista a un técnico de cúpula).

La primera de ellas, que como se vio en capítulo III nuclea a 62 cámaras relacionadas con la metalurgia/metalmecánica, y que representa a más de 2600 posiciones arancelarias, ha expresado oposición a los ACP norte-sur. Salvo en algunos subsectores, la mayoría de las cámaras de ADIMRA identifica mayores pérdidas que ganancias distributivas derivadas de estos posibles acuerdos. A su vez, la entidad articula una posición general de defensa del mercado interno y de demandas de política industrial (desde financiamiento preferencial para compras de bienes de capital hasta programas de desarrollo de proveedores, por mencionar algunos ejemplos), y procura la incorporación de analistas de perfil heterodoxo, que dan fundamento conceptual a las demandas de intervención estatal para la promoción del desarrollo industrial (entrevistas a un técnico de cúpula y tres técnicos sectoriales). Las posiciones defensivas en UIA respecto a negociaciones extrazona también encuentran lugar en sectores intensivos en trabajo, como textil y vestimenta, calzados, marroquinería y juguetes. Y se extienden, con intensidad variable, a otros sectores más intensivos en capital, como el siderúrgico, químico y petroquímico, farmacéutico y la cadena automotriz –especialmente autopartes y neumáticos, más activos que ADEFA en UIA– (entrevistas a tres técnicos de cúpula, ocho técnicos sectoriales, siete funcionarios gubernamentales, tres diplomáticos y dos expertos).

En cambio, desde sus IDMC, la postura de COPAL, representante de un sector superavitario en términos comerciales como alimentos y bebidas, y más ligado a las ventajas comparativas del país, ha sido más favorable a la apertura vía acuerdos. Dicho esto, en la entidad también participan sectores sensibles a negociaciones con socios como UE. Entre ellos se encuentra, como se mencionó en el capítulo IV, el lácteo, o también parte del vitivinícola, que objetan las distorsiones competitivas que causan los subsidios de la PAC. Sumado al hecho de que UE ofrece acceso preferencial acotado a cuotas en varios sectores de la agroindustria, esto ha llevado a COPAL a tener una posición de cautela. Consistente con esta caracterización, destaca que dicha posición, adoptada ante el relanzamiento de 2010, suscitó la desafiliación de COPAL (y de UIA) de CIARA, cámara representante del sector aceitero con una preferencia más ofensiva, que reclamó sin éxito que COPAL adoptara una postura de apoyo más decidido a la

negociación (entrevistas a tres técnicos de cúpula, dos técnicos sectoriales, dos funcionarios gubernamentales, un diplomático y dos expertos).[104]

Así, a pesar de contar con sectores más favorables y menos favorables a los ACP norte-sur, las preferencias sectoriales descritas, ligadas a las posiciones negociadoras de potenciales contrapartes como UE, han permitido que UIA encontrara posible arribar a una síntesis de planteos generales ante negociaciones en curso, existentes por motivos externos a demandas de la entidad, como Mercosur-UE. Evitando, a la vez, definiciones más específicas, que generaran el rechazo de algún sector. Estos planteos generales incorporaban las sensibilidades de los sectores MOI, recogidas en los planteos defensivos revisados en el capítulo IV, y al mismo tiempo incluían demandas ofensivas, tanto de acceso a mercados como de eliminación de subsidios como la PAC, en materia agrícola/agroindustrial (entrevistas a tres técnicos de cúpula y seis técnicos sectoriales).[105]

Los planteos descritos encontraban a su vez un respaldo a nivel técnico en la entidad. Pues como se adelantó en el capítulo IV, y a diferencia de las unidades internacionales de las entidades de cúpula de Brasil, los entrevistados coinciden que en el CEU, que genera insumos y análisis sobre todos los temas que afectan a la industria, prima una orientación económica desarrollista (entrevistas a tres técnicos de cúpula, tres técnicos sectoriales, cinco funcionarios gubernamentales, un diplomático y un experto). Esto también se constata en las publicaciones de su economista jefe, Coatz –como se vio en el apartado 1.1 y en el capítulo IV–, donde recurre a intelectuales desarrollistas, categorías del estructuralismo económico, y se autoposiciona como heretodoxo (Coatz 2010; Coatz y Dalle 2011; Coatz y Kosacoff 2011; Coatz y Grasso 2011; 2012; Coatz et al. 2011; Coatz y Dragun 2012; Coatz y Sarabia 2012; 2013; Coatz et al. 2013; Coatz y Schteingart 2016). Desde esta visión, en contraste con los técnicos de CNI y FIESP, los ACP con economías desarrolladas, al menos en los términos planteados por estas, no representaban una oportunidad para mejorar el desempeño de una industria como la argentina. Por ejemplo, Coatz y Dalle (2011) sostienen: "luego de décadas, se ponderó (en los gobiernos kirchneristas) una política de negociaciones internacionales de apoyo a la producción nacional frente a intereses externos. Las negociaciones en la Ronda de Doha, la falta de acuerdo

[104] CIARA articula posiciones sobre negociaciones vía el INAI, que financia junto a entidades del agro. Firmas y cámaras aceiteras regionales, por su cuenta, han continuado asociadas a COPAL y UIA.

[105] Es interesante notar que estos planteos son considerados maximalistas, conducentes a no-acuerdos, por los entrevistados más favorables a la apertura, y pertinentes en cambio por aquellos que priorizan el saldo de ganancias y pérdidas distributivas entre las partes de un ACP (entrevistas a tres técnicos de cúpula, ocho técnicos sectoriales, siete funcionarios gubernamentales y tres diplomáticos).

entre el MERCOSUR y la UE, entre otras, dan cuenta de ello". En una línea similar, según un reporte de prensa, ante una discusión sobre posibles ACP con UE o EEUU en un evento en Uruguay, Coatz señaló: "es complejo cuando esos países están en recesión o en un proceso de desaceleración" (citado en El País 2013c). También es ilustrativa la diferencia en la respuesta sugerida ante el shock de China. Al respecto, Coatz y García (2012) afirman:

> El país mantuvo entre 2000 y 2010 una participación estable de las exportaciones industriales en sus exportaciones totales –superior al 60% (MOA+MOI)–. Este porcentaje cayó en Brasil, Colombia, Chile y Perú. Pero la presión sigue y seguirá siendo hacia la desindustrialización, dado el boom de consumo de materias primas y el rol de China en el comercio global. Luchar contra esa corriente requiere un conjunto coordinado de políticas, tanto macro como microeconómicas y una fuerte cohesión del campo heterodoxo. La política comercial es la bisagra entre la tendencia a la primarización y la voluntad de industrialización.

Así, las propuestas del CEU se orientaban a concebir a la política comercial como un instrumento de política industrial, que contribuyera a reconstruir el tejido industrial y agregar valor a las exportaciones, con el objetivo de superar la denominada "restricción externa", fenómeno que refiere a la creciente demanda de insumos importados a medida que aumenta el crecimiento y la producción industrial, y que se expresa en el déficit comercial en MOI (Coatz y Dragún 2012; Coatz y Dalle 2012). Por ejemplo, Coatz y Sarabia (2013) sostienen:

> La necesidad de diversificar la estructura productiva emerge como una estrategia central para superar esa restricción externa bien conocida por las economías latinoamericanas, conciliando dos caminos: sustituir importaciones para fomentar su industrialización y sustituir exportaciones para potenciar el valor agregado en sus recursos naturales. Para ello, es indispensable profundizar la integración productiva regional a través de incrementar el flujo comercial intra-zona, pasando tanto por procesos de complementación productiva como la conformación de cadenas de valor a nivel regional -con una red de proveedores con fuerte participación de las PyMEs locales- y la ampliación de la escala del mercado, sin soslayar las asimetrías estructurales de sus miembros.

Como también se adelantó en el capítulo IV, de acuerdo a múltiples entrevistas –y en línea con los planteos de Schteingart (2011) allí revisados–, las ideas desarrollistas en general, y los planteos del CEU en particular, concitan una elevada recepción entre los industriales, independientemente de que dentro del empresariado industrial existan algunas visiones más pro-intervención estatal y otras más pro-mercado (entrevistas a tres técnicos de cúpula y tres técnicos sectoriales). En palabras de un técnico de cúpula entrevistado:

> Yo creo que UIA, hasta hace unos años, claramente tenía como dos grandes posiciones. Una posición mucho más liberal, vinculada con lo que es el pensamiento del sector agropecuario en Argentina. Y una posición más desarrollista, para llamarlo de alguna manera, (…) más proteccionista. Pero no proteccionista *per se*, sino proteccionista en términos de propender al desarrollo del sector industrial. Yo creo que en los últimos años, particularmente desde el año 2010, 2011 para acá, hubo todo un proceso en el que se

> homogeneizó bastante esa visión. Y hoy te diría que la gigantesca mayoría de la UIA tiene un enfoque más desarrollista y no tanto liberal. Obviamente que hay una mayor propensión en algunos sectores, como el sector agroalimentario, a tener una posición un poco más abierta que otros sectores, como puede ser el textil, pero caminan en un sendero bastante estrecho. Y, en ese sentido, creo que desde el *staff* de la UIA, no solamente del CEU sino en general, ha habido una trasmisión de ese pensamiento.

Esto también concuerda con la visión de un observador externo, que afirmó: "en Argentina, por algún motivo, o sos industrialista o sos aperturista" (entrevista a un experto). En esta línea, frente a los cambios en el contexto internacional y las tensiones intrarregionales notadas en el capítulo VI, la propuesta a nivel técnico, adoptada a nivel político, fue la de impulsar la integración productiva con Brasil, de cara a desarrollar cadenas de valor regionales (entrevista a un técnico de cúpula). Esto se plasmó, por ejemplo, en la temática de la Conferencia Industrial en 2012, presentada bajo el nombre ilustrativo: "Argentina y Brasil: integración y desarrollo o el riesgo de la primarización" (UIA 2012c). Allí, UIA reunió a autoridades nacionales e industriales brasileñas, incluyendo a la presidenta Rousseff, y publicó como síntesis un libro titulado *Argentina y Brasil, integración productiva para el desarrollo regional* (UIA 2012d).

Como se vio en los capítulos IV y VI, en paralelo a esto, las entidades de cúpula de Brasil se encontraban procesando un cambio interno de posición sobre ACP con socios como EEUU y UE. Esto fue constatado por UIA y las cámaras sectoriales, que reaccionaron con sorpresa (entrevistas a tres técnicos de cúpula y tres técnicos sectoriales). Pues como ilustra la visión de un técnico de cúpula entrevistado:

> Generalmente, los sectores industriales de Brasil y Argentina tienen las mismas estructuras. Por supuesto que a otra escala muchas veces, pero si es una oportunidad para la industria brasileña, es una oportunidad para la industria argentina. Si es una amenaza para la industria brasileña, es una amenaza para la industria argentina.

Como respuesta, según recuentos, varias cámaras sectoriales consultaron a sus pares brasileñas, donde encontraron una mayor continuidad con sus preferencias previas (como se notó en el capítulo VI). Y, a su vez, buscaron asegurarse en el Departamento de Comercio de UIA que la entidad no siguiera un camino similar a CNI (entrevista a un técnico de cúpula y dos técnicos sectoriales), lo que efectivamente no sucedió.

Esto no significa que fenómenos como la proliferación de negociaciones de megacuerdos, que impulsaron la discusión sobre el aislamiento y la necesidad de ACP en Brasil, no hayan sido objeto de análisis técnico en UIA. Por ejemplo, ante la firma del TPP en 2015, Cecilia Martin, entonces Jefa del Departamento de Comercio, evaluó que con dicho acuerdo EEUU lograba exportar sus normas comerciales, técnicas y regulatorias, y así imponer una alta barrera de entrada a los no miembros, lo que también podía redundar en posibles desvíos de comercio

(Martin 2015). Pero de acuerdo a entrevistas, la evaluación técnica del *staff* de UIA apuntaba a que las estructuras productivas de Argentina y Brasil, a diferencia de otros países de Sudamérica más pequeños y con menos entramado industrial, como los de la AP, no eran complementarias con economías como EEUU. Por el contrario, lo que primaba era la competencia, dada su fuerte producción en sectores como el alimenticio, el metalmecánico o el automotor. Por ende, según un técnico de cúpula, "esa visión de que nos estamos quedando afuera (aislados) era una visión errada, absolutamente errónea". En tanto de lo que se trataba era de procurar acuerdos donde las ganancias distributivas para la industria superaran los costos, argumento compartido por otros técnicos de la entidad y por técnicos sectoriales (entrevistas a tres técnicos de cúpula y cuatro técnicos sectoriales).

En esta línea, estudios del CEU como Dragún y Sarabia (2013) concebían a los megacuerdos como una manifestación del retorno del regionalismo a la economía internacional. Sobre esa base, argumentaban: "Latinoamérica debe discernir si su rol va a quedar supeditado al deseo de los bloques de mayor tradición industrial, o si está dispuesta a fortalecer sus lazos internos y avanzar gradualmente hacia la integración en pos del desarrollo". Y abogando por este segundo camino, su propuesta apelaba al rol integracionista que debían jugar Argentina y Brasil. En resumen, como con la lectura de que la presión hacia la primarización generada por la emergencia china podía enfrentarse, entre otras herramientas de política industrial, con la política comercial, la lectura técnica de la incertidumbre causada por la proliferación de megacuerdos tampoco conducía a la entidad a proponer una agenda de negociaciones norte-sur, sino a enfatizar en cambio la importancia de la integración productiva intrarregional.

Similares consideraciones aplican, según los recuentos recabados, respecto a la otra fuente teórica de incertidumbre, las disciplinas relacionadas con el comercio de los ACP extrazona. De acuerdo a los entrevistados, estos aspectos ocupaban un segundo lugar de relevancia –como en la industria brasileña–, detrás de los aspectos arancelarios y de RdO, y su comprensión entre los industriales era heterogénea. Dicho esto, tanto UIA como diversas cámaras analizaban sus potenciales implicaciones y, a diferencia de Brasil, lo que primaba era la visión de que la inclusión de temas como compras gubernamentales y PI podían afectar negativamente a la industria. Este último aspecto era particularmente saliente para CILFA, cámara afiliada a UIA. Que, como fue mencionado, representa a un sector como el farmacéutico que depende de políticas flexibles de PI para sostener su modelo de negocios, y por ende rechaza disposiciones

TRIPS-plus o la adhesión al *Patent Cooperation Treaty* (PCT).[106] Pero, además, destaca que este asunto, como la lectura general de que las disciplinas relacionadas podían restringir el espacio para las políticas industriales, era compartida tanto a nivel técnico como político en UIA (entrevistas a tres técnicos de cúpula, dos funcionarios gubernamentales y un diplomático). Así, la visión de estos aspectos, en línea con lo anterior, reforzaba la preferencia más bien opuesta de la entidad hacia los ACP norte-sur.

1.3 La interacción con los funcionarios de gobierno

Como se vio en el capítulo VI, las preferencias respecto a las negociaciones internacionales de las entidades de la industria no se construyen de manera aislada, sino en interacción con las autoridades y los cuerpos técnicos de los gobiernos. Y, como también fue señalado en dicho capítulo, ante la iniciativa europea, el relanzamiento de Mercosur-UE de 2010 fue impulsado en Mercosur por la presidencia pro-témpore del gobierno argentino (entrevistas a dos diplomáticos y un experto). Sin embargo, como ya fue mencionado, y como también se verá en este apartado, Argentina se volvió rápidamente el miembro de Mercosur más reticente a la negociación, en línea con su política de protección comercial para sustituir importaciones.

Intentando conciliar ambos fenómenos, y coincidiendo en que se trató de una iniciativa autónoma tomada a nivel presidencial, sin consulta con el sector privado, los recuentos de entrevistas apuntan a distintos motivos políticos, de política interna y exterior, por los cuales el gobierno tomó la decisión de impulsar el relanzamiento con UE en 2010. Entre ellos, aparecen menciones respecto a balancear a Brasil y contemplar el reclamo uruguayo de activar la agenda externa de Mercosur, reencauzar la agenda interna tras el choque con el agro por la Resolución 125, mejorar la imagen internacional y, junto a esto, obtener el apoyo de UE en la disputa con los fondos de cobertura por la deuda en default. Otros mencionan que CFK procuró generar un hecho político al sacarse una foto con el resto de los representantes tras el relanzamiento, pero sin interés negociador. E incluso desde Brasil, una lectura fue que la presidenta relanzó la negociación con la expectativa de que el gobierno brasileño, a instancias de CNI, fuera quien las bloqueara/dilatara –en una lógica de *blame game* o *blame avoidance*–, lo que dejó de funcionar cuando CNI cambió su posición (entrevistas a tres funcionarios gubernamentales, cuatro diplomáticos y un experto).

Sin descontar el elemento político, algunos actores matizan que Argentina sí buscaba negociar, pero bajo otra serie de pautas, que apuntaran a un acuerdo de cooperación distinto a un ACP

[106] Shadlen (2017b) profundiza en el régimen de PI y la industria farmacéutica argentina.

tradicional. Entre ellas, se encontraba que el TEyD no se acotara a plazos de desgravación diferenciados, sino que tuviera un alcance mayor, como por ejemplo para contar con la posibilidad de excluir un mayor volumen de comercio –argumentando, en lo cierto, que el umbral de 90% de cobertura no es una disposición escrita–; establecer un acuerdo automotor de comercio administrado que formara parte del comercio incluido; recibir un acceso amplio y efectivo a los mercados agroindustriales europeos; y mantener determinadas "premisas" o "líneas rojas", como fueron llamadas, en disciplinas relacionadas con el comercio (entrevistas a dos funcionarios gubernamentales, un diplomático y un experto). No obstante, muy pronto quedó patente que ese tipo de acuerdo no estaría disponible. Como consecuencia, según un actor de gobierno entrevistado:

> La razón del relanzamiento fue una cosa política. (…) Nosotros teníamos la idea de que la negociación no era conveniente para Argentina, que no era conveniente para los sectores sensibles, los sectores industriales, que las ventajas para el sector agropecuario no eran tantas, y que era un acuerdo que no nos convenía. Entonces, la verdad que nunca avanzamos, la realidad es que no pusimos ningún esfuerzo en que avanzara un acuerdo que pensábamos que no era conveniente.

En la misma línea, otro participante involucrado en el proceso señaló:

> (En) una negociación norte-sur normalmente el país con mayor desarrollo relativo es el que impone las condiciones de negociación, el que termina imponiendo, también, el marco regulatorio. (…Y) a falta de incentivos o de políticas industriales en el sur, en este caso Mercosur, tiende a una reprimarización de la economía. (…Que es) incluso relativa, porque los productos primarios, que son los que pueden ganar, tampoco ven sus mercados abiertos. Entonces son negociaciones en donde hay muy poco para ganar y bastante para perder.

Como resultado de esta visión, según confirman múltiples recuentos, la posición del gobierno, trasladada como instrucción a los cuadros técnicos, se orientó a extender todo lo posible el proceso negociador, buscando evitar la conformación de un acuerdo cuyas probables características se entendían perjudiciales (entrevistas a dos funcionarios gubernamentales y tres diplomáticos). La posición reticente a Mercosur-UE también se constata en intervenciones públicas de CFK, como por ejemplo la recogida en Ámbito (2013) y Clarín (2013d). Allí, según estos recuentos, la presidenta manifestó que se debían "discutir y reelaborar" nuevas "premisas", pues "se necesita que las asimetrías estén previstas para que no se perjudique a nuestra industria y sobre todo a nuestros pueblos".

Así, a pesar de la decisión presidencial de impulsar el relanzamiento de 2010, los recuentos de entrevistas coinciden que en UIA y las cámaras sectoriales primaba la visión de que la posición del gobierno era de reticencia hacia la negociación (entrevistas a dos técnicos de cúpula y cuatro técnicos sectoriales). De hecho, al comparar las demandas defensivas en bienes

industriales y aspectos relacionados, y ofensivas en agroindustria, de gobierno y UIA, destacan las coincidencias en sus preferencias. Este punto es explícitamente subrayado, como se ha visto, en publicaciones de Coatz (Coatz y Dalle 2011; Coatz y Grasso 2011; 2012). E incluso puede constatarse en notas institucionales de la propia UIA, como la realizada junto a CGT en 2010 (UIA 2010b, descrita en el capítulo IV), que destaca que ambas entidades compartían la posición del gobierno. Las visiones compartidas entre UIA y CGT posibilitaron un posicionamiento conjunto, orientado a la necesidad de proteger la actividad y, por ende, el empleo industrial. Y al ser coincidentes con la visión gubernamental, facilitaron la participación y el diálogo conjunto de ambas entidades con el gobierno, lo que ocurrió tras el reinicio de la negociación (UIA 2010a; 2010b).

Dicho esto, la participación de UIA –en esto, como de CNI– se orientaba a recabar información, plantear demandas generales y facilitar el diálogo con la industria. Que luego, a nivel específico, tenía un aterrizaje en la interacción del gobierno –mediante distintas secretarias y subsecretarias de industria y comercio exterior, cuyo nombre y ubicación en los ministerios de Industria y Economía fue variando en el tiempo, y la Cancillería– con cada uno de los sectores. Esta interacción, en 2013, se plasmó en la ya mencionada en el capítulo IV consulta a las cámaras para conformar una oferta en bienes –como se ha visto, por causa de la presión de Brasil–, que arrojó una cobertura ofrecida por la industria del 40% del universo arancelario.

En dicha instancia, destaca que en contraste con lo encontrado en Brasil, la indicación de los funcionarios de Industria, Economía y Cancillería no fue presionar a los sectores para que hicieran un esfuerzo de incluir un mayor número de líneas arancelarias a liberalizar. Por el contrario, la pauta fue señalar que cada sector incluyera lo que viera viable, pero que al mismo tiempo se reservara la posibilidad de excluir todo aquello que estimara sensible (entrevistas a tres técnicos sectoriales). En palabras de un representante de un sector defensivo: “la realidad es que la posición del sector en ese momento iba muy en línea con la administración. Era muy similar a lo que la administración en ese momento quería” (entrevista a un técnico sectorial). Algo análogo puede decirse respecto a los temas *trade-related*, pues las demandas de UIA y CGT respecto a temas como compras públicas, PI o criterios de balance de empleo, por mencionar algunos ejemplos, calzaban con las propias “premisas” sobre *policy space* para política industrial del gobierno, referentes a estas y temáticas relacionadas, como la inclusión de una cláusula de industrias nacientes o la posibilidad de aplicar derechos de exportación a la venta de *commodities* (entrevistas a un funcionario gubernamental y un diplomático).

Cierto es que en más adelante en 2013, Argentina se vio forzada, por sus socios del Mercosur, a presentar una oferta más amplia –puesto que las exclusiones de cada país, al integrarlas en una oferta común, se vuelven exclusiones del bloque–, que de acuerdo a entrevistas y recuentos de prensa se basó en la propuesta de 2004, y que llegó a superar el 80% del comercio (entrevistas a dos diplomáticos y un funcionario gubernamental; Oliveira 2014). De todos modos, el gobierno mantuvo su posición de bloqueo, objetando distintos aspectos arancelarios y no arancelarios de la negociación (entrevistas a un funcionario gubernamental y un diplomático). Así, de hecho, como confirman múltiples entrevistas, ni UIA ni las cámaras sectoriales visualizaban un riesgo de que a corto plazo pudiera conformarse un ACP (entrevistas a dos técnicos de cúpula y cuatro técnicos sectoriales).

Para ilustrar este punto, destaca que citado en prensa, el Ministerio de Industria afirmó que su posición sería exigir a UE la efectiva aplicación del TEyD, dadas las diferencias de desarrollo existentes, así como "avanzar en la confección de la oferta argentina bajo premisas acordadas entre los socios del Mercosur, para lograr el acceso efectivo al mercado europeo y preservar las herramientas de política interna que permitan, a la región y a Argentina en particular, continuar con la reindustrialización iniciada en 2003" (citado en ABC 2013b). En esta lógica, en la previa al intercambio de ofertas planeado a fines de 2013, Argentina evitó incluir compromisos en compras públicas y servicios –una demanda de UE para avanzar–, y continuó planteando canastas con plazos a 20 años, rechazados de partida por UE (Folha 2013e; Oliveira 2014). Incluso, dentro del gobierno argentino se instaló la discusión sobre la opción de retirarse de la negociación, lo que no obstante se descartó por su potencial efecto sobre Mercosur (entrevista a un diplomático). Pero sin resignar la visión gubernamental, en una entrevista en Brasil, el vicepresidente Amado Boudou afirmó que solo aceptarían un acuerdo si este no afectaba negativamente a la industria nacional (TV Senado 2013). Análogamente, en la cumbre de Mercosur de fines de 2014, CFK sostuvo: "La integración no puede confundirse con la subordinación (…), lo que significa tener en cuenta las asimetrías que existen entre bloque y bloque (por Mercosur y UE). Tenemos que hablar claramente de qué se da y qué se pide a cambio" (citada en Última Hora 2014c).

En suma, estos argumentos y acciones muestran que el gobierno argentino estaba menos inclinado que sus socios de Mercosur a aceptar el tipo de ACP ofrecido por UE. Pero, además, sus planteos estaban en consonancia con la posición y los argumentos predominantes en UIA, asociados a la sensibilidad de la industria y la necesidad de su protección, así como al reclamo hacia UE de una mayor apertura en agroindustria. De este modo, a diferencia de lo observado

en Brasil, la interacción entre los sectores industriales y el gobierno respecto a este asunto reforzaba la preferencia más bien opuesta de UIA hacia Mercosur-UE, el único ACP norte-sur que se encontraba entonces en la agenda externa del bloque.

2. La presión del gobierno Macri y las divergencias intersectoriales (2016-2019)

2.1 El contexto político y económico

Como se vio en el apartado 1.1, hacia 2015 la industria se mostraba heterogénea en torno a qué proyecto político apoyar. Algunos dirigentes y sectores, otrora mayoritarios, continuaban defendiendo la propuesta kirchnerista –aunque según información de prensa, ya como minoría en el Ejecutivo de UIA (Rebossio 2016)–. No obstante, otros apoyaron el desprendimiento peronista del FR, e incluso varios dirigentes industriales respaldaron a la coalición Cambiemos. Por lo que, para al menos parte de los industriales, el resultado electoral de 2015, con la victoria de Macri, generó una expectativa positiva. A esto se agrega, según diversos recuentos, que a diferencia de otras entidades empresariales y sindicales con alineamientos políticos más nítidos, UIA como regla procura, al menos al inicio de las administraciones, entablar una relación cercana, de cooperación, con los gobiernos (entrevistas a cuatro funcionarios gubernamentales). Lo que también ocurrió, entre 2016 y 2017, con el gobierno Macri.

En el armado de un gobierno más pro-mercado, junto a la designación de equipos de orientación liberal en las áreas económica y de comercio exterior –esta última conducida desde la Secretaria de Comercio del Ministerio de Producción (ex Industria) y la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería–, Macri también designó a funcionarios, en Producción, provenientes de las estructuras técnicas de las entidades de la industria. Por ejemplo, la Secretaria de Industria fue asumida por Martín Etchegoyen, Director Ejecutivo de UIA –el cargo técnico más importante de la entidad– entre 2006 y 2015. Junto a Etchegoyen, el hasta entonces director de Departamentos Técnicos de UIA se integró al gobierno como su Jefe de Gabinete. En la misma línea, como subsecretario de Industria asumió Fernando Grasso, que se desempeñaba como director del Departamento Económico de ADIMRA.

Desde Producción, el gobierno impulsó un dialogo público-privado con la industria mediante mesas sectoriales (Obaya y Stein 2021), e implementó una serie de políticas que concitaron su apoyo, como una ley de promoción pyme y otra sectorial de autopartes, una nueva ley de compre nacional, y un programa de desarrollo de proveedores. Estas iniciativas fueron destacadas por Adrián Kaufmann, entonces presidente de UIA, en el Día de la Industria (Kaufmann 2016), así como en análisis posteriores de técnicos de la entidad (Coatz

entrevistado en Manzoni 2019; Dragún entrevistado en Dell'Oca 2018). A su vez, es posible identificar otras áreas de coincidencia entre la industria y el gobierno, como por ejemplo sobre la necesidad de implementar una reforma tributaria (UIA 2017d).

En materia comercial, Kauffman (2016) también destacó la eliminación de los derechos de exportación a los bienes industriales. No obstante, al mismo tiempo, el aumento de las importaciones, causado por el desarme de las DJAI –sustituido por un sistema de LNAs menos abarcativo y más flexible– y la eliminación de las restricciones cambiarias, generó algunas críticas entre los industriales, así como el reclamo de UIA de introducir nuevas BNAs (La Nación 2017b). Estas críticas también encontraron eco a nivel político, no solo en el FPV sino también en el FR, que reclamó declarar una emergencia aduanera y controlar más las importaciones (Télam 2016a).[107] A esto se agregaron algunos choques ocurridos entre autoridades económicas del gobierno y funcionarios de la entidad, como el de Federico Sturzenegger, entonces presidente del Banco Central, y Coatz, que además de Economista Jefe de UIA se convirtió en su Director Ejecutivo tras la salida al gobierno de Etchegoyen, por el reclamo de mejores condiciones de financiamiento para inversiones industriales (Rebossio 2016). Pero así y todo, y a pesar de la recesión de 2016 en medio de un ajuste, las relaciones gobierno-industria mantuvieron hasta entrado 2017 un tono general positivo, facilitado por la recuperación económica, –aunque heterogénea al interior de la industria (Canosa y Vienni 2018)–, que tuvo lugar ese año (véase el gráfico 7.1).

Sin embargo, 2017 también marcó un record en cuanto al déficit de la balanza comercial, impulsado por las importaciones de manufacturas (Clarín 2018b). Y ya en 2018, resentido el canal de financiamiento externo, al que el gobierno recurrió intensivamente tras abonar lo reclamado por los fondos de cobertura, se produjo un fuerte deterioro macroeconómico. La respuesta gubernamental fue la suba de la tasa de interés, que estimuló a la actividad financiera y penalizó a la actividad productiva (entrevista a un funcionario gubernamental y un experto). Con las críticas industriales al entorno macroeconómico y de política comercial en aumento, en marzo de 2018 el ministro de Producción reclamó a la UIA "que se dejen de llorar y que se pongan a invertir y a competir" (La Nación 2018b), dejando en evidencia el quiebre en las relaciones del gobierno con la entidad. En UIA, por su parte, ganó lugar la creencia que el macrismo podía tener más afinidad con el sector privado que el kirchnerismo, pero que esto no

[107] De acuerdo a una nota de prensa, la gestión de las LNAs también generó una disputa al interior del Ministerio de Producción, con la Secretaría de Comercio de Miguel Braun defendiendo un régimen más liberal y la Secretaría de Industria, conducida por Etchegoyen, uno más restrictivo (La Nación 2016).

necesariamente aplicaba a la industria (entrevista a un técnico de cúpula). De hecho, como resume la visión de Miguel Acevedo, empresario aceitero y entonces presidente de UIA (2017-2021), entrevistado tras finalizar el gobierno Macri: "Había mucha gente que tenía muchas expectativas con el gobierno de Macri. (Pero) Fue muy naïf en su mirada sobre la industria. No solo él: también el equipo que lo rodeaba. Para ellos, la industria no era importante, había otros sectores prioritarios" (entrevistado en Fontevecchia 2020).

A lo largo de 2018 y durante 2019, las condiciones macroeconómicas continuaron deteriorándose, y la economía entró nuevamente en recesión. En medio de presiones fiscales y cambiarias, el gobierno recurrió a un préstamo del Fondo Monetario Internacional, reintrodujo medidas criticadas por el propio Macri, como los derechos de exportación, e incluso en 2019 estableció nuevas restricciones cambiarias. La actividad industrial, por su parte, sufrió una fuerte contracción en 2018, que incluso se profundizó en 2019, cuando la economía en su conjunto también continuó cayendo, pero a una tasa menor que el año anterior. Sugiriendo, así, una incipiente disociación en la trayectoria de ambas variables, en contraste con el pasado (véase el gráfico 7.1).

En este contexto, las criticas industriales se incrementaron. A nivel técnico, en la Dirección Ejecutiva y en el CEU de UIA, se objetó en particular la orientación macroeconómica del gobierno, cuyo impacto anulaba los potenciales efectos positivos de las políticas sectoriales ya descritas.[108] Junto a esto, también fue criticado el ritmo de la apertura comercial que supuso el desarme de distintas BNAs, por darse en un contexto recesivo y de costos crecientes, una recesión en Brasil que redujo sus importaciones industriales y aumentó sus colocaciones en Argentina, y una mayor presión competitiva de China (Coatz entrevistado en Manzoni 2019; Dragún entrevistado en Dell'Oca 2018). Mientras que, a nivel político, los cuestionamientos comenzaron a abarcar a una mayor cantidad de actores. Pues a las críticas de dirigentes de UIA cercanos a la oposición política, como Moretti, que apuntó al "industricidio" cometido por el gobierno (BAE Negocios 2019b), o De Mendiguren, también diputado por el FR, que criticó que "este modelo económico es como el de Martínez de Hoz y el de Cavallo (ex ministros de Economía de orientación neoliberal). Es un modelo que nos devolvió al siglo XIX" (en Perfil 2019b), se sumaron otras voces.

[108] De hecho, el impacto negativo de la macroeconomía sobre la producción industrial, plasmado por ejemplo en las elevadas tasas de interés, o en la abrupta depreciación de la moneda de 2018, era incluso reconocido por Grasso, ya como Secretario de Industria (entrevistado en Rosario Nuestro 2019).

Entre ellas, por ejemplo, destaca la del presidente de UIA Acevedo, que desde 2018 pasó a objetar el rumbo económico del gobierno (ej. Informe Industrial 2018c). Criticando, entre otros aspectos, el *carry trade* fomentado por las tasas de interés (Página 12 2019a). En la misma línea emergieron expresiones de dirigentes siderúrgicos –incluyendo de la influyente Techint–, que reclamaron por la pérdida de competitividad (Martirena 2019b). E incluso más ilustrativas son declaraciones como las del ex presidente de UIA Méndez (industrial plástico), o del dirigente de Pro-Tejer Teddy Karagozian, que valoraron haberse "equivocado" en apoyar a Macri en 2015, y coincidieron en calificar de "mala praxis" a la gestión económica del gobierno. Y en línea con la cita previa de Acevedo, ambos cuestionaron la falta de relevancia otorgada a la industria. Méndez, además, reconoció que a pesar de sus frecuentes y duros choques con CFK durante su presidencia en UIA, a la industria le había ido mejor que con Macri. Y tras calificar al equipo de Cambiemos como "el peor" de los últimos 50 años, afirmó que compartía con Moretti que "(volver a) votar a este gobierno, para los industriales, es pegarse un tiro en el pie" (entrevista radial a Méndez citada en Clarín 2019a, Página 12 2019b, Política Argentina 2019; Karagozian entrevistado en Rodrigues 2019).

Así, como reconoció posteriormente Acevedo, tras las elecciones primarias de 2019, y luego de una reunión con el entonces candidato Alberto Fernández –de Frente de Todos (FDT), coalición que unificó al FPV y al grueso del FR–, se creó la percepción de que UIA respaldaba su candidatura, opositora a la reelección de Macri. Dicho esto, Acevedo remarcó que el Ejecutivo de UIA que presidía, de 25 personas, era heterogéneo, con todo tipo de posiciones políticas (entrevistado en Fontevecchia 2020). Algo similar, como se ha visto, a lo señalado por la literatura y la prensa ante la elección de 2015.

2.2 La "inserción inteligente" y el debate con la industria

La "pérdida de credibilidad internacional", el "descuido" de las relaciones con socios tradicionales como UE y EEUU, y el "aislamiento" causado por la política exterior del kirchnerismo, fueron críticas formuladas por la oposición política al gobierno durante la campaña electoral de 2015. Así, tras la victoria electoral, el nuevo gobierno se propuso "volver al mundo", mediante una activa diplomacia que, en el plano comercial, se plasmó en la llamada "inserción inteligente" (Frenkel 2016; Gerschenson 2015; Simonoff 2019; Zelicovich 2018). De hecho, como sostuvo un entrevistado, la inserción internacional se volvió la "punta de lanza" de la política exterior de Macri (entrevista a un funcionario gubernamental). En esta visión, Argentina debía integrarse a la globalización con mayor intensidad, mediante una

economía más abierta, con menos restricciones al comercio, que le permitiera insertarse en las CGV, incrementar su participación en los flujos de comercio e IED, y así mejorar la competitividad de la economía (entrevistas a tres funcionarios gubernamentales y un diplomático; Zelicovich 2018).

Entre otros elementos, un componente central de la estrategia de "inserción inteligente"[109] pasó por impulsar la agenda externa del Mercosur, de cara a negociar ACP con socios desarrollados. Por ende, apenas asumió, Macri transmitió al resto del Mercosur la intención de Argentina de modificar su posición respecto a Mercosur-UE (ABC 2015), la negociación norte-sur más importante desarrollada durante su mandato.[110] Y en Bruselas, su Secretario de Comercio ratificó la disposición a "realizar concesiones para avanzar" hacia el ACP (Miguel Braun en Clarín 2016). Ya con Temer en Brasil, el gobierno Macri también impulsó el lanzamiento de otras negociaciones del Mercosur mencionadas, como Canadá y Corea. En el diagnóstico de las autoridades, un problema de Argentina y Mercosur era la baja cobertura de acuerdos preferenciales con el resto del mundo, menor al 10% del PIB global. Que ilustraban recurriendo al contraste con los países de la AP, en particular Chile, con registros superiores al 70%. Por ello, un objetivo de su política de inserción inteligente pasaba por aumentar este porcentaje, y en este sentido destacaban la contribución del 20% que suponía conformar un ACP con UE (entrevistas a tres funcionarios gubernamentales y un diplomático).

Para el gobierno, las mayores ganancias esperadas de esta agenda no estaban en el plano comercial, sino que eran institucionales, de modernización institucional (entrevistas a tres funcionarios gubernamentales y dos diplomáticos). Tan es así, que según un funcionario gubernamental entrevistado: "le dedicamos mucho tiempo a armar una narrativa. Le llamamos «acuerdos institucionales». El acuerdo con UE para nosotros era el típico ejemplo de un acuerdo institucional, que no tenía que ver con comercio." Esto también se constata en las intervenciones públicas de Macri y de autoridades de Producción y Relaciones Exteriores, donde es posible encontrar múltiples referencias a las "ganancias institucionales", "la normalización institucional", el "sello reputacional", el "sello de calidad" y expresiones

[109] Zelicovich (2018) analiza en detalle esta política y Zelicovich (2019b) el sistema de creencias que la respaldó. En el primer texto citado, la autora afirma que la "inserción inteligente" como discurso se configuró tras el pago a los fondos de cobertura. Otros elementos de la política fueron el ya mencionado desarme de distintas BNAs, la introducción de medidas de facilitación de comercio, el impulso de la postulación argentina para ingresar a la OCDE y la activa búsqueda de organizar reuniones económicas internacionales en Buenos Aires, como una ministerial de OMC y una cumbre del G-20, con las que el gobierno procuró aumentar su visibilidad y construir una reputación de conformidad con los elementos centrales de la gobernanza económica global.

[110] Un análisis de Mercosur-UE desde la política exterior argentina puede encontrarse en Simonoff (2020).

similares sobre lo que suponía el ACP (ej. Macri en La Nación 2019b; Francisco Cabrera, ministro de Producción (2015-2018) en Télam 2017a; Dante Sica, ministro de Producción (2018-2019) entrevistado en Fontevecchia 2019; Jorge Faurie, canciller (2017-2019) en Télam 2017b). En esta lógica, el anclaje institucional venía dado por la incorporación de un *enforcer* externo. En palabras de un funcionario gubernamental entrevistado:

> (Se trataba de) dar señales al mundo, de terminar de revertir esta imagen, (de un país) que no cumple las reglas, que defaultea la deuda, que no se puede confiar en su palabra. Bueno, mirá, todo el paquete de reglas que usa todo el mundo para el comercio, te lo adaptamos de un día para el otro con este acuerdo, con un interlocutor que tiene la capacidad de hacer que Argentina cumpla. (Se terminan) las licencias no automáticas (…) se terminan los derechos de exportación.

Así, se procuraba generar un efecto *lock-in* vía ACP, de cara a evitar el retorno a políticas y prácticas consideradas perjudiciales para la economía. Con esto, la principal ganancia económica esperada era una mayor recepción de IED. Pues la evaluación del gobierno era que los bajos niveles de inversión externa se debían primordialmente a la inestabilidad de las reglas de juego, por lo que su anclaje mediante acuerdos norte-sur permitiría bajar la percepción del riesgo de invertir en el país y, por ende, incrementar la recepción de estos flujos. Que, con RdO negociadas adecuadamente, podía incluso estimular que firmas industriales se insertaran en CGV (entrevistas a tres funcionarios gubernamentales y un diplomático). A estas ganancias político-institucionales y de incremento esperado de IED, se agregaba la búsqueda de mejorar la competitividad externa de la economía, mediante un aumento progresivo de los niveles de competencia en los mercados y de acceso a menor costo a insumos y bienes de capital (ídem). Finalmente, a lo largo del período de gobierno, dentro de la narrativa gubernamental también ganó lugar el argumento de que la firma de acuerdos podía ser un impulso para tramitar una agenda de reformas domésticas de reducción de costos, en aspectos como la política tributaria, laboral y de pensiones, pues la mayor competencia proyectada exigiría a los gobiernos "hacer los deberes" durante los plazos de desgravación previstos (ídem; también por ejemplo Cabrera en La Nación 2017c).

No obstante, desde la perspectiva de los propios actores de gobierno, esta agenda no encontró una amplia recepción en UIA. De hecho, según entrevistas, la visión en el gobierno era que la entidad no apoyaba la agenda de inserción internacional impulsada, sino que lo que primaba era un posicionamiento general orientado a mantener el *statu quo*, que reflejaba una preferencia por la ausencia de acuerdos. Y que si bien no se plasmaba en una oposición frontal, sí se expresaba tanto en la ausencia de un respaldo político a las propuestas, así como en objeciones específicas a las negociaciones en marcha, canalizadas tanto públicamente como en privado

(entrevistas a tres funcionarios gubernamentales y un diplomático). También es posible encontrar rastros públicos de esta visión, como por ejemplo en las declaraciones del ministro de Producción Cabrera, que a inicios de 2017 criticó la reticencia del empresariado industrial a esta agenda (Cabrera en Donovan 2017).

Es que incluso durante la primera parte del gobierno Macri, cuando las relaciones gobierno-industria mostraban mayores niveles de cooperación, UIA señaló a nivel político su cautela respecto a la política de "inserción inteligente". Por ejemplo, en el citado discurso por el Día de la Industria en 2016, el entonces presidente de UIA Kaufmann pidió prestar atención al "contexto (internacional) caracterizado por deslealtades comerciales" a la hora de su implementación (Kaufmann 2016). Y en la Conferencia Industrial del mismo año, con un fuerte simbolismo, Kaufmann recurrió a una cita de un discurso de Blanco Villegas, tío del presidente Macri, brindado durante su presidencia de UIA en los 1990, donde afirmaba que "ningún país regala sus mercados" (Rebossio 2016). En la misma línea aparece la intervención en dicha Conferencia de Funes de Rioja, vicepresidente de la entidad, que en un panel compartido con el Secretario de Comercio sostuvo que la posición de UIA era la de ser parte del mundo, pero no a costa de la industria sino para su beneficio (UIA 2016d).[111] Ambos discursos destacan por la afiliación de sus emisores, pues Kaufmann era al mismo tiempo el director ejecutivo de Arcor, la mayor multinacional argentina de alimentos, y Funes de Rioja el presidente de COPAL. Es decir que ambos representaban, dentro del espectro de visiones de UIA, la visión comparativamente más favorable a la apertura comercial.

Estas rispideces entre industria y gobierno por la agenda de apertura comercial, también reconocidas desde la entidad (entrevista a un técnico de cúpula), se reforzaban con las conclusiones del trabajo técnico del CEU. Que, en un marco de menor administración del comercio, comenzó a resaltar con más énfasis el impacto de la competencia de las manufacturas chinas sobre el desempeño industrial (Coatz en UIA 2016f; CEU-UIA 2016). Y, a su vez, a disputar el significado del concepto de "inserción inteligente", como se desprende de la cita de uno de sus análisis de comercio exterior, donde se planteaba: "mejorar el perfil comercial de Argentina, tanto con exportaciones con mayor valor agregado, como con una administración del comercio inteligente" (CEU-UIA 2016: 10). También desde el trabajo técnico se señalaron los crecientes cuestionamientos a la globalización y los ACP en el mundo, las características asimétricas de sus versiones norte-sur, el amesetamiento del comercio global, el retorno de la

[111] En la misma línea, en el Diálogo Empresarial de las Américas, tras destacar los beneficios de la facilitación del comercio, Funes de Rioja "resaltó la necesidad de resguardar la industria nacional" (UIA 2016e).

política industrial, y la mayor disputa por el valor agregado (Coatz 2016; 2018; Coatz en Revista Económica 2019; entrevista a un técnico de cúpula). Esto llevaba a cuestionar si la inserción inteligente pasaba por más cantidad de acuerdos, como proponía el gobierno, o bien por una "mejor" inserción, que buscara un incremento en el grado de elaboración de los productos exportados (Coatz 2018). Y, junto con esto, a señalar que en el marco de estos fuertes cambios geoeconómicos y tecnológicos, existía un riesgo de que los ACP norte-sur profundizaran el déficit comercial (Coatz en UIA 2017a).

Esta visión también predominaba en el Departamento de Comercio y Negociaciones Internacionales, integrado como se ha visto por representantes de las cámaras sectoriales. En 2016, los integrantes del Departamento eligieron como su presidente a Chiaradía, diplomático y negociador gubernamental retirado, ya referido en el capítulo IV, que representaba a CILFA. Y también seleccionaron a Adrián Makuc, director de Política Comercial Externa del Ministerio de Producción durante 25 años, retirado en 2014, y representante de CIPA (cámara que a su vez está afiliada a COPAL), como Secretario. De las entrevistas surge que, más allá de la representación sectorial, estos actores, cuya opinión es reconocida entre sus pares por su *expertise* en el tema (entrevistas a un técnico de cúpula y un técnico sectorial), mantenían una visión reticente hacia las negociaciones norte-sur en curso. No por una oposición de principio a una mayor integración comercial, sino por la creencia de que la lógica de la negociación era asimétrica, generando que los países desarrollados tuvieran más para ganar, y aquellos en desarrollo más para perder (entrevistas a un técnico de cúpula y un experto).

Así, por ejemplo, en la Conferencia Industrial de 2016, Chiaradía cuestionó que el porcentaje de cobertura del PIB global con ACP sea un indicador de "inserción inteligente", sugiriendo en cambio medir el concepto por el valor promedio de la tonelada exportada (en UIA 2016d). Y ya con Mercosur-UE firmado, opinó que "no es ni bueno ni malo, pero el Mercosur está pagando mucho por un acuerdo reputacional, que da oxígeno político, pero es asimétrico en cuanto a lo que pone cada uno" (en Perfil 2019a). Makuk, por su parte, advirtió por ejemplo en 2017 "sobre las asimetrías a favor de la UE" en la negociación con Mercosur (en UIA 2017a), valoración que reafirmó al año siguiente, cuando señaló que el hecho que "(de un lado haya) países desarrollados y del otro subdesarrollados, indica un desequilibrio inicial que juega en contra" (citado en Guerrero 2018).

Por esto, frente a las ganancias político-institucionales destacadas por el gobierno, tanto desde la estructura técnica de UIA como desde el Departamento de Comercio se reclamaba que se

mostrara a la industria qué ganancias económico-comerciales –es decir, distributivas– reportaría esta agenda. Reclamando, para ello, la actualización de los estudios de impacto existentes, como se describió en el capítulo IV. Consistente con esto, desde la entidad se cuestionaba, como se vio en la intervención en la Conferencia Industrial de Charadía, el argumento de que una mayor inserción requería de tener un alto porcentaje de cobertura del PIB global con ACP. Y como extensión, se rechazaba la comparación con países de la AP como Chile, dada la ausencia de un entramado industrial importante en su economía (entrevistas a tres técnicos de cúpula).

En cambio, al demandar que los ACP sean evaluados por las ganancias económicas esperadas, se alertaba por el riesgo económico que suponía estar dispuesto a ceder en este plano para alcanzar ganancias políticas o reputacionales (ídem). En esta línea, se objetaba que un ACP como Mercosur-UE, que restringía la posibilidad de exportar alimentos elaborados desde Mercosur (por la apertura vía cuotas y BNAs), e implicaba la eliminación de los aranceles industriales, generaría más pérdidas que ganancias (entrevistas a dos técnicos de cúpula). Por este motivo, tampoco se creía que este tipo de acuerdos fuera a incrementar los niveles de recepción de IED en la economía, tal como planteaba el gobierno. Ilustrando este punto, un técnico de cúpula entrevistado afirmó: "¿inversiones en dónde? ¿en minería, en agro, en productos primarios? Los aranceles de entrada en UE para estos productos son bajísimos, por lo cual no te van a dar nada. Y productos elaborados te los están bloqueando, porque ellos te mantienen los cupos, el escalonamiento arancelario. Entonces, concretamente, ¿qué inversiones?".

Por otra parte, si bien a nivel de las empresas estos temas eran menos perceptibles, entre los especialistas del Departamento de Comercio mencionados y, como ya fue mencionado, en la estructura técnica de UIA, también primaba la visión de que las disciplinas relacionadas con el comercio negociadas suponían más un costo que un beneficio, lo que reducía el atractivo del argumento de la modernización institucional. Así, aplicado a Mercosur-UE, un técnico de cúpula entrevistado afirmó: "en todos los demás temas, los que tienen más para ganar son los europeos. Servicios, inversiones, compras gubernamentales, propiedad intelectual." Lo mismo evaluó públicamente Chiaradía, al señalar: "se hace más caro el acuerdo si tenemos en cuenta que se liberalizan servicios, compras públicas, se permite que Europa siga aplicando barreras paraarancelarias, como normas técnicas" (en Perfil 2019a). A esto se sumaba el riesgo percibido de que los temas más recientes impulsados por UE, como las normas ambientales y laborales, se transformaran en nuevas barreras de acceso a mercado (entrevista a un técnico de

cúpula). Y, además, el riesgo de que la administración moderada del comercio vía licencias de importación, que como se ha visto es una herramienta apoyada por la entidad, quedara comprometida (de ahí el reclamo de asegurar su mantenimiento como parte de la negociación, visto en el capítulo IV).

A todo esto, se agrega que la entidad reclamaba que, para lograr mejorar la inserción externa de las empresas industriales argentinas, se requería abordar los problemas de competitividad sistémica de la economía, asociados a la inestabilidad macro, la falta de financiamiento y los aspectos tributarios y logísticos –entre los más mencionados en entrevistas– (entrevistas a tres técnicos de cúpula; también Acevedo, como presidente de UIA, en UIA 2017e). Como fue mencionado, frente a este planteo, el argumento del gobierno fue que la adopción de ACP dinamizaría la adopción de reformas de reducción de costos. Sin embargo, los entrevistados coinciden en que esta lógica no persuadía a la UIA en su conjunto. Para actores consultados, esto obedeció a que en la entidad primaba la idea de que esta agenda de reformas no era viable a nivel político, dada la fortaleza de las oposiciones políticas y sociales que enfrentaba (entrevistas a un técnico de cúpula, un técnico sectorial, un funcionario gubernamental y dos diplomáticos). A ello, algunos agregaron que elementos de dichas reformas, en la medida que redujeran el nivel de demanda en la economía –vía reducción de salarios/ingresos–, tampoco concitaban el apoyo del segmento de la entidad más orientado a abastecer el mercado interno (entrevistas a dos funcionarios gubernamentales y dos técnicos sectoriales). Finalmente, respecto al argumento sobre las ganancias de competitividad, un técnico de cúpula entrevistado señaló: “el plantear que el aumento de la competencia (externa) va a mejorar tu competitividad, si vos no mejoras las condiciones de entorno, es una utopía.”

En conjunto, esta visión de UIA era valorada críticamente por los funcionarios del gobierno encargados de la política de comercio y negociaciones internacionales. Quienes percibían que la reticencia de la entidad se debía a una combinación de “motivos ideológicos, (de estar) en contra de todo lo que pueda sonar a libre comercio”, y de “táctica negociadora”, es decir de partir de posiciones maximalistas para luego negociar concesiones (entrevista a un funcionario gubernamental). Mientras que en la visión de otro funcionario entrevistado:

> En la parte técnica (de diálogo sectorial) había una buena capacidad y una gimnasia que funcionaba relativamente bien. En la parte más macro (de las negociaciones), en apoyar, ya sea lo que es en la opinión pública, (…) para plantear constructivamente junto con el Gobierno los caminos, ahí se notaba una ideología muy sesgada en ciertas instituciones, como la UIA. Claramente, UIA tiene economistas muy prestigiosos y con una formación muy buena, pero que a la hora de expresar sus ideas me da la sensación de que estaban un poco atados de mano o convencidos ideológicamente de algunas ideas que para mí estaban

> equivocadas. (…) Entonces, a veces, tenés profesionales de la economía que terminan generando documentos o análisis para avalar una cierta ideología de política, o para tratar de explicar una determinada posición industrial, y uno se enfrenta así a un esquema más armado con un pensamiento económico detrás que hay que desarticular.

La valoración crítica de estos actores se extendía a la presidencia de la entidad, por tener un discurso neutro, que no impulsaba a las firmas a adoptar una visión más receptiva a esta agenda. Y también a los ex funcionarios gubernamentales que representaban a los sectores en el Departamento de Comercio, en tanto percibían que portaban un paradigma, arraigado en la administración pública, de reticencia al comercio (entrevistas a dos funcionarios gubernamentales). En cambio, destaca que según diversos entrevistados, los planteos de la entidad encontraban mayor recepción en la Secretaría de Industria (entrevistas a tres funcionarios gubernamentales). Que, si bien no se oponía a la negociación Mercosur-UE, "siempre traía la posición proteccionista dentro del gobierno (…) de ceder el mínimo" (entrevista a un funcionario gubernamental), dada su preocupación por el eventual impacto (distributivo) sobre la industria (entrevista a otro funcionario gubernamental). Puesto que esta Secretaría era conducida por actores provenientes de la estructura técnica de UIA, esta evidencia refleja la visión ideacional sobre estos acuerdos predominante en la entidad. Y, por contracara, la distancia con el sistema de creencias liberal, siguiendo a Zelicovich (2019b), predominante en el gobierno, que fundamentaba su objetivo de firmar ACP norte-sur.

De las entrevistas también emerge que, en la búsqueda de apoyo a su agenda, los funcionarios gubernamentales encontraron en la agroindustria un panorama más mixto que el inicialmente esperado. Pues junto a sectores ofensivos como el cárnico o el aceitero, que reclamaban un mejor acceso a mercados, convivían otros como el lácteo, parte del vitivinícola, y segmentos de las llamadas economías regionales –como por ejemplo los productores olivícolas–, con posiciones defensivas, que matizaban el apoyo agregado del sector (entrevistas a dos funcionarios gubernamentales). Y, a partir de la misma fuente, se encuentra que tampoco contaron con el apoyo de las firmas industriales grandes e internacionalizadas de Argentina.

En primer lugar, retomando lo visto en el capítulo IV, e incorporando que solo el 6% del valor agregado en Argentina se produce vía CGV (Baur et al. 2021), aparece que estas firmas son pocas en cantidad. Pero, además, como señaló un funcionario gubernamental entrevistado: "en las grandes empresas, las multilatinas argentinas, algunas tienen una posición bastante ambigua, y otras no tienen la fuerza suficiente para traccionar a todo el resto que tienen alrededor en sus cámaras". Mientras que en la visión de otro funcionario: "Hay algunas empresas que por ahí están a favor en los sectores, pero para no pelearse con sus colegas,

proveedores o clientes, no hacen nada por la apertura. No es que no apoyaban. Tenían como una actitud más prescindente. No se jugaban. Ni apoyaban, ni tampoco bloqueaban.”.

A su vez, de los recuentos también surge un clivaje sectorial. Pues para multinacionales del sector alimenticio, con potenciales ganancias distributivas, un factor que inhibía un apoyo más decidido era el riesgo de que BNAs impidieran su acceso efectivo en mercados como el de UE, al mismo tiempo que se abría efectivamente el mercado de Mercosur. Mientras que para firmas productoras de insumos difundidos, con Techint como ejemplo más saliente, las ganancias distributivas esperadas eran bajas, tanto por la inexistencia de aranceles en mercados de destino, como por su lógica de internacionalización, basada más en el ingreso a mercados vía IED horizontal que mediante la utilización de Argentina como plataforma de exportación. A esto, además, recuentos agregan que, de hecho, la preferencia de la firma era la de mantener el mercado interno cerrado, siguiendo una lógica de evitar “regalar mercados”. Lo que, sumado a los “costos políticos” mencionados, de enfrentarse a la posición mayoritaria en la entidad de cúpula, llevaba a que este tipo de firmas evite tomar la decisión de apoyar una política aperturista (entrevistas a tres funcionarios gubernamentales y un experto).

Así, como señaló un entrevistado, aunque algunos empresarios industriales tuvieran personalmente una visión más favorable hacia la apertura, e incluso la expresaran públicamente en foros no industriales, como AEA o el Coloquio IDEA, esto no se trasladaba a sus entidades industriales de cúpula y sectoriales, desde donde la industria se posicionaba respecto a las negociaciones (entrevista a un diplomático). En síntesis, a nivel político, UIA expresó una preferencia reticente ante la estrategia de inserción inteligente vía ACP norte-sur impulsada por el gobierno.

2.3 La dinámica de la negociación Mercosur-UE y otras iniciativas norte-sur

Como se desprende del apartado anterior, la decisión del gobierno Macri de impulsar en Mercosur la negociación con UE fue autónoma de la industria, cuya preferencia más bien opuesta al ACP se expresaba en los planteos generales de UIA. Dicho esto, ante la decisión gubernamental, los recuentos de entrevistas coinciden en que cada uno de los sectores, de modo individual, se involucró en la dinámica de la negociación, buscando influir en sus contenidos para moderar los impactos sectoriales (entrevistas a dos técnicos de cúpula, cuatro técnicos sectoriales, tres funcionarios gubernamentales y dos diplomáticos). Pues como señaló un entrevistado: “si el sector privado percibe que el gobierno está muy decidido de hacer una negociación, como UE en su momento, sabe que lo que tiene que hacer no es oponerse, sino

preservar lo que pueda preservar. Hay una estrategia adaptativa a lo largo de una negociación" (entrevista a un diplomático). Además, en este caso puntual, agregó otro actor, se sumaba que era una decisión del Mercosur, y que contaba con el respaldo de CNI en Brasil, lo que limitaba aún más el espacio para una oposición frontal (entrevista a un diplomático). Esta dinámica también fue descrita por técnicos sectoriales. Según un recuento:

> Cuando la negociación estaba en una etapa más incipiente, se podían sostener posiciones más duras que en estos últimos años, donde era ya inminente que el gobierno tenía un firme objetivo de firmar un acuerdo. Entonces, esas presiones por parte de los gobiernos, de alguna manera te llevan a tener que aceptar ciertas cosas y bueno, poner los reparos en aquellos temas más sensibles. (…) En un principio vos decís, por ejemplo, "no quiero que ningún producto que se fabrique en el país entre en el acuerdo". Después, bueno, vas flexibilizando la postura a medida que vas teniendo esta mayor presión por parte de los negociadores oficiales (entrevista a un técnico sectorial).

Una lógica similar expresó otro técnico sectorial entrevistado:

> Llegó un momento en que el mensaje del gobierno fue muy contundente, en el sentido de la decisión política es avanzar. Si quieren tiren piedras, hagan lo que quieran, pero vamos a avanzar. Con lo cual tienen dos posibilidades. O se ponen a tirar piedras en la vereda de enfrente, o vienen y vemos juntos cómo técnicamente, en el margen, en el margen (énfasis), morigeramos algo de los efectos. Y esta segunda opción fue lo que pasó.

Así, se estableció una interacción técnica gobierno-cámaras sectoriales, sin una participación directa de UIA (entrevistas a tres funcionarios gubernamentales y un diplomático). Que, por un lado, retomando lo visto en el apartado precedente, dadas las creencias predominantes sobre la negociación, no desempeñó el rol, esperado por actores de gobierno, de dinamizar su avance.[112] Y que, por el otro, en un escenario de eventuales divergencias intersectoriales, producidas por los IDMC y/o por las valoraciones frente a la evolución de la negociación, tampoco tendría la autonomía relativa suficiente para arbitrar entre sectores, como señalaron diversos técnicos de cúpula entrevistados (entrevistas a tres técnicos cúpula).

Ahora bien, como ilustran las citadas expresiones de técnicos sectoriales, las demandas trasladadas por los sectores industriales al gobierno tras el relanzamiento de la negociación fueron de corte netamente defensivo. La única excepción notada por los negociadores, consistente con este y con los capítulos previos, fue el sector alimenticio, donde convivían al

[112] Tan es así, que a pocos meses del inicio del gobierno, la entidad ofreció en una reunión con las autoridades canalizar las consultas sectoriales sobre la negociación, instancia en la que según su propia comunicación, también trasladó su preocupación por el potencial impacto de un ACP sobre los sectores, "remarcando las diferencias en materia de competitividad y comercio que se registran desde el año 2004 hasta la actualidad." (UIA 2016g). La estrategia del gobierno, por su parte, fue establecer mecanismos de diálogo informal con los sectores, sin recurrir a una instancia formal de consulta o a la intermediación de UIA.

mismo tiempo demandas ofensivas, de acceso a mercados, y defensivas.[113] En el resto de los sectores, como tendencia, primaba la solicitud de excluir a los bienes producidos localmente, o bien su ubicación en las canastas más largas de desgravación si lo primero no era posible. A su vez, nuevamente con la excepción de alimentos, que buscaba evitar que las RdO negociadas se convirtieran en una barrera de acceso, los sectores procuraban la adopción de RdO exigentes. Lo que como línea general suponía –más allá de las especificidades de cada sector– mantener el régimen intra-Mercosur de valor agregado, por oposición al método del salto de partida, y una exigencia intra-ACP del 60% del valor agregado. En un segundo plano de relevancia, varios sectores demandaban resguardar las preferencias para productores nacionales en las compras gubernamentales, así como espacio para mantener la existencia de políticas de estímulo sectorial. E incluso con mayor centralidad, por su potencial impacto distributivo, sectores como el farmacéutico y productores de alimentos trasladaban demandas defensivas en PI, asociadas a patentes y datos de prueba en el primer caso, y a IGs en el segundo (entrevistas a un técnico de cúpula, cinco técnicos sectoriales, cuatro funcionarios gubernamentales y dos diplomáticos).

Tomando la oferta argentina de 2013 como punto de partida, y bajo el parámetro de que ningún sector sería completamente excluido, los negociadores del gobierno comenzaron a demandar a las cámaras mejoras en las ofertas sectoriales, es decir, que incluyeran más productos para liberalizar, menos productos en las canastas más largas, y que resguarden solo aquello realmente sensible. Presionando, al mismo tiempo, con la "amenaza" de que en ausencia de mayores concesiones, sería el gobierno, en base a su propio análisis, quien decidiría qué más ceder (entrevistas a tres funcionarios gubernamentales). A su vez, mediante un diálogo informal, y con regularidad variable dependiendo del sector, trasladaron demandas de la contraparte tanto en bienes como en RdO, y procuraron identificar conjuntamente arreglos que permitieran avanzar la negociación, otorgaran al mismo tiempo cierto resguardo, e incluso promovieran, primordialmente desde la perspectiva de los funcionarios del gobierno, la obtención de beneficios sectoriales. En algunos casos, asociados al planteo de estrategias de reconversión, o bien de especialización en nichos de mercado, que generaran un incremento de volumen y de competitividad, y así facilitaran la viabilidad del sector en cuestión (entrevistas

[113] Diversos recuentos ilustran el carácter mixto de alimentos y bebidas frente a la negociación recurriendo al ejemplo del sector vitivinícola, en el que una cámara orientada a la exportación apoyaba el acuerdo y otra, de productores volcados al mercado interno, la rechazaba (entrevistas a dos funcionarios gubernamentales).

a cuatro técnicos sectoriales y cuatro funcionarios gubernamentales).[114] En este proceso, funcionarios entrevistados destacaron que los largos antecedentes de la negociación facilitaban un mayor conocimiento sectorial de la misma, lo que redujo el temor sobre sus consecuencias y, por ende, la propensión a un rechazo mayor (entrevistas a dos funcionarios gubernamentales).

Las cámaras sectoriales, adaptándose a este contexto de presión, buscaron mejorar sus propuestas. En algunos casos, como el químico y el electrónico como ejemplos no exhaustivos, mediante la identificación conjunta de propuestas en bienes y RdO con sus pares sectoriales brasileñas, como se vio en el capítulo VI. E incluso en el textil, como allí también se describió, a partir de una negociación que involucró a la contraparte sectorial europea. Al respecto, de las entrevistas surge que, tras una negativa inicial, FITA aceptó sumarse a las tratativas impulsadas por Euratex y ABIT cuando estas ya habían comenzado, para evitar quedar aislada. Dicho esto, tras el proceso negociador, la entidad firmó en 2018 el acuerdo privado alcanzado, que conjuntamente fue trasladado a los gobiernos (entrevistas a dos técnicos sectoriales y dos funcionarios gubernamentales; La Nación 2018a).

Otros sectores, como el metalmecánico y de bienes de capital nucleado en ADIMRA, también procuraron incorporar algunas mejoras, aunque lejos de las demandas gubernamentales. Y además, en paralelo a estos esfuerzos, estos y otros variados sectores, como calzado, vestimenta, juguetes, neumáticos y farmacéutico, demandaron una mayor defensa de la industria en la negociación, alertaron por los impactos económicos negativos esperados, e instaron al gobierno a justificar su énfasis en la búsqueda de un acuerdo. Reclamando para ello, al igual que UIA, la presentación de estudios de impacto que mostraran lo contrario, esto es, ganancias para los sectores industriales.[115] Mientras que en otra línea de crítica, sectores como el autopartista, reunido en AFAC, además de alertar que las amenazas eran mayores que las oportunidades, lo que se encontraba asociado a una esperada profundización del déficit comercial sectorial, objetaron que al sector privado se le exigiera un mayor esfuerzo liberalizador sin que, al mismo tiempo, el gobierno avanzara en reformas domésticas, que

[114] En la visión de un funcionario gubernamental entrevistado: “tuvimos que hacer mucha docencia de qué es un acuerdo comercial. Qué implica, cuáles son los alcances, qué regula y qué no regula, qué podés hacer y qué no podés hacer. Y, en muchos casos, la falta de planeamiento estratégico del otro lado, implicaba que nosotros le acerquemos las propuestas, para decir mirá, esto te va a beneficiar si lo ves de este lado".

[115] En palabras de un técnico sectorial entrevistado: “Esa fue una gran demanda de parte nuestra, de decirle al gobierno, si vas a negociar tal postura, mostranos que efectivamente esa postura es beneficiosa. Mostranos por qué sostenés que tenemos que insertarnos inteligentemente al mundo y que eso nos va a favorecer. Mostranos cuál es tu argumento para avanzar, para liderar una negociación en este sentido”.

mejoraran sus niveles de competitividad (entrevistas a cuatro técnicos sectoriales y un funcionario gubernamental; Isaías Drajer, presidente de CILFA, y Lascurain, entonces presidente de ADIMRA, en Lewkowicz 2017; Informe Industrial 2017c; Juan Cantarella, gerente de AFAC, en Página 12 2017a).

Hacia fines de 2017, cuando el gobierno procuró cerrar el acuerdo en la Conferencia Ministerial de la OMC en Buenos Aires, los sectores canalizaron estas objeciones a través del Congreso, donde reclamaron a su vez más transparencia en la negociación (Lewkowicz 2017). Y, en paralelo, las trasladaron a la propia UIA, que en este marco reunió a los negociadores a su Departamento de Comercio, y formuló las preocupaciones industriales ya revisadas (UIA 2017a). También en este contexto, como se vio en los capítulos IV y VI, UIA coordinó la adopción de comunicados conjuntos con el resto de las entidades industriales del Mercosur, incluida CNI, respecto a la negociación, donde se reclamaba que el ACP contemplara diversas demandas de la industria del bloque. Dicho esto, como también fue mencionado en el capítulo IV, las exigencias de UIA, plasmadas en los 14 puntos que diversos medios de prensa informaron a inicios de 2018, iban más allá, en el sentido de que abarcaban un conjunto de demandas más amplias, así como la exigencia de estudios de impacto que ilustraran costos y beneficios distributivos esperados, algo no contemplado en el comunicado conjunto de las entidades de cúpula a nivel regional.

El gobierno, por su parte, aunque con el objetivo prioritario de cerrar el acuerdo, realizó un trabajo en la negociación orientado a moderar impactos negativos en la industria, en ocasiones a partir de las demandas sectoriales y, en otras, siguiendo la posición que hasta diciembre de 2018 impulsó Brasil –donde se cerró, como fue mencionado, más del 80% del contenido del ACP–, que por tamaño tiene la incidencia intrabloque más elevada. En esta tarea, un criterio adoptado por las autoridades fue buscar cierta correlación entre el AEC vigente y la asignación de los productos en las distintas canastas de desgravación, para ubicar a aquellos más protegidos en canastas más largas y viceversa (entrevistas a tres funcionarios gubernamentales y dos diplomáticos).

Entre los sectores con un AEC más elevado, de 35%, y que ocupó por su peso particular atención de los funcionarios de gobierno, estaba el automotor. De acuerdo a múltiples recuentos, ADEFA, que nuclea a las terminales automotrices, fue una de las cámaras que más rápido se adaptó a la búsqueda del gobierno de avanzar en la negociación, acordando a su interior pasar a solicitar una canasta relativamente larga, de 10 años, pero menor que la

acordada previamente, en 2010, con ANFAVEA, de 18 años –finalmente, las cámaras convergieron, nuevamente, en 15 años– (entrevistas a un técnico sectorial y cuatro funcionarios gubernamentales, véase también BAE Negocios 2018).[116] Para ADEFA, a su vez, la principal amenaza del sector pasaba por la competencia de Brasil, cuyos gobiernos venían presionando para alcanzar el libre comercio bilateral. Frente a esto, el gobierno argentino consiguió con Temer renovar el acuerdo de comercio administrado mediante el sistema *flex* –que ata a través de un coeficiente los valores exportados e importados bajo preferencias en el comercio sectorial bilateral–, y ya con Bolsonaro acordar la entrada en vigor del libre comercio en plazos equivalentes a la desgravación proyectada para Mercosur-UE (Agência Brasil 2016; Bae Negocios 2019c). Finalmente, de la interacción gobierno-ADEFA surgió la visión de que este y otros acuerdos podrían, bajo ciertas condiciones de competitividad y de política industrial –cuya adopción no se percibía limitada por un eventual ACP–, contribuir a reducir la dependencia del mercado de Brasil en las exportaciones sectoriales, que se encontraban afectadas por la recesión en dicho país. Procurando, para ello, seguir el "modelo Toyota", de especialización progresiva en el segmento de las *pick-ups* (entrevistas a un técnico sectorial y cuatro funcionarios gubernamentales; Télam 2016b; Ceriotto 2018).

En el relacionado sector autopartista, de las entrevistas surge que la búsqueda de acomodar sensibilidades enfrentó una complejidad mayor. El sector, nucleado en AFAC, cuestionaba que la RdO para vehículos defendida por UE, que permitía un 50% del valor agregado extra-ACP, dejaba escaso margen para la integración de autopartes locales, pues el 40% del valor de un vehículo se computa en intangibles y ensamblaje. Por ende, reclamaba una regla que exigiera un porcentaje intra-ACP específico de autopartes. Además, AFAC propuso la adopción de una salvaguardia basada en el monitoreo de las inversiones sectoriales, cuyo desempeño indicaba, según la entidad, con más precisión que el comercio la proyección del sector para el futuro (por el *lag* temporal de este último).[117] Estos planteos, no obstante, no fueron recogidos en el ACP,

[116] En Argentina, el sector se compone de 12 terminales, de capitales de UE, EEUU y Japón. A diferencia de Brasil, su producción no cubre el grueso de las compras del mercado interno y, para las firmas, acuerdos con los países de sus matrices, aunque no con los de sus competidores, suponen oportunidades comerciales de importación. Dicho esto, el sector reconoce que una apertura inmediata con estos socios desarrollados supondría la desaparición de la industria en Mercosur, por la muy probable relocalización de la IED. Y en la medida que el primer acuerdo con un socio fija los parámetros de desgravación a negociar con el resto, las firmas han acordado en ADEFA solicitar los mismos plazos para las negociaciones con los tres socios desarrollados con plantas en el país. Así y todo, con una excepción (Toyota), por encima de los CEO locales se ubican CEOs regionales en Brasil, con posiciones más defensivas respecto a socios desarrollados, que terminan primando en la posición de la industria en Mercosur (entrevistas a dos técnicos sectoriales y tres funcionarios gubernamentales).

[117] De acuerdo a Página 12 (2017a), desde AFAC visualizaban un riesgo de relocalización de IED horizontal, como refleja el siguiente fragmento de su nota: "«Nos preocupa mucho el impacto en las inversiones. El cálculo de una terminal o autopartista multinacional a la hora de decidir una inversión incluye la situación de los aranceles.

en donde Mercosur apenas consiguió que UE flexibilice su propuesta de RdO en el margen, llevando de 50% a 45% el contenido extrazona permitido en algunos casos, y que las autopartes más sensibles sean ubicadas junto a los vehículos en las canastas con plazos más largos (entrevistas a dos técnicos sectoriales y dos funcionarios gubernamentales; Prensa Expotrade 2019; CEPAL 2020).

En la cadena textil-vestimenta, que también cuenta con productos con un AEC de 35%, el gobierno argentino adoptó como posición el acuerdo privado alcanzado por las entidades sectoriales, que además de definir plazos de desgravación, sintetiza un compromiso en RdO descrito en el capítulo VI. Mientras que en calzados, con productos con la misma protección del 35%, un 24% de las posiciones fueron excluidas –más que el 8% sectorial promedio–. Aunque los calzados con capellada de cuero, que el sector procuraba excluir, fueron asignados en una canasta a 15 años. A su vez, el sector demandó una RdO que exigiera, para todos los productos terminados, que la parte superior del calzado fuera originaria, no importada. Finalmente, como un compromiso resultante de la negociación entre ambos bloques, esta regla terminó siendo adoptada para aquellos productos con un valor en aduana igual o inferior a EUR 35, no así para los de valor superior (entrevistas a dos técnicos sectoriales y dos funcionares gubernamentales; Serma 2019).

Mediante exclusiones puntuales, plazos largos y RdO, el gobierno también procuró acomodar algunas sensibilidades del sector metalúrgico/metalmecánico. Aunque lejos de las demandas de ADIMRA, que reclamó un conjunto mucho más amplio de exclusiones, por ejemplo, en bienes de capital. A su vez, como se vio en el capítulo VI, las concesiones de Brasil en las RdO de este sector tras el arribo del gobierno Bolsonaro fueron un punto clave para el cierre de la negociación, aspecto en el que Argentina no trasladó oposición (entrevistas a un técnico sectorial y dos funcionarios gubernamentales). Como consecuencia, de acuerdo a un funcionario entrevistado, las RdO finalmente acordadas reflejaron esta dinámica, pues algunas posiciones particularmente sensibles que Mercosur procuró preservar quedaron con reglas más exigentes, como 50% de valor agregado más salto de partida, mientras que para otras de bienes similares se acordó solo el 50% de valor agregado o solo el salto de partida (entrevista a un funcionario gubernamental).

Si se eliminan, la inversión acá se vuelve menos rentable, lo cual implica que la política de libre comercio vuelve inviable algunas inversiones en el sector. Los plazos son largos, se habla de diez años. Pero esto puede impactar de inmediato en las inversiones» explican en el sector".

La importancia de las RdO para contemplar sensibilidades también destacó en el sector siderúrgico argentino –nucleado en CAA, que representa básicamente a las dos grandes firmas del sector, Techint y Acindar–, que como en Brasil demandó que la etapa de la acería, en buena medida deslocalizada de UE, se realizara en el espacio del acuerdo para obtener las preferencias acordadas. Como resultado, el gobierno negoció con éxito que esta regla aplique para algunos productos –no así para todos–, concretamente para aquellos más sensibles para las firmas del sector, como por ejemplo los tubos sin costura producidos por Techint. También las RdO estuvieron en el centro de las demandas del sector químico y petroquímico, que como fue descrito en el capítulo VI, a partir del trabajo conjunto de CIQYP y ABIQUIM, reclamó que estas evitaran que procedimientos sencillos, como mezclas, facilitaran vía UE la triangulación de productos provenientes de Asia. A su vez, si bien redujo la cantidad, CIQYP mantuvo la demanda de que un conjunto de sus bienes fueran exceptuados, lo que al final logró para el 10,5% de sus líneas arancelarias. Lo que cubre algunas, pero no todas, de las sensibilidades del sector. Por otra parte, en lo que refiere a los costos financieros de acceso al mercado europeo por el REACH, como fue mencionado, Mercosur solo obtuvo el compromiso de que UE ofrecerá programas de cooperación técnica. Por lo que la cámara concluyó que las nuevas oportunidades de exportación producto del ACP serán, en el mejor de los casos, muy acotadas (entrevistas a dos técnicos sectoriales y un funcionario gubernamental; Informe Industrial 2017b).

En materia industrial, funcionarios gubernamentales destacaron que en la negociación también se logró preservar la posibilidad de continuar implementando políticas sectoriales –en sectores como automotor y autopartes, metalmecánica y textil y vestimenta, entre los mencionados–, así como algunas demandas horizontales de la industria, como el mantenimiento del *drawback* y de las preferencias en compras gubernamentales para pymes nacionales.[118] Y, dentro del universo *trade-related*, resaltaron que a diferencia de otros acuerdos de UE, este ACP terminó no incluyendo la extensión de los plazos de vigencia de patentes y la inclusión de los datos de prueba, demanda central, incluso más importante que la dimensión arancelaria, del sector farmacéutico nucleado en CILFA.[119] En este sentido, participantes de la negociación destacaron que, además del *trade-off* entre la inclusión de servicios marítimos y la salida de

[118] En este plano, a su vez, Argentina negoció una cláusula de adhesión, con reciprocidad, para entidades subnacionales (provincias), que los negociadores estiman que no será utilizada por la mayoría, lo que también preservaría las preferencias en sus compras para los productores nacionales (entrevista a un diplomático).
[119] En lo que refiere a la adhesión de Argentina al PCT, se terminó acordando una formulación *best-endeavour*, que a diferencia de una disposición accionable, no es vinculante.

esta demanda, para lograr que la Comisión Europea accediera a su retiro fue clave el accionar fuera de fronteras de CILFA, que propició que organizaciones de la sociedad civil europea y eurodiputados contrarios a la política de sus farmacéuticas presionaran, dentro de UE, a la Comisión para ello. Reflejando, así, una lógica de incidencia transnacional. Finalmente, también en PI, los negociadores buscaron moderar el impacto de las demandas de IG europeas mediante la inclusión de la llamada "cláusula del abuelo" para productores preexistentes, si bien como fue mencionado la lista de IG continuó siendo negociada incluso luego del anuncio del acuerdo en principio de junio de 2019 (entrevistas a cuatro funcionarios gubernamentales).

Por todos estos elementos, sumados a las restricciones de UE en la apertura de su propio mercado agrícola y agroindustrial, en la visión del gobierno argentino el ACP, una vez implementado, tendría un bajo impacto comercial. Pues ambos bloques habían preservado muchos "amortiguadores", orientados a moderar los flujos de comercio, lo que sumado a los largos plazos de desgravación hacía prever que en el mediano plazo sería difícil imputar al acuerdo algún efecto comercial significativo, independiente de otros factores como la evolución de las economías o futuros cambios tecnológicos. Por esto, además, como se mencionó en el capítulo V, el gobierno estimaba que más allá de la posible afectación de algunas líneas de negocios, especialmente en aquellos segmentos de la industria de mayor valor agregado, donde la UE tiene mayor competitividad, ningún sector industrial sufriría una salida masiva de firmas del mercado por este ACP (entrevistas a tres funcionarios gubernamentales).

Tras el cierre del acuerdo en principio, los negociadores mantuvieron rondas informativas con todos los sectores de la industria, donde detallaron las características de lo acordado. Pues los industriales no conocían la última oferta realizada por Mercosur, dado que en los últimos meses el intercambio de información se redujo, lo que se combinó con el fuerte hermetismo, en contraste con la administración anterior, del gobierno Bolsonaro a la interna de Brasil –hasta entonces una fuente de información para la industria argentina–. Y, consistente con el párrafo precedente, entrevistados con diversos roles en el gobierno coinciden en que la reacción de los sectores a la información trasladada sobre los contenidos del acuerdo no fue negativa, sino de aceptación. Para la mayoría, porque se habían respetado sus "líneas rojas", es decir sus sensibilidades más relevantes. Para otros, además, porque la industria esperaba un resultado más negativo que el finalmente acordado (entrevistas a tres funcionarios gubernamentales y tres diplomáticos). Dicho esto, de distintos recuentos de la industria surge que, en el Departamento de Comercio de UIA, la visión compartida a nivel técnico era que el acuerdo alcanzado era asimétrico, pues los miembros de Mercosur perdían más de lo que ganaban

(entrevista a un técnico de cúpula y un técnico sectorial). Esto coincide con las expresiones en prensa de su entonces presidente Chiaradía, citadas en el apartado anterior, donde formuló esta valoración. Pero más allá de esta visión, como se adelantó en el capítulo IV, a nivel de posicionamiento político las reacciones sectoriales fueron dispares, con algunas posturas de neutralidad y otras de rechazo.

Si por fuera de UIA la reacción del sector aceitero nucleado en CIARA fue de apoyo (Idígoras 2019),[120] como se vio en el capítulo IV COPAL, representada por su presidente Funes de Rioja, expresó una posición más neutral. En ella, si bien destacó elementos positivos del acuerdo, asociados a las oportunidades de una mayor inserción, también manifestó la desigualdad en el punto de partida para competir con UE (Info Alimentación 2019). Lo que, por un lado, estaba asociado a las condiciones domésticas argentinas, y por otro al mantenimiento de los subsidios al sector agrícola/agroindustrial en UE. A esto se agregaba, además, la apertura solo parcial, vía cuotas, para diversos productos alimenticios en el mercado europeo, que como se vio en diversos pasajes fue un elemento que redujo el atractivo para el sector a lo largo de la negociación. Y, en el mismo sentido, la preocupación por la potencial introducción de nuevas BNAs en UE, que neutralizaran los efectos de las mejoras parciales obtenidas a nivel arancelario (entrevista a un técnico sectorial).

En una línea de neutralidad/aceptación también puede ubicarse la postura de ADEFA, que consistente con lo descrito anteriormente, afirmó por una parte que el acuerdo se inscribía en el esquema de buscar la apertura de nuevos mercados defendido por la entidad (ADEFA 2019; entrevista a un técnico sectorial). Pero que, a su vez, valoró que el plazo de 15 años acordado era "necesario", para hacer "las correcciones necesarias para competir" (ADEFA 2019). Pues como señaló un entrevistado, si durante este período no se aplican "las políticas que den las condiciones necesarias para enfrentar de manera competitiva la competencia de estos países y bloques, lo que se está firmando prácticamente es el certificado de defunción de la industria (automotriz)" (entrevista a un técnico sectorial).

También adoptó un tono neutral CIQYP, que tras la firma del preacuerdo valoró que este generaba "oportunidades y desafíos" (CIQYP 2019). Entre las primeras, en la cámara ganó

[120] Es interesante notar que para el sector aceitero de la cadena oleaginosa, la reducción de los derechos de exportación a los granos incluida en el ACP podía afectar negativamente su volumen de negocios, al estimular su exportación sin procesar. Según un recuento, desde el sector se señaló este punto al gobierno, demandando para evitar que esto ocurra una reducción de los impuestos internos que paga el eslabón industrial de la cadena. Dicho esto, al mismo tiempo, el sector respaldó activamente el ACP, tanto por la valoración de que reportaba ganancias institucionales, como por la apertura de acceso a mercados (entrevista a un técnico sectorial).

lugar la consideración de algunos argumentos no comerciales avanzados por el gobierno, en particular la idea que el ACP podía contribuir a una mayor estabilidad en las reglas de juego, disciplinando por ejemplo la adopción de derechos de exportación y licencias de importación. Con esto, la entidad esperaba un incremento en la recepción de IED orientada a producir insumos claves para sector, como gas no convencional, que podía impulsar su propio nivel de actividad. No obstante, al mismo tiempo, CIQYP mantuvo la preocupación por el desafío que suponía el diferencial en los niveles de competitividad con UE, especialmente en los segmentos de más valor agregado, que ponía un interrogante a la viabilidad de esta producción tras la apertura a la competencia europea (entrevista a un técnico sectorial). Y en una visión más amplia del sector químico, su heterogeneidad en las respuestas al ACP queda patente al incorporar por ejemplo la posición contraria de Moretti, que si bien integra el Ejecutivo de UIA por representación territorial, también forma parte de esta industria.[121]

La heterogeneidad intrasectorial también alcanzó al autopartismo, un sector de los más vocales en el planteo de sus sensibilidades que, por sus características, fueron difíciles de contemplar. Pues si bien, siguiendo a un entrevistado, entre algunos empresarios autopartistas "la primera reacción (a la negociación) fue cierro, o voy a tener problemas, o es un riesgo" (entrevista a un técnico sectorial), otro actor afirmó que hacia el final de la negociación y tras su conclusión, en otro segmento del empresariado sectorial ganó lugar la visión "de que no hay forma de tener una industria de este tipo a largo plazo y sustentable sin estar sumamente integrado con el resto del mundo (…) que esta industria sí o sí, para ser sustentable, tiene que estar sumamente globalizada" (entrevista a un técnico sectorial). Y, en conjunto con esto, la creencia de que la agenda de reformas de competitividad reclamada para este objetivo solo sería posible con un estímulo externo, en una lógica similar a lo planteado por funcionarios de gobierno. En sus palabras:

> Otra postura en el sector fue "por acción propia, nosotros nunca vamos a cambiar nada (…) con lo cual, lo único que puede mejorar la chance de que eso cambie, es que tengamos un ACP. Ya sea porque la competitividad te va a apretar, o porque va a haber alguna suerte de contagio institucional, vamos a mejorar las chances de empezar a conseguir esos cambios". Bueno, este fue otro factor que estuvo en la mesa. No sé si fue el determinante, pero empezó a estar en la mesa en la última etapa de la negociación.

No obstante, de su propio recuento surge que esta visión no necesariamente era mayoritaria en el sector (ídem), dando cuenta así de la heterogeneidad de visiones. E incluso más, cuando se

[121] Como se vio en el capítulo IV, las críticas de Moretti al ACP, en su rol de vicepresidente de UIA, fueron formuladas inmediatamente tras una declaración del presidente de la entidad Acevedo (del sector aceitero), donde este daba a entender que la industria no rechazaba totalmente el acuerdo (Ámbito 2019; BAE Negocios 2019a). Más adelante en el tiempo, Moretti ratificó su posición contraria al ACP (ej. BAE Negocios 2019b).

incorpora al análisis las reacciones de otros sectores de la industria, es posible encontrar posiciones sectoriales nítidamente contrarias al ACP. Este es, por ejemplo, el caso de ADIMRA. Que en un documento institucional, tras analizar las características del acuerdo, afirmó que su impacto sería:

> (Una) desprotección de la industria local frente a la UE, (lo que) podría afectar a toda la cadena de valor metalúrgica, tanto por la mayor competencia en el mercado interno como en el brasileño, principal destino de las exportaciones del sector, fortaleciendo patrones de reprimarización de la economía argentina como exportador de materias primas (ADIMRA 2019: 27).

A su vez, el documento amplía en las dificultades para la inserción exportadora de los productos metalúrgicos argentinos en UE, que evalúa que difícilmente este acuerdo revierta, y alerta como consecuencia por la profundización esperada del déficit comercial sectorial (ídem). Una evaluación similar realizó el sector calzados nucleado en CIC, que tras el cierre de la negociación continuó cuestionando a los negociadores el arreglo, planteando que el costo de eliminar el AEC de 35% a la competencia europea era mayor que las ganancias por la rebaja del arancel del 8% que impone la UE a los calzados, por lo que el sector se vería perjudicado. El rechazo al ACP también fue expresado públicamente por el sector de vestimenta nucleado en CIAI, que a diferencia de FITA no compartió los términos del acuerdo privado alcanzado por esta entidad junto a ABIT y Euratex, y continuó demandando que los productos del sector fueran ubicados en una canasta a 15 años, así como que la RdO *yarn forward* aplique para todas las posiciones del sector. En consecuencia, tras el anuncio del ACP, recordó críticamente que durante la negociación el entonces secretario de Comercio Braun los instó, junto al sector textil, a reconvertirse hacia otras formas de actividad. Y, junto a esto, afirmó que el acuerdo, además de afectar el empleo, "erosionaría aún más nuestro entramado industrial" (CIAI 2019: 2; también entrevistas a tres técnicos sectoriales). En una línea similar, dentro del sector textil-vestimenta, también manifestó su preocupación la fundación Pro-Tejer (Guerrero 2019). Finalmente, del rastreo de prensa también puede encontrarse que a pesar de la ausencia de disposiciones *TRIPS-plus*, representantes de CILFA continuaron alertando en el Congreso los riesgos asociados a que Argentina, a instancias del ACP, ratifique el PCT (Parlamentario.com 2019a).

En síntesis, de este repaso no exhaustivo de algunas de las principales posiciones sectoriales, surge que la reacción de la industria varió entre: la neutralidad de algunos sectores, ante un acuerdo que no fue el resultado de su demanda, pero en el que lograron reducir algunos costos asociados y, además, que algunos segmentos del empresariado, minoritarios, pasaron a ver

como una herramienta para logar una mayor estabilidad y/o reformas domésticas; y el rechazo de otros sectores que, aunque también intentaron, y lograron con éxito variable, reducir algunos costos, mantuvieron su visión de que el ACP era perjudicial para el desarrollo de la industria. Y en la medida que ante la ausencia de consensos intersectoriales, como afirmaron dos actores con pasaje por UIA, la entidad no toma posición (entrevistas a dos técnicos de cúpula), tras el anuncio del acuerdo en principio UIA no se pronunció institucionalmente al respecto –más allá de las diversas declaraciones de sus dirigentes vistas en el capítulo IV–, ni tampoco procuró movilizarse o influenciar en la opinión pública para evitar su concreción, lo que puede interpretarse como una neutralidad de hecho.[122]

Por otra parte, además de Mercosur-UE, entre 2016 y 2019 se negoció el acuerdo entre Mercosur y EFTA. No obstante, en la medida que ambas negociaciones han estado entrelazadas, y que las demandas sectoriales, los *trade-off* de la negociación y los resultados alcanzados, fueron similares, el gobierno procuró tratarla como un solo "paquete", es decir abordar la segunda como una extensión de la primera (entrevista a un funcionario gubernamental). Empíricamente, no se registraron trazos de posicionamientos específicos, independientes o divergentes de lo planteado para Mercosur-UE, de la industria sobre EFTA.

A su vez, como fue mencionado, además de estas negociaciones, en este período Mercosur lanzó tratativas con otros socios desarrollados, entre los que por tamaño destacan Canadá y Corea. Según un funcionario, a diferencia de Mercosur-UE, donde como respuesta a la decisión del gobierno de cerrarlo, los sectores de la industria buscaron moderar su impacto, "Corea y Canadá no tienen ese nivel de historia como para que el sector privado lo vea como irreversible. El de Canadá le puede importar menos, pero el de Corea lo ve como reversible. Lo ve y dice, se puede tirar abajo todo" (entrevista a un funcionario gubernamental).

Sobre Mercosur-Canadá, a nivel público, tampoco se encontraron posicionamientos de UIA, como se mencionó en el capítulo IV, o de las cámaras sectoriales. De acuerdo a entrevistas a actores de gobierno, Canadá era un país sobre el que los industriales no tenían, en líneas generales, demasiado conocimiento. Pero que, más allá de alguna oposición inicial, como por ejemplo del sector automotor, que luego se moderó, no generó una gran resistencia en la industria –aunque tampoco un apoyo a la iniciativa, según estos mismos recuentos–. En parte,

[122] Un día antes del anuncio del gobierno, según un medio de prensa: "la UIA sigue a la distancia lo que se discute en Bruselas. La entidad transmitió a la delegación su preocupación por el impacto que podría tener en la producción nacional la reducción arancelaria. Y esperará a conocer la letra chica de un eventual acuerdo para sentar una posición oficial, según fuentes del sector." (La Nación 2019b). Sin embargo, del análisis documental y de las entrevistas realizadas, se desprende que la presentación de dicha "posición oficial" no ocurrió.

porque los flujos comerciales existentes, y por consecuencia los impactos esperados –como se notó en el capítulo V–, eran de baja magnitud. El gobierno Macri, por su parte, adoptó los parámetros negociados en Mercosur-UE como base para presentar sus sensibilidades (entrevistas a un funcionario gubernamental y un diplomático). De todos modos, hacia el final de su mandato, Mercosur y Canadá no habían arribado a un acuerdo.

Respecto a Mercosur-Corea, la negociación comenzó por el impulso de los gobiernos de Argentina y Uruguay. Sin embargo, aunque sin posicionamientos públicos de UIA o de las cámaras sectoriales durante este período, del recuento de entrevistas surge que desde el inicio múltiples sectores, como el automotor, el electrónico, el metalmecánico, el químico-petroquímico y la cadena textil-vestimenta, plantearon su oposición, o bien la solicitud de exclusión de su sector de la negociación (entrevistas a tres técnicos sectoriales y un funcionario gubernamental). Como sintetizó un negociador gubernamental: "el inicio de las negociaciones con Corea del Sur generó mucha preocupación en el sector industrial, que lo veía como un acuerdo con muchos riesgos" (entrevista a un diplomático). Pero en esta negociación, como se vio en el capítulo VI, tanto CNI y FIESP, como el propio gobierno brasileño hasta diciembre de 2018, mostraron una mayor reticencia a alcanzar un acuerdo, por lo que la industria argentina encontró un mayor espacio político para sostener su preferencia de oposición frontal al ACP (entrevista a un funcionario gubernamental). Cuando esta situación se modificó radicalmente, con la asunción de Bolsonaro en Brasil, el gobierno argentino, ya en un contexto de crisis económica y de competencia electoral por la reelección –y en una lógica similar que con la revisión del AEC–, aunque mantuvo su interés en el ACP, pasó a procurar moderar el nivel de apertura ofrecido por Brasil (ídem). Así, al momento del cambio de gobierno en Argentina, en diciembre de 2019, la negociación Mercosur-Corea todavía se encontraba en una etapa inicial (entrevista a un diplomático).

3. La continuidad en las preferencias de la industria durante el gobierno de Alberto Fernández hasta entrada la pandemia (fines 2019-inicios de 2020)

El gobierno de Alberto Fernández (AF) asumió el 10 de diciembre de 2019, por lo que solo gobernó apenas tres meses hasta el inicio de la pandemia del Covid-19, que marca el límite temporal de este estudio. Durante la campaña electoral, AF valoró críticamente la política de negociaciones comerciales del gobierno y, en particular, el anuncio de la firma del ACP entre Mercosur y UE. Específicamente, afirmó que "no queda claro cuáles serían los beneficios concretos para nuestro país. Pero sí queda claro cuáles serían los perjuicios para nuestra

industria y el trabajo argentino. Un acuerdo así no genera nada para festejar sino muchos motivos para preocuparnos" (citado en Clarín 2019b). La valoración crítica hacia el acuerdo era compartida por CFK y por otros dirigentes del FDT, como puede constatarse tanto en documentos de análisis como en intervenciones en prensa (ej. Carlos Bianco en Página 12 2017b; Español 2018; Página 12 2019c). Y también en la actividad del Congreso, donde por ejemplo De Mendiguren –parte del FDT por el FR–, tras cuestionar la decisión, anunció una interpelación al canciller y al ministro de Producción al respecto (La Nación 2019c; Parlamentario.com 2019b). En todas estas instancias, destaca que en el centro de estos planteos puede identificarse una preocupación por el impacto negativo del ACP sobre la industria –y, relacionado con esto, en los niveles de empleo–.[123]

Tras la victoria electoral, y antes de asumir, en la Conferencia Industrial de 2019 AF se comprometió a implementar el Plan Productivo 2023 elaborado por UIA (Gammacurta 2019). Y en el plano comercial, afirmó a los industriales de la entidad que si bien "no vamos a vivir a puertas cerradas, sepan que no me van a encontrar importando camisetas chinas o zapatos brasileños. Eso no es ser una economía cerrada, sino inteligente" (citado en Barragan 2019). En paralelo, y en línea con la postura de AF, el canciller designado, Felipe Solá, manifestó que para que el nuevo gobierno argentino aceptara el acuerdo Mercosur-UE sería necesario revisar y modificar sus contenidos. Pues como señaló AF, en el formato negociado, el ACP se entendía perjudicial para la industria (Solá en La Nación 2019d; véase también Merke 2019). A la interna del gobierno, de acuerdo a un reporte de prensa, esta revisión se realizaría durante el primer semestre de 2020, para luego presentar los cambios demandados a los socios del bloque y a la UE (Martirena 2019c).

Tras la asunción, AF ratificó que solo apoyaría el ACP "en la medida en que la decisión no afecte a nuestra industria. Si eso ocurre, estaremos actuando en contra de la Argentina, y no esperen que haga nada contra el país" (citado en Lafuente 2019). En este marco, de acuerdo a diversas entrevistas, el nuevo gobierno consultó a las cámaras sectoriales su posición sobre el acuerdo, esperando un nivel elevado de objeciones y de planteos críticos. Sin embargo, según estos recuentos –y consistente con lo descrito al final de la sección anterior–, las respuestas fueron más heterogéneas que lo esperado. Pues mientras que algunas entidades, entre las que por tamaño destaca ADIMRA, y a las que puede sumarse CIAI, CIC y Pro-Tejer, expresaron nuevamente su posición crítica, otras cámaras, incluyendo a algunas de sectores con posiciones

[123] Un análisis detallado de las visiones sobre política exterior, incluyendo al ACP Mercosur-UE, presentes en la coalición del FDT tras su victoria y antes de la asunción de AF, puede encontrarse en Merke (2019).

nítidamente defensivas, como AFAC y FITA, mantuvieron una posición más neutral (entrevistas a dos funcionarios gubernamentales y un diplomático). En palabras de uno de estos entrevistados:

> Ahora, la realidad es que al final del día, una vez que se cerró la negociación, cuando vos consultás con los sectores industriales, hay algunos que siguen estando o manifestándose en contra, prácticamente los mismos, como ADIMRA, el sector de juguetes. Pero hay muchos otros que *a priori* el gobierno de Argentina pensaba que iban a estar fuertemente en contra y que han hecho un acuerdo con sus pares del Mercosur primero, y europeos luego, como el textil. (…) Industria automotriz, la mitad de las empresas de la región son europeas, con lo cual ahí también hay distintas posiciones, pero han acompañado de alguna manera. Y creo que los grandes derrotados, que asumieron esa derrota por llamarlo de alguna manera, es el sector de autopartes.

Esta descripción es clave para constatar la perdurabilidad de la adaptación de las posiciones de algunos sectores tras lo acordado. Pues los costos políticos y organizativos de pasar a oponerse a los términos del ACP, y por ende de accionar para procurar su modificación, se habían reducido notoriamente, en tanto en las autoridades y funcionarios gubernamentales, tras la elección, había vuelto a primar una visión de reticencia a la negociación. Lo que como consecuencia redundó en un notable aumento, explicitado por el propio gobierno en su consulta, y también a nivel público, de su propensión a recibir y a canalizar demandas de productores industriales orientadas a la renegociación de los contenidos negociados.

Por otra parte, desde el inicio del mandato, el gobierno enfrentó una fuerte presión de Brasil, que retomó su demanda de reducir horizontalmente, y en un 50%, el AEC, buscó una rápida conformación de los ACP norte-sur en negociación, y amenazó con ejecutar la opción de salida del Mercosur –o bien del compromiso de negociar en conjunto con terceros– en caso que Argentina bloqueara esta agenda (BAE Negocios 2019d). Frente a esto, el gobierno AF procuró moderar las demandas brasileñas y, al mismo tiempo, evitar la ruptura del bloque (entrevista a un diplomático). Planteando para ello, por ejemplo, un mecanismo de revisión gradual del AEC, que distinguiera entre posiciones arancelarias de insumos y de productos finales, y que estableciera porcentajes de reducción menores y en plazos más largos.

En el plano de las negociaciones preferenciales, buscando moderar el ritmo negociador del Mercosur, Argentina propuso la elaboración de nuevos estudios de impacto para evaluar la conveniencia de las negociaciones en curso, así como establecer mecanismos de consulta institucionalizados a los sectores privados del bloque (entrevistas a dos diplomáticos). Y en esta línea, trasladó una nueva consulta a su interna, en donde solicitó a los representantes de los distintos sectores de actividad su opinión sobre 10 negociaciones distintas. De acuerdo a una entrevista –pues no existe información pública al respecto–, en los resultados: “vos ves a

todo el sector agroindustrial, verde (favorable); todo el sector industrial, rojo (contrario).". Siguiendo con este recuento, dentro de esta tendencia general podían encontrarse algunos matices, como por ejemplo la mayor propensión de los sectores industriales a negociar con Centroamérica, así como de algunos –aunque no de todos, como fue mencionado–, a mantener lo acordado en Mercosur-UE. Pero no así a negociar con otros socios desarrollados –incluyendo, dentro de estos, a Canadá–, ni tampoco con países asiáticos (entrevista a un funcionario gubernamental).

Ya en pandemia, ante la insistencia del gobierno de Brasil de concluir la negociación Mercosur-Corea, UIA, reflejando un consenso interno, transmitió institucionalmente al gobierno argentino su rechazo al ACP. Según un recuento, la entidad señaló a las autoridades la falta de complementariedad entre ambas economías, la imposibilidad de competir con la industria coreana, y la incertidumbre causada por la irrupción del Covid-19 (entrevista a un técnico de cúpula). Y en la medida que en este caso encontró una posición similar de CNI, ambas entidades demandaron en conjunto a los gobiernos del Mercosur una parálisis de la negociación, para que antes de su cierre se consulte a los sectores industriales y se consideren sus planteos y preocupaciones (UIA-CNI 2020).

En paralelo, frente a la presión del resto del bloque, Argentina anunció que se retiraba de las negociaciones en curso –incluyendo en este retiro, además de Corea, a Canadá–. Según una nota de prensa, el gobierno argumentó que:

> La alternativa era avanzar en la firma de un acuerdo que hubiera sido terrible para la industria argentina, en un contexto de pandemia y crisis económica y con muchos años adversos para el empleo. El tratado de libre comercio con Corea del Sur no representa ninguna ventaja para nuestro país en términos de exportaciones y en cambio es muy dañino para la fabricación nacional. Además, detrás de Corea vienen Singapur, Canadá e India (Lewkowicz 2020).

No obstante, tras evaluar las implicaciones negativas de esta medida, como se mencionó en el capítulo VI, el gobierno rectificó rápidamente su planteo, señalando que procuraría continuar negociando, pero adecuando el ritmo negociador al nuevo contexto de pandemia, que generaba la necesidad de actuar con mayor cautela, para enfocarse en los desafíos domésticos (Zelicovich 2020). Por otra parte, desde el primer anuncio, el gobierno exceptuó de su retiro a las negociaciones "finalizadas", es decir Mercosur-UE –y Mercosur-EFTA–. Esta decisión estaba condicionada, por un lado, por la cláusula de entrada en vigor bilateral entre UE y cada miembro del Mercosur, acordada por el gobierno precedente, que generaba que un retiro de Argentina paralelo a la implementación en Brasil dejara a los exportadores argentinos,

dependientes de este mercado, en una posición de desventaja. Dicho esto, al mismo tiempo, también se vio facilitada por las resistencias al ACP al interior de UE –que hasta el cierre de esta investigación previno que el "acuerdo en principio" se transformara en un acuerdo definitivo, y sobre lo que existe una baja probabilidad de cambio en el corto plazo (Malamud 2022)–, que permitía mantener una posición general de apoyo al acuerdo sin la consecuencia práctica de tener que enviarlo al Congreso y eventualmente decidir sobre si apoyar o no su ratificación (entrevista a un experto).

En base a los recuentos de entrevistas, es posible afirmar que la posición gubernamental hacia las negociaciones comerciales en curso –como Corea y Canadá–, basada en una mayor cautela, y en la búsqueda de negociar con socios donde existieran ganancias distributivas –ej. Centroamérica–, fue compartida y respaldada por UIA y por las cámaras sectoriales, tanto por aquellas más vocales en su rechazo a Mercosur-UE, como por las que moderaron o modificaron su reticencia a este ACP (entrevistas a dos técnicos de cúpula y cinco técnicos sectoriales).[124] Y también por COPAL, que si bien expresó que el objetivo final de la estrategia de negociaciones debía ser "la conquista de nuevos mercados", respaldó la propuesta de "adecuar" los plazos de negociación a la incertidumbre internacional y los desafíos domésticos causados por la emergencia de la pandemia (Ámbito 2020).[125] Solo un técnico de un sector defensivo señaló que en su cámara, y en menor medida en la industria en su conjunto, se mantuvo entre algunos empresarios –y en técnicos de este sector–, la visión de que la rapidez del cambio tecnológico imponía la necesidad de una mayor apertura acompañada de reformas domésticas de competitividad. Pero reconociendo al mismo tiempo el carácter minoritario de esta perspectiva (entrevista a un técnico sectorial), lo que también se desprende de las expresiones en sentido contrario recogidas en la mayoría de las entrevistas realizadas a otros técnicos de cúpula y sectoriales.

[124] Como refleja el testimonio del representante de una cámara que, dentro del universo de posiciones defensivas de la industria, no se ubica entre aquellas más vocales en la oposición a la agenda de ACP: "Yo he participado en un montón de reuniones con funcionarios, tanto de Cancillería como de Desarrollo Productivo, que lo que dicen es primero, si vamos a iniciar una negociación, que tengamos algo para ganar. No con cualquiera. Y, después, hacer un estudio de impacto, una evaluación de qué tenemos para ganar y qué tenemos para perder. En función de eso, decidir. No abrir negociaciones porque hay que salir a negociar con el mundo. La verdad que, desde lo conceptual, eso lo compartimos plenamente" (entrevista a un técnico sectorial).

[125] De los recuentos de entrevistas también se desprende una preocupación compartida entre los industriales, reflejada tanto en UIA como en las cámaras sectoriales, por la continuidad del Mercosur – asociada a las posibles reacciones del gobierno Bolsonaro por los temas de la rebaja del AEC y las negociaciones extrazona–, cuya ruptura era percibida como un escenario altamente negativo para la industria argentina (entrevistas a tres técnicos sectoriales).

Así, en síntesis, ya entrada la pandemia, era posible constatar que en la industria argentina primaba un mantenimiento de preferencias entre más bien opuestas y muy opuestas respecto a los ACP norte-sur –con la intensidad de la oposición asociada al nivel de percepción de amenaza representada por la contraparte en cuestión–. Y junto a esto, una mayor heterogeneidad entre preferencias de neutralidad y de oposición respecto al acuerdo en principio Mercosur-UE. Generando en este último caso, como se analizó en la sección precedente, una ausencia de posicionamiento institucional contrario de UIA al respecto.

Parte II – Una evaluación de los mecanismos causales a la luz de la evidencia

Al igual que en el capítulo VI, una vez introducida la evidencia empírica, cabe evaluar si a partir de las observaciones o CPOs recolectadas, los componentes de cada uno de los tres mecanismos causales alternativos hipotetizados superan o no los test diseñados para sus evidencias esperadas. Para este ejercicio, recuérdese que las evidencias esperadas para los componentes de cada mecanismo, que se retoman en este análisis, fueron presentadas y numeradas en las tablas 3.10, 3.11 y 3.12 del capítulo III, donde también se desarrolló el tipo de test que representa cada una de ellas para evaluar la confianza en la presencia del componente y, por extensión, del mecanismo que lo contiene.

1. Las hipótesis del mecanismo causal basado en la interacción entre IDMC e ideas

Componente 1

> Ausencia de unidad internacional en UIA con visiones más aperturistas/integracionistas que media industriales genera que en propuestas técnicas y de dirigencia a contexto de crisis e incertidumbre no se incluya necesidad de ACP

La **evidencia** (esperada, como de aquí en adelante) **39** pasa el test *hoop*. En primer lugar, tras la sustitución del CENI por el CEU, UIA no cuenta con una unidad técnica compuesta por *staff* propio dedicada exclusivamente a los temas internacionales o de comercio exterior. En segundo lugar, en el CEU, encargado de la elaboración de estudios técnicos especializado para todos los departamentos, incluido Comercio y Negociaciones Internacionales, y para el Ejecutivo y la Junta Directiva, primó a lo largo del período de estudio el paradigma económico desarrollista, como ilustran los documentos revisados de su economista jefe y de sus técnicos, y confirman las entrevistas realizadas a múltiples actores con distintos roles. Finalmente, en el propio Departamento de Comercio, integrado por expertos designados por las cámaras sectoriales, tampoco primaba una visión más aperturista que la media industrial, como se constató en entrevistas y citas en notas de prensa.

La **evidencia 40** pasa el test *straw in the wind*, ya que a lo largo de la década se identificaron múltiples documentos y notas de prensa de técnicos de UIA que analizan, primero, la reindustrialización 2003-2011, y luego la crisis económica y los desafíos de la industria, desde lógicas distintas a la necesidad de ACP. De hecho, estos trabajos plantean la necesidad de una política comercial que administre las importaciones, por ejemplo para evitar el desplazamiento de firmas locales ante la creciente competencia de las manufacturas provenientes de China, y la consecuente reprimarización de la economía. A su vez, de estos documentos y notas de prensa, y confirmado por entrevistas, se desprende que el abordaje de la incertidumbre causada por la proliferación de ACP entre terceros y el análisis de sus características –incluyendo sus aspectos no arancelarios–, y la consideración del contexto de crisis mencionado, estuvo presente, pero que se descartó explícitamente, tanto a nivel técnico de UIA como en el Departamento de Comercio, la opción de proponer ACP norte-sur como solución. En cambio, en distintas instancias, la respuesta elaborada fue la de reforzar la integración productiva intrarregional. Así, la **evidencia 41** constituye un *smoking gun*.

La **evidencia 42**, que de hecho es la ausencia de evidencia en sentido contrario, pasa el test *hoop*. Pues ni de entrevistas, documentos ni prensa, se desprende que la dirigencia de UIA haya impulsado la realización de estudios que apunten a la necesidad de ACP norte-sur.

Finalmente, la **evidencia 43** supone un *smoking gun*, ya que a lo largo de la década, técnicos y junto a ellos dirigentes de UIA, cuando interactuaron con decisores gubernamentales sobre el tema, no lo hicieron para reducir los niveles de oposición de las cámaras sectoriales. Por el contrario, en estas interacciones procuraron persuadirlos sobre los desafíos asociados a esta agenda, como se desprende de múltiples entrevistas a técnicos de cúpula, funcionarios y negociadores de gobierno, así como de documentos y notas de prensa que describen distintas instancias de reuniones e intercambios.

En síntesis, todas las observaciones, provenientes de distintas fuentes, apuntan a que es posible mantener con un elevado grado de confianza la presenta del componente 1 del mecanismo causal hipotetizado. Pues a partir de las CPOs recolectadas, las evidencias esperadas superaron un *straw in the wind*, dos *hoops* e incluso dos *smokings guns*.

Componente 2

Como se desarrolló en el capítulo II, el componente 2 del mecanismo en Argentina debe descomponerse en dos subperíodos, referentes a los gobiernos de CFK y Macri respectivamente.

2.1 Ausencia funcionarios favorables a las negociaciones (2010-2015)

La **evidencia 44** pasa el test *hoop*. Pues a partir de múltiples recuentos de entrevistas, y de expresiones extraídas de documentos y de prensa –y también en línea con la literatura existente sobre el asunto–, es posible constatar que a pesar de haber relanzado la negociación Mercosur-UE en 2010, las autoridades de gobierno, desde la presidenta CFK y sus ministros con incidencia en el tema, hasta los funcionarios encargados de la implementación de la política de negociaciones comerciales, compartían una posición favorable a la protección industrial y reticente a la negociación de ACP norte-sur, incluido Mercosur-UE.

En la misma línea, la **evidencia 45** constituye un *smoking gun*, ya que de acuerdo a diversos recuentos de entrevistas, en la consulta a los sectores de la industria para la negociación Mercosur-UE, realizada en 2013 como consecuencia de la presión del resto de los socios de Mercosur, los funcionarios de gobierno instaron a los representantes sectoriales a que excluyeran todas sus sensibilidades. Reflejando, de este modo, que su propia posición era la de evitar la conclusión de esta negociación –al menos en los términos en que se perfilaba–.

Combinadas, ambas evidencias permiten mantener con un elevado grado de confianza que, entre 2010 y 2015, en las autoridades y funcionarios de gobierno primaba una visión reticente a la conclusión de negociaciones comerciales norte-sur como Mercosur-UE.

2.2 Funcionarios gubernamentales impulsan apoyo o ausencia de resistencia a negociaciones (2016-2019)

Ya respecto al gobierno Macri, la **evidencia 46** pasa el test *hoop*. Pues como se desprende de intervenciones en prensa del presidente y sus ministros, así como de múltiples entrevistas, tanto en las altas esferas de gobierno, como entre los encargados de la implementación de la política de negociaciones comerciales en la Secretaria de Comercio del Ministerio de Producción y en la Cancillería, primaban creencias favorables a la inserción vía ACP norte-sur. Especialmente, respecto a las "ganancias institucionales" que podía reportar la firma de estos instrumentos.

La **evidencia 47** pasa el test *hoop*, en tanto a partir de entrevistas a funcionarios y negociadores diplomáticos, y también a técnicos sectoriales, se pudo constatar la existencia de canales de diálogo sectorial, de tipo informal y con regularidad variable, que tuvieron lugar entre el gobierno y los sectores a lo largo de la negociación Mercosur-UE.

La **evidencia 48** pasa el test *hoop*, ya que tanto a nivel público como privado, como se desprende de notas de prensa y de entrevistas, el gobierno procuró presentar su estrategia de "inserción inteligente", y dentro de ella a los ACP-norte sur, como una respuesta al contexto

de crisis e incertidumbre, expresado en diversos aspectos. 1. El "aislamiento" de Argentina causado por la administración previa y, relacionado con esto, la baja cobertura de ACP con el PIB mundial. 2. La crisis de confianza en la economía argentina, asociada a la incertidumbre generada por la inestabilidad de las reglas de juego, que los ACP podían "modernizar" y estabilizar mediante contenidos no arancelarios negociados –por ejemplo, sobre licencias de importación y derechos de exportación– y un *enforcer* externo. 3. La necesidad de mayores niveles de competencia en mercados para incrementar el nivel de competitividad de las firmas y la economía en su conjunto. 4. La incapacidad del sistema político de procesar reformas domésticas de reducción de costos en ausencia de estímulos externos, como ACPs.

La **evidencia 49** pasa el test *hoop*. Pues de los recuentos de entrevistas a funcionarios/negociadores y a técnicos sectoriales, surge que los funcionarios de gobierno "amenazaron" a los sectores con la alternativa de decidir mejoras en la oferta argentina para Mercosur-UE por su cuenta, en caso que los sectores no ofrecieran una mayor cantidad de productos a liberalizar y en menores plazos.

Finalmente, la **evidencia 50** también pasa el test *hoop*. Pues como se desprende de múltiples entrevistas, en los diálogos gobierno-sectores existió un trabajo para reducir los costos distributivos de un ACP mediante la definición de exclusiones puntuales y plazos largos de desgravación para los productos más sensibles, RdOs, mantenimiento de políticas sectoriales y, en algunos casos, estrategias de especialización sectorial. A su vez, las entrevistas confirman que dadas las diferencias entre las creencias predominantes en UIA y el gobierno respecto a la inserción vía ACP norte-sur, la entidad de cúpula no fue parte de este trabajo orientado a reducir las resistencias sectoriales, sino que cuando interactuó con las autoridades fue para trasladar la preocupación de los sectores por sus sensibilidades.

En suma, a partir de las evidencias recolectadas, el pasaje por cinco *hoops* permite mantener con un elevado nivel de confianza la presencia de del componente 2 del mecanismo causal en este segundo subperíodo. Esto es, que tras el cambio de gobierno en diciembre de 2015, los funcionarios gubernamentales de la nueva administración, implementando la política del gobierno, procuraron activamente, vía tanto persuasión como presión, que los sectores industriales abandonaran (o al menos redujeran) sus resistencias a la negociación del ACP entre Mercosur y UE.

Componente 3

Al igual que con el componente 2, para algunos elementos del componente 3, concretamente, el 3.1 y el 3.3, como se explica en el capítulo II, es necesario analizar la operación del mecanismo en dos subperíodos, referentes a los gobiernos CFK y Macri respectivamente.

> 3.1 Sectores sensibles por IDMC con espacio para expresar sensibilidades (2010-2015)
>
> 3.2 Sectores ofensivos por IDMC apoyan acuerdos si mejoran acceso a mercados, sin amplificar visión favorable general en entidad de cúpula

La **evidencia 51** pasa el test *hoop*, ya que como se desprende de múltiples recuentos de entrevistas, así como por ejemplo de los resultados de una encuesta a miembros de UIA en 2010 –citada en el capítulo IV–, los sectores se encontraban primordialmente enfocados en los impactos distributivos de negociaciones norte-sur como Mercosur-UE. Lo que daba como resultado, en ausencia de presiones externas, que los sectores MOI, en coincidencia con los hallazgos del capítulo V, manifestaran que visualizaban más pérdidas que ganancias –independientemente de la intensidad variable del resultado percibido de esta operación– derivadas de la conformación de este posible ACP.

La **evidencia 52** también pasa el test *hoop*. Pues como surge de entrevistas, en primer lugar, durante el subperíodo 2010-2015 ningún sector MOI demandó al interior de UIA o al gobierno el lanzamiento de negociaciones norte-sur (lo que también aplica para el subperíodo siguiente). En segundo lugar, ante el desarrollo de la negociación Mercosur-UE por motivos externos a la industria, los sectores MOI trasladaron demandas de máxima al gobierno en la consulta de 2013, donde como respuesta solicitaron la exclusión del 60% del universo arancelario de bienes manufacturados, así como la ubicación en canastas mayores a 15 años para otro conjunto relevante de productos. Del mismo modo, trasladaron al Departamento de Comercio de UIA su posición reticente al avance de este tipo de negociaciones, y lo reafirmaron por ejemplo ante el cambio de posición de las entidades de cúpula industrial en Brasil.

Por último, cabe combinar estas observaciones con la **evidencia 53**, que constituye un *smoking gun*. Ya que como afirmaron múltiples técnicos sectoriales y técnicos de cúpula, durante el subperíodo 2010-2015 los sectores sensibles no recibieron presiones del gobierno –ni tampoco, como se constató al analizar el componente 1 del mecanismo, de la entidad de cúpula– para reducir su nivel de oposición a los ACP norte-sur. Sino que, en cambio, encontraron un amplio espacio para expresar sus sensibilidades, como por ejemplo en la referida consulta de 2013 para

Mercosur-UE. Pues la posición del propio gobierno, como fue constatado anteriormente, era de reticencia hacia la negociación.

La **evidencia 54**, que a diferencia de las anteriores abarca a toda la década bajo estudio, al estar referida al componente 3.2, pasa el test *hoop*. Pues como se desprende de diversas entrevistas, el sector alimenticio nucleado en COPAL se autopercibía, más allá de sus matices internos, como más bien ofensivo. Pero de acuerdo tanto a entrevistas como a documentos revisados– como la citada encuesta a miembros de UIA de 2010, y publicaciones posteriores de dicha entidad–, la falta de una oferta de UE que liberalizara efectivamente el acceso a sus mercados agroindustriales, y la perspectiva de continuidad de los subsidios de la PAC, restaban atractivo al ACP desde la perspectiva del sector, en tanto estos aspectos afectaban los impactos distributivos esperados.

La **evidencia 55** también pasa el test *hoop*, pues como confirman entrevistas, así como las intervenciones de dirigentes del sector en las conferencias industriales, en los planteos del sector alimenticio en la entidad de cúpula respecto a las negociaciones comerciales en general, y respecto a Mercosur-UE en particular, primaban las consideraciones distributivas mencionadas en el párrafo anterior. Esto es, que si bien un ACP podía reportar beneficios, la acotada oferta europea en alimentos, las BNAs de UE, y la perspectiva de continuidad de la PAC, limitaban las ganancias esperadas. Reafirmando este punto, cabe mencionar la desafiliación de CIARIA de COPAL –y por extensión de UIA– por su posición ante la negociación, en tanto CIARA reclamaba un apoyo más decidido al ACP en base a argumentos generales favorables que no fueron adoptados ni amplificados por COPAL en UIA.

En conjunto, las observaciones recolectadas permiten sostener con un elevado nivel de confianza la presencia del componente 3 del mecanismo basado en la interacción entre IDMC e ideas en este primer subperíodo (2010-2015). Que, en conjunto con los componentes 1 y 2, terminaban produciendo que la posición de UIA respecto a la negociación Mercosur-UE combinara un amplio conjunto de demandas defensivas en bienes industriales, con reclamos de corte ofensivo hacia UE en materia agroindustrial, especialmente en alimentos. Lo que dada la postura de UE en la negociación, significaba adoptar una posición más bien opuesta a la conformación del ACP, al menos en los términos propuestos por la contraparte europea –que por tamaño, como tendencia general, serían los que primarían en caso de un acuerdo–. Y que Brasil en Mercosur, a partir de 2013 y en contraste con el pasado, pasó a mostrarse más proclive a aceptar.

> 3.2 Sectores ofensivos por IDMC apoyan acuerdos si mejoran acceso a mercados, sin amplificar visión favorable general en entidad de cúpula –ya evaluado–
>
> 3.3 Sectores sensibles por IDMC adaptan estrategia para procurar minimizar costos, pero mantienen espacio ideacional en entidad de cúpula para oposición, por lo que algunos mantienen rechazo y otros, tras aprendizaje y/o presión, moderan resistencia (2016-2019)

Ya referida al subperíodo 2016-2019, **la evidencia 56** pasa el test *hoop*. Pues como se desprende de los recuentos de entrevistas, y también de notas de prensa, ante la decisión gubernamental de avanzar en la negociación Mercosur-UE, los sectores sensibles se embarcaron en una dinámica de trabajo técnico, en interacción con los funcionarios gubernamentales, para reducir los costos derivados de un eventual ACP –y, en menor medida, acotado a menos sectores, buscar oportunidades–. En algunos casos, la interacción también alcanzó a las entidades sectoriales pares de Brasil/Mercosur, y en el sector textil abarcó incluso a la contraparte europea.

La evidencia 57 pasa el test *hoop*. Ya que tanto recuentos de entrevistas, como documentos e intervenciones de actores en prensa, muestran que desde el inicio del gobierno Macri y a lo largo del subperíodo, en la entidad de cúpula se mantuvo una visión de cautela hacia la política de "inserción inteligente" propuesta por el gobierno. A su vez, a nivel técnico, desde el CEU-UIA empezó a destacarse los crecientes cuestionamientos a la globalización y la falta de dinamismo del comercio mundial, y en el Departamento de Comercio la evaluación predominante era que los términos de las negociaciones norte-sur en curso, incluida Mercosur-UE, indicaban que un potencial ACP sería asimétrico respecto a lo que ofrecían y lo que ganaban los socios del norte y los del sur. Por todo esto, sumado a que en la entidad de cúpula no había una visión predominante en torno a qué proyecto político apoyar, generaba que los sectores mantuvieran un espacio de legitimidad ideacional para oponerse a los ACP norte-sur en caso que esa fuera su propia evaluación.

La **evidencia 58** pasa el test *hoop*, pues como surge de recuentos de entrevistas, algunas cámaras sectoriales –aunque no todas–, tras la presión inicial del gobierno, modificaron sus niveles de resistencia a la negociación Mercosur-UE, aceptando en algunos casos una menor cantidad de exclusiones que las inicialmente solicitadas, y en otros plazos más cortos de desgravación. A su vez, algunos sectores arribaron a la conclusión de que bajo ciertas RdO negociadas, o bien reservando algunas excepciones en términos de *policy space*, podían cubrir buena parte de sus sensibilidades. E incluso en algunos sectores o dentro de ellos, aunque en menor cantidad, pasó a considerarse, de modo subsidiario, argumentos favorables no

estrictamente distributivos, como los asociados a la estabilidad de las reglas de juego o la posibilidad de dinamizar políticamente reformas domésticas.

Combinando estos elementos, y agregando las reacciones públicas y privadas de los sectores tras el cierre de Mercosur-UE, y también ante la consulta al respecto del gobierno que asumió en diciembre de 2019, recolectadas de entrevistas, documentos y prensa, la **evidencia 59** constituye un *double decisive*. Pues algunas cámaras, como por ejemplo ADEFA, CAA, CIQYP, FITA y segmentos de AFAC, por motivos de adaptación a lo negociado en el ACP, y en algunos casos motivado o reforzado por una mayor recepción a algunas ideas económicas y políticas que, desde la visión de los negociadores, justificaban el acuerdo, adoptaron una posición de mayor neutralidad/aceptación tras el anuncio de su concreción. Posición también compartida por COPAL, que dado lo visto anteriormente no procuraba activamente el cierre del acuerdo, pero tampoco se oponía a su concreción. Mientras que, al mismo tiempo, otras cámaras, dado que sus ideas económicas y políticas reforzaban su lectura de sus IDMC, y que encontraban un espacio de legitimidad en la entidad de cúpula y en sus vínculos con el sistema político para hacerlo, continuaron manteniendo su oposición a lo acordado, independientemente de sus esfuerzos –y logros parciales– de reducir costos a lo largo de la negociación. Entre ellas, con expresiones tanto públicas vía comunicados e intervenciones en prensa, como privadas en diálogos y consultas con autoridades gubernamentales, se encuentran por ejemplo ADIMRA, CIAI, CIC y Pro-Tejer. Finalmente, en el caso de CILFA, las observaciones apuntan a una moderación de la oposición por la exclusión de disposiciones *TRIPS-plus*, aunque el mantenimiento de la preocupación por la eventual adhesión al PCT.

En síntesis, múltiples evidencias permiten mantener con un elevado grado de confianza la presencia del componente 3 del mecanismo basado en la interacción entre IDMC e ideas en este subperíodo (2016-2019). Y, en conjunto con los componentes 1 y 2, dar cuenta del pasaje de una preferencia más bien opuesta a otra neutral de UIA respecto al anunciado acuerdo en principio Mercosur-UE, dada la mayor divergencia en las posiciones sectoriales, en comparación con el pasado, tras el cierre de la negociación.

2. Las hipótesis del mecanismo causal basado en el modelo de sectores

Componente 1

> Sectores que compiten con las importaciones defensivos, mayoritarios, identifican pérdidas por IDMC e impulsan con éxito preferencia contraria a ACP en entidad de cúpula, salvo que suficientes sectores consigan exclusiones

La **evidencia 60** pasa el test *hoop*, pues tanto del análisis de oportunidades y sensibilidades comerciales realizado en el capítulo V, como de las proyecciones de los estudios de impacto disponibles allí revisados, se desprende la existencia de sectores industriales que obtienen pérdidas distributivas derivadas de los potenciales ACP norte-sur considerados, incluido Mercosur-UE.

En la misma línea, la **evidencia 61** pasa el test *hoop*, ya que en capítulo V también se constató que estos sectores con pérdidas por la conformación de ACP norte-sur son mayoritarios en el universo de la industria.

La **evidencia 62**, en cambio, no pasa el test *hoop*. En primer lugar, de los recuentos de entrevistas surge que UIA no define posiciones mediante votaciones, en una lógica mayoritaria, sino que sus decisiones son tomadas por consenso. Lo que significa que cuando este no es posible, porque sus integrantes difieren sobre un punto y no logran arribar a un acuerdo, la entidad no se pronuncia al respecto. Frente a esto, podría argumentarse que los sectores con pérdidas distributivas, mayoritarios, han conseguido de todos modos trasladar su posición contraria a los ACP norte-sur a la entidad, mediante la integración al mismo tiempo de demandas de acceso a mercados de los sectores con ganancias, minoritarios, que al no tener respuesta positiva de la contraparte no afectan el sentido de la posición (ej. Mercosur-UE). Sin embargo, incluso aceptando este punto, la evidencia esperada no supera de todos modos el test. Pues frente a la conclusión del acuerdo en principio Mercosur-UE, y luego de su anuncio, cámaras de diversos sectores con IDMC desfavorables al acuerdo, como ADEFA, CIQYP, FITA y en parte AFAC, por mencionar ejemplos no exhaustivos, no procuraron que UIA se posicione opuesta al ACP en cuestión, ni tampoco lo hicieron tras la asunción de un nuevo gobierno, con una posición contraria al que impulsó la negociación. Lo que redundó, como se ha visto, en una ausencia de posicionamiento de UIA –recuérdese que otros sectores miembros de esta entidad con IDMC también desfavorables al ACP sí mantuvieron su oposición–. Y, a diferencia de lo esperado por la hipótesis, esto no se debió a una exclusión de los sectores que representan dichas cámaras del ACP, que como fue analizado quedaron, bajo distintos arreglos, incluidos en los cronogramas de liberalización.

Así, aunque la **evidencia 63** sí pase el test *hoop*, en tanto las demandas de la entidad de cúpula al gobierno durante la negociación Mercosur-UE sí estuvieron primordialmente enfocadas en temas defensivos, el fallo de la evidencia 62 pone en cuestión la presencia del componente 1

del mecanismo y, por extensión, del mecanismo basado en el modelo de sectores en su conjunto.

Componente 2

> Sectores exportadores ofensivos, minoritarios, identifican ganancias por IDMC e impulsan con menor éxito su preferencia favorable a ACP en entidad de cúpula

La **evidencia 64** pasa el test *hoop*, ya que de acuerdo a los estudios de impacto disponibles revisados en el capítulo V, y al análisis de oportunidades y sensibilidades comerciales, aunque con evidencia mixta en este último caso, existen sectores con ganancias distributivas sectoriales derivadas de acceso a mercados, entre los que destaca el sector alimenticio.

La **evidencia 65** pasa el test *hoop*, pues en el capítulo V también se constató que estos sectores con potenciales ganancias de acceso a mercado son minoritarios dentro de la industria.

Para la **evidencia** esperada **66**, por el contrario, no se encontraron observaciones que la respalden, por lo que no constituye un *smoking gun*. Pues de acuerdo a entrevistas, documentos y prensa, los sectores con ganancias dentro de UIA, minoritarios, han acompañado cuando ha existido la posición de la entidad, que ha combinado las demandas defensivas de la mayoría de la industria con sus demandas ofensivas de acceso a mercados, por ejemplo en el caso del sector alimenticio respecto a Mercosur-UE.

Finalmente, la **evidencia 67**, que como indica la tabla 3.11 es la réplica de la evidencia esperada 62 desde la perspectiva de los sectores ofensivos, no pasa el test *hoop*. Pues como fue señalado, UIA adoptó una posición de hecho neutral tras el cierre del ACP en principio Mercosur-UE, sin que existiera una cantidad suficiente de sectores defensivos excluidos que llevara a que los ofensivos, dentro de la entidad, pasaran a tener un peso similar a los defensivos incluidos. De hecho, salvo el caso del sector farmacéutico, en donde la no inclusión de disposiciones *TRIPS-plus* sobre patentes y datos de prueba puede considerarse como algo equivalente a una exclusión –más allá de que los medicamentes sí quedaron incluidos en las canastas de desgravación–, no hubo sectores completa o mayormente excluidos de la liberalización acordada.

En suma, en la medida que tanto las evidencias 62 como 67 no superaron sus respectivos test *hoop*, la presencia de ambos elementos del mecanismo basado en el modelo de sectores queda cuestionada. Como consecuencia, cabe concluir que el mecanismo no explica adecuadamente la evolución de las preferencias de la entidad de cúpula industrial argentina respecto a los ACP norte-sur durante esta última década, en particular el cambio de una preferencia más bien

opuesta a la neutralidad de hecho de UIA tras el cierre de la negociación Mercosur-UE en 2019 y durante el inicio de 2020.

3. Las hipótesis del mecanismo causal basado en el modelo de firmas

Componente 1

> Firmas pequeñas trasladan posición contraria a ACP a asociaciones sectoriales

La **evidencia 68** pasa el test *hoop*, ya que de las entrevistas no surge que las firmas pequeñas participen de modo menos activo que las más grandes respecto a los temas de comercio exterior en sus cámaras sectoriales.

La **evidencia 69** pasa el test *hoop* si se toma en consideración el inicio de la negociación Mercosur-UE, pero queda cuestionada si se incorporan las observaciones respecto a su evolución –durante el final del gobierno Macri–, cierre y posterior posición de algunas cámaras sectoriales respecto a ella. Pues de los recuentos de entrevistas, no surge que en el tránsito de la oposición a la mayor neutralidad, que se constató en algunas cámaras sectoriales, se haya registrado un clivaje entre firmas grandes y pequeñas, con las segundas procurando sin éxito que sus cámaras mantengan su postura de oposición incambiada. Por este motivo, la confianza en la presencia del componente 1 del mecanismo causal se ve reducida.

Componente 2

> Firmas grandes, productivas e internacionalizadas en múltiples sectores identifican ganancias por IDMC, apoyan ACP e influencian directamente al gobierno; solo participan en organizaciones colectivas para moderar resistencia ante cierre acuerdo

La **evidencia 70**, como la evidencia 29 en el caso de Brasil, es difícil de evaluar cualitativamente. Pues por un lado, de datos económicos de fuentes secundarias mencionados en el capítulo IV y en este capítulo, así como de juicios de entrevistas, surge que sí existen firmas grandes, productivas e internacionalizadas en diversos sectores de la industria. No obstante, en base a estas mismas fuentes, emerge que estas firmas son pocas en cantidad, y que dentro del total destacan solo en una pequeña porción de sectores, entre los que pueden mencionarse el alimenticio y el siderúrgico. Dicho esto, dada la existencia de firmas de este tipo en el universo de la industria, en una lectura literal de la evidencia esperada, puede considerarse que supera el test *hoop*.

Las evidencias 71 y 72, dado el tipo de observaciones recolectadas, pueden evaluarse conjuntamente. Pues a partir de los recuentos de funcionarios gubernamentales, es posible

afirmar que ambas evidencias no superan sus respectivos test *hoop*. Esto se debe a que si bien estas firmas tenían un diálogo más directo con diversos actores de gobierno por su tamaño, de las entrevistas surge que no todas manifestaron interés en la conformación de ACP norte-sur, sino que algunas tuvieron posiciones de hecho ambiguas. A su vez, de dichos testimonios emerge que estas firmas no desplegaron acciones favorables a los ACP. Por el contrario, ante la existencia de negociaciones, en algunas de ellas primaron demandas defensivas, asociadas por ejemplo a RdO restrictivas. Las demandas ofensivas sí primaban en las firmas del sector alimenticio, siguiendo siempre a estos recuentos, lo que de todos modos ya era esperable dada su pertenencia sectorial. En suma, ambas evidencias fallan sus test *hoop*.

Finalmente, en línea con lo anterior, la **evidencia 73** también falla el test *hoop*. Pues de los recuentos de entrevistas a nivel sectorial y de cúpula, así como de funcionarios de gobierno, surge que las firmas grandes, productivas e internacionalizadas no actuaron para impulsar esta agenda, es decir que no procuraron moderar la resistencia a los ACP del resto de las firmas, pequeñas y medianas.

En síntesis, múltiples evidencias esperadas del componente 2 del mecanismo no superan sus *hoops*, lo que objeta fuertemente la presencia del componente y, por ende, del mecanismo basado en el modelo de firmas en su conjunto. Esta conclusión, a su vez, objeta de partida al componente 3 del mecanismo –sectores reflejan preferencias defensivas de firmas pequeñas, salvo frente a cierre negociaciones–. Ya que, de acuerdo a lo anterior, las posiciones defensivas de diversos sectores no se basaron únicamente en las preferencias de firmas pequeñas, sino en ocasiones también en preferencias defensivas de firmas grandes. Así, combinando todos los elementos revisados, cabe afirmar que el mecanismo causal del modelo de firmas no explica adecuadamente la evolución de las preferencias de UIA respecto a los ACP norte-sur.

4. Un balance general de los hallazgos

La evaluación de las hipótesis, mediante el cruce de la evidencia esperada y las observaciones recolectadas, indican –al igual que en el capítulo VI– que el mecanismo causal basado en la interacción entre IDMC e ideas económicas y políticas, en un contexto de crisis e incertidumbre, es el que mejor explica el resultado de interés. Pues, en primer lugar, los tres componentes, y cada una de sus desagregaciones por subperíodos cuando existieron, pasaron múltiples test *hoops*. E incluso más, el C1, C2.1 y C3.1 también superaron pruebas *smoking gun*, y el C3.3 superó una prueba *double decisive*. Combinados, estos elementos otorgan una

elevada confianza sobre la presencia de cada uno de los componentes y, por extensión, de la operación del mecanismo causal en su conjunto.

El mecanismo basado en el modelo de sectores, por su parte, vio cuestionada la existencia de sus dos componentes, en tanto una evidencia esperada en cada uno de ellos no logró superar su test *hoop*. Al respecto, cabe comentar que si bien dicho mecanismo no describiría adecuadamente la dinámica interna de UIA, pues por ejemplo las decisiones no son tomadas bajo una lógica mayoritaria sino por consenso, sí hubiera sido efectivo para dar cuenta de la posición general más bien opuesta de dicha entidad entre 2010 e inicios de 2019 respecto a Mercosur-UE, en la que primaban planteos defensivos junto a algunas demandas ofensivas en agroindustria –que no modificaban la dirección general de la posición–. E incluso más, en la medida que las ideas económicas predominantes en la entidad de cúpula no alteraban, sino que reforzaban, esta síntesis intersectorial, podría eventualmente afirmarse que el mecanismo del modelo de sectores sería preferible por su mayor parsimonia y menor complejidad. En otras palabras, en esta línea argumental, incorporar a las ideas cuando estas refuerzan la lectura esperada por los IDMC no sería necesario.

Sin embargo, el cambio de postura de la oposición a la neutralidad de algunos sectores tras la presión y la persuasión gubernamental entre 2016 y 2019, y el mantenimiento de la posición opuesta de otros sectores dada la legitimidad de esta alternativa al interior de la entidad de cúpula, tanto por la lectura del ACP Mercosur-UE a partir de ideas económicas que destacaban su carácter asimétrico, como por la heterogeneidad en las valoraciones y los vínculos de los integrantes de dicha entidad con los principales actores del sistema político, muestra la importancia de considerar un modelo teórico más amplio, basado en la interacción de IDMC e ideas, como el propuesto en esta tesis. Pues en base al mecanismo del modelo de sectores, como refleja el no pasaje por el *hoop* de las evidencias esperadas 62 y 37, no es posible explicar la mayor heterogeneidad intersectorial en las respuestas al ACP en principio Mercosur-UE de 2019 y, por ende, la ausencia de una posición institucional de UIA al respecto, es decir su neutralidad de hecho. En este sentido, destaca en particular la importancia de las ideas económicas y políticas sobre las entidades sectoriales para dar cuenta de la heterogeneidad en sus respuestas –mayor neutralidad u oposición–, que no es posible explicar únicamente a partir del tratamiento que obtuvieron como resultado de la negociación. Pues como resultado de su reconstrucción, como tendencia, emerge que todas encontraron algún resguardo de sus sensibilidades, pero de un alcance menor que el planteado en sus demandas iniciales y a lo largo del proceso.

Finalmente, el mecanismo basado en el modelo de firmas vio cuestionada la presencia de sus primeros dos componentes, cuyas evidencias esperadas no superaron distintos *hoops*, lo que llevó a concluir que el mecanismo no explica adecuadamente la evolución de las preferencias de UIA bajo estudio.

Capítulo VIII. Conclusiones

Tras la presentación de los hallazgos empíricos del estudio, resulta pertinente comenzar este capítulo final retomando la pregunta inicial de la investigación, esto es, qué factores explican las preferencias de política comercial de los actores económicos. Y, más específicamente, qué explica la evolución de las preferencias respecto a la negociación de ACP norte-sur de actores colectivos, es decir, organizaciones que representan a los productores económicos en la esfera de los procesos político-decisorios. En este sentido, la presente tesis procuró realizar un aporte teórico, consistente en la elaboración de una propuesta explicativa, de tipo mecanísmica, que combina elementos provenientes del paradigma OEP y de la perspectiva ideacional de EPI.

El punto de partida consistió en la revisión de las herramientas teóricas provistas por el OEP, por su papel predominante en las explicaciones sobre preferencias de política comercial en la literatura. En los abordajes del OEP destaca el rol de los intereses, entendidos como los impactos distributivos esperados del comercio, que se derivan de la posición de mercado en la economía internacional de los actores económicos. Las preferencias, en las explicaciones del OEP, son idénticas a los intereses, es decir que se explican a partir de los impactos distributivos esperados por las distintas alternativas de política comercial, que generan una mayor o menor apertura de una economía nacional al comercio. La propuesta teórica de esta tesis reconoce la importancia de los impactos distributivos teorizados por el OEP, por lo que los incorpora en la explicación formulada. No obstante, como se discutió en extenso en el capítulo II, también es posible identificar una serie de limitaciones, tanto a nivel teórico, como en su capacidad de explicar fenómenos empíricos, que justifican la necesidad de una propuesta alternativa más amplia.

Esta propuesta, sin descartar la importancia de los impactos distributivos sobre las preferencias, los pone en interacción con otro factor con potencial explicativo, las ideas económicas y políticas de los actores. Siguiendo a Oatley (2017), en primer lugar, propone tomar como unidad de análisis a los actores colectivos, esto es, a las organizaciones que representan a grupos de productores en la esfera política. En cuanto al argumento, comienza por reconceptualizar la noción de intereses, diferenciándola de la noción de preferencias. A partir de Woll (2008), se planteó una distinción entre: interés básico, asociado a la supervivencia de los actores; interés específico, asociado al rol que desempeñan los actores –en este caso, representar a empresarios industriales en la esfera política–; y preferencias, entendidas como medios para alcanzar intereses específicos –y por extensión, el interés básico de la

supervivencia; véase la figura 2.1 del capítulo II–. Y, construyendo sobre la literatura de EPI ideacional (ej. Blyth 2003), se planteó que la traducción de intereses específicos a preferencias, esto es, la definición de qué políticas respecto a los acuerdos de comercio apoyar y reclamar en la esfera de los procesos político-decisorios, no es automática. Por el contrario, el argumento es que esta traducción puede ser explicada por la interacción entre los incentivos distributivos derivados del comercio, o IDMC –sinónimo de lo que el OEP denomina intereses–, y las ideas.

En la explicación formulada, los IDMC pueden ser una vía a partir de la cual los actores traduzcan intereses específicos en preferencias, especialmente en contextos caracterizados por la estabilidad. No obstante, en contextos inestables, que en este trabajo se asocian a la presencia de crisis y de incertidumbre, se argumentó acerca de la importancia de analizar cómo los IDMC, claves en el OEP, interactúan con las creencias económicas y políticas que residen al interior de los actores colectivos, interacción que ocurre mediante relaciones al interior de estos actores y en sus vínculos con otros actores económicos y del sistema político. Esto implica entender a las preferencias como una construcción social, a partir de relaciones sociales y entendimientos intersubjetivos, en donde los incentivos distributivos, en interacción con ideas económicas y políticas, terminan por definir la traducción de intereses específicos –que, en el caso de las organizaciones representantes de productores económicos, consisten en procurar condiciones de rentabilidad para las actividades que representan, de cara a asegurar su supervivencia– en preferencias respecto a los ACP. Es decir que a partir de esta interacción, las organizaciones definen qué decisiones gubernamentales sobre estos acuerdos pueden contribuir a este interés específico, y por ende las apoyan y demandan, y viceversa. O en otras palabras, mediante esta interacción, las organizaciones deciden qué preferencias adoptar respecto a las negociaciones y los acuerdos de comercio.

A partir de este argumento general, se desprendió la importancia de abrir la caja negra de los procesos de construcción de preferencias de actores colectivos, así como de considerar de forma sistemática a los contextos en los que estos procesos ocurren. Como respuesta, se planteó una explicación de tipo mecanísmica, que desarrolla la interacción entre IDMC e ideas, en contextos de crisis e incertidumbre, mediante la relación entre tres componentes: las estructuras de las entidades de cúpula industrial, los funcionarios gubernamentales, y las asociaciones sectoriales de la industria. Que genera, como resultado, las posiciones de las entidades de cúpula industrial respecto a la conformación de ACP norte-sur.

Sobre el primer componente, las estructuras de cúpula, se argumentó que los contextos de crisis e incertidumbre abren el espacio para que los cuerpos técnicos de estas organizaciones actúen como emprendedores de política, elaborando análisis y propuestas en línea con sus creencias, enmarcándolos en los contextos de crisis e incertidumbre, y procurando enseñar, persuadir y presionar para impulsarlas al interior de las entidades. Junto a esto, se planteó que tales análisis y propuestas técnicas inciden en mayor medida en tanto son adoptadas por los dirigentes de las organizaciones de cúpula, que las difunden en los sectores de la industria, las enmarcan como parte de las agendas de las entidades y las legitiman – al tiempo que deslegitiman posiciones contrapuestas. En paralelo, se teorizó un segundo componente, los funcionarios gubernamentales. Pues si bien los gobiernos se ven en ocasiones influenciados, a la hora de tomar decisiones, por las posiciones de las organizaciones que representan a los productores económicos, los funcionarios de gobierno también procuran influir en la definición de dichas posiciones, mediante el llamado *reverse lobbying* (Crystal 2003; Woll 2008). Así, estos funcionarios realizan una serie de actividades –véase la figura 2.2 del capítulo II–, orientadas a persuadir y a presionar a los sectores, para que ajusten sus posiciones en línea con sus iniciativas o posturas respecto a las negociaciones comerciales. A su vez, en la medida que las visiones de las estructuras técnicas de cúpula y los funcionarios gubernamentales coinciden, se planteó que trabajan en conjunto para conseguir una influencia mayor.

En el mecanismo planteado, estos dos componentes transmiten una energía causal, retomando la terminología metodológica, sobre el tercero, las organizaciones sectoriales de la industria. Estas entidades, las más cercanas a las firmas, evalúan los IDMC que enfrentan los sectores que representan ante potenciales acuerdos, y trasladan las posiciones resultantes a las entidades de cúpula y los gobiernos. No obstante, sus posiciones no son estáticas, sino que se mantienen, ajustan o amplifican, a partir de las relaciones con las estructuras de cúpula, los funcionarios gubernamentales y entre sí. Es decir que además de evaluar los impactos distributivos más inmediatos, en contextos signados por crisis e incertidumbre, y a través de mecanismos como el aprendizaje y la presión, las asociaciones sectoriales incorporan en sus análisis otras consideraciones económicas y políticas, que las conducen a reforzar o ajustar progresivamente las posiciones sostenidas en las entidades de cúpula y en los vínculos con los gobiernos.

Esto significa que la formación de preferencias en las organizaciones de cúpula no necesariamente sigue un proceso de agregación lineal, *bottom-up*, de las firmas a los sectores y de estos a la cúpula, como plantea el OEP. Sino que, en cambio, existen procesos de retroalimentación, que ocurren entre las estructuras de cúpula, los funcionarios de gobierno y

los sectores que integran las organizaciones de cúpula, donde también hay influencias ideacionales de tipo *top-down* que deben ser incorporadas en las explicaciones.

Estos planteos teóricos conectan con el *puzzle* empírico de la investigación, que consistió en explicar la evolución de las preferencias de las entidades de cúpula industrial de Brasil y Argentina respecto a los ACP norte-sur durante la última década (2010-2020). Pues, como se constató en el capítulo V, a lo largo de esta década se registran una serie de cambios y ajustes con respecto a posiciones sostenidas previamente, documentados en el capítulo IV, que no se explican desde los IDMC sectoriales de la industria. Por el contrario, de los análisis de oportunidades y sensibilidades comerciales de posibles acuerdos, así como de los estudios de impacto disponibles en la literatura, surge que la porción mayoritaria de los sectores de la industria de ambos países, en términos estrictamente distributivos, eran potenciales perdedores de la conformación de ACP norte-sur. Sin embargo, en Brasil, a partir de 2013, CNI y FIESP comenzaron a publicar documentos institucionales apoyando/demandando la negociación de ACP con socios como EEUU, UE y Japón, en contraste con sus posiciones previas. Y, durante el transcurso de la década, esta preferencia general más bien favorable a estos acuerdos se consolidó progresivamente en la industria brasileña. En Argentina, por su parte, se constató una mayor continuidad en la posición más bien opuesta de UIA a esta agenda; dicho esto, también se observó una neutralidad de hecho ante el anuncio de un acuerdo en principio entre Mercosur y UE en 2019, que tampoco se explica exclusivamente desde los IDMC que los sectores industriales argentinos enfrentaban respecto a este acuerdo.

Esto no significa que los IDMC sean irrelevantes; de hecho, tras el relanzamiento de la negociación Mercosur-UE en 2010, como se vio en los capítulos empíricos, en las primeras consultas públicas nacionales a nivel sectorial, la mayoría de los sectores industriales de ambos países procuraron excluir el grueso de sus productos de la apertura negociada. Ofreciendo, como resultado, coberturas de productos incluidos similares, menores al 40% del total del universo arancelario de bienes industriales, cuando para acordar se requiere de porcentajes cercanos al 90%. Del mismo modo, en el relevamiento de posiciones sectoriales de FIESP-ICONE (2011), la mayoría de los sectores de la industria brasileña expresó sensibilidad sobre posibles ACP con socios como EEUU, UE y Japón. Es decir que los sectores sí consideraban, en ambos países, los IDMC que enfrentaban a la hora de posicionarse. Lo que objeta la evidencia, como se evaluó de modo sistemático en la parte II de los capítulos VI y VII, es la explicación ofrecida por el mecanismo causal basado en el modelo de sectores para dar cuenta la evolución reciente de las preferencias de las entidades de cúpula industrial, de forma mucho

más pronunciada en el caso de Brasil. Pues porciones mayoritarias de las industrias, considerando su composición sectorial, enfrentaban IDMC negativos respecto a estos ACP.

La explicación alternativa para el caso de la industria brasileña propuesta en esta tesis, sintetizada en la figura 2.3 del capítulo II, encontró en cambio, en las observaciones desplegadas en el capítulo VI, suficiente evidencia empírica para ser mantenida. Para repasar sus elementos centrales, es necesario comenzar por reafirmar la importancia de pensar de modo sistemático respecto a los contextos. Tras la crisis global de 2008, distintos indicadores de producción y de comercio comenzaron a indicar la emergencia de una crisis en la industria brasileña, tanto en términos relativos a otros sectores de actividad como, progresivamente, en términos absolutos. En sus inicios, esta crisis ocurrió incluso cuando la economía brasileña en su conjunto mostraba un desempeño positivo, al impulso de las ventas de *commodities*, estimulada por la demanda desde China. La contracara de este *shock de China* fue la creciente presión competitiva de las manufacturas chinas en el mercado brasileño y en terceros mercados, que puso en la agenda pública las cuestiones de la primarización de las exportaciones y la desindustrialización. Generando, incluso, una fuerte respuesta de política industrial del gobierno, que incluyó entre otros elementos un reforzamiento de la protección comercial. En paralelo a esto, a nivel externo, se agregó un segundo elemento contextual. Concretamente, la mayor incertidumbre respecto a la inserción internacional de la industria, generada por las crecientes dificultades para ingresar al mercado argentino a causa de BNAs, la parálisis de la Ronda Doha de OMC, y la relacionada proliferación de negociaciones entre terceros para el establecimiento de ACPs, incluyendo a los llamados megacuerdos, con múltiples disciplinas comerciales y relacionadas con el comercio incorporadas.

Este contexto de crisis e incertidumbre abrió un mayor espacio, en comparación con el pasado, para los planteos técnicos de las unidades y consejos internacionales de CNI y FIESP respecto a la necesidad de negociar ACP con socios de mayor desarrollo relativo. Como se constató en los capítulos empíricos, ambas son organizaciones que cuentan con fuertes estructuras –con decenas de especialistas en comercio y relaciones internacionales–, reforzadas incluso en el caso de CNI a inicios de la década de 2010. Y que han tendido a contar con especialistas con visiones más liberales sobre el comercio que la media de los industriales, en tanto las dirigencias empresariales han percibido que sus argumentos incrementan la legitimidad de sus planteos en sus vínculos con otros actores económicos y el sistema político.

Estas unidades internacionales, actuando como emprendedoras, propusieron una lectura de la crisis de la industria que, construyendo sobre el énfasis en los problemas de competitividad interna destacados desde la década del noventa por las entidades, sintetizados en el concepto del Costo Brasil impulsado por la propia CNI, agregó una dimensión externa. Esto es, que la crisis de la industria era en parte una crisis de competitividad externa, debido a la baja integración de Brasil en la economía mundial, que operaba como un costo sobre la producción manufacturera brasileña. Esta lectura justificaba entonces el planteo de la necesidad de una apertura gradual, negociada, que permitiera mejorar la competitividad externa vía insumos, acceso a tecnología, posibilidades de recepción de inversiones y mayores encadenamientos. Así, si bien estos técnicos no omitían los desafíos asociados a los IDMC sectoriales, procuraron persuadir técnicamente de que, bajo ciertas condiciones negociadas –como plazos largos de desgravación, RdO exigentes y excepciones–, y negociando con socios con economías maduras, era posible moderar los costos de corto plazo asociados a la apertura vía ACP, mejorando al mismo tiempo la competitividad externa de la industria. Y, a medida que las respuestas de protección comercial del gobierno en 2011-2012 no generaron los efectos esperados, el impulso de esta propuesta alternativa ganó terreno, frente al percibido agotamiento del paradigma desarrollista. Estos planteos de tipo económico se combinaron con ideas de tipo político, asociadas a la necesidad de contar con una agenda propia de inserción, y a la posibilidad de impulsar, vía ACP, el avance de la agenda de reducción de costos doméstica, compaginando plazos de desgravación con la reducción progresiva del Costo Brasil.

Relacionado con lo anterior, las estructuras técnicas también brindaron una lectura ante la incertidumbre notada. Por un lado, sobre todo tras el percibido fracaso de la política industrial de 2011-2012, comenzaron a cuestionar el énfasis en la preservación de *policy space* para aplicar estos instrumentos –lo que justificaba, en el pasado, una mayor cautela a la hora de negociar ACP norte-sur–. Y, por el otro, plantearon que Brasil, con la escasa cobertura de acuerdos preferenciales que contaba, se estaba quedando aislado de las principales redes de comercio internacional, así como al margen de las nuevas disciplinas que se estaban negociando. Por lo que, frente a esto, argumentaron que si bien con resguardos respecto a socios y términos negociados, sumarse a esta tendencia era la única alternativa de inserción disponible. Esta preocupación económica conectó a su vez con críticas más generales a la política exterior de dirigentes industriales y de otros actores del sistema político, que contrastaron el desempeño negociador de Mercosur con el de los países de la AP.

De hecho, en términos más generales, las propuestas técnicas ganaron tracción en tanto persuadieron, y fueron adoptadas, por las dirigencias de las entidades de cúpula. Pues fueron estos dirigentes, desde las presidencias y cuerpos directivos de estas entidades, que las incorporaron como parte de la agenda institucional, de direccionamiento general de posiciones de política, de las organizaciones. Esto ocurrió tanto en CNI como en FIESP, aunque la primera, por dos motivos, fue más activa en el impulso de esta agenda. El primero es su posición en la estructura de representación de la industria brasileña, que le otorga mayor distancia, y por ende mayor autonomía relativa, de las preocupaciones de corto plazo, por los IDMC, de las bases empresariales. Y el segundo es su liderazgo en el espacio privilegiado para interactuar con las asociaciones sectoriales del sistema no corporativo y los funcionarios/negociadores de gobierno en temas de negociaciones comerciales, la CEB. Lo cierto es que con documentos, estudios, participación y canalización de los diálogos gobierno-industria, intervenciones en prensa, y a través del enmarque dentro de sus esquemas de propuestas y alianzas más generales, las entidades procuraron persuadir y presionar –o "sensibilizar", según las palabras de la propia CNI en sus documentos– a la industria en su conjunto, sobre la necesidad de negociar, bajo ciertos parámetros, ACP norte-sur. Es decir que mediante distintas actividades, las estructuras de cúpula buscaron modificar las percepciones respecto a qué políticas podían contribuir a propiciar condiciones de rentabilidad en el mediano plazo para la industria, proponiendo una alternativa de inserción distinta a la vigente, cuestionada por sus resultados.

Al mismo tiempo, como se teorizó en el mecanismo causal, un segundo componente, los funcionarios gubernamentales de la SECEX y los negociadores de Itamaraty, también procuraron persuadir y presionar a los sectores para que adoptaran posiciones menos reticentes a esta agenda, aplicada a la negociación Mercosur-UE, y en colaboración con la estructura de CNI. Lo llamativo fue que estos actores, particularmente la SECEX, que interactúa de forma cotidiana con la industria por asuntos de comercio exterior, comenzó a desarrollar estas actividades cuando tenía un mandato político mucho más acotado, de únicamente mantener viva la negociación. Pues en la SECEX, como en la estructura técnica de CNI, comenzó a ganar lugar la idea de que la política comercial de protección, que buscaba mejorar las condiciones de rentabilidad de la industria, en los hechos la estaba afectando negativamente, a través del canal de la competitividad externa. Por lo que un ACP con plazos largos, RdO exigentes y excepciones, era visto como una herramienta para implementar una apertura gradual, que moderada los impactos distributivos. Así, hasta fines de 2018, a través de un intenso diálogo

con las estructuras de cúpula y los sectores, y con un respaldo político a estos planteos que fue incrementando a lo largo de la década, CNI y funcionarios y negociadores gubernamentales, en base a este entendimiento intersubjetivo, procuraron avanzar esta agenda. Transmitiendo energía causal, en términos metodológicos, sobre la industria en su conjunto.

La mayoría de los sectores que, al inicio de la década, por consideraciones distributivas, tenían una posición reticente, y que de acuerdo a múltiples testimonios no respaldaban el cambio impulsado por las estructuras de cúpula y el nivel técnico del gobierno, ajustaron no obstante, de forma progresiva, sus posiciones. Pues en un contexto de crisis e incertidumbre, el espacio para la recepción de propuestas de inserción alternativas se amplió. En algunos casos, a partir de la incorporación de planteos económicos provenientes de los técnicos de cúpula y funcionarios de gobierno, ya sea específicos, respecto a los ACP y el comercio, o bien generales, en tanto las propuestas fueron enmarcadas como parte de una agenda de competitividad que incluía reformas domésticas liberales, de reducción de costos. Que, como se vio en la evolución del ICEI, son las que concitan mayor apoyo/confianza entre el empresariado industrial, siendo destacadas como centrales en las publicaciones institucionales de las entidades industriales. En otros, ya sea reforzando lo anterior, o bien de modo exclusivo, el ajuste ocurrió a partir de ideas políticas, de evitar la formulación de planteos asociados a un proyecto político y paradigma económico deslegitimado entre las élites empresariales brasileñas, tras lo que fue la crisis económica que ocurrió durante el gobierno Rousseff –cuyas políticas fueron percibidas, por dichas élites, como causa de la crisis–. Estos procesos se combinaron con la amplificación de argumentos favorables a los ACP que, en un contexto más propicio que en el pasado, realizaron los sectores con IDMC favorables a estos acuerdos, acotados en gran medida a la agroindustria.

Por otra parte, a partir del mecanismo causal basado en el modelo de firmas, también se consideró la actuación de un tipo específico de actor, las EM brasileñas. Como se vio en el capítulo VI, por su mayor capacidad de adaptación, asociada a sus IDMC, estas firmas apoyaron en algunos casos, o bien no objetaron en otros, la propuesta de negociar ACP norte-sur impulsada por las estructuras de cúpula. No obstante, como se discutió extensamente en dicho capítulo, no se constató un efecto causal de estas firmas sobre los sectores sensibles por IMDC a esta agenda. Que eran los que inhibían, hasta el proceso de ajuste de sus posiciones rastreado, la adopción de una agenda institucional de la industria más favorable a estos acuerdos. En cambio, la energía causal fue transmitida desde los dos primeros componentes del mecanismo basado en la interacción entre IDMC e ideas, como se constató empíricamente.

De hecho, es preciso señalar que, si bien dichos sectores modificaron progresivamente su reticencia general a apoyar la negociación de ACP norte-sur, esto no significa que hayan renunciado a presentar demandas específicas sobre los contenidos negociados, orientadas predominantemente a reducir el alcance de la apertura. Es decir que resulta importante diferenciar entre posicionamientos generales, con impactos a nivel público-político, y posicionamientos específicos respecto a los contenidos sectoriales de las negociaciones. Lo cierto es que mediante un proceso que puede caracterizarse predominantemente como *top-down*, y a partir de dinámicas de interacción entre IDMC e ideas, mediante el aprendizaje y la presión, se redujo al mínimo el espacio de legitimidad para que los sectores sensibles se opusieran directamente a negociar determinados acuerdos. Y, al mismo tiempo, se definieron demandas específicas a ser negociadas en dichos acuerdos, orientadas a moderar costos y explorar potenciales oportunidades. Como resultado general, las entidades de cúpula industrial adoptaron una posición que fue caracterizada como más bien favorable a un conjunto de ACP norte-sur, esto es, defender públicamente su adopción, aunque sujeta a determinadas condiciones negociadas. En esta línea, en la medida que el grueso de los contenidos del acuerdo en principio Mercosur-UE se negociaron bajo estos parámetros, en un marco de constante interacción gobierno-industria –hasta el final del gobierno Temer–, tanto CNI como FIESP también respaldaron el anuncio de este acuerdo.

Finalmente, cabe destacar que esta posición más bien favorable fue adoptada frente a socios percibidos como menos desafiantes para la viabilidad de la industria, ya sea por las características del socio en cuestión, y/o bien como resultado de procesos largos de construcción de preferencias y de planteos específicos a ser negociados. Esto contrasta, por ejemplo, con el caso de la negociación Mercosur-Corea, donde el gobierno Bolsonaro procuró avanzar por su propia cuenta, mediante un esquema de apertura más acelerado, y sin interacción previa con la industria. Encontrando, como respuesta, la oposición de las entidades de cúpula industrial a la firma de un ACP. En esta línea, también se ubica la reticencia ante otros socios asiáticos percibidos como una amenaza muy difícil de gestionar, como China. Lo que por otra parte descarta los argumentos de que las organizaciones de industriales se volvieron representantes de actores dedicados predominantemente a la importación, o que sus posiciones se explican ahora por los IDMC exportadores del agronegocio –que tiene en este tipo de socios asiáticos sus principales mercados de exportación–. En síntesis, en base al análisis al interior del caso, se pudo realizar, mediante el contraste entre la evidencia esperada y las observaciones recolectadas, la inferencia de que el mecanismo causal basado en la interacción entre IDMC e

ideas, en un contexto de crisis e incertidumbre, explica la evolución de las preferencias de las entidades de cúpula industrial de Brasil en la última década.

Esta afirmación se refuerza, a su vez, al incorporar la comparación con la industria de Argentina. Pues a pesar de diferencias de tamaño, contexto macroeconómico y dinámicas políticas y económicas específicas, que desaconsejan inferencias causales basadas predominantemente en la comparación, la combinación de: 1- incentivos distributivos similares y 2- evolución de preferencias de las entidades de cúpula industrial diferentes, realza la importancia de considerar la interacción entre IDMC e ideas para explicar dichas preferencias. Durante las décadas de 1990 y 2000, CNI/FIESP y UIA expresaron preferencias respecto a los ACP norte-semejantes, como se describió en el capítulo IV. Y, en términos distributivos, con datos de la última década, la aproximación a los IDMC realizada en el capítulo V arrojó que las industrias de ambos países enfrentan oportunidades y amenazas comparables. A su vez, según testimonios expuestos en el capítulo VII, esta misma lectura, de que ambas industrias compartían IDMC similares, era realizada por las estructuras técnicas de la industria argentina. Y en esta misma línea, las coberturas de bienes a liberalizar, ofrecidas por los sectores de ambos países en las primeras consultas públicas que siguieron al relanzamiento de Mercosur-UE de 2010, resultaron ser prácticamente idénticas. No obstante, a lo largo de la década, a diferencia de CNI y FIESP, UIA mantuvo una preferencia más bien opuesta a los ACP norte-sur. Que solo ajustó, respecto a Mercosur-UE, a partir de 2019, cuando adoptó no una posición más bien favorable, sino una neutralidad de hecho.

En Argentina, ante el reingreso del tema en la agenda en 2010 –por motivos externos a su actuación– la industria se posicionó enfocada en los IDMC. Concretamente, los sectores MOI de UIA percibieron que los costos distributivos de un ACP con UE superaban los beneficios, por lo que expresaron su reticencia a un posible acuerdo. Mientras que los sectores MOA, básicamente el alimenticio, valoró que si bien podía obtener ganancias, estas eran condicionales a una oferta atractiva de UE para el sector, lo que no parecía estar sobre la mesa.

A lo largo de la década, en Argentina también se constató un contexto de crisis. Aunque sus características fueron algo distintas a la crisis de la industria brasileña, pues tras el pico máximo de producción en términos históricos de 2011 y, al menos, hasta 2018, la trayectoria errática del desempeño industrial acompañó al de la economía en su conjunto. También algo distinto fue el impacto del *shock de China* sobre la industria en el mercado interno, por las políticas de administración de comercio que lo moderaron, aunque este sí afectó con fuerza a las

exportaciones industriales argentinas hacia mercados regionales. Del mismo modo, como en Brasil, a inicios de la década de 2010 se configuró un contexto internacional de mayor incertidumbre, asociado a la proliferación de ACP y, junto a ello, de las nuevas disciplinas que se incorporaban en estos acuerdos, que fueron objeto de conversación al interior de UIA. Estos fenómenos se sumaban a las recurrentes tensiones en el comercio bilateral con Brasil, rastreables al menos desde la apertura intrarregional generada por la adopción del Mercosur.

El punto clave es que, ante este contexto de crisis e incertidumbre, la estructura de cúpula industrial argentina hizo una lectura distinta respecto a la agenda de ACP norte-sur que la de sus pares brasileñas, que reforzó la adopción de posiciones sectoriales basadas en IDMC. En este sentido, en primer lugar, cabe mencionar que se encontró en UIA una estructura técnica marcadamente más pequeña, no proporcional a la de CNI o FIESP, dada la ausencia de contribuciones obligatorias de las firmas industriales. Lo que, sumado a la posición de UIA en la estructura de representación industrial, donde la participación de los sectores en sus debates y decisiones, en comparación con CNI, es más directa, hace que la entidad tenga menos capacidad de direccionar a la industria mediante la elaboración o el impulso de posicionamientos institucionales generales relativamente autónomos. En UIA, siguiendo con este contraste, no existe una unidad técnica especializada en temas internacionales, como en CNI o FIESP. Aunque sí cuenta con un staff técnico propio, en el CEU, que elabora insumos para todos los temas de política pública relacionados con el desempeño de la industria.

En este centro, así como en la estructura técnica de UIA en general, prima una visión desarrollista de la economía, que informa los análisis respecto al comercio y la política comercial. Desde esta visión, los ACP norte-sur no eran un instrumento necesario para mejorar las condiciones de rentabilidad de la industria en el mediano plazo, sino que por el contrario la política comercial podía contribuir con este objetivo a través de otros instrumentos más orientados a la protección y la promoción industrial, que contribuyeran a la agregación de valor al interior de la economía argentina. Estos planteos resonaban con la visión desarrollista en la entidad, destacada por diversos recuentos. Lo que no implica que dirigentes industriales no apoyen o reclamen reformas que reduzcan costos. Pero sí que ya sea por creencias económicas, por lecturas de la historia económica argentina reciente, o bien por percibir su inviabilidad política, las dirigencias industriales, salvo excepciones, no asocian a mejores condiciones de rentabilidad, y por ende no plantean o defienden, la adopción de un modelo económico general más liberal, como se constata en los planteos institucionales de CNI en Brasil.

Del mismo modo, la lectura de la mayor incertidumbre a nivel externo no fue a través de la idea del aislamiento, sino a partir del planteo de priorizar acuerdos y formatos donde el balance de beneficios y costos distributivos para la industria fuese positivo. En esta línea, la alternativa formulada ante el nuevo contexto internacional fue profundizar la integración productiva con Brasil, generando propuestas y eventos específicos al respecto. El foco en los impactos distributivos de los ACP también fue compartido por los expertos designados por los sectores para integrar el Departamento de Comercio de UIA, que desde este rol transmiten posiciones sectoriales, pero también planteos propios respecto al conjunto de la industria, legitimados por su *expertise* personal. Para estos expertos, como para el resto de la estructura técnica de UIA, una preocupación central era la profundización de las asimetrías que podían generar los ACP norte-sur. Y, consistente con esto, no compartían la visión de que ganancias de tipo político-institucional, asociadas a la estabilidad de las reglas de juego, pudieran superar los costos económicos de los acuerdos, al menos en los términos en que se perfilaban. Incluso más, en los planteos a la industria de estos expertos, a diferencia de sus pares brasileños, se encontró la preocupación por la pérdida de *policy space* que suponía la posible inclusión de disciplinas relacionadas con el comercio, en tanto su lectura era que la adopción de estos modelos regulatorios de las contrapartes era una vía por la cual se podían profundizar las asimetrías entre los socios desarrollados y en desarrollo.

Como resultado de estos elementos, esto es, de los IDMC sectoriales reforzados por ideas económicas y políticas, y en una organización que requiere del consenso para adoptar posiciones institucionales, la preferencia de UIA ante la negociación Mercosur-UE fue más bien opuesta, combinando múltiples demandas defensivas con algunas, más acotadas, de naturaleza ofensiva. Y, además, a diferencia de CNI y FIESP en Brasil, UIA no elaboró planteos para proponer el inicio de negociaciones con otros socios desarrollados.

Durante los gobiernos CFK, se constató una coincidencia en la visión de UIA y de los funcionarios gubernamentales respecto los ACP norte-sur. Pues a pesar de haber impulsado el relanzamiento de la negociación Mercosur-UE en 2010 por motivos políticos, en el gobierno primaba la creencia que, al menos en el formato planteado por los socios desarrollados, la adopción de ACP conllevaba más costos que beneficios, especialmente para los sectores industriales. Como consecuencia, los funcionarios de gobierno instaron a los sectores a expresar sus sensibilidades distributivas, y Argentina planteó tanto al interior de Mercosur como en la mesa con UE su reticencia a una apertura amplia de los mercados de manufacturas – junto a la demanda de una mayor apertura europea al comercio agrícola y agroindustrial.

Durante el segundo gobierno CFK, por cuestiones externas a esta agenda, asociadas al estancamiento económico y las respuestas de política pública, las relaciones gobierno-industria se tensionaron. Pero esto no implicó una deslegitimación del proyecto político-económico del gobierno en el conjunto de UIA, sino solo una mayor heterogeneidad en las posiciones políticas de los principales dirigentes industriales.

El impulso para modificar la posición de la industria provino del segundo componente del mecanismo causal formulado –descrito en la figura 2.4 del capítulo II–, tras el arribo del gobierno Macri. Pues si desde la estructura de cúpula industrial se transmitía una visión reticente hacia estos acuerdos, los funcionarios de dicho gobierno procuraron, mediante el *reverse lobbying*, revertir la oposición de la industria a su agenda de conformar ACP norte-sur. Por la ausencia de una visión compartida, esta tarea no fue realizada en colaboración con la estructura de UIA, por lo que no contó con los esfuerzos de direccionamiento político de la entidad de cúpula. Ni tampoco recibió, de acuerdo a los recuentos recabados, el impulso de las EM industriales argentinas, sea por sus preferencias ambiguas en algunos casos, o bien por la decisión de no invertir recursos políticos para mover a sus sectores hacia posiciones menos reticentes en otros, en un asunto donde los potenciales beneficios eran vistos como difusos.

Así, los funcionarios del gobierno Macri realizaron un trabajo de persuasión a nivel sectorial, recurriendo a distintos argumentos políticos y económicos, como las ganancias institucionales de consolidar reglas a nivel doméstico, los mayores niveles esperados de inversión, la posibilidad de impulsar reformas domesticas a partir de los acuerdos, las ganancias de competitividad, o la necesidad de aumentar la cobertura de preferencias negociadas para superar el aislamiento, que resuenan con los planteos realizados por la estructura técnica de CNI en Brasil. Junto a esto, particularmente en el caso de la negociación Mercosur-UE, la principal apuesta para conformar un ACP norte-sur del gobierno, los funcionarios también recurrieron a ejercicios de presión, señalizando la irreversibilidad del proceso. Y planteando, de este modo, que las alternativas para las cámaras sectoriales eran las de trabajar junto al gobierno para buscar modos de reducir costos distributivos derivados de la apertura –mediante plazos, RdO y excepciones puntuales–, y visibilizar potenciales oportunidades de especialización, o bien quedar sujetos a posiciones negociadoras de liberalización definidas exclusivamente por los técnicos del elenco gubernamental.

Frente a esto, los sectores, el tercer componente del mecanismo causal, decidieron ser parte del proceso de la negociación Mercosur-UE, buscando reducir costos distributivos. Para ello,

desarrollaron diálogos bilaterales con el gobierno, con sus pares sectoriales brasileños, e incluso en casos como el textil, se sumaron a negociaciones entre entidades sectoriales que incluyeron a la contraparte europea. Y, como resultado de estos procesos, signados por influencias ideacionales contrapuestas y heterogeneidad en el vínculo de los dirigentes industriales con el gobierno y la oposición política, las respuestas de los sectores con sensibilidades por IDMC divergieron. En algunos casos, se redujo su oposición a la negociación, e incluso se encontró que algunas cámaras adoptaron una posición de aceptación ante el acuerdo en principio anunciado en 2019. En otros, a pesar de haber sido parte del proceso orientado a reducir costos distributivos, se mantuvo la posición de que los costos del acuerdo superaban a los beneficios, y que este profundizaba las asimetrías existentes. En este punto, es clave reafirmar que, si bien en algunas cámaras sectoriales, estas respuestas divergentes estuvieron asociadas a la capacidad de ajuste, en términos distributivos, de los sectores que representan, en otras esto no fue el caso. Puesto de otro modo, las respuestas sectoriales divergentes frente a Mercosur-UE no se explican solo por los IDMC.

Estas mayores divergencias sectoriales, a su vez, se plasmaron en el ajuste de la posición de UIA, que pasó de una preferencia más bien opuesta a otra neutral de hecho ante el cierre de la negociación, lo que se mantuvo incluso tras el arribo de un gobierno reticente al acuerdo en diciembre de 2019. Este ajuste, como se discutió en el capítulo VII, cuestiona la explicación de la evolución de posiciones de UIA basada en el modelo de sectores. A su vez, si bien la neutralidad de hecho de la entidad de cúpula frente a este ACP provino de un proceso de agregación de preferencias sectoriales *bottom-up*, para entender los ajustes y las continuidades en dichas preferencias sectoriales es necesario incorporar dinámicas no contempladas en los modelos del OEP, como por ejemplo el *reverse lobbying*. Por otra parte, en línea con la explicación propuesta, el ajuste en las preferencias de UIA fue respecto a esta negociación específica, donde el componente de los funcionarios de gobierno procuró activamente un ajuste en las posiciones de las cámaras sectoriales, pero no fue extensible a un ajuste de UIA respecto a esta agenda, que continúa con una posición general más bien opuesta. Así, en síntesis, a partir del análisis al interior del caso, reforzado por la comparación, fue posible realizar la inferencia causal de que el mecanismo basado en la interacción entre IDMC e ideas, en un contexto de crisis e incertidumbre, explica la evolución de las preferencias de UIA sobre los ACP norte-sur en la última década.

El abordaje de la explicación de las preferencias de las entidades de cúpula industrial, a su vez, motivó la exploración de una segunda pregunta, subsidiaria, que es su impacto en la toma de

decisiones de gobierno, y por extensión de Mercosur, respecto a los ACP norte-sur. En este sentido, a pesar de las contingencias que rodean a cada proceso específico de toma de decisiones –que, en el caso de instrumentos como ACPs, que implican negociaciones con contrapartes, son incluso mayores–, fue posible identificar algunos fenómenos y tendencias relevantes. Concretamente, y en línea con la hipótesis de partida, se encontró que la evolución de las preferencias de las entidades de cúpula industrial brasileña es un elemento clave para dar cuenta de la agenda externa del Mercosur en la última década, tanto en lo que refiere en a sus impulsos negociadores como también a sus límites.

Un ejemplo claro de lo primero fue la negociación Mercosur-UE, que si bien reingresó en la agenda interregional en 2010, tomó impulso, al menos desde el lado de Brasil, recién a partir de 2013, tras el cambio de posición del gobierno Rousseff. Pues de forma prácticamente unánime, los recuentos de entrevistas recabados coinciden en que el cambio a nivel de las altas esferas del gobierno brasileño, que hasta entonces tenían como posición solo mantener viva la negociación a nivel técnico, en una lógica de *blame avoidance*, se explica en buena medida por el giro previo en las posiciones de las entidades de cúpula industrial. Las que, incluso sin contar en ese momento con un consenso a nivel sectorial en la industria, reclamaron públicamente avanzar en la negociación, al tiempo que junto a la SECEX trabajaron para moderar las resistencias sectoriales. A su vez, en base a los mismos testimonios, se encontró que para permitir el avance en la negociación, sobre todo durante el gobierno Temer –ya que Rousseff encontró una mayor resistencia del gobierno CFK en Argentina, y de la propia UE–, fue clave el progresivo apoyo general otorgado por la industria. Pues dado lo acotado de las ofertas europeas en materia agrícola y agroindustrial, el tenue respaldo político de sus entidades de representación a un ACP no hubiera sido suficiente, en caso de una oposición industrial, para que el gobierno avanzara en esta línea. Así, el apoyo general de las entidades industriales, más allá de sus demandas específicas, defensivas, sobre lo negociado, que fueron marcando el límite respecto a lo negociable, fue importante en términos de respaldo político.

E incluso más, lo afirmado también tiene relevancia para el lapso de la negociación realizada por el gobierno Bolsonaro. Donde si bien la industria perdió el acceso a la toma de decisiones de gobierno, y tuvo que procesar en sectores como maquinaria y autopartes algunas pérdidas distributivas, por RdO, mayores a la esperadas, su apoyo al proceso previo y, como consecuencia, al acuerdo en principio, fue importante. Especialmente, a la luz de la aceptación reticente del agronegocio a lo negociado, a cuenta de la inclusión del principio precautorio. Por ende, a pesar de que si bien el cambio en la posición de la industria brasileña respecto a este

ACP ha sido incorporado en algunas investigaciones (ej. Miguez y Crivelli 2014; Caetano 2019; Pose y Bizzozero 2019; Caetano y Pose 2020; Simonoff 2020), es posible señalar que, a los factores pertinentemente identificados por la literatura para explicar el acuerdo en principio (en estudios como Álvarez y Zelicovich 2020; Rosales 2020; Sanahuja y Rodríguez 2019), cabe agregar la importancia de este elemento.

El cambio en las preferencias de CNI y FIESP respecto a socios como EEUU y Japón también incrementó la predisposición de los gobiernos brasileños a negociar con estos socios, de forma incipiente durante el segundo gobierno Rousseff y, de manera más nítida, a partir de Temer. Aunque la reticencia de las contrapartes a negociar, en estos casos, hizo que el cambio constatado tenga un menor impacto concreto. Donde sí se evidenció un mayor impacto en la toma de decisiones, aunque en una dirección opuesta, de evitar la rápida adopción de un ACP, fue en la negociación Mercosur-Corea. Pues ante la oposición de CNI y FIESP, el gobierno Bolsonaro se vio forzado a resignar el objetivo de firmar rápidamente un acuerdo, enlenteciendo el ritmo negociador, así como a revisar sus ofertas de liberalización, para contemplar sensibilidades industriales. Esto indica que, a pesar de la caída de su peso relativo al interior de Brasil, la industria es todavía un actor político relevante, con capacidad de incidir en la decisión del gobierno frente a un ACP, como Corea, que contaba con el respaldo del agronegocio –incluyendo a importantes segmentos de su componente agroindustrial, como el nucleado en ABPA–. Y, por otra parte, sugiere la importancia, en términos políticos, de establecer canales de interacción con las organizaciones representantes de actores económicos, de cara a conseguir el apoyo o, al menos, la ausencia de oposición a este tipo de acuerdos.

Respecto a la entidad de cúpula industrial argentina, en cambio, se encontró una menor capacidad de incidencia, especialmente cuando su posición no es compartida por las entidades de cúpula industrial en Brasil. El ejemplo más ilustrativo, nuevamente, es Mercosur-UE. Durante los mandatos CFK, la posición de UIA coincidió con la de funcionarios y negociadores de gobierno, que sostuvieron su reticencia a acordar bajo los términos planteados, incluso tras la creciente presión proveniente desde el gobierno brasileño. Sin embargo, luego del cambio de gobierno, y sin compartir una misma posición general con CNI y FIESP, UIA no tuvo la capacidad de influencia suficiente para modificar la definición del gobierno Macri de avanzar en dicha negociación. Dicho esto, cabe señalar que esto no significa una ausencia total de influencia. Pues a nivel de demandas específicas, las entidades industriales impulsaron, en ocasiones con éxito, planteos defensivos a ser contemplados, sea por su propia cuenta o bien en articulación con resto de las entidades industriales de Mercosur, especialmente con las

brasileñas. Es decir que la industria sí tuvo capacidad de incidir en ciertas características específicas del ACP, aunque no así sobre la dirección general del gobierno de avanzar y concluir la negociación.

El contraste de esto fue Mercosur-Corea, donde la preferencia opuesta de UIA coincidió con la de CNI, y donde UIA a su vez contó con la presencia de un gobierno que compartía la preocupación por los costos distributivos de la apertura, sobre la industria, derivados de un ACP. Ahora bien, si en el futuro socios como EEUU o Japón se encuentran más proclives a negociar con Mercosur, y en Argentina el gobierno sostiene una orientación de política comercial más favorable a esta agenda, la experiencia de Mercosur-UE sugiere que la entidad de cúpula industrial tendrá dificultad para modificar la orientación general del gobierno, más allá de la influencia que pueda tener a nivel de los contenidos específicos a ser negociados.

Tras estas consideraciones, y a modo de cierre, resta subrayar algunas implicaciones derivadas del estudio, de cara a delinear una agenda de investigación orientada a explicar las preferencias de política comercial de los actores económicos, y sus impactos en el terreno de la toma de decisiones. En primer lugar, del trabajo se desprende la importancia, a la hora de estudiar preferencias, de enfocarse en actores colectivos, sean organizaciones de representación de empresarios industriales, de empresarios de otros rubros, o bien sindicatos o centrales de trabajadores. Pues estos actores colectivos son entidades distintas a los individuos que las componen, y sus preferencias se forman incorporando los impactos distributivos sobre sus integrantes, pero también a partir de otros factores económicos y relaciones políticas y sociales.

En esta línea, al estudiar a los actores colectivos, una segunda implicación general es la importancia de abrir la caja negra de sus procesos decisorios, evitando tomar como dadas las posiciones que estas organizaciones deciden trasladar a la esfera de los procesos políticos, buscando ejercer influencia. Y, relacionado con esto, una tercera implicación general es pensar a las relaciones entre organizaciones de representación y los gobiernos –y el sistema político en su conjunto– de modo dinámico, contemplando la posibilidad de que los ejercicios de influencias no sean unidireccionales sino recíprocos.

Por otra parte, del estudio se desprende la importancia de pensar de modo sistemático respecto a los contextos, así como de realizar explicaciones situadas. Ciertamente, proceder de este modo supone resignar cierta parsimonia y capacidad de generalización. Pero la contracara, en este *trade-off*, es la mayor capacidad de explicar –y entender– procesos político-económicos complejos, que no es posible dar cuenta a partir de unas pocas variables. Así, esta tesis se

insertó en la convocatoria reciente de reconocidos investigadores de EPI, como por ejemplo Oatley (2017), de abordar los temas del campo desde la complejidad causal, con herramientas metodológicas cualitativas –como, en este caso, estudios de caso basados en *process tracing*–, procurando mostrar los beneficios de este tipo de abordajes.

Volviendo al tema abordado por la tesis, de la investigación se desprende la importancia de incorporar a las ideas, junto a los IDMC, en los estudios de caso sobre preferencias de actores económicos en asuntos de política comercial, al menos en contextos signados por crisis e incertidumbre. Y, potencialmente, extender el estudio de la interacción entre estos factores para dar cuenta de preferencias respecto a otros asuntos de política económica exterior, como inversiones, flujos financieros o migraciones. A su vez, construyendo sobre la propuesta teórica desarrollada, es posible explorar otros modos a partir de los cuales IDMC e ideas interactúan al interior de otras organizaciones, a partir de mecanismos que cuenten con componentes similares a los teorizados en este trabajo, o bien mediante componentes diferentes. Todos estos elementos, en términos más generales, apuntan al potencial de poner en diálogo, en mayor medida, a las herramientas del OEP con las propuestas teóricas provenientes de la EPI ideacional.

Finalmente, si a partir de los debates contemporáneos sobre la desglobalización, el *reshoring* o *nearshoring*, las cadenas resilientes y conceptos similares, las ideas sobre el comercio y los ACP están sufriendo modificaciones a nivel global, será importante ver sí, y cómo, estas ideas afectan a los posicionamientos de las entidades de cúpula industrial de Brasil y Argentina. Y, en conjunto con esto, a la política comercial y de negociaciones comerciales de dichos países, y por extensión de Mercosur. En síntesis, a partir de este trabajo, se abre una agenda de investigación respecto a la interacción entre IDMC e ideas con relevancia para abordar no solo la evolución reciente, sino también de cara al futuro, de las organizaciones representantes de actores económicos, así como de sus vínculos con los procesos político-decisorios, en esta región del mundo.

Referencias bibliográficas

Abdelal, R.; Blyth, M. y Parsons, C. 2010. *Constructing the International Economy*. Ithaca: Cornell University Press.

ABIT s/f. *Custo sistémico do Brasil*. San Pablo: ABIT.

Abranches, S. 1988. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 31 (1), 5-34.

Abreu, M. 2004. Trade Liberalization and the Political Economy of Protection in Brazil since 1987. *INTAL-ITD Working Paper* 08b.

Ackerman, F. y Gallagher, K. 2008. The Shrinking Gains from Global Trade Liberalization in Computable General Equilibrium Models: A Critical Assessment. *International Journal of Political Economy*, 37 (1), 50-77.

Actis, E. (2016). Qué fue primero, el huevo o la gallina? Política exterior e internacionalización de capitales en Brasil bajo los gobiernos de Lula Da Silva. *Revista POSTdata*, 21 (2), 393-421.

Acuña, C. y Chudnovsky, M. 2013. Cómo entender las instituciones y su relación con la política**.** Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En Acuña, C. (comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.

ADEFA 2019. Informe Industria junio 2019. *Gacetillas ADEFA*, 3 de julio.

ADIMRA 2019. *Acuerdo Mercosur – Unión Europea. Informe Especial*. Buenos Aires: ADIMRA.

Adler, E. 1997. Seizing the Middle Ground. Constructivism in World Politics. *European Journal of International Relations*, 3 (3), 319-363.

Adler, E. 1991. *The Power of Ideology: The Quest for Technological Autonomy in Argentina and Brazil*. California: University of California Press.

Adler, E. y Haas, P. 1992. Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program. *International Organization*, 46 (1), 367-390.

Aggarwal, V. y Dupont, C. 2014. Cooperation and Conflict in the Global Political Economy. En Ravenhill, J. (ed.) *Global Political Economy*. Oxford: Oxford University Press, 50-73.

Alt, J; Frieden, J.; Gilligan, M.; Rodrik, D. y Rogowsky, R. 1996. The Political Economy of International Trade: Enduring Puzzles and an Agenda for Enquiry. *Comparative Political Studies*, 29 (6), 689-717

Alt, J. y Gilligan, M. 1994. The Political Economy of Trading States: Factor Specificity, Collective Action Problems, and Domestic Political Institutions. *Journal of Political Philosophy*, 2 (2), 165-192.

Álvarez, M. y Zelicovich, J. 2020. El acuerdo MERCOSUR-Unión Europea: un abordaje multicausal de la conclusión del proceso negociador. *Relaciones Internacionales*, 44, 107-125.

Amsden, A. 2001. *The Rise of "The Rest": Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Andrade, M. 2019. Relação entre Estado e empresariado industrial no Brasil durante 1990 a 2002. Trabajo presentado en el *VI Congreso Uruguayo de Ciencia Política*.

Arashiro, Z. 2011. *Negotiating the Free Trade Area of the Americas*. New York: Palvgrave MacMillan.

Araujo, C. 2022. ¿Una segunda «marea rosa» en Brasil? *Nueva Sociedad*, 299, 105-119.

Aspiazu, D. y Schorr, M. 2010. La industria argentina en la posconvertibilidad: reactivación y legados del neoliberalismo. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 41 (161), 111-139.

Autor, D. Dorn, D. y Hanson, G. 2016. The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade. *Annual Review of Economics*, 8, 205-240.

Azevedo, B.; de Angelis, J.; Michalczewsky; K. y Toscani, V. 2019. Acuerdo de Asociación Mercosur- Unión Europea. *Nota Técnica N° IDB-TN*-01701.

Babb, S. 2003. The IMF in Sociological Perspective: A Tail of Organizational Slippage. *Studies in Comparative International Development*, 38 (2), 3-27.

Baldwin, R. Evenett, S. y Low, P. 2009. Beyond tariffs: multilateralizing non-tariff RTA commitments. En Baldwin, R. y Low, P. (eds.), *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System.* Cambridge: Cambridge University Press, 79–145.

Ban, C. 2013. Brazil's liberal neo-developmentalism: New paradigm or edited orthodoxy? *Review of International Political Economy*, 20 (2), 298-331.

Bartesaghi, I. 2021. Los treinta años del Mercosur: ¿reforma o irrelevancia? *Diálogo Político,* 13 de abril.

Bartesaghi, I. 2015. *La estrategia comercial de Estados Unidos y la Unión Europea con América Latina: Impactos para el Mercosur*. Montevideo: Grupo Magro.

Baudino, V. 2021. Capitalistas industriales y Estado bajo la gestión kirchnerista. Argentina (2003-2015). *Secuencia*, 110 (2), 1-31.

Baur, A.; Flach, L. y Teti, F. 2021. 30 Years of Mercosur – Status Quo and Future Integration Steps. *EconPol Opinion*, 45.

Beach, D. y Pedersen, R. 2013. *Process-Tracing Methods. Foundations and guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Bekerman, M. y Vázquez, D. 2016. Principales transformaciones de la estructura industrial argentina durante la posconvertibilidad. *Ensayos de Economía*, 48 (1), 35-65.

Beland, D. y Cox, R. 2010. *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press.

Beltrán, G. y Strauss, L. 2011. Expertos y dinámicas "organizacionales": racionalidad limitada y consecuencias no buscadas en la Argentina de los años noventa. En Morresi, S. y Vommaro, G. (comps.), *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo, 339-374.

Bennett, A. 2010. Process Tracing and Causal Inference. En Brady, H. y Collier, D. (eds.), *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*. Lanham: Rowman & Littlefield, 207-219.

Bennett, A. 2008. Process-Tracing: A Bayesian Perspective. En Box-Steffensmeier, J.; Brady, H. y Collier, D. (eds.), *The Oxford Handbook of Political Methodology*. Oxford: Oxford University Press, 702-721.

Bennett, A. y Checkel, J. 2015. *Process Tracing. From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge: Cambridge University Press.

Berger, A.; Busse, M.; Nunnenkamp, P. y Roy, M. *2013.* Do Trade and Investment Agreements Lead to More FDI? Accounting for Key Provisions Inside the Black Box. *International Economics and Economic Policy*, 10 (2), 247-275.

Bernal-Meza, R. y Bizzozero, L. 2014. *La Política Internacional de Brasil: De la Región al Mundo*. Montevideo: Cruz del Sur.

BID-INTAL 2017. Los futuros del Mercosur. Nuevos rumbos de la integración regional. *Nota técnica IBD-TN* 1263.

BID- INTAL 2016. Informe Mercosur Nº 21. *Nota técnica IBD-TN* 1145.

BID-INTAL 2013. Informe MERCOSUR N° 17. *Nota técnica IDB-TN* 511.

Bielschowsky, R. 1988. *Pensamento Económico Brasileiro. O ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Brasília: IPEA/IPES.

Bizzozero, L. 2013. MERCOSUR: agenda de temas y debate de ideas en la segunda década del siglo XXI. *Boletim Meridiano 47*, 135 (1). 3-9.

Bizzozero, L. 2011. América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54 (1), 29-43.

Bizzozero, L. 2008. *Uruguay en la creación del MERCOSUR*. Montevideo: CSIC.

Blanga-Gubbay, M.; Conconi, P. y Parenti, M. Lobbying for globalization. *CEPR Working Paper*.

Blyth, M. 2003. Structures Do Not Come with an Instruction Sheet: Interests, Ideas, and Progress in Political Science. *Perspectives on Politics*, 1 (4), 695-706.

Blyth, M. 2002. *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Nueva York: Cambridge University Press.

Boito Jr., A. y Berringer, T. 2013. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. *Revista de Sociologia e Política*, 21 (47), 31-38.

Bonomo, D. 2006. *A Mobilização Empresarial para a Tríplice Negociação Comercial: ALCA, MERCOSUL-União Europeia e OMC (1994-2004)*. Tesis de maestría. San Pablo: Programa San Tiago Dantas.

Botto, M y Quiliconi, C. 2007. La influencia de la academia en la política arancelaria del Mercosur. En Botto, M. (coord.), *Saber y política en América Latina. El uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales*. Buenos Aires: Prometeo-FLACSO, 209-246.

Bouzas, R. 1996. La agenda económica del MERCOSUR: desafíos de política a corto y mediano plazo. *Integración & Comercio* 1 (0), 64-87.

Bouzas, R. y Avogadro, E. 2002. Trade Policy-Making and the Private Sector: a Memorandum on Argentina. En INTAL-ITD-STA (ed.), *The Trade Policy-Making Process Level One of the Two Level Game: Country Studies in the Western Hemisphere*. Buenos Aires: NTAL-ITD-STA, 1-12.

Bouzas, R. y Keifman, S. 2003. Making Trade Liberalization Work. En Kuczynski, P. y Williamson, J. (eds.), *After the Washington Consensus: Re-starting Growth and Reform in Latin America*. Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics.

Bouzas, R. y Gosis, P. 2014. Institucionalidad y actores de la política comercial argentina. En Acuña, C. (comp.), *Dilemas del Estado Argentino: Política exterior económica y de infraestructura en el siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI, 59-103.

Boyer, I. y Schuschny,A. 2010. Quantitative assessment of a free trade agreement between MERCOSUR and the European Union. *Serie estudios estadísticos y prospectivos CEPAL*, 69.

Bresser-Pereira, L. 2014. *A construção política do Brasil. Sociedade, economia e Estado desde a Independência.* San Pablo: Editora 34.

Bresser-Pereira, L. y Diniz, E. 2009. Empresariado industrial, democracia e poder político. *Novos Estudos*, 84, 83-99.

Briceño-Ruiz, J. 2013. Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales*, 175, 9-39.

Bril-Mascarenhas T., Maillet, A. y Mayaux, P. 2017. Process Tracing. Inducción, Deducción e Inferencia Causal. *Revista de Ciencia Política*, 37 (3), 659-684.

Buthe, T. y Milner, H. 2008. The Politics of Foreign Direct Investment into Developing Countries: Increasing FDI through International Trade Agreements? *American Journal of Political Science*, 52 (4), 741-762.

Caetano, G. 2021. El “primer Mercosur” y la “flexibilización”. Antecedentes útiles para la reflexión (1991-2001). *Relaciones Internacionales*, 30 (60), 124.

Caetano, G. 2019. Los nuevos rumbos del Mercosur: cambio de modelo e impacto de la crisis de Brasil. *Foro Internacional*, 59 (1), 47-88.

Caetano, G. 2018. Desigualdad, desarrollo e inserción internacional. Una mirada crítica sobre “la década social” y el “ciclo progresista” en América Latina. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, *29* (1), 61-92.

Caetano, G. 2011. *Mercosur 20 años*. Montevideo: CEFIR.

Caetano, G. y Bartesaghi, I. 2014. La agenda externa del Mercosur y las negociaciones con la Unión Europea: ¿La última oportunidad? *Aldea Mundo*, 37 (1), 9-24.

Caetano, G. y Pose, N. 2020. Uruguay en el acuerdo UE-MERCOSUR: Economía política de posicionamientos e implicaciones. *Relaciones Internacionales*, 29 (59), 27-51.

Campbell, J. 2004. *Institutional Change and Globalization*. Princeton: Princeton University Press.

Campbell, J. y Pedersen, O. 2014. *The National Origins of Policy Ideas. Knowledge Regimes in the United States, France, Germany, and Denmark*. Princeton: Princeton University Press.

Campello, D. 2015. *The Politics of Market Discipline in Latin America: Globalization and Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.

Canosa, T. y Vienni, G. 2018. Sensación térmica diversa para la industria. *CEU-UIA* [Publicado originalmente en Ámbito Financiero], 26 de marzo.

Capaldo, J. y Omer, O. 2021. Trading Away Industrialization? Context and Prospects of the EU-Mercosur Agreement. *GDP Centre of Boston University* Working Paper.

Carvalho, L. 2018. *Valsa brasileira: Do boom ao caos económico*. San Pablo: A Todavia.

Carvalho, M. 2003. Estruturas Domésticas e Grupos de Interesse: A Formação da Posição Brasileira para Seattle. *Contexto Internacional*, 25 (2), 363-401.

Casanova, L. y Kassum, J. 2013. Brazilian Emerging Multinationals: In Search of a Second Wind. *INSEAD Working Paper*, 68.

Cassini,L. y García,G. 2018. Financiarización del régimen de acumulación en Brasil: la evolución de la cúpula empresaria En Schorr, M. y Wainer, A. (eds.), *La Financiarización del Capital. Estrategias de acumulación de las grandes empresas en Argentina, Brasil, Francia y Estados Unidos*. Buenos Aires: Futuro Anterior, 79-118.

CEPAL 2020. Los desafíos de la integración en el mundo de la pospandemia. *Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR*, Nº 3.

CEU-UIA 2016. Evolución reciente del comercio exterior en el sector industrial. Presentación realizada en junio de 2016.

CEU-UIA 2014. *Encuesta de Actualidad Industrial 2014. Principales resultados*. Buenos Aires: UIA.

Chang, H. 2002. *Kicking away the ladder. Development strategy in historical perspective*. London: Anthem Press.

Chase, K. 2008. Protecting Free Trade: The Political Economy of Rules of Origin. *International Organization*, 62 (3), 507-530.

Chase, K. 2003. Economic Interests and Regional Trading Arrangements: The Case of NAFTA. *International Organization*, 57 (1), 137-174.

Chwieroth, J. 2010. *Capital Ideas: The IMF and the Rise of Financial Liberalization*. Princeton: Princeton University Press.

Chwieroth, J. 2007a. Neoliberal Economists and Capital Account Liberalization in Emerging Markets. *International Organization*, 61 (2), 443-463.

Chwieroth, J. 2007b. Testing and Measuring the Role of Ideas: The Case of Neoliberalism in the International Monetary Fund. *International Studies Quarterly*, 51 (1), 5-30.

Chwieroth, J. and Sinclair, T. 2013. How you Stand Depends on How we See: International Capital Mobility as Social Fact. *Review of International Political Economy*, 20 (3), 457-485.

CIAI 2019. *Acuerdo comercial Unión Europea – Mercosur*. Buenos Aires: CIAI.

CILFA s/f. *Historia*. Buenos Aires: CILFA.

CIM 2018. Negociaciones MERCOSUR Unión Europea Declaración. Asunción, 22 de febrero.

CIQYP 2019. Acuerdo Mercosur-UE, sus implicancias y desafíos para los sectores químico-petroquímico de los países del Mercosur. *En APLA, 39º reunión anual latinoamericana de petroquímica*. Buenos Aires, 12 de noviembre.

CNI 2021a. *Estatuto*. Brasilia: CNI.

CNI 2021b. *Agenda Internacional da Industria 2021*. Brasilia: CNI.

CNI 2021c. CNI lança GT Brasil-Reino Unido em busca de avanços em acordos em as relações comerciais. *CNI Agencia de Notícias*.

CNI 2020a. *Agenda Internacional da Industria 2020*. Brasilia: CNI.

CNI 2020b. CNI pede que governo brasileiro suspenda negociações comerciais com Coreia do Sul. *CNI Agencia de Notícias*.

CNI 2020c. A retomada do emprego. *Indústria Brasileira*, 5 (41).

CNI 2020d. *Programas de ajuste à abertura comercial – experiências e recomendações*. Brasilia: CNI.

CNI 2019a. *Agenda Internacional da Industria 2019*. Brasilia: CNI.

CNI 2019b. Acordo entre Mercosul e União Europeia é o mais importante da história do país, diz CNI. *CNI Agencia de Notícias***.**

CNI 2019c. Indústria é a favor da abertura comercial, mas com diálogo e transparência. *CNI Agencia de Notícias*.

CNI 2019d. Giro cada vez mais alto. *Indústria Brasileira,* 4 (40).

CNI 2019e. Indústria em toda parte. *Indústria Brasileira,* 4 (36).

CNI 2018a. *Agenda Internacional da Industria 2018*. Brasilia: CNI.

CNI 2018b. *Acordos comerciais: as prioridades. Propostas da indústria para as eleições 2018*. Brasilia: CNI.

CNI 2018c. *Negociações comercias com a Coreia do Sul. Interesses ofensivos do Brasil*. Brasilia: CNI.

CNI 2018d. *Mapa Estratégico da Industria 2018-2022*. Brasilia: CNI.

CNI 2018e. Negócios Promissorios. *Indústria Brasileira,* 3 (21).

CNI 2018f. *O Brasil na OCDE: um caminho natural*. *Propostas da indústria para as eleições 2018*. Brasilia: CNI.

CNI 2018g. O futuro do emprego. *Indústria Brasileira,* 3 (26).

CNI 2018h. As prioridades da indústria para o próximo governo. *Indústria Brasileira,* 3 (28).

CNI 2017a. *Agenda Internacional da Industria 2017*. Brasilia: CNI.

CNI 2017b. *Negociações entre o Mercosul e a União Europeia. Documento de Posição da Industria*. Brasilia: CNI.

CNI 2017c. *A integração internacional do Brasil nos acordos comerciais sobre compras governamentais*. Brasilia: CNI.

CNI 2017d. *Negociações comerciais com os países da EFTA: interesses ofensivos do Brasil*. Brasilia: CNI.

CNI 2017e. *Negociações comercias com o Japão. Interesses ofensivos do Brasil*. Brasilia: CNI.

CNI 2017f. SENAI difunde modelo da industria 4.0. *Indústria Brasileira,* 2 (17).

CNI 2017g. Seis representantes da indústria falam daimportância do acordo Mercosul–União Europeia. *Agência de notícias da indústria*, 28 de setiembre.

CNI 2016a. *Agenda Internacional da Industria 2016.* Brasilia: CNI.

CNI 2016b. *Negociações comerciais com o Canadá: avaliação dos interesses ofensivos do Brasil*. Brasilia: CNI.

CNI 2016c. *Os investimentos brasileiros no exterior – 2015 A governança internacional dos investimentos. Acordos e regras aplicáveis aos investimentos*. Brasilia: CNI.

CNI 2016d. Novo governo. A agenda para sair da crise. *Indústria Brasileira*, 1 (2).

CNI 2016e. O tempo para reformar a previdência está acabando. *Indústria Brasileira*, 1 (3).

CNI 2015. *Os investimentos brasileiros no exterior. – 2014. O desempenho exportador das empresas multinacionais brasileiras*. Brasilia: CNI.

CNI 2014a. *Acordos Comerciais: Uma Agenda Para a Industria Brasileira*, Brasilia: CNI.

CNI 2014b. *Investimentos Brasileiros no exterior: a importância e as ações para a remoção de obstáculos*. Brasilia: CNI.

CNI 2013a. *Mapa Estratégico da Indústria: 2013-2022*. Brasília: CNI.

CNI 2013b. *Relatório dos Investimentos Brasileiros no Exterior 2013. Recomendações de políticas públicas para o Brasil*. Brasília: CNI.

CNI 2013c. Acordos comerciais voltam à agenda internacional. *Integracao Internacional*, 4 (4).

CNI 2013d. Superar baixo crescimento exige coordenação de políticas e foco no investimento. *Informe Cojuntural*, 29 (2).

CNI 2013e. Alta do investimento impulsiona PIB e indústria em 2013. *Informe Cojuntural*, 29 (1).

CNI 2012. Redução de custos é fundamental para o crescimento. *Informe Cojuntural*, 28 (2).

CNI 2011a. Inflação e câmbio exigem nova postura da política fiscal. *Informe Cojuntural*, 27 (1).

CNI 2011b. A China e a indústria brasileira. *Integracao Internacional*, 3 (2).

CNI 2010a. *La industria y Brasil. Una agenda para crecer más y mejor*. Brasilia: CNI.

CNI 2010b. 2010 será ano de crescimento intenso. *Informe Cojuntural*, 26 (1).

CNI 2010c. Câmbio valorizado inibe maior crescimento da produção. *Informe Cojuntural*, 26 (3).

CNI 2010d. Crescimento em trajetória de acomodação. *Informe Cojuntural*, 26 (2).

CNI 2010e. IBAS: a importância de uma nova agenda trilateral. *Integracao Internacional*, 2 (1).

CNI 2010f. Brasil-UE: busca de novo ímpeto nas relações bilaterais. *Integracao Internacional*, 2 (4)

CNI 2005. *Mapa Estratégico da Indústria 2007-2015*. Brasilia: CNI.

CNI s/f, a. *Sobre o FET*. Brasilia: CNI.

CNI s/f, b. Perfil da indústria brasileira. En línea https://industriabrasileira.portaldaindustria.com.br/grafico/total/producao/#/industria-transformacao

CNI s/f, c. *Agenda de trabalho FET*. Brasilia: CNI.

Coatz, D. 2018. 4 ejes – 4 ideas. Industria 4x4. En UIA, *24º Conferencia Industrial, nuevos enfoques para el futuro productivo*. Buenos Aires: UIA.

Coatz, D. 2016 Transformar la estructura. *CEU-UIA* [Publicado originalmente en Ámbito], 21 de setiembre.

Coatz, D. 2010. Primarización e importación o industrialización: esa es la cuestión. *CEU-UIA* [Publicado originalmente en Informe Industrial], 15 de diciembre.

Coatz, D. y Dalle, D. 2011. El fin de la inocencia: Construir una agenda positiva con Brasil no implica abandonar el interés nacional. *CEU-UIA* [Publicado originalmente en El Economista], 13 de julio.

Coatz, D. y Dragún, P. 2012. Administración del Desarrollo ¿Y de quién es el déficit (industrial)? *Revista UIA*, 27 de abril.

Coatz, D.; Dragun, P,; García, F. y Horno, F. 2018. La estructura productiva para un modelo de desarrollo sostenible. *Documento de trabajo* Nº 4, Ministerio de Producción.

Coatz, D.; Dragun, P. y Sarabia, M. 2013. La industria argentina frente a los cambios globales: de la política comercial a la integración regional. *Boletín informativo Techint* 341.

Coatz, D.; García, F. y Woyecheszen, S. 2009. La industria en el nuevo escenario local e internacional. *Informe Especial CEU/Boletín informativo Techint* 328.

Coatz, D. y García, M. 2012. Entre la corriente y la voluntad. *CEU-UIA* [Publicado originalmente en Página 12], 18 de setiembre.

Coatz, D. y Grasso, F. 2011. El milagro de la reindustrialización. *CEU-UIA* [Publicado originalmente en El Economista], 1 de setiembre.

Coatz, D. y Kosacoff, B. 2011. Industria argentina: nueva base, nuevos desafíos. *Voces en el Fénix*, 16.

Coatz, D. Kosacoff, B. y Grasso, F. 2011. *Industria Argentina Recuperación, freno y desafíos para el desarrollo en el Siglo XXI*. Buenos Aires: Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Buenos Aires.

Coatz, D. y Sarabia, M. 2013. Integración productiva o el atajo de la primarización: un partido por el desarrollo de América Latina. *Revista UIA*, 9 de abril.

Coatz, D. y Sarabia, M. 2012. La carrera por el valor agregado. *CEU-UIA* [Publicado originalmente en El Economista], 28 de junio.

Coatz, D. y Schteingart, D. 2016. La industria argentina en el siglo XXI: entre los avatares de la coyuntura y los desafíos estructurales. *Boletín informativo Techint* 353.

Coatz. D. y Woyecheszen, S. 2013. Sostener la demanda. *CEU-UIA* [Publicado originalmente en Página 12], 4 de febrero

Cohen, B. 2007. The transatlantic divide: why are American and British IPE so different? *Review of International Political Economy*, 14 (2), 197-219.

Collier, D. 2011. Understanding Process Tracing. *PS: Political Science and Politics*, 44 (4), 823-830.

Collier, D.; Brady, H. y Seawright, J. 2010. Sources of Leverage in Causal Inference: Toward an Alternative View of Methodology. En Brady, H. y Collier, D. (eds.), *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*. Lanham: Rowman & Littlefield, 161-199.

Comisión Europea 2011. *Informe de 2011 sobre los obstáculos al comercio y la inversión*. Bruselas: Comisión Europea.

Conceição-Heldt, E. .2013. The Domestic Sources of Multilateral Trade Negotiations: Explaining Brazil's Negotiating Position in the Doha Round. *The International Trade Journal*, 27, 173-194.

Costa, R. 2010. Mercosul e Negociação da Tarifa Externa Comum. *CEBRI Artigos*, 4, 3-25.

Crespo, E. y Ghibaudi, J. 2013. Las contradicciones del capitalismo Brasileño y el mito de la Burguesía Nacional. *Entrelíneas de la Política Económica*, 36(6), 24-26.

Cristóbal, J. 2012. *La política de la Política Comercial. Brasil y Estados Unidos durante la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).* Tesis de maestría. Santiago: Universidad de Chile.

Cruz e Silva, E. 2011. *Atuação do empresariado brasileiro no governo Lula: o posicionamento da CNI sobre questões internacionais*. Tesis de maestria. San Pablo: Universidad de San Pablo.

Crystal, J. 2003. What Do Producers Want? On the Origins of Societal Policy Preferences. *European Journal of International Relations*, 9 (3), 407-439.

Delgado, I. 2003. Os Empresários e o Governo Lula. Trabajo presentado en el *XXVII Encuentro Anual da ANPOCS*.

Diniz, E. 2010. Empresariado industrial, representação de interesses e ação política: trajetória histórica e novas configurações. Política & Sociedade, 9 (17), 101-139.

Diniz, E. 2005. Empresário, Estado e Democracia: continuidade e mudança entre os governos Fernando Henrique e Lula. Trabajo presentado en el Centro de Estudios Brasileños de la Universidad de Salamanca.

Diniz, E. 2000. *Globalização, Reformas Econômicas e Elites Empresariais: Brasil, Anos 1990*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Diniz, E. y Boschi, R. 2007. *A difícil rota do desenvolvimento: empresários e a agenda pós-neoliberal*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

Dos Santos, L. 2018. *As negociações do acordo de associação inter-regional Mercosul e União Europeia: o posicionamento dos grupos agrícolas e industriais de Argentina e Brasil*. Tesis de Maestría. San Pablo: Programa San Tiago Dantas.

Dos Santos, L. 2017. As Negociações do Acordo de Associação Inter-regional Mercosul-União Europeia: o posicionamento brasileiro e seus ímpetos de negociação. Trabajo presentado en el *XVI Congreso Internacional FoMerco*.

Dosch, J. y Goodman, D. 2012. China and Latin America: Complementarity, Competition, and Globalisation. *Journal of Current Chinese Affairs*, 41 (1), 3-19.

Dossi, M. 2012. La Unión Industrial Argentina: su organización y vinculaciones con el mundo de las corporaciones empresarias. *Documento de investigación social IDAES-UNSAM*, número 19.

Dossi, M. 2009. La acción colectiva de la Unión Industrial Argentina en el período 1989-2002. Un análisis desde su dinámica organizativa - institucional. *Documento de investigación social IDAES-UNSAM*, número 10.

Dossi, M. 2004. La interna de la UIA en los '90. Trabajo presentado en las *VI Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires*.

Dragún, P. y Sarabia, M. 2013. Integración productiva en la agenda regional. *CEU/UIA*, 15 de julio.

Español, P. 2018. Impacto sobre el sector industrial de la negociación Mercosur-Unión Europea. En Friedrich Ebert (ed.), *La actualidad de las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR: una peligrosa forma de "volver al mundo"*. Buenos Aires: Friedrich Ebert, 10-12.

Etchemendy, S. 2011. *Models of Economic Liberalization Business, Workers, and Compensation in Latin America, Spain, and Portugal*. Nueva York: Cambridge University Press.

Evans, P. 1995. *Embedded Autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press.

Evans, P. 1992. The state as problem and solution: predation, embedded autonomy and structural change. En Hagarrt, S. y Kaufman, R. (eds), The Politics of Economic Adjustment. Princeton: Princeton University Press,139-182.

Fernández, C. 2015. Discurso en Cena por el 74ª aniversario del Día de la Industria Argentina, en Tecnópolis. *Unidad Ciudadana*, 3 de setiembre.

Fernández, C. 2014. Acto de clausura de la 20ª Conferencia Anual de la Unión Industrial Argentina: Palabras de la Presidenta de la Nación. *Casa Rosada*, 3 de diciembre.

Fernández, C. 2011. Acto de cierre del Congreso Metalúrgico 2011: Palabras de la Presidenta de la Nación. *Casa Rosada*, 5 de agosto.

Ferraz, L.; Ornelas, E. y Pessoa, J. 2018. *Política comercial brasileira: estratégias de inserção internacional*. San Pablo: Fundação Getúlio Vargas.

FGV s/f, a. *Confederação Nacional da Industria*. Diccionario FGV. Rio de Janeiro: FGV.

FGV s/f, b. Opiniões Samuel Pinheiro x Vera Thorstensen sobre Mercosul e UE. *Publications CCGI FGV*. San Pablo: FGV.

FIESP 2019a. Acordo entre Mercosul e União Europeia abre oportunidade histórica para o Brasil, diz Paulo Skaf. Ag*encia FIESP*.

FIESP 2019b. *Panorama da indústria de transformação brasileira*. São Paulo: FIESP-CIESP.

FIESP 2019c. Comunicado: Negociações Comerciais do Mercosul com a União Europeia e os Estados Unidos. *Comunicado FIESP*, 8 de agosto.

FIESP 2014. *Propostas de Integração Externa da Industria. Documento de Posição*. San Pablo: FIESP.

FIESP 2013. *Agenda De Integração Externa*. São Paulo: FIESP.

FIESP-Coscex 2014. *Força-tarefa sobre acordos preferenciais de comercio*. San Pablo: FIESP.

FIESP-ICONE 2011. *Análise Quantitativa de Negociações Internacionais Relatório do Projeto*. São Paulo: FIESP.

Frassão, C. 2017. *Lobby e Proteção da Indústria: uma análise do Plano Brasil Maior*. Tesis de maestría. San Pablo: Universidad de San Pablo.

Frenkel, A. 2016. "Muevan el mundo que me quiero subir". Política exterior e integración regional en el gobierno de Mauricio Macri. *Informe de coyuntura ORALC* Nº2.

Evenett, S. y Meier, M. 2008. An Interim Assessment of the US Trade Policy of Competitive Liberalization. *The World Economy*, 3 (1), 31-66.

Fernandez, R. y Portes, J. 1998. Returns to Regionalism: An Analysis of Nontraditional Gains from Regional Trade Agreements. *World Bank Economic Review*, 12 (2), 197-220.

Freire, A. y Nicol, R. 2007. *Entrevista a Eugenio Staub. Projeto Trajetória e Pensamento das Elites Empresariais de São Paulo*. São Paulo: FGV-CPDOC.

Gallagher, K. 2015. *Ruling Capital. Emerging Markets and the Reregulation of Cross-Border Finance*. Ithaca: Cornell University Press.

Gallagher, K. 2008. Trading Away the Ladder? Trade Politics and Economic Development in the Americas. *New Political Economy*, 13 (1), 37-59.

Gallagher, K. 2007. Understanding Developing Country Resistance to the Doha Round. *Review of International Political Economy*, 15 (1), 62-85.

Gallagher, K, y Porzecanski, R. 2010. *The Dragon in the Room. China and the Future of Latin American Industrialization*. California: Stanford University Press.

Garcé, A. 2014. Regímenes políticos de conocimiento: construyendo un nuevo concepto a partir de eventos de cambio seleccionados en políticas públicas del gobierno de Tabaré Vázquez (Uruguay, 2005-2009). *Revista de Ciencia Política*, 34 (2), 439-458.

Garcé, A. 2014 y López, C. 2021. Think tanks and political-knowledge regimes in the Southern Cone: case studies from Argentina, Brazil, Chile and Uruguay. En Abelson, D. y Rastrick, C. (eds.), *Handbook of Think Tanks in Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 258-277.

Gathii, J. 2011. The NeoLiberal Turn in Regional Trade Agreements. *Washington Law Review*, 86, 421-474.

George, A. y Bennett, A. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.

Gerchunoff, P. y Fajgelbaum, P. 2006. *¿Por qué la Argentina no fue Australia? Una hipótesis sobre un cambio de rumbo*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Ghiotto, L. y Echaide, J. 2019. *Analysis of the Agreement Between the European Union and the Mercosur*. The Greens-EFA.

Goldstein, J. 1988. Ideas, Institutions, and American Trade Policy. *International Organization*, 42 (1), 179-217.

Goldstein, J. y Keohane, R. 1993. Ideas and Foreign Policy: An analytical Framework. En Goldstein, J. y Keohane, R. (eds.), *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press, 3-30.

Grandi, J. 2000. Mercosur – TLCAN – UE: triángulo atlántico o triángulo de las Bermudas? *Civitas,* 1 (1), 97-122.

Grandi, J. y Bizzozero, L. 1997a. Actores y sociedad civil en el Mercosur. *Estudios Internacionales*, 30 (118), 141-169.

Grandi, J. y Bizzozero, L. 1997b. Hacia una sociedad civil del Mercosur. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional. *Integración & Comercio*, 3 (3), 33-50.

Gros, D. 2003. Institutos liberais, neoliberalismo e políticas públicas na Nova República. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 19 (54), 143-160.

Hainmueller, J. e Hiscox, M. 2006. Learning to love globalization: education and individual attitudes toward trade. *International Organization*, 60 (2), 469-498.

Hall. P. 2005. Preference formation as a political process: The case of monetary union in Europe. En Katznelson, I. y Weingast, B. (eds.), *Preferences and Situations: Points of Intersection Between Historical and Rational Choice Institutionalisms*. Nueva York, Russell Sage Foundation, 129-160.

Hall, P. 2003. Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research. En Mahoney, J. y Rueschemeyer, D. (eds.), *Comparative Historical Research in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 373-404.

Hall, P. 1993. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25 (3), 275-296.

Hay, C. 2010. Ideas and the Construction of Interests. En Beland, D. y Cox, R. *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press, 65-82.

Hedstrom, P. y Ylikoski, P. 2010. Causal Mechanisms in the Social Sciences. *Annual Review of Sociology*, 36 (1), 49-67.

Heydon, K. y Woolcock, S. 2009. *The Rise of Bilateralism: Comparing American, European and Asian Approaches to Preferential Trade Agreements*. Tokyo: United Nations University Press.

Hiscox, M. 2014. The Domestic Sources of Foreign Economic Policies. En Ravenhill, J. (ed.) *Global Political Economy*. Oxford: Oxford University Press, 74-105.

Hiscox, M. 2002. *International trade and political conflict: Commerce, coalitions, and mobility*. Princeton: Princeton University Press.

Hiscox, M. 2001. Class versus Industry Cleavages: Inter-Industry Factor Mobility and the Politics of Trade. *International* Organization, 55 (1), 1-46.

Hoekman, B. y Kostecki, M. 2009. *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond.* Oxford: Oxford University Press.

Hopewell, K. 2016. *Breaking the WTO. How emerging powers disrupted the neoliberal project*. California: Stanford University Press.

Hopewell, K. 2013. New Protagonists in Global Economic Governance: Brazilian Agribusiness at the WTO. *New Political Economy*, 18 (4), 603-623.

Horn, H., Mavroidis, P., y Sapir, A. 2010. Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements. *The World Economy*, 33 (11), 1565-1588.

IEDI 2015. *Para Vencer a Crise*. San Pablo: IEDI.

IEDI 2013. Dez Pontos para a Economia Crescer Mais. *Carta IEDI* 573.

INSPER 2020. *O que a liberalização comercial pode fazer pelo Brasil e América Latina?* [Vídeo]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=bgQtVP2YgZk&ab_channel=Insper

Ipeadata s/f. *Taxa de câmbio - efetiva real - índice nacional de preços ao consumidor (INPC) - exportações: índice (média 2010 = 100)*. Brasília: IPEA.

Jacobs, A. 2015. Process tracing the effects of ideas. En Bennett, A. y Checkel, J. (eds), *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge: Cambridge University Press, 41-73.

Jandhyala, S.; Henisz, W. y Mansfield, E. 2011. Three Waves of BITs: The Global Diffusion of Foreign Investment Policy. *Journal of Conflict Resolution*, 55 (6), 1047-1073.

Jenkins, R. 2014. Chinese Competition and Brazilian Exports of Manufactures. *Oxford Development Studies*, 42 (3), 395-418.

Jenkins, R. 2012. China and Brazil: Economic Impacts of a Growing Relationship. *Journal of Current Chinese Affairs*, 41 (1), 21-47.

Kan, J. 2013. *Integrarse desde arriba. La relación entre la clase dominante, los gobiernos y los proyectos de integración regional MERCOSUR y ALCA en la Argentina reciente*. Tesis de doctorado. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Katzenstein, P. 1996. *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press.

Kaufmann, A. 2016. Palabras de Adrián Kaufmann en Día de la Industria. *UIA*, 1 de setiembre.

Kim, I., Milner H., Bernauer, T., Spilker, G., Tingley, D. y Osgood, I. 2019. Firms and global value chains: identifying firms' multidimensional trade preferences. *International Studies Quarterly*, 63 (1), 153-167.

Kim, I. y Osgood, I. 2019. Firms in Trade and Trade Politics." *Annual Review of Political Science*, 22 (1), 1-19.

Kim, S. 2015. Regionalization in Search of Regionalism: Production Networks and Deep Integration Commitments in Asia's PTAs. En Dür, A. y Elseg, M. (eds.), *Trade Cooperation: The Purpose, Design and Effects of Preferential Trade Agreements.* Cambridge: Cambridge University Press, 134-164.

King, G., Keohane, R. y Verba, S. 1994. *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research.* Princeton: Princeton University Press.

Kingdom, J. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown & Co.

Kingstone, P. 2001. Why Free Trade "Losers" Support Free Trade: Industrialists and the Surprising Politics of Trade Reform in Brazil. *Comparative Political Studies*, 34 (9), 986-1010.

Kingstone, P. 1999. *Crafting Coalitions for Reform. Business Preferences, Political Institutions and Neoliberal Reform in Brazil*. University Park: Pennsylvania State University Press.

Kingstone, P. 1998. Corporatism, Neoliberalism, and the Failed Revolt of Big Business: Lessons from the Case of IEDI. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 40 (4), 73-95.

Knight, F. 1921. *Risk, Uncertainty and Profit*. Boston: Hart, Schaffner and Marx.

Krehbiel, K. 1992. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Krugman, P. 1981. Intra-Industry Specialization and the Gains from Trade. *Journal of Political Economy*, 89, 959-973.

Kulfas, M. 2018. Reestructuración manufacturera y política industrial en la Argentina en los comienzos del siglo XXI. Los límites del modelo industrial abierto y flexible. *Documento de trabajo PALP-UNSAM*, Nro. 2.

Lake, D. 2009. Open Economy Politics: A Critical Review. *The Review of International Organizations*, 4 (3), 219-244.

Lall, S. 2000. The technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985-98. *Oxford Development Studies*, 28 (3), 337-369.

Lamp, N. 2019. How Should We Think about the Winners and Losers from Globalization? Three Narratives and Their Implications for the Redesign of International Economic Agreements. *The European Journal of International Law*, 30 (4), 1359-1397.

Laplane, M. y Laplane, A. 2017. Planes industriales y los desafíos del desarrollo sostenible en Brasil. En Cimoli, M. y Castillo, M. (eds.), *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina*. Santiago: CEPAL, 133-174.

Lavarello, P. y Mancini, M. 2017. Política industrial y recuperación manufacturera en Argentina. En Cimoli, M. y Castillo, M. (eds.), *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina*. Santiago: CEPAL, 79-132.

Leiras, M. y Soltz, H. 2006. The political economy of international trade policy in Argentina. En Bouzas, R. (ed.), *Domestic Determinants of National Trade Strategies: A Comparative Analysis of Mercosur countries, Mexico and Chile*, París: Chaire Mercosur de Sciences-Po.

Lopes, D. [@dbelemlopes] 2021. *A reprimarização da economia do Brasil em um gráfico* [Tweet] [Imagen adjunta]. Twitter. https://twitter.com/dbelemlopes/status/1446194315584278529?t=t47wB2ETAoPN_xpiUjP_rA&s=08

Lopes, D. y López, C. 2018. La política exterior brasileña del siglo XXI: un cambio epocal. En Abente, D. y Gómez, C. (eds.), *Panorama de las Relaciones Internacionales en el Paraguay actual*. Asunción: Conacyt-Prociencia-Universidad Nacional de Asunción, 99-129.

López, C. 2015a. Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay (2010-2014). *Colombia Internacional*, 83 (1), 135-169.

López. C. 2015b. *Partidos políticos y política exterior en Uruguay (1985-2015) La importancia de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores*. Tesis de doctorado. Montevideo: Universidad de la República.

López, C. y Silva, R. 2015. El discurso político partidario sobre la política exterior en Brasil y Uruguay (2003-2014). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 24 (2), 67-84.

López, E. 2018. ¿Qué fue de la hegemonía desarrollista? Tiempos de transición y nuevas posiciones al interior del bloque de poder en la Argentina. *Cuadernos de Economía Crítica*, 4 (8), 15-41.

LSE 2020. *Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur*. Final Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Loureiro, M. 2009. Economists in the Brazilian government: from developmentalist state to neoliberal policies. En Montecinos, V. y Markoff, J. (eds.), *Economists in the Americas*, Cheltenham: Edward Elgar, 100-141.

Luján, C. 2011. Agenda externa del Mercosur: un factor clave de integración. En Caetano, G. (ed.), *Mercosur 20 años*. Montevideo: CEFIR, 337-365.

Madeira, M. 2016. New trade, new politics: intra-industry trade and domestic political coalitions. *Review of International Political Economy*, 23 (4):677- 711.

Maduro, L.; Veiga, P. y Rios, S. 2020. Acordo Mercosul-União Europeia. Impactos normativos/regulatórios no Mercosul. *Nota Técnica N° IDB-TN* 1997.

Mahoney, J. 2012. The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences. *Sociological Methods and Research*, 41 (4), 570-597.

Mahoney, J. y Goertz, G. 2006. A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research. *Political Analysis*, 14 (3), 227-249.

Makuc, A. Rozemberg, R. y Duhalde, G. 2015. La Negociación MERCOSUR-Unión Europea a Veinte Años del Acuerdo Marco de Cooperación: Quo Vadis? *Nota Técnica BID-INTAL*, 841.

Malamud, A. 2022. Assessing the political dialogue and cooperation pillar of the EU-Mercosur Association Agreement: towards a bi-regional strategic partnership? *European Parliament In-Depth Analysis*, Requested by the AFET committee.

Mancuso, W. 2010. Lobbying to Reduce the 'Brazil Cost': The Political Strategies of Brazilian Entrepreneurs. En Marques, J. y Utting, P. (eds.), *Business, Politics and Public Policy. Implications for Inclusive Development*. Londres: UNRISD, 242-270.

Mancuso, W. 2007. *O Lobby da Indústria no Congresso Nacional: Empresariado e Política no Brasil Contemporâneo*. Sao Paulo: EDUSP/HUMANITAS/FAPESP.

Mancuso, W. y Oliveira, A. 2006. Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional. *Lua Nova*, 69, 147-172.

Manger, M. 2012a. Preferential Agreements and Multilateralism. En Heydon, K. y Woolcock, S. (eds), *The Ashgate Research Companion to International Trade Policy*. Farnham: Ashgate Publishing, 405-422.

Manger, M. 2012b. Vertical Trade Specialization and the Formation of North-South PTAs. *World Politics*, 64 (4), 622-658.

Manger, M. y Shadlen, K. 2014. Political Trade Dependence and North-South Trade Agreements. *International Studies Quarterly*, 58 (1), 79-91.

Mansfield, E. y Mutz, D. 2009. Support for free trade: self-interest, sociotropic politics, and out-group anxiety. *International Organization*, 63 (3), 425-457.

Manzanelli, P. y Calvo, D. 2020. De la reactivación a la crisis: la industria argentina durante el ciclo de gobiernos kirchneristas. *Sociedad y economía*, 40, 119-142.

March, J. y Olsen, J. 1998. The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization*, 52 (4), 943-969.

Markwald, R. 2005. The political economy of foreign trade policy: the Brazilian case. En Bouzas, R. (ed), *Domestic determinants of national trade strategies: a comparative analysis of Mercosur countries, Mexico and Chile*. Paris: Obreal-Chaire Mercosur Sciences Po, 85-143.

Martin, C. 2015. TPP: Un traje a medida para Estados Unidos. *Comercio y Negociaciones UIA*, 8 de octubre.

Mathias, M. 2011. *Sob o prisma dos interesses: a política externa brasileira e a Confederação Nacional da Indústria*. Tesis de maestria. San Pablo: Universidad Estadual de Campinas.

Mayer, J. 2009. Policy Space: What, for What and Where? *Development Policy Review*, 27 (4), 373-395.

MBC 2019. *Reducao contínua do Costo Brasil*. Brasilia: Centre for Public Impact.

McNamara, K. 2009. Of Intellectual monocultures and the study of IPE. *Review of International Political Economy*, 16 (1), 72-84.

McNamara, K. 1998. *The currency of ideas: monetary politics in the European Union*, Ithaca: Cornell University Press.

MDIC-BRASIL 2015. *Plano Nacional de Exportações 2015-2018*. Brasilia: MDIC.

Melitz, M. 2003. The impact of trade on intra-industry reallocations and aggregate industry productivity. *Econometrica*, 71 (6), 1695–1725.

Méndez, H. 2014. Palabras de Héctor Méndez en Conferencia Industrial Argentina. *UIA*, 3 de diciembre.

Mera, L. 2007. Macroeconomic Concerns and Intrastate Bargains: Explaining Illiberal Policies in Brazil's Automobile Sector. *Latin American Politics and Society*, 49 (1), 113-140.

Merke, F. 2019. Preferencias, herencias y restricciones: elementos para examinar la política exterior del Frente de Todos. *Análisis Carolina* 24/2019.

Miguez, M. 2011. La relación entre la política económica interna y la política exterior en el proyecto desarrollista argentino 1958-1962. *Contemporánea. Historia y problemas del siglo XX*, 2 (2), 53-79.

Miguez, M. y Crivelli, A. 2014. El acuerdo Mercosur-UE: los sectores promotores en Brasil y los desafíos actuales para la integración. *Revista de Ciencias Sociales*, 144 (II), 117-131.

Mill, J. 1843. *A System of Logic, Ratiocinative and Inductive*. Cambridge: Cambridge University Press.

Milner, H. 1988. *Resisting Protectionism: Global Industries and the Politics of International Trade.* Princeton: Princeton University Press.

Milner, H. y Judkins, B. 2004. Partisanship, Trade Policy and Globalization: Is There a Left–Right Divide on Trade Policy? *International Studies Quarterly*, 48 (1), 95-119

Moravcsik, A. (1997). Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics. *International Organization*, 51 (4), 513-553.

Morceiro, P. 2019. Penetração dos insumos importados na indústria brasileira. *Documento de trabajo IEDI*, maio/2019.

Morceiro, A. 2017. *A indústria brasileira no limiar do século XXI: uma análise da sua evolução estrutural, comercial e tecnológica*. Tesis de doctorado. San Pablo: Unversidad de San Pablo.

Narlikar, A. y Tussie, D. 2004. The G20 at the Cancun Ministerial: Developing Countries and Their Evolving Coalitions. *The World* Economy, 27 (7), 947-966.

Oatley, T. 2017. Open economy politics and trade policy. *Review of International Political Economy*, 24 (4), 699-717.

Oatley, T. 2012. *International Political Economy: Interests and Institutions in the Global Economy*. New York: Pearson.

Obaya, M. y Stein, E. 2021. El diálogo público-privado para la formulación de políticas productivas: La experiencia de las mesas sectoriales en Argentina (2016-2019). *Nota Técnica IBD-TN* 2120.

Olarreaga, M.; Soloaga, I. y Winters, A. 1999. What's behind MERCOSUR's common external tariff? *World Bank Policy Research Working Paper* N° 2231.

Oliveira, A. 2003a. O governo do PT e a Alca: política externa e pragmatismo. *Estudos Avançados*, 17 (48), 311-329.

Oliveira, A. 2003b. *O papel da Coalizão Empresarial Brasileira e as negociações da ALCA.* Tesis de doctorado. San Pablo: Universidad de San Pablo.

Oliveira, D. 2000. A cultura dos assuntos públicos: o caso do "custo Brasil". *Revista de Sociologia e Política*, 14, 139-161.

Oliveira, I. 2014. Ideias e interesses na política comercial brasileira: efeitos sobre as negociaçoes entre o Mercosul e a Uniao Europeia. *Boletim de Economia e Política Internacional*, 16, 31-42.

Oliveira, I. 2013. *Determinantes Sistêmicos e Domésticos da Politica Comercial Externa Brasileira: Uma Analise das Estratégias de Negociação Comercial do Brasil (1995-2010).* Tesis de doctorado. Salvador: Universidad Nacional de Bahía.

Oliveira, I. y Milani, C. 2012. Atores não estatais e trade policy-making no Brasil: análise dos interesses e das estratégias da CEB e da REBRIP. *Dados. Revista de Ciências Sociais,* 55 (2), 367-401.

Olson, M. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.

OMC 2013. *Brazil Trade Policy Review. Summary.* Ginebra: OMC.

OMC 2011. *Informe sobre el comercio mundial 2011. La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia*. Ginebra: OMC.

OMC s/f, a. DS472. *Brasil — Determinadas medidas relativas a la tributación y las cargas*. Ginebra: OMC.

OMC s/f,b. *DS444: Argentina — Medidas que afectan a la Importación de Mercancías*. Ginebra: OMC.

Ons, A. 2010. Inserción económica internacional de uruguay: situación y perspectivas. En Bizzozero, L. De Sierra, G. y Terra, M. (eds.), *La inserción internacional de Uruguay en debate*. Montevideo: CSIC, 33-79.

Osgood, I. 2017. The Breakdown of Industrial Opposition to Trade. Firms, Product Variety, and Reciprocal Liberalization. *World Politics*, 69 (1): 184–231.

Osgood I. 2016. Differentiated products, divided industries: firm preferences over trade liberalization. *Economics and Politics*, 28 (2),161-180.

Ostry, S. 2002. The Uruguay Round North-South Grand Bargain: Implications for future negotiations. En Kennedy, D. y Southwick, J. (eds.), *The Political Economy of International Trade Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 285-300.

Padrón, A. 2010. *Los Acuerdos de la Asociación entre América Latina y Europa. El papel del movimiento sindical*. Montevideo: CEFIR.

Page, S. 2007. Policy Space. Are WTO Rules Preventing Development? *ODI Briefing Paper* Nº 14.

Paikin, D. y Dulcich, F. 2017. El sexto socio del MERCOSUR: Un estudio sobre la penetración importadora china y su impacto en el comercio intraregional. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 6 (12), 395-413.

Pangratis, A. 2013. *EU statement at the Trade Policy Review of Brazil*, 24/06/13. Ginebra: Misión de la UE en la OMC.

Peinhardt, C. y Allee, T. 2012. Failure to Deliver: The Investment Effects of US Preferential Economic Agreements. *The World Economy*, 35 (6), 757-783.

Perrin, F. 2019. Fiesp ou Skaf? Pistas para entender a crise de identidade da maior federação da indústria. Trabajo presentado en el *IX Seminário Discente da Pós-Graduação* de la Universidad de San Pablo.

Phillips, N. 2008. The Politics of Trade and the Limits to US Power in the Americas. En En Sánchez-Ancochea, D. y Shadlen, K. (eds.), *The Political Economy of Hemispheric Integration*, New York: Palgavre Macmillan, 147-169.

Pinheiro, D. y Serafim, M. 2016. Política de *software* y servicios de TI en Brasil: condicionantes sociales, políticos y económicos. *Estudios Sociológicos*, 101, 295-323.

Pinto, P. 2013. *Partisan Investment in the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Piñeiro, R.; Muñoz, P.; Rosenblatt, F.; Rossel, C. y Scrollini, F. 2021 Domestic isomorphic pressures in the design of FOI oversight institutions in Latin America. *Governance*, 1-19.

Pose, N. 2019a. Economic Ideas and North-South Preferential Trade Agreements in the Americas. *Latin American Journal of Trade Policy*, 2 (4), 34-53.

Pose, N. 2019b. Perspectivas en Economía Política Internacional y su Derivación de las Tradiciones de Investigación en Relaciones Internacionales. *Revista Criterios*, 12 (1), 143-176.

Pose, N. 2018. Ideas y política exterior económica en el mundo en desarrollo. El caso de la salida de Uruguay de las negociaciones del TiSA. *Desafíos*, 30 (2), 89-126.

Pose, N. 2017. The repeal of the Corn Laws and Brexit in comparative perspective: the enduring role of interest representation, the renewed role of ideas. *Journal of Public and International Affairs*, 29 (1), 121-138.

Poulsen, L. 2014. Bounded Rationality and the Diffusion of Modern Investment Treaties. *International Studies Quarterly*, 58 (1), 1-14.

ProsperAR 2009. *Primer ranking de multinacionales argentinas muestra un patrón diversificado de empresas exitosas en la internacionalización*. Nueva York: ProsperAR-VCC.

Puga, F. y Nascimento, M. 2010. O efeito China sobre as importações brasileiras. *Visao do desenvolvimento*, 89, 1-7.

Quiliconi, C. 2014. Competitive Diffusion of Trade Agreements in Latin America. *International Studies Review*, 16 (2), 240-251.

Ragin, C. 1987. *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. California: University of California Press.

Ramos, A.; Rozemberg, R.; Makuc, A.; Svarzman, G.; D´Elía, C. 2017. Informe Mercosur Nº 22: renovando la integración. *Nota técnica IBD-TN* 1357.

Reid, M. 2014. *Brazil: The Troubled Rise of a Global Power*. New Haven: Yale University Press.

Rho, S. y Tomz, M. 2017. Why Don't Trade Preferences Reflect Economic Self-Interest? *International Organization*, 71 (S1), S85-S108.

Rho, S. y Tomz, M. 2015. Industry, self-interest, and individual preferences over trade policy', *Stanford University* Working Paper.

Ribeiro, F. 2021. Avaliação preliminar dos impactos sobre a economia brasileira do acordo de livre comércio entre Mercosul e Coreia do Sul: avaliação com base em modelo de equilíbrio geral dinâmico utilizando o GTAP versão 10. *Nota técnica DINTE-IPEA* Nº 5.

Ribeiro, F. y Cechin, A. 2021. Economic impacts of a free trade agreement between Mercosur and the US: a general equilibrium approach. *Nota técnica DINTE-IPEA* Nº 36.

Riggirozzi, P. y Tussie, D. 2012. *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*. Londres: Springer.

Roberts, C. y Heydon, K. 2012. Trade in Services. In Heydon, K. y Woolcock, S. (eds). *The Ashgate Research Companion to International Trade Polic*y. Farnham: Ashgate Publishing, 167-185.

Rodrigues, P. 2019. *Teddy Karagozian en La Lupa*. [Vídeo]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=PXf-bLoK5VU&ab_channel=PaulinoRodrigues

Rodrik, D. 2018. What Do Trade Agreements Really Do? *Journal of Economic Perspectives*, 32 (2), 73-90.

Rodrik, D. 2014. When Ideas Trump Interests: Preferences, Worldviews, and Policy Innovations. *Journal of Economic Perspectives*, 28 (1), 189-208.

Rogowski, R. 1987. Political Cleavages and Changing Exposure to Trade. *American Political Science* Review, 81(4), 1121–1137.

Rosales, O. (2020). Economía y geopolítica en América Latina: la urgencia de estrechar vínculos con la Unión Europea. *Documentos de Trabajo Carolina* 30/2020.

Sanahuja, J. (2019). Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28 (1), 60-94.

Sanahuja, J. 2009. *Del "regionalismo abierto" al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe*. En CRIES, *Anuario de la integración de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Buenos Aires: CRIES, 11-54.

Sanahuja, J. y Comini, N. 2018. Las nuevas derechas latinoamericanas frente a una globalización en crisis. *Nueva Sociedad*, 275 (3), 32-46.

Sanahuja, J. y Rodríguez, J. 2019. Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de globalización. *Documento de Trabajo Carolina* N° 13.

Sánchez-Ancochea, D. 2018. ¿Hacia una América Latina menos desigual? Reflexiones después de una década de éxito. En Puchet, M. y Puyana, M. (eds.), *América Latina en la larga historia de la desigualdad*. Ciudad de México: FLACSO, 95-118.

Sánchez-Ancochea, D. 2008. State and Society: The Political Economy of DR-CAFTA in Costa Rica, the Dominican Republic, and El Salvador. En Sánchez-Ancochea, D. y Shadlen, K. (eds.), *The Political Economy of Hemispheric Integration. Responding to Globalization in the Americas*. New York: Palgavre Macmillan, 171-200.

Santana, H. (2001). Grupos de Interesse e a Política Externa Brasileira para a ALCA. *Contexto Internacional*, 23 (1), 167-196.

Santos, M. 2019. Interest Articulation and Lobbying. En Ames, B. (ed.*), Routledge Handbook of Brazilian Politics*. Nueva York: Routledge, 132-150.

Saraiva, M. y Tedesco, L. 2001. Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 44 (2), 126-150.

Schaffer, L. y Spilker, G. 2019. Self-interest versus sociotropic considerations: an information-based perspective to understanding individuals' trade preferences. *Review of International Political Economy*, 26 (6), 1266-1292.

Schmidt, V. 2017. Britain-out and Trump-in: a discursive institutionalist analysis of the British referendum on the EU and the US presidential election**.** *Review of International Political Economy*, 24 (2), 248-269.

Schmidt, V. 2008. Discursive Institutionalism. The Explanatory Power of Ideas and Discourses. *Annual Review of Political Science*, 11 (1), 303-326.

Schneider, B. 2004. *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Schorr, M. y Wainer, A. 2018. Entre la economía real y la financiarización: estrategias de acumulación del poder económico en la Argentina reciente. En Schorr, M. y Wainer, A. (eds.), *La Financiarización del Capital. Estrategias de acumulación de las grandes empresas en Argentina, Brasil, Francia y Estados Unidos*. Buenos Aires: Futuro Anterior, 119-174.

Schott, J. 2004. Free Trade Agreements: Boon or Bane of the World Trading System?. In Schott, J. (ed.), *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities*. Washington DC: Institute for International Economics, 3-19.

Schteingart, D. 2011. La concepción del desarrollo de la Unión Industrial Argentina (2000-2010). *Documento de investigación social IDAES-UNSAM*, número 17.

Scott, J. y Wilkinson, R. 2011. The Poverty of the Doha Round and the Least Developed Countries. *Third World Quarterly*, 32 (4), 611-627.

Senado Argentina 2018. *Reunión de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto*, 18 de abril.

Shadlen, K. 2017a. Trade, Development, and Politics of the World Trade Organization. Presentación en el marco del curso *International Institutions and Late Development*, London School of Economics, febrero de 2017.

Shadlen, K. 2017b. *Coalitions and Compliance: The Political Economy of Pharmaceutical Patents in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.

Shadlen, K. 2011. The Political Contradictions of Incremental Innovation: Lessons from Pharmaceutical Patent Examination in Brazil. *Politics & Society*, 39 (2), 143-174.

Shadlen, K. 2008. Globalization, Power, and Integration: The Political Economy of Regional and Bilateral Trade Agreements in the Americas. *Journal of Development Studies*, 44 (1), 1-20.

Shadlen, K. 2005. Exchanging Development for Market Access? Deep Integration and Industrial Policy under Multilateral and Regional-Bilateral Trade Agreements. *Review of International Political Economy*, 12 (5), 750-775.

Sikkink, K. 2009. *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: de Frondizi a Kubitschek*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Simmons, B.; Dobbin, F. y Garrett, G. 2006. Introduction: The International Diffusion of Liberalism. *International Organization* 60 (4), 781-810.

Simmons, B. y Elkins, Z. 2004. The Globalisation of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy. *American Political Science Review*, 98 (1), 171-189.

Simonoff, A. 2020. Acuerdos Mercosur-Unión Europea desde la perspectiva de la política exterior Argentina. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 68 (3), 57-37.

Simonoff, A. 2019. Tenés el mate lleno de infelices ilusiones: la estrategia de inserción internacional del gobierno de Macri (2015-2019). *Relaciones Internacionales*, 57, 241-269.

Simonoff, A. 2014. ¿Las segundas partes nunca fueron buenas? Caracterización preliminar del nuevo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (12/2011 – 3/2013). *Estudos Internacionais*, 2, (1),61-79.

Silva, R. 2014. Atores e agendas da política comercial externa brasileira: coalizões de defesa e as negociações dos acordos inter-regionais de livre comercio. *Ponto de vista*, 8, 1-22.

Singer, P. 2020. The Failure of Dilma Rousseff's Developmentalist Experiment. *Latin American Perspectives*, 47 (1), 152-168.

Terranova, L. 2022. Empalme de series a nivel de subramas para la industria argentina (1950-2020). Propuesta metodológica para la obtención de datos de ocupación, remuneraciones, producto, productividad y costo laboral. *Documento de Trabajo CEPED, FCE-UBA* 27.

Thorstensen, V. y Ferraz, L. 2013. A multiplicação dos acordos preferenciais de comercio e o isolamento do Brasil. *Documento IEDI*, junio de 2013.

Tussie, D. 2009. *The Politics of Trade. The Role of Research in Trade Policy and Negotiation*. Ottawa: Republic of Letters Publishing.

TV Senado 2021. *CRE recebe os ministros Paulo Guedes, e de Relações Exteriores, Carlos Alberto França*. [Vídeo]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=oHxbaHhFr1k&ab_channel=TVSenado

TV Senado 2013. *Diplomacia entrevista Amado Boudou, vice-presidente da Argentina*. [Vídeo]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=WC3yDWx6me0&ab_channel=TVSenado

UIA 2021. *El camino a la integración productiva regional. Balance y desafíos a 30 años del MERCOSUR*. [Vídeo]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=IdkrAqSceSc&ab_channel=UIA-Uni%C3%B3nIndustrialArgentina

UIA 2018a. *24º Conferencia Industrial* Nuevos enfoques para el futuro productivo. [Vídeo]. Vimeo. https://vimeo.com/290715513

UIA 2018b. *24º Conferencia Industrial* Nuevos enfoques para el futuro productivo. [Vídeo]. Vimeo. https://vimeo.com/290755202

UIA 2018c. *24º Conferencia Industrial* Nuevos enfoques para el futuro productivo. [Vídeo]. Vimeo. https://vimeo.com/290768373

UIA 2017a. Mercosur – UE: análisis de las negociaciones. *UIA*, 17 de noviembre.

UIA 2017b. *23° Conferencia Industrial.* Industria 4.0: desafíos globales y regionales para una Argentina productiva [Vídeo]. Vimeo. https://vimeo.com/247330625

UIA 2017c. 23° *Conferencia Industrial.* Industria 4.0: desafíos globales y regionales para una Argentina productiva [Vídeo]. Vimeo. https://vimeo.com/247188400

UIA 2017d. Seminario UIA: Reforma Tributaria Nacional y Subnacional. *UIA*, comunicado de prensa, 31 de octubre.

UIA 2017e. Día de la Industria UIA: gran convocatoria. *UIA*, comunicado de prensa, 31 de agosto.

UIA 2016a. La importancia de la industria para el desarrollo y el progreso social. Presentación realizada en marzo de 2016.

UIA 2016b. Negociaciones Mercosur – UE: la UIA presentó propuestas antelas autoridades nacionales. *UIA*, 19 de mayo.

UIA 2016c. Encuentro entre la UIA y representantes del Parlamento Europeo. *UIA*, 10 de noviembre.

UIA 2016d. *22° Conferencia Industrial Argentina - Hacia una inserción inteligente que potencie el empleo y la industria Nacional*. [Vídeo]. Vimeo. https://vimeo.com/194376818

UIA 2016e. Diálogo de las Américas: la UIA analizó el impacto de la facilitación del comercio. *UIA*, comercio y negociaciones, 2 de abril.

UIA 2016f. La UIA realizó un seminario sobre los desafíos de la industria latinoamericana. *UIA*, comunicado de prensa, 5 de octubre.

UIA 2016g. Negociaciones Mercosur – UE: la UIA presentó propuestas antelas autoridades nacionales. *UIA*, comercio y negociaciones, 19 de mayo.

UIA 2015a. Sobre el Convenio Marco de Cooperación con China. *UIA*, 10 de febrero.

UIA 2015b. Información para la prensa. *UIA*, 24 de febrero.

UIA 2014a. *Propuestas para el desarrollo industrial de la Argentina. La visión de la UIA para el largo plazo y acciones para la implementación*. Buenos Aires: UIA.

UIA 2014b. La junta directiva de la UIA rechazó en forma unánime el proyecto de ley de abastecimiento. *UIA*, 14 de agosto.

UIA 2012a. La Presidenta, Dra. Cristina Fernández de Kirchner, se reunió con el titular de la Unión Industrial Argentina, José Ignacio de Mendiguren, en el marco del G20. *UIA*, comunicado de prensa, 4 de julio.

UIA 2012b. Información para la prensa. *UIA*, 15 de febrero.

UIA 2012c. Conferencia día martes 27 de Noviembre. *UIA*, gacetilla de prensa Nº18, 3 de diciembre.

UIA 2012d. *18º Conferencia Industrial. Argentina y Brasil, integración productiva para el desarrollo regional*. Buenos Aires: UIA.

UIA 2010a. La UIA y la CGT participarán del as negociaciones internacionales. *UIA*, 16 de junio.

UIA 2010b. El Secretario de Industria junto a la CGT y la UIA para analizar el reinicio de negociaciones MERCOSUR y UE. *UIA*, 7 de julio.

UIA 2010c. *Informe de Comercio y Negociaciones Internacionales* Nº 5.

UIA 2010d. Pascal Lamy en UIA. *UIA*, 23 de abril.

UIA-CNI 2020. *Mercosur – Corea del Sur. Negociación de un Acuerdo de Libre Comercio. Declaración Conjunta*. Buenos Aires-Brasilia: UIA-CNI.

Universidad de Manchester 2009. *Trade Sustainability Impact Assessment (SIA0 of the Association Agreement under Negotiation between the European community and MERCOSUR*, Final Report.

US Chamber of Commerce-Brazil-US Business Council-ANCHAM-CNI 2020. *Proposed US-Brazil Trade Package*. Nota enviada a *Robert Lighthizer*, Lawrence Kudlow, Ernesto Araujo y Paulo Guedes, 22 de abril.

US Chamber of Commerce-Brazil-US Business Council-ANCHAM-CNI 2019. *Brazil and the US. A Roadmap to a Trade Agreement*, marzo de 2019.

Van Evera, S. 1997. *Guide to Methods for Students of Political Science.* Ithaca: Cornell University Press.

Van Harten, G. 2005. Private Authority and Transnational Governance: The Contours of the International System of Investor Protection. *Review of International Political Economy*, 12 (4), 600-623.

Veiga, P. 2007. Política Comercial no Brasil: Características, Condicionantes Domésticos e *Policy-Making*. En Jank, M, y Silber, S. (orgs.), *Políticas Comerciais Comparadas: Desempenho e Modelos Organizacionais*. São Paulo: Singular, 71-162

Veiga, P. 2006. Formulação de políticas comerciais no Brasil. A mudança do padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil. *Revista Brasileira de Comercio Exterior*, 86, 9-26.

Veiga, P. 2002. Trade Policy Making in Brazil: Transition Paths. En INTAL-ITD-STA (ed.), *The Trade Policy-Making Process Level One of the Two Level Game: Country Studies in the Western Hemisphere*. Buenos Aires: NTAL-ITD-STA, 13-21.

Veiga, P. y Rios, S. 2015. The political economy of trade policy in Brazil: will it ever change? *Texto para discussão* IPEA 2069.

Veiga, P.; Rios, S. y Naidin, L. 2013. Políticas comercial e industrial: o hiperativismo do primeiro biênio Dilma. *Breves CINDES*, 70.

Viguera, A. 2000. *La trama política de la apertura económica en la Argentina (1987-1996)*. La Plata: Ediciones Al Margen.

Wendt, A. 1999. *A Social Theory of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Woll, C. 2010. Firm Interests in Uncertain Times: Business Lobbying in Multilateral Services Negotiations. En Abdelal, R.; Blyth, M. y Parsons, C. (eds.), *Constructing the International Economy*. Ithaca; Cornell University Press, 137-154.

Woll, C. 2009. Who Captures Whom? Trade Policy Lobbying in the European Union. En Coen, D. y Richardson, J. (eds*.), Lobbying in the European Union: Institutions, Actors and Issues*. Oxford: Oxford University Press, 268-288.

Woll, C. 2008. *Firm Interests: How Governments Shape Business Lobbying on Global Trade*. Ithaca: Cornell University Press.

Young, A. 2016 Not Your Parents´ Trade Politics: the Transatlantic Trade and Investment Partnership. *Review of International Political Economy*, 23 (3), 345-378.

Zanatta, R. 2012. The Risk of the New Developmentalism: "Brasil Maior" Plan and Bureaucratic Rings. *USP Working paper*.

Zelicovich, J. 2020. ¿Lo que no te mata te fortalece? El Mercosur en tiempos de pandemia. *Temas y debates*, 24 (2), 419-427.

Zelicovich, J. 2019a. El acuerdo Mercosur-Unión Europea en su recta final. *Análisis Carolina* 13/2019.

Zelicovich, J. 2019b. El sistema de creencias como condicionante de la política exterior argentina en las negociaciones comerciales internacionales, 2008-2018. *Ciclos*, XXVI (52), 85-107.

Zelicovich, J. 2018. Claves y tensiones de la estrategia argentina de política comercial externa en la búsqueda de una "inserción inteligente al mundo" (2015-2018). *Latin American Journal of Trade Policy*, 2, 49-66.

Zelicovich, J. y Zack, G. 2020. Evaluación Institucional de la Política Comercial Externa. El caso de Argentina. *Nota Técnica IDB-TN* 2039.

Zorreguieta, J. 2013. *Presentación del Departamento de Comercio y Negociaciones Internacionales en el Día de la Industria*. Buenos Aires: UIA.

Referencias de prensa

ABC 2015. Bloque mira a futuros acuerdos con otros países. *ABC Color*, 22 de diciembre.

ABC 2014. Gremio industrial de Brasil pide revisión del Mercosur. *ABC Color*, 15 de febrero.

ABC 2013a. Dilma ordena apurar acuerdo con UE. *ABC Color*, 14 de diciembre.

ABC 2013b. Argentina desea una negociación "equilibrada" entre Mercosur y UE. *ABC Color*, 17 de setiembre.

ABC 2012. Cardoso pide apostar por unión con EE.UU. *ABC Color*, 1 de diciembre.

ABC 2011. Argentina plantea sistema defensivo. *ABC Color*, 29 de junio.

Agência Brasil 2018. Em carta, indústrias brasileira e alemã defendem acordo Mercosul-UE. *Agência Brasil*, 18 de julio.

Agência Brasil 2016. Brasil renueva acuerdo automotor con Argentina hasta 2020. *Agência Brasil*, 27 de junio.

Agência Brasil 2015. Armando Monteiro defende Mercosul em reunião sobre Agenda Brasil. *Agência Brasil*, 14 de agosto.

Agência Câmara. 2013. Mercosul está paralisado e precisa ser revisto, diz Fiesp. *Agência Câmara dos Deputados*, 21 de noviembre.

Agência EFE 2013. CNI diz que Brasil e Mercosul se isolam do comércio mundial. *O Globo*, 4 de junio.

Agência Senado 2014a. Figueiró diz que o Brasil está se prejudicando em manter-se no Mercosul. *Agência Senado*, 25 de febrero.

Agência Senado 2014b. Figueiró critica postura ideológica do Mercosul em suas declarações e relações comerciais. *Agência Senado*, 5 de agosto.

Agência Senado. 2013a. Com mais de 20 anos, bloco ainda "patina" em seus objetivos, afirma Casildo. *Agência Senado*, 6 de junio.

Agência Senado. 2013b. Simon chama Patriota para discutir impacto do bloco comercial Aliança do Pacífico. *Agência Senado*, 6 de junio.

Agência Senado. 2013c. Para Collor, Mercosul não favorece negócios e está deixando o Brasil isolado. *Agência Senado*, 6 de junio.

Agência Senado. 2013d. Ferraço afirma que Mercosul precisa se reinventar. *Agência Senado*, 13 de junio.

Agência Senado. 2013e. Ruben Figueiró questiona perspectivas do Mercosul. *Agência Senado*, 15 de noviembre.

Agostini, R. 2013a. País é dos que mais perdem com acordo de EUA e Europa. *Folha de São Paulo*, 16 de noviembre.

Agostini, R. 2013b. Governo admite ter lista própria para criar acordo com União Europeia. *Folha de São Paulo*, 17 de agosto.

Ámbito 2020. Copal: "adecuar" los tiempos. *Ámbito Financiero,* 30 de abril.

Ámbito 2019. El titular de la UIA afirmó que el sector no ve mal la apertura comercial. *Ámbito Financiero*, 4 de julio.

Ámbito 2013. Cristina se reunió con Rousseff y planteó "reelaborar" acuerdo Mercosur-UE. *Ámbito Financiero,* 26 de enero.

Amorim, C. 2011. Diante da (des)ordem mundial. *Carta Capital*, 22 de agosto.

Aquino, A. 2013. "UE busca acuerdo con Mercosur solo para defender sus intereses". Entrevista a Samuel Pinheiro Guimaraes. *Última Hora*, 14 de diciembre.

Armendariz, A. Aécio Neves: "Brasil tiene que tener el coraje de revisar el Mercosur". *La Nación*, 8 de junio.

BAE Negocios 2019a. Discrepancias en la UIA sobre el acuerdo Mercosur-Unión Europea. *BAE Negocios*, 1º de julio.

BAE Negocios 2019b. Moretti cuestionó al Gobierno por el peso que el bono salarial tendrá en el sector. *BAE Negocios*, 17 de setiembre.

BAE Negocios 2019c. Argentina y Brasil extienden el libre comercio de la producción automotriz. *BAE Negocios*, 11 de setiembre.

BAE Negocios 2019d. Brasil estudia "distintos escenarios" para el Mercosur después de que asuma Fernández. *BAE Negocios*, 26 de noviembre.

BAE Negocios 2018. Desacuerdo con Brasil por la negociación automotriz con UE. *BAE Negocios*, 12 de abril.

Barbosa, R. 2018. El futuro de Brasil. *El País*, 29 de setiembre.

Barbosa, R. 2017. Negociações com a UE resgatam o Mercosul do isolamento. *Jornal da USP*, 16 de marzo.

Barbosa, R. 2013a. O Brasil fora das cadeias produtivas globais. *O Estado de São Paulo*, 26 de febrero.

Barbosa, R. 2013b. OMC depois de Bali. *O Globo*, 10 de diciembre.

Barbosa, R. 2010. Notas sobre uma nova política externa. *O Estado de São Paulo*, 26 de octubre.

Barragan, F. 2019. Alberto Fernández en la conferencia de la UIA: "Vamos a ayudar a los que producen". *Página 12*, 29 de noviembre.

Bonelli, M. 2013. La Cámpora cuestiona el manejo de la economía. *Clarín*, 26 de abril.

Bonomo, D. 2015. A indústria brasileira e o libre comercio. *O Estado de São Paulo*, 27 de mayo

Bonomo, D. y Negri, C. 2014. Em busca de uma política comercial para a industria. *Valor Econômico*, 17 de diciembre

Borges, M. 2014. Réplica: Ideal liberal reduz poder de negociar do Brasil. *Folha de São Paulo*, 18 de octubre.

Branco, M. 2013. Camex aprova oferta de acordo entre Mercosul e União Europeia. *Agência Brasil*, 4 de octubre.

Brant, D. 2017. Acordo político entre Mercosul e UE deve sair neste ano, diz secretario. *Folha de São Paulo*, 7 de julio.

Bresser-Pereira, L. 2013. Governo, empresários e rentistas. *Folha de São Paulo*, 2 de dicembre.

Bueno, S. 2014. No Rio Grande do Sul, Aécio Neves propõe o fim do Mercosul. *Valor Econômico*, 7 de abril.

Calello, O. 2008. Ronda de Doha. El estado de alerta sigue vigente. *Informe Industrial*, s/f.

Carbone, F. 2015. ¿Protegidos o aislados? *La Nación*, 21 de abril.

Carbone, F. 2014. El día en que las partes unificaron sus acciones. *La Nación*, 20 de mayo.

Ceriotto, L. 2018. Las automotrices le piden una "trancisión" a Bolsonaro. *Clarín*, 2 de noviembre.

Choren, G. 2019. Post acuerdo con la UE: los industriales reclaman una agenda oficial para aprovechar el lapso de adecuación de 5 años. *iProfesional*, 15 de julio.

Clarín 2019a. Héctor Méndez calificó al Gobierno de "nefasto" y sugirió que votaría a Cristina Kirchner. *Clarín*, 29 de abril.

Clarin 2019b. Alberto Fernández cuestionó el acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea: "No genera nada para festejar". *Clarin*, 28 de junio.

Clarín 2018a. Carne y azúcar, en el centro de las negociaciones entre el Mercosur y la UE. *Clarín*, 15 de setiembre.

Clarín 2018b. El déficit comercial fue récord el año pasado: US$ 8.471 millones. *Clarín*, 24 de enero.

Clarín 2017. Acuerdo Mercosur-Unión Europea: quejas por trabas al ingreso de carne. *Clarín*, 5 de octubre.

Clarín 2016. Braun y el acuerdo UE-Mercosur: "Argentina está dispuesta a hacer concesiones. *Clarín*, 17 de marzo.

Clarin 2013a. Vuelven las quejas de los empresarios brasileños. *Clarín*, 23 de enero.

Clarín 2013b Por la falta de dólares, vuelve a tensarse la discusión con Brasil. *Clarín*, 4 de mayo

Clarín 2013c. Más presión para acordar con la Unión Europea. *Clarín*, 26 de octubre.

Clarín 2013d. Merkel presionó por un acuerdo con el Mercosur y Cristina puso límites. *Clarín*, 26 de enero.

Clarin 2012a. Importaciones: Brasil presiona, pero no quiere arriesgar negocios. *Clarín*, 14 de febrero.

Clarin 2012b. Industriales brasileños, duros contra la Argentina. *Clarín*, 30 de junio.

Clarín 2012c. Producción y precios, víctimas de las trabas a las importaciones. *Clarín*, 14 de abril.

Clarín 2012d. Los empresarios reaccionaron con escepticismo y preocupación. *Clarín*, 29 de noviembre.

Clarin 2011a. Ultimátum de Brasil: pide que se elimine el freno a las importaciones. *Clarín*, 12 de mayo.

Clarín 2011b. Brasil frenó el ingreso de vehículos que se producen en la Argentina. *Clarín*, 13 de mayo.

Clarin 2011c. Para Brasil siguen las trabas comerciales con la Argentina. *Clarín*, 29 de junio.

Coatz, D. y Grasso, F. 2012. Realidades y desafíos de la re-industrialización argentina. *Informe Industrial*, 22 de junio.

Coelho, L. y Mello, P. 2012. Vença quem vencer nos EUA, cresce expectativa de avanço. *Folha de São Paulo*, 3 de noviembre.

Colon, L. 2014. Brasil quer acelerar acordo do Mercosul com UE, diz Dilma a empresarios. *Folha de São Paulo*, 22 de febrero.

Comex Brasil 2021. Abicalçados se reúne com o Itamaraty para debater manutenção da TEC do Mercosul e antidumping. *Comex Brasil*, 20 de setiembre.

Corrêa, M. y Oliveira, E. 2015Pacto do Pacífico ameaça US$ 31 bi em vendas industriais do Brasil. Acordo entre 12 países reúne 40% do PIB global. *O Globo*, 6 de octubre.

Correio Braziliense 2018. Abertura comercial deve ser feita via acordos, diz CNI. *Correio Braziliense*, 10 de noviembre.

Cucolo, E. 2019. Acordo de livre-comércio entre Brasil e China depende de parceiros do Mercosul. Além de resistência de vizinhos, país teria dificuldade para competir com chineses. *Folha de São Paulo*, 15 de noviembre.

Cruz, V. y Agostini, R. 2013 Europa adia negociações com Mercosul. *Folha de São Paulo*, 11 de diciembre.

DCI 2011. Brasil e Argentina aparam arestas do comércio bilateral. *DCI*, 18 de febrero chineses.

Dell'Oca, M. 2018. "No hay visión estratégica de país más allá de la próxima elección". *La Política Online*, 19 de noviembre.

Dinatale, M. 2013. Nuevo objetivo: "desmorenizar" el vínculo con Brasil. *La Nación*, 4 de diciembre.

Donovan, F. 2017. Por la llegada de Trump, Macri busca un Mercosur más flexible. *La Nación*, 18 de enero.

Drummond, C. 2014. Ficar atrelado ao Mercosul é afundar o Brasil. Entrevista a Vera Thorstensen. *Carta Capital*, 19 de mayo.

EFE 2021. La industria brasileña pide más acuerdos externos en los 30 años del Mercosur. *Agencia EFE*, 25 de marzo.

Eichenberg, F. 2014a. Em Bruxelas, Dilma tentará avançar nas negociações comerciais com a União Europeia. *O Globo*, 23 de febrero.

Eichenberg, F. 2014b. Dilma afirma que acordo entre Mercosul e União Europeia está próximo. *O Globo*, 25 de febrero.

El Observador 2019. Mercosur y UE cierran acuerdo en todos los capítulos menos el agrícola. *El Observador*, 23 de mayo.

El Observador. 2012a. Argentina y Brasil discutirán trabas. *El Observador*, 15 de setiembre.

El Observador 2012b. UE se queja de barreras comerciales del Mercosur. *El Observador*, 28 de febrero.

El País 2020a. Urgente: gremiales de industriales de UE y Mercosur piden ratificar acuerdo comercial. *El País*, 27 de noviembre.

El País 2020b. UE: el acuerdo con el Mercosur favorecerá más a los europeos. *El País*, 20 de febrero.

El País 2014a. Rousseff pidió a la UE que deje de culpar al Mercosur Negociación: UE tiene que terminar oferta para un acuerdo. *El País*, 7 de agosto.

El País 2014b. Apertura comercial de Brasil sería "un desastre" dice jerarca Clave. Respuesta a pedido de empresarios. *El País*, 27 de setiembre.

El País. 2013a. Boudou: reparos a acuerdo con UE Dice que avanza si contempla a socios del Mercosur. *El País*, 19 de octubre.

El País. 2013b. Aplazar entrega de oferta a la UE. A pedido europeo el intercambio se hará a fin de enero. *El País*, 12 de diciembre.

El País 2013c. Mercosur: pilar del desencanto industrial Empresarios criticaron a Argentina y al gobierno; a favor de los TLC. *El País*, 7 de junio.

El País 2012. Encuentro de Mujica y Dilma ante inquietud de empresarios. Cumbre. La industria de San Pablo en estado de alerta. *El País*, 1 de diciembre.

El País de Madrid 2014. Argentina teme que una derrota de Dilma Rousseff sea el fin de Mercosur Los principales rivales de la líder del PT proponen reducir la unión aduanera del bloque a una zona de libre comercio. *El País*, 30 de setiembre.

El Telégrafo 2019. Uruguay celebra por Mercosur y UE. *El Telégrafo*, 8 de junio.

Estadão 2011. Argentina trava compra de tratores brasileiros. *O Estado de São Paulo*, 1 de marzo.

Estadão 2010a. Indústria reage à agressividade da Europa. *O Estado de São Paulo*, 27 de octubre.

Estadão 2010b. Atuação do Brasil no Mercosul também é criticada. *O Estado de São Paulo*, 18 de noviembre.

Estadão 2010c. Dilma vence na Argentina com 64,09% dos votos válidos. *O Estado de São Paulo*, 1 de noviembre.

Falak, M. 2019. Una guerra de facciones en el clan Bolsonaro dirime la posible salida de Brasil del Mercosur. *Ámbito Financiero*, 29 de octubre.

Ferreyra, M. 2018. Los industriales, cada vez más críticos con las decisiones del gobierno. *Tiempo Argentino*, 25 de febrero.

Folha 2017. Governo busca novos acordos de comércio com UE e México. *Folha de São Paulo*, 4 de abril.

Folha 2016a. Extrema direita na Europa pode travar acordo com Mercosul, diz Itamaraty. *Folha de São Paulo*, 19 de noviembre.

Folha 2016b. Com eleição de Trump, Brasil mira parceria comercial com Canadá. *Folha de São Paulo*, 29 de noviembre.

Folha 2015. Para a indústria, China ficará mais agressiva nas exportações. *Folha de São Paulo*, 2 de setiembre.

Folha 2013a Comissão Europeia diz que protecionismo do Brasil compromete relações comerciais. *Folha de São Paulo*, 15 de marzo.

Folha 2013b. Editorial: Tigres latinos. *Folha de São Paulo*, 1 de junio.

Folha. 2013c. Viés pró-mercado da Aliança do Pacífico desafia o Mercosul. *Folha de São Paulo* 25 de mayo.

Folha 2013d. Acorda, Brasil, enquanto é tempo. *Folha de São Paulo*, 1 de junio.

Folha 2013e. Brasil pode perder sua grande aposta. *Folha de São Paulo*, 28 de noviembre.

Folha 2012a "Protecionismo do Brasil trará custos no longo prazo", acredita premiê britânico. *Folha de São Paulo*, 27 de setiembre.

Folha 2012b. Modelo de Kirchner chegou a limite, diz ex-ministro da Economia. *Folha de São Paulo*, 2 de junio.

Folha 2011. Dilma comemora manobra do Mercosul para limitar importações. *Folha de São Paulo*, 21 de diciembre.

Folha 2002. Saiba mais sobre Furlan, ministro do Desenvolvimento de Lula. *Folha de São Paulo*, 13 de diciembre.

Fontevecchia, J. 2020. Miguel Acevedo: "Le digo al Gobierno que es cierto que hay reactivación, pero aún es muy pobre". *Perfil*, 18 de setiembre.

Fontevecchia, J. 2019. Dante Sica sobre el acuerdo con la UE: "Para un país defaulteador serial como el nuestro es casi un sello de calidad". *Perfil*, 8 de julio.

Franco, L. 2019. Acevedo: "La reforma laboral es un tema a discutir, pero que no es fundamental". *Ámbito Financiero*, 13 de noviembre.

Gammacurta, G. 2019. La UIA hizo balance final de Macri y ponderó la visión de Alberto Fernández. *Ámbito Financiero*, 12 de diciembre.

Gerschenson, A. 2015. El “regreso al mundo” que quiere Macri empieza con Dilma, Juan Carlos y EE.UU. *Cronista*, 22 de noviembre.

Gosman, E. 2018. Dante Sica viajó a Brasil precupado por los subsidios de Temer a las automotrices. *Clarín*, 10 de julio.

Gosman, E. 2013a. Suspenden la cumbre de Mercosur con críticas de Brasil. *Clarín*, 8 de junio.

Gosman, E. 2013b. Brasil presiona por un acuerdo con Europa. *Clarín*, 5 de octubre.

Gosman, E. 2012. Dilma le hizo reclamos a Cristina por las trabas al comercio bilateral. *Clarín*. 29 de noviembre.

Guerrero, N. 2019. A fondo. Los especialistas analizan minuciosamente el acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur. *La Nación*, 8 de agosto.

Guerrero, N. 2018. Acuerdo Mercosur-UE: continúa la compleja negociación. *La Nación*, 16 de mayo.

ICN 2012. EE.UU suspende a Argentina de su sistema de preferencias arancelarias. *Iberoamérica Central de Noticias*, 27 de marzo.

Idígoras, G. 2019. Una ocasión ideal para exportar más calidad. *La Nación*, 6 de julio.

Info Alimentación 2019. UE-Mercosur: la Copal admite la «desigualdad» del acuerdo. *Info Alimentación*, 3 de julio.

Infobae 2014a. En Brasil piden que el país "declare su independencia" del Mercosur. *Infobae*, 20 de noviembre.

Infobae 2014b. Con críticas de la oposición, el Mercosur se mete en la campaña presidencial de Brasil. Infobae, 7 de agosto.

Infobae 2013. Rousseff: "El Mercosur está listo para negociar un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea". *Infobae*, 14 de diciembre.

Informe Industrial 2018a. Acuerdo UE-Mercosur: la UIA tiene mucho que decir. *Informe Industrial*, 18 de febrero.

Informe Industrial 2018b. Los industriales brasileños son optimistas, aunque preocupados por la candidatura de Lula. *Informe Industrial*, 11 de enero.

Informe Industrial 2018c. La UIA (¡por fin!). Informe Industrial, 3 de diciembre.

Informe Industrial 2017a. Acuerdo Mercosur-UE (I): ¿El último acto? *Informe Industrial*, 28 de noviembre.

Informe Industrial 2017b. Alerta: Los productos siderúrgicos y el acuerdo con la Unión Europea. *Informe Industrial*, 9 de noviembre.

Informe Industrial 2017c. Acuerdo Mercosur-UE (II): Opiniones que no pueden ser ignoradas. *Informe Industrial*, 28 de noviembre.

IProfesional 2018. Vicepresidente de la UIA: "Cuando gobernaba Cristina me iba bárbaro". *IProfesional*, 29 de noviembre.

Istoé 2017. UE e Mercosul estão mais perto de acordó. *Istoé*, 2 de diciembre.

Krakowiak. F. 2015. “Lo que hizo la UIA fue una operación”. *Página 12*, 17 de febrero.

La Diaria 2012. Alto representante del Mercosur admitió que hay "roces" en comercio regional pero opinó que acuerdos con terceros no son la solución. *La Diaria*, 23 de marzo.

La Nación 2019a. Tras las PASO, la mirada de Brasil sobre la crisis argentina. *La Nación*, 7 de setiembre.

La Nación 2019b. Macri divide su atención entre el G20 y la negociación entre el Mercosur y la UE. *La Nación*, 28 de junio.

La Nación 2019c. El oficialismo reconoce que el debate no pasará e este año en el Congreso. *La Nación*, 2 de julio.

La Nación 2019d. Felipe Solá advirtió que el futuro gobierno no acompañará una baja de aranceles en el Mercosur. *La Nación*, 29 de noviembre.

La Nación 2018a. Los textiles cierran filas ante el acuerdo entre la UE y Mercosur. *La Nación*, 15 de marzo.

La Nación 2018b. La UIA le respondió a Francisco Cabrera: “Lo que dijo no cae bien; por ahí están un poco susceptibles”. *La Nación*, 4 de marzo.

La Nación 2017a. Negociarán un tratado de libre comercio con Corea del Sur. *La Nación*, 6 de setiembre.

La Nación 2017b. La UIA sugiere medidas no arancelarias para frenar las importaciones desde Brasil. *La Nación*, 8 de setiembre.

La Nación 2017c. El Gobierno aspira a presentar el pacto con la UE durante la cumbre de la OMC. *La Nación*, 7 de diciembre.

La Nación 2016. Pelea de industriales e importadores por la apertura económica. *La Nación*, 6 de julio.

La Nación 2012. Brasil acusa a la Argentina de trabar el comercio bilateral. *La Nación*, 24 de noviembre

La Nación. 2011. Brasil podría tomar represalias por las trabas de la Argentina. *La Nación*, 6 de mayo.

La Nación 2010. La UIA y la CGT irán a la cumbre UE-Mercosur. *La Nación*, 8 de julio.

La Política Online 2014. La UIA bonaerense apoyó a Cristina. *La Política Online*, 3 de marzo.

Lafuente, E. 2019. Autos. Cómo es el plan que armaron sindicatos y empresas para potenciar el sector. *La Nación*, 18 de diciembre.

Lamiral, C. 2020. El Gobierno convoca a empresarios para revisar el acuerdo Mercosur-UE. *Ámbito*, 6 de enero.

Landim, R. 2019. Presidente da Fiesp evita conflito com o governo sobre abertura da economia. *Folha de São Paulo*, 25 de octubre.

Landim, R. 2016. Mercosul propõe à União Europeia zerar tarifa de carro. *Folha de São Paulo*, 25 de noviembre.

Leo, S. 2013. Dilma a Cristina: não a barreiras comerciais. *Valor Econômico*, 27 de abril.

Lewkowicz, J. 2020. El Mercosur cerca de la ruptura. *Página 12*, 27 de abril.

Lewkowicz, J. 2018. El riesgo de abrirse entre desiguales. *Página* 12, 8 de febrero.

Lewkowicz, J. 2017. Inquietud en sectores manufactureros por el avance del acuerdo Unión Europea-Mercosur. *Página 12*, 15 de noviembre.

Loureiro, M. 2019. A proposta de metas de inflação e dívida para os países do Mercosul. *O Globo*, 17 de julio.

Magalhães, M. 2014. Ferraço pede que Mercosul busque acordo comercial mesmo sem argentinos. *Agência Senado*, 9 de mayo.

Manzoni, C. 2019. Diego Coatz: "Como mínimo, la industria lleva ocho años perdidos en la Argentina". *La Nación*, 13 de enero.

Marreiro, F., Coelho, L. y Mello, P. 2014. Na política externa, Dilma prioriza América do Sul; e Aécio, EUA e Europa. *Folha de São Paulo*, 22 de octubre.

Martirena, F. 2020. Brasil, Paraguay y Uruguay apuran un acuerdo con Corea del Sur. *BAE Negocios*, 20 de febrero.

Martirena, F. 2019a. El Gobierno ahora no quiere bajar el arancel externo del Mercosur, pero Brasil insiste. *BAE Negocios*, 21 de febrero.

Martirena, F. 2019b. Los empresarios del sector reclamaron intervención oficial para que no se destruya empleo. *BAE Negocios*, 3 de diciembre.

Martirena, F. 2019c. Fernández revisará el acuerdo Mercosur-UE en 2020. *BAE Negocios*, 6 de diciembre.

Máximo, W. 2019. Acordo Mercosul/UE poderá elevar PIB em R$ 500 bi em dez anos. *Agência Brasil*, 2 de julio.

Máximo, W. 2018. Importação de automóveis cresce 48% após fim do Inovar Auto. *Agência Brasil*, 3 de abril.

Mello, P. 2016. Itamaraty quer mudar regra para fazer acordo sem países do Mercosul. *Folha de São Paulo*, 24 de junio.

Mello, P. 2013a. Indústria brasileira propõe firmar acordo de livre-comércio com EUA. *Folha de São Paulo*, 14 de noviembre.

Mello, P. 2013b. 'Protecionismo isolará indústria nacional', diz diplomata. *Folha de São Paulo*, 1 de marzo.

Mello, P. y Agostini, R. 2015. Governo negocia compras públicas e apressa seis acordos comerciais. *Folha de São Paulo*, 10 de agosto.

Mercopress. 2012. Argentine industry asks for flexible imports but strongly supports government policies. *Mercopress*, 4 de setiembre.

Natalevich, M. 2017. Proteccionismo brasileño vuelve a trabar la apertura del Mercosur. *El Observador*, 12 de setiembre.

Niebieskikwiat, N. 2013. El canciller de Brasil pidió cuidar la "desgastada" relación comercial. *Clarín*, 20 de setiembre.

Notícias Automotivas 2017. Acordo de livre comércio entre Mercosul e União Europeia será anunciado em 10 de dezembro. *Notícias Automotivas*, 7 de noviembre.

O Globo. 2013a. Brasil imobilizado pela crise do Mercosul. *O Globo*, 24 de mayo.

O Globo 2013b. O cada vez mais elevado 'custo Argentina'. *O Globo*, 6 de junio.

O Globo. 2013c. Relação com a Argentina é cada vez mais difícil. *O Globo*, 17 de diciembre.

O Globo 2012a. Apesar da briga com EUA, país mantém barreiras tarifárias. *O Globo*, 25 de setiembre.

O Globo 2012b. Mercosul rumo ao engessamento. *O Globlo*, 13 de diciembre.

O Globo. 2011. Irritado com barreiras comerciais da Argentina, Brasil fará contra-ataque. *O Globo*, 5 de mayo.

Oliveira, E. 2019. Exportações brasileiras para a União Europeia podem crescer US$ 9,9 bilhões se houver acordo com Mercosul, diz CNI. *O Globo*, 28 de junio.

Oliveira, E. 2018. CNI defende liberação de transporte marítimo em negociação com União Europeia. *O Globo*, 12 de julio.

Oliveira, E. 2014. Mercosul e UE: Brasil seguirá com proposta, mesmo sem Argentina. *O Globo*, 28 de enero.

Oliveira, K. 2019. Guedes defende integração econômica e livre comércio com China. *Agência Brasil*, 14 de noviembre.

Oña, A. 2013. Dilma, cada vez más distanciada de Cristina. *Clarín*, 10 de setiembre.

Página 12 2019a. El problema es el modelo. *Página 12*, 6 de julio.

Página 12 2019b. El ex titular de la UIA hizo durísimas críticas al Gobierno y sugirió que votaría a CFK. *Página 12*, 30 de abril.

Página 12 2019c. Críticas a coro para el acuerdo Mercosur-UE. *Página 12*, 2 de julio.

Página 12. 2018. "El Mercosur no debería ser una traba". *Página 12*, 20 de noviembre.

Página 12. 2017a. Los industriales temen lo peor. Se define el acuerdo de libre Mercosur-Unión Europea. *Página 12*, 11 de noviembre.

Página 12 2017b. Acuerdo que mete miedo Mercosur firmará el libre comercio con la Unión Europea. *Página 12*, 10 de noviembre.

Página 12 2015. La industria que sonríe. *Página 12*, 12 de agosto.

Página 12 2014a. "Argentina no se retrasó". *Página 12*, 8 de mayo.

Página 12 2014b. El Mercosur en el debate. *Página 12*, 4 de octubre.

Parlamentario.com 2019a. Vallejos llamó a generar una "inserción inteligente y equilibrada" en el comercio internacional. *Parlamentario.com*, 11 de octubre.

Parlamentario.com 2019b. Duras críticas del massismo al acuerdo Unión Europea-Mercosur. *Parlamentario.com*, 2 de julio.

Perfil 2019a. ¿Qué esconden los detalles del acuerdo Mercosur-UE? *Perfil*, 8 de julio.

Perfil 2019b. La UIA contra el Gobierno de Mauricio Macri: "Se destruyó el mercado interno". *Perfil*, 19 de enero.

Política Argentina 2019. Héctor Méndez, ex titular de la UIA: "El sector industrial estaba mejor con Cristina que con Macri". *Política Argentina*, 31 de marzo.

Prado, M. 2017. Parceria entre UE e Mercosul está próxima, diz VP da Comissão Europeia. *Folha de São Paulo*, 17 de noviembre.

Prensa Expotrade. 2018. Preocupación autopartista. *Prensa Expotrade*, 9 de setiembre.

Rafele, E. 2017. Un posible acuerdo entre el Mercosur y Unión Europea que derribe barreras comerciales inquieta a los empresarios. *TN*, 29 de noviembre.

Rebossio, A. 2016. Ansiedad en el círculo rojo. *Perfil*, 27 de noviembre.

Rebossio. A. 2001. Condicionó la UIA el ingreso al ALCA. *La Nación*, 9 de octubre.

Revista Económica 2019. Entrevista a Diego Coatz: *Acuerdo Mercosur-UE*. Edición 162, julio-agosto.

Rittner, D. 2014. CNI faz apelo a franceses por avanços no acordo UE-Mercosul. *Valor Econômico*, 21 de mayo.

Rittner, D. 2013. Indústria e agronegócio pressionam por acordo com UE além do Mercosul. *Valor Econômico*, 6 de julio.

Rittner, D. 2012. Protecionismo é válido contra desindustrialização, adverte Cepal. *Valor Econômico*, 21 de marzo.

Roa, R. 2019. Recalculando inflación y Mercosur. *Clarín*, 6 de junio.

Rosario Nuestro 2019. Fernando Grasso, secretario de Industria de la Nación opinó sobre la crisis en su sector: “Tuvimos un poco de mala suerte”. *Rosario Nuestro*, 20 de setiembre.

Rossi, C. 2013. Mercosul busca consenso para propor acordo à UE. *Folha de São Paulo*, 15 de noviembre.

Serma 2019. Calzado MERCOSUR: expectativas por acuerdo con Unión Europea. *Serma*, 26 de agosto.

Sznaiberg, L. 2013. De oportunidades, amenazas y condicionamientos. *Informe Industrial*, 238, 11 de diciembre.

Télam 2017a. Cabrera ponderó el futuro acuerdo Mercosur-UE por la posibilidad de inversiones. *Télam*, 7 de diciembre.

Télam 2017b. Mercosur presentó sus ofertas a la UE y espera firmar el acuerdo en diciembre. *Télam*, 11 de noviembre.

Télam 2016a. El massismo presentó un proyecto de ley que declara la emergencia aduanera, pero sin suspender importaciones. *Télam*, 8 de setiembre.

Télam 2016b. El Gobierno busca “transformar” la industria automotriz para actualizar tecnologías y especializarse en segmentos. *Télam*, 10 de noviembre.

Télam 2015. Osvaldo Rial: "Cortar el gran proceso de desarrollo que vive Argentina sería volver atrás". *Télam*, 3 de setiembre.

Télam 2012. Destacan la importancia de la declaración anticipada y el acuerdo por el Arancel Común. *Télam*, 19 de enero.

Terra 2010. Indústria brasileira diz que Mercosul é "obstáculo" para comercio. *Terra*, 8 de noviembre.

Última Hora 2014a. Brasil podría dejar a Argentina fuera del acuerdo Mercosur-UE. *Última Hora*, 26 de febrero.

Última Hora 2014b. Neves propondrá una política externa sin sustento en ideologías, según Barbosa. *Última Hora*, 16 de octubre.

Última Hora 2014c. Mandatarios solo aguardan respuesta de la UE para firmar acuerdos comerciales. *Última Hora*, 18 de diciembre.

Valor 2012a. Brasil e Estados Unidos trocam acusações de proteccionismo. *Valor Econômico*, 21 de setiembre

Valor 2012b. PSDB pede à PGR para apurar posições do Brasil no Mercosul. *Valor Econômico*, 11 de julio

Valor 2011a. UE e Mercosul desistem de trocar ofertas esta semana *Valor Econômico*, 15 de marzo.

Valor 2011b. Brasil admite discutir acordo com os EUA. *Valor Econômico*, 30 de marzo.

Valor 2011c. Discretamente, Brasil começa a retaliar a Argentina. *Valor Econômico*, 12 de mayo.

Valor 2011d. Brasil e Argentina liberam parte de produtos retidos. *Valor Econômico*, 20 de mayo.

Valor 2011e. Brasil e Argentina decidem tornar mais rápida concessão de licenças. *Valor Econômico*, 3 de junio.

Valor 2011f. Indústria argentina quer manter a proteção *Valor Econômico*, 14 de junio.

Vilela, P. 2019. Mourão se reúne com empresários brasileiros e alemães em Natal. *Agência Brasil*, 17 de setiembre.

Wiziack, J. y Prado, M. 2017. Temer não quer validar Rota 2030 até Mercosul fechar acordo com UE. *Folha de São Paulo*, 17 de noviembre.