



POSICIONES E INFLUENCIA DE LAS ASOCIACIONES DE INDUSTRIALES ARGENTINAS Y BRASILEÑAS EN EL MERCOSUR (1986-2016)

POSITIONS AND INFLUENCE OF ARGENTINEAN AND BRAZILIAN INDUSTRIAL ASSOCIATIONS IN MERCOSUR (1986-2016)

Rita Giacalone

RESUMEN

Se analizan las demandas de las asociaciones industriales de Argentina y Brasil en el MERCOSUR para identificar si fueron incorporadas en las instituciones originalmente establecidas y los cambios realizados durante las crisis de 1999-2001 y 2008-2009. El objetivo es comparar sus demandas con los cambios institucionales para observar el nivel de influencia de las asociaciones industriales en el MERCOSUR. Se argumenta que los gobiernos de Argentina y Brasil ajustaron la institucionalidad del MERCOSUR a un concepto estado-céntrico del desarrollo lo que, en general, impidió que incorporaran las demandas de los industriales. Estas últimas se basaron en conceptos de desarrollo que no siempre fueron distintos de los de los gobiernos, pero se adecuaron mejor al contexto nacional y global. El cambio institucional en acuerdos de integración regional ha sido estudiado desde distintas perspectivas, pero los cambios propuestos por actores colectivos no estatales, como los industriales, han recibido menos atención. Explorar qué demandas no fueron incorporadas contribuye a plantear nuevas perspectivas de análisis para entender la situación actual.

PALABRAS CLAVE

CNI, FIESP, influencia empresarial, institucionalidad, MERCOSUR, UIA

ABSTRACT

This article analyzes the demands upon MERCOSUR by the Argentine and Brazilian industrial associations between 1986 and 2016, and it compares them with its original institutions and the institutional changes during the 1999-2001 and the 2008-2009 economic crises. The objective is to explore whether their demands were incorporated to assess the level of the industrial associations' influence in MERCOSUR. The article argues that the Argentine and Brazilian governments founded MERCOSUR based on a state-centric concept of economic development that limited their receptiveness to business participation. Meanwhile, the industrial associations' concept of development did not diverge much from the government concept but was better adapted to the national and global context. Although different authors have studied institutional change in regional agreements and applied a wide variety of perspectives and methodologies, the changes proposed by non-state collective actors, such as industrial associations, have received little attention. Exploring their non-incorporated demands may shed new light on the complex present situation of MERCOSUR.

KEYWORDS

CNI, FIESP, business influence, institutions, MERCOSUR, UIA



INTRODUCCIÓN

Este artículo analiza las posiciones de las asociaciones de empresarios industriales de Argentina y Brasil sobre el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) entre el establecimiento del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), en 1986, su antecedente directo, y la segunda mitad de los años 2010. Se analiza su etapa de formación (1986-1991), las etapas posteriores a la crisis económica de 1999-2001 y la crisis global de 2008. El objetivo es identificar qué posiciones asumieron los empresarios y cuáles se incorporaron al acuerdo mediante la comparación de sus posiciones con la institucionalidad original y las modificaciones realizadas, para evaluar el nivel de influencia de las asociaciones industriales en MERCOSUR. A continuación, se realizan algunas precisiones acerca del tema, sus actores, lapso y metodología, antes de resumir nuestro argumento y presentar la estructura del artículo.

Se parte de considerar que la estructura institucional de un acuerdo de integración manifiesta las preferencias de los actores domésticos acerca de ese acuerdo, aunque también está influida por las circunstancias nacionales, regionales y globales (contexto) (Bustamante 2004); que las crisis pueden producir cambios institucionales en acuerdos regionales porque promueven que los gobiernos busquen nuevas ideas, replanteen las existentes, establezcan alianzas con nuevos gobiernos o modifiquen su orientación externa; y que para las asociaciones industriales la institucionalidad de la integración afecta en forma directa las actividades de sus asociados, lo que las lleva a intentar influir en la lucha política en torno a su institucionalidad.

En el Tratado de Asunción se destaca, además, el desarrollo económico como objetivo central al decir “CONSIDERANDO que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social” (MERCOSUR, 1991, p.2). El concepto de desarrollo económico se apoyó en ideas de la CEPAL sobre la necesidad de alcanzarlo mediante una industrialización que diversificara la oferta exportadora y aprovechara economías de escala (Dosman, 2006), para salir de la dependencia. Los gobiernos que adoptaron ese concepto lo hicieron, además, bajo un formato vertical de toma de decisiones en el cual ellos eran el elemento central, lo que excluyó la participación de otros actores.



La vinculación entre desarrollo económico e industrialización establecida al crear el MERCOSUR determina la selección de las asociaciones industriales como sujetos de estudio, asumiendo que las posiciones expresadas en el discurso por actores colectivos no estatales representan sus preferencias por cambios institucionales en el MERCOSUR y deben diferenciarse de las estrategias aplicadas y de la influencia del contexto (Frieden, 1999). En cuanto a su relación con el desarrollo económico, Schneider (1995) sostiene que la efectividad de las políticas económicas para alcanzarlo depende de la calidad de las relaciones entre empresarios y gobiernos, pues ninguna política económica puede ser efectiva en un contexto de desconfianza y conflicto entre ellos.

Aunque los gobiernos de Argentina y Brasil pueden desagregarse en distintos actores estatales, aquí se consideran actores colectivos responsables de establecer la institucionalidad del MERCOSUR y sus cambios. Dentro de la literatura que busca identificar quiénes ejercen influencia sobre las decisiones gubernamentales, Ramanzini Junior y Mariano (2021) diferencian entre participación e influencia: en la primera, los actores no estatales tienen canales institucionales para expresar sus posiciones y, en la segunda, esas posiciones afectan la toma de decisiones¹. Adicionalmente, Hacker y Pierson (2002) consideran la influencia empresarial relativa porque está sujeta a cambios en el contexto y en los gobiernos, por lo que es necesario identificar si existe influencia empresarial en el MERCOSUR o si las decisiones resultan de la influencia del contexto (Frieden, 1999) u otros actores.

El lapso analizado termina en 2016 para permitir una comparación entre casos iguales, porque los gobiernos de Argentina y Brasil en manos del PJ (partido peronista con distintos nombres) y el PT (Partido dos Trabalhadores) en la mayor parte de esos años tuvieron características político-ideológicas similares, pero distintos objetivos en el MERCOSUR y distintas relaciones con sus empresarios industriales. Asimismo, en 2016, la orientación de esos gobiernos cambió y el MERCOSUR buscó una mayor inserción externa, en un contexto en el que el comercio comenzó a asociarse con enfrentamientos geopolíticos.

¹ Ramanzini Junior y Mariano (2021) no señalan que esos canales sean institucionales, pero aquí se agrega el adjetivo porque una demanda constante de las asociaciones industriales es tener canales institucionales para expresar sus demandas dentro del MERCOSUR



Distintos objetivos gubernamentales y distintas situaciones de los industriales en Argentina y Brasil incidieron en sus relaciones con el MERCOSUR. En 1994, al establecer el arancel externo común (AEC) en el Protocolo de Ouro Preto, ambos gobiernos tenían prioridades distintas. Mientras Brasil buscaba proteger su industria que había crecido bajo el régimen militar (1964-1984), expandiéndola en el mercado integrado para mejorar sus exportaciones, Argentina intentaba reconstruir su industria afectada por la política económica de sus gobiernos militares (1966-1973, 1976-1983). Esos intereses nacionales divergentes se impusieron sobre los regionales y el desarrollo económico se entendió como un objetivo a alcanzar mediante estrategias nacionales, lo que impulsó la competencia entre sus miembros.

A lo anterior se agregaban políticas exteriores divergentes. Partiendo de Escudé (1996), para los Estados débiles el desarrollo económico equivale al interés nacional, equivalencia que, en un sistema internacional jerárquico, los lleva a desarrollar estrategias que se sintetizan en actuar dentro del sistema normativo existente o rebelarse contra él². En Brasil, aunque la teoría de la dependencia en su versión marxista recomienda rebelarse, Cardoso y Faletto (1971) aceptaron que existen oportunidades de desarrollo al incorporarse a la estructura global y promover la industrialización con actores nacionales e internacionales. Esa idea se complementó con la doctrina de “la autonomía por la integración” de Felipe Lampreia, ministro de relaciones exteriores cuando Cardoso llegó a la presidencia brasileña (Zahlut y Hiratuka, 2020). Argentina buscó el mismo objetivo alineándose con Estados Unidos (basándose en las ideas del realismo periférico de Escudé), en el contexto posterior a su derrota en la guerra de Malvinas (1982). Esas políticas divergentes confluyeron en los cambios del PICE al MERCOSUR en los años 90.

A fines de los ochenta, las políticas económicas argentinas y brasileñas se debatían entre un sesgo nacionalista-estatista y las exigencias que planteaba la crisis de la deuda (1982). Por tanto, el MERCOSUR se vio simultáneamente como instrumento de proyectos nacionales de desarrollo Estado-céntrico basados en la industria y como

² Rebelarse implica que los gobiernos sacrifiquen a sus sociedades, por lo que Escudé y Schenoni (2016) plantean que concentrarse en el desarrollo económico y evitar confrontaciones internacionales puede producir mejores resultados. Asimismo, según esos autores, como las percepciones de actores estatales y no estatales orientan el comportamiento exterior de un gobierno, eso exige analizar la dinámica interna. Véase también Cerioli (2025).



vehículo para generar exportaciones y divisas para pagar deuda externa. Desde su origen, estuvo marcado por esa dualidad y por la situación de crisis en que nació.

La adopción de la institucionalidad de la integración europea, basada en condiciones económicas y políticas distintas, complicó la ya confusa situación inicial e incidió en que funciones y prácticas del acuerdo fueran contradictorias, sus decisiones no se implementaran de forma continua y se necesitaran ajustes posteriores. La situación no cambió en los años 2000 bajo los gobiernos de la “marea rosa” porque los cambios se dieron principalmente en el discurso, mientras el auge exportador de *commodities* (2003-2008) incorporaba a Argentina y Brasil al proceso globalizador. Luego de la crisis de 2008 y el fin del auge exportador, se profundizó la necesidad de otorgar prioridad al desarrollo económico y a la inserción externa del MERCOSUR. Pero, para 2010, la competencia entre los proyectos nacionales de Argentina y Brasil resultaba evidente y, salvo por medidas temporales, cada gobierno aplicó sus propias políticas.

Metodológicamente, la investigación se basa en la revisión de bibliografía secundaria, documentos oficiales y declaraciones a la prensa de las asociaciones industriales y del MERCOSUR, combinando el análisis del contenido del discurso con el análisis de la evolución institucional del acuerdo y el análisis comparativo. La información obtenida de esa forma permite argumentar que los gobiernos de Argentina y Brasil ajustaron la institucionalidad del MERCOSUR a un concepto Estado-céntrico del desarrollo, lo que los llevó a no incorporar las demandas de los industriales. Estas últimas se basaron en conceptos de desarrollo que no siempre fueron distintos de los de los gobiernos, pero se adecuaron mejor al contexto nacional y global. El cambio institucional en acuerdos de integración regional ha sido estudiado desde distintas perspectivas, pero los propuestos por actores colectivos no estatales, como los industriales, han recibido menos atención y explorar qué demandas no fueron incorporadas ayuda a plantear nuevas perspectivas de análisis para entender la situación actual.

Luego de esta Introducción, la Sección I analiza las posiciones de la UIA (Unión Industrial Argentina), la FIESP (Federación de la Industria del Estado de São Paulo) y la CNI (Confederación Nacional de la Industria, Brasil) en sus discursos. La Sección II resume los cambios institucionales efectuados en el MERCOSUR entre 1986 y 2016, para compararlos con las posiciones de las asociaciones empresariales, antes de discutir lo analizado y presentar las conclusiones.



I. INDUSTRIALES Y MERCOSUR

I. 1. Etapa formativa (1986-1991)

Antes de la creación del MERCOSUR (1991) y luego de la redemocratización de Argentina y Brasil (1983/84), los industriales argentinos interactuaron con los brasileños en el PICE, cuyo objetivo era lograr el desarrollo económico siguiendo el camino de Europa, comenzando por promover la complementariedad productiva y comercial al nivel sectorial, como habían hecho los acuerdos del carbón y el acero firmados en 1957 por la Comisión Económica Europea (desde 1992, UE). El principal resultado de esa interacción fue el Protocolo 21 del Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica (AAP.CE No 14) (1988) entre Argentina y Brasil³. Fue el primer acuerdo bilateral automotriz y se alcanzó en los grupos de trabajo del PICE, dirigidos por los gobiernos, pero que incluían a empresarios. Eso significó que el sector automotriz fuera excluido de la rebaja tarifaria del MERCOSUR porque existía un convenio previo. En 1998 se firmó otro acuerdo automotriz, que, prorrogado varias veces, sigue en vigor y está regido por el AAP.CE de 1990 (Secretaría de Coordinación Productiva, 2019; Canta Yoy, 2024).

Según Kan (2019), hubo estrecha interacción entre los empresarios y el gobierno argentino antes de la firma del Acta de Buenos Aires (1990), que cambió los objetivos del PICE por una integración comercial acelerada que apoyara las reformas económicas de los gobiernos argentino y brasileño de Carlos Menem y Fernando Collor de Mello. Esa posición aperturista ya había hecho que la Sociedad Rural Argentina (SRA) y las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), tradicionalmente enfrentadas con los gobiernos peronistas, participaran con el gobierno en reuniones del Grupo CAIRNS del GATT (desde 1995, Organización Mundial del Comercio, OMC) (Kan, 2019) para eliminar los subsidios agrícolas de países desarrollados.

A pesar de la reticencia de algunas cámaras de productos manufacturados y del interior, la UIA apoyó las negociaciones con Brasil (Kan, 2019). Sin embargo, Gilberto Montagna, su presidente, objetó desde el inicio que solo se enfatizaba la rebaja arancelaria mientras “la integración es alinear costos, no sólo rebajar aranceles de importación, y acotar instrumentos de promoción [...] los sectores industriales necesitan que se alineen

³ Ese protocolo fue incluido en el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica No. 14 (AAP.CE/14) Argentina-Brasil en 1990.



ciertos costos, como el financiero, energía y fletes” (Kan 2019, p. 59). Roberto Favelevic, su vicepresidente, alertaba con respecto a que “La economía brasileña es cinco veces mayor que la nuestra” (Kan 2019, p. 68), destacando ya que la asimetría crearía conflictos a lo largo de su historia.

El Acta de Buenos Aires estableció que la integración se concretaría en 1992 y el mercado común entraría a funcionar en 1995, aunque ese año solo entró en vigor su AEC. Camargo (2006) sintetiza la transición señalada por el Acta al decir:

O Mercosul, que iniciara seu caminho por uma integração intra-industrial, que tinha como base a assinatura de protocolos referentes às diferentes atividades produtivas do Brasil e da Argentina [PICE 1986], sofreu uma mudança de rumo adotando uma política de liberalização linear e automática no intercâmbio de bens, deixando de lado o aprofundamento de outras estratégias de cooperação, além da comercial (p. 65).

El cambio de rumbo no representó el abandono del sesgo Estado-céntrico del acuerdo sino el abandono de los canales institucionales del PICE, donde interactuaban empresarios argentinos y brasileños. Aunque en 1992 se firmó el Acuerdo Sectorial (AS) del sector siderúrgico, con participación empresarial, su participación en la fijación de normas para el sector no surgió de una visión conceptual favorable al regionalismo abierto, sino de sus percepciones sobre cómo alcanzar mejor sus intereses (Sánchez-Bajo, 1999). Los empresarios argentinos no participaron en la negociación del AEC, pero, según Pezzola (2018), durante la ratificación del Protocolo de Ouro Preto en el Congreso presionaron a los representantes de sus circunscripciones para aprobarlo. Tuvieron influencia en Brasil, pero en Argentina no hubo suficiente presencia empresarial ni información técnica, lo que permitió a Brasil imponer sus preferencias (Bianculli y Botto, 2009).

Si en la segunda mitad de los 80 algunas industrias argentinas pudieron penetrar el mercado brasileño, en los 90 la industria argentina careció de financiamiento para renovar tecnologías y mejorar recursos gerenciales, mientras la apertura comercial facilitaba el ingreso a Brasil de productos tecnológicamente más variados y complejos de países desarrollados y países asiáticos (Ruiz, 2004).

En Brasil, desde 1985 la prioridad de los industriales fue ajustarse a las transformaciones mundiales para disminuir su vulnerabilidad y aprovechar



oportunidades. Pero en los ochenta, cuando el gobierno consideró al MERCOSUR la base de su inserción internacional, gobiernos e industriales evitaron arreglos institucionales que limitaran sus opciones futuras (Vigevani y Ramanzini Junior, 2009). En general, los empresarios vieron al MERCOSUR como un instrumento para recuperar las pérdidas en el mercado nacional por la apertura comercial (Berringer, 2015) y al nivel regional como la solución a sus problemas nacionales. Además, la integración con Argentina era para el gobierno un instrumento de apertura comercial y liberalización que agregaría poder internacional a Brasil, en un contexto favorable para su proyección global. MERCOSUR fue un instrumento para insertarse internacionalmente y no un fin en sí mismo (Vigevani y Ramanzini, 2009).

Para la FIESP, el MERCOSUR permitía implementar un nuevo modelo de inserción internacional, pero debía acompañarse de financiamiento estatal del BNDES. Expresaba así lo que Berrangonea (2019) llama un neoliberalismo moderado. En 1995, el presidente Cardoso reconocía que existía convergencia entre el gobierno y la CNI (Discurso de FHC en toma de posesión del presidente de la CNI 1995), por lo cual esta respaldaba el acercamiento económico y político con Argentina. Pese a ello, desde 1996 la FIESP, la CNI y empresarios del *agribusiness* comenzaron a desarrollar la noción de que MERCOSUR limitaba los objetivos globales brasileños, cuando otras negociaciones (Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA, OMC) ofrecían mejores oportunidades (Vigevani y Ramanzini, 2009).

En los 90, los pocos acuerdos entre empresas argentinas y brasileñas dentro del AS siderúrgico fueron de especialización productiva (Ruiz, 2004). En esos años, nuevas empresas argentinas grandes como Techint, adquirieron SOMISA (Argentina), luego de su privatización, junto con Usiminas y Vale do Rio Doce de Brasil y Aceros del Pacífico de Chile. Aunque puede entenderse como un esfuerzo empresarial a favor del MERCOSUR, en 1998 Techint, Usiminas, Hylsa de México y Sivensa de Venezuela adquirieron la empresa estatal venezolana SIDOR (Giacalone, 2004), evidenciando que era una estrategia para adquirir escalas de producción y especialización latinoamericanas. A diferencia del caso de SIDOR donde Techint compró posteriormente las participaciones de sus socios, los acuerdos de colaboración fueron de carácter defensivo y surgieron de empresas brasileñas mayores (Ruiz, 2004) que perdieron interés en sus socios argentinos después de la crisis de 1999-2001.



Gil (2018) divide las respuestas empresariales brasileñas en tres grupos: las empresas competitivas internacionalmente apoyaron al MERCOSUR junto con las grandes empresas que podían beneficiarse de actuar en mercados regionales mayores, mientras los sectores agrarios afectados por la competencia argentina resistieron la integración. Aunque en Brasil la CNI no participó de la negociación del AEC, a los industriales les interesaba una unión aduanera que los protegiera de las importaciones extrarregionales más que de la competencia de las argentinas.

I.2. Etapa poscrisis 1999-2001 (hasta 2008)

La abrupta devaluación del real brasileño en 1999 inició una crisis que culminó con el fin de la convertibilidad argentina (1 peso = 1 US\$) y su *default* (2001) y puso en evidencia las tensiones internas del MERCOSUR porque el desequilibrio inicial entre las industrias argentinas y brasileñas se agravó por la asimetría y falta de coordinación e implementación de las decisiones del acuerdo. La UIA cuestionó públicamente la integración con Brasil (Kan 2020; véase Petrecolla, 2004, sobre efectos de la devaluación en comercio intrarregional) y solicitó que se reimplantaran aranceles a importaciones brasileñas y que, con ese dinero, se pagaran reintegros a las exportaciones argentinas hacia Brasil. Sin embargo, el gobierno aplicó aranceles solo a la importación de bienes de capital y acusó a la UIA de “ineficiente, antigua y corporativista” y a los industriales de dirigir empresas no competitivas (Kan, 2020), volviendo al lenguaje confrontativo de gobiernos peronistas previos.

Al no lograr que el gobierno negociara con ella, la UIA planteó que Argentina obligara a Brasil a cumplir la normativa del MERCOSUR y “protegiera la producción local con todos los instrumentos que no estuvieran prohibidos en ella” (Kan, 2020, p. 57). Solicitaba, además, disminuir la presión fiscal y reducir encajes bancarios para otorgar préstamos a empresas. De ese modo, asociaba el MERCOSUR con problemas que se profundizarían a medida que la crisis conducía al *default* (Dossi, 2014). En esa coyuntura, los industriales pidieron al gobierno fortalecer su presencia en MERCOSUR “en condiciones más competitivas” con medidas que mejoraran el tipo de cambio real y compensaran las ventajas de la industria brasileña (exención impositiva, créditos estatales a bajos intereses).

La UIA fue consistente en promover negociaciones “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” (Schteingart 2011, p. 11). Se oponía al “Estado mínimo” del neoliberalismo porque el Estado debía complementarse con el empresariado, manteniendo un “tipo de cambio competitivo” e interviniendo en el comercio exterior cuando fuera necesario (Schteingart, 2011). En esa etapa, las ideas externas penetraron a partir de las burocracias estatales y regionales y, para aplicarlas, los gobiernos se aislaron de las presiones de los actores domésticos.

Después del *default*, el presidente de la UIA, José Ignacio de Mendiguren, ingresó al gabinete ministerial de Eduardo Duhalde (Dossi, 2014), quien declaró entonces que Argentina estaba construyendo “una nueva alianza” que llamó “la alianza de la comunidad productiva”, que “es la que debe gobernar el país” (Caracoche 2024, pp. 36-37). La cercanía entre gobierno e industriales terminó con la devaluación del peso (diciembre de 2001) porque la UIA prefirió desligarse del gobierno. Cuando la actividad económica se recuperó por la devaluación y la llegada de divisas por exportaciones de *commodities*, el gobierno logró mayor consenso social y económico (Caracoche, 2024). En esas condiciones, Néstor Kirchner contó con la ventaja de recibir la presidencia con el “trabajo sucio” (devaluación, etc.) ya realizado y pudo resistir las presiones empresariales, hasta que un tipo de cambio alto, el aumento de la productividad del sector industrial de bienes transables y la llegada de divisas por el comercio internacional, promovieron una nueva alianza gobierno-UIA (Caracoche, 2024).

En esos años la UIA solicitó medidas que aseguraran una competencia leal en el MERCOSUR y reclamó protección. En 2004, planteó dudas acerca de si continuar con el acuerdo porque, si bien había tenido “una influencia favorable”, debían tratarse las asimetrías. “Ellos tienen un poco de recesión y tiran toda la producción acá. El real sigue depreciándose y el peso se aprecia. El MERCOSUR debe ser perfeccionado” (Caracoche, 2024, p. 86). La situación cambió cuando el real se apreció, lo que otorgó protección *de facto* a la industria argentina. La facilidad de los productos brasileños para entrar a Argentina, según la UIA, se debía a que, mientras la industria argentina carecía de créditos de promoción de inversiones y de un banco de desarrollo, los industriales brasileños contaban con ambos. Desde 2005, la demanda de medidas similares se acentuó por la necesidad de muchas empresas de financiar nuevas inversiones y la UIA destacó que sin inversión no se podía mantener ni aprovechar el crecimiento económico que existía (Caracoche, 2024).



La inflación planteó el mayor desacuerdo entre gobierno y empresarios porque, en tanto estos la atribuían al aumento de la demanda por expansión fiscal y salarial, el gobierno la atribuía a acciones empresariales. Así, Kirchner acusó a los dueños de supermercados de *cartelizarse* y atentar “permanentemente contra los bolsillos de los argentinos” (Caracoche, 2024, pp. 97-98). La UIA no se enfrentó al gobierno, pero manifestó cautela frente a las estatizaciones de Correo Argentino y Aguas Argentinas (2005) (Caracoche, 2024).

Los cambios de posición de la UIA pueden entenderse a partir del análisis de su concepto de desarrollo. Para la UIA significaba agregar valor, pues para desarrollarse debía pasarse de exportar materias primas a exportar productos industrializados (Schteingart, 2011). Eso implicaba integrarse en cadenas de valor que conectaran distintos estadios de producción y aumentaran el empleo y el consumo nacional. Solo con ese modelo económico “de producción y trabajo nacional”, el Estado podía consolidar el proceso de desarrollo. Criticaba así principios extremos del neoliberalismo, revalorizaba la industria, reivindicaba funciones estatales, exaltaba la importancia del mercado interno y se preocupaba por la apertura comercial, con una retórica nacionalista.

Aunque la UIA siempre enfatizó que la industria argentina carecía de crédito interno y apoyo a las exportaciones mientras la brasileña contaba con ellos, para 2008 esa demanda seguía sin ser atendida. Mientras tanto, el ministro Roberto Lavagna, economista con experiencia empresarial y en la negociación del PICE, afirmaba que el problema central del MERCOSUR era que faltaban “instrumentos económicos que aseguren que la integración sea intraindustrial y que unifique las cadenas de valor” (INTAL, 2005, p. 44), reivindicando objetivos del PICE postergados desde 1990.

Aunque la crisis hizo que los empresarios brasileños perdieran parte de su interés en el MERCOSUR por los problemas económicos argentinos, el interés por el acuerdo se mantuvo por la necesidad de negociar en forma conjunta en el ALCA, propuesta por Estados Unidos en 1994. Pero la incertidumbre respecto a la elección presidencial de 2002 postergó medidas importantes que se adoptaron después de la elección e involucraron cambios institucionales analizados en la Sección II.

Después del *default* argentino, Roberto Gianetti da Fonseca (FIESP) llamó en 2004 a que MERCOSUR abandonara el AEC y liberara a sus miembros para negociar acuerdos



internacionales de forma individual. Esa propuesta fue respaldada por la Associação Brasileira de Exportadores de Frangos y la Associação Brasileira de Comércio Exterior, que atribuían a Argentina el fracaso de las negociaciones de un acuerdo comercial con la UE iniciadas en los 90 (Camargo, 2006). El gobierno brasileño rechazó la demanda considerando que aceptarla convertiría al MERCOSUR en un acuerdo comercial débil, como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Mientras un intento de negociación directa entre empresarios argentinos y brasileños para establecer cuotas para importaciones brasileñas a Argentina no se concretó, en 2004 se creó el Consejo Empresarial de MERCOSUR para que los empresarios elaboraran propuestas conjuntas. Sin embargo, en sus reuniones las posiciones empresariales coincidían más con las de sus gobiernos que entre ellos. Así, el gobierno brasileño con apoyo empresarial promovía una agenda de trabajo centrada en cadenas de valor y *joint ventures*, mientras el argentino consideraba que antes había que negociar asimetrías estructurales y de políticas (INTAL, 2005), también con apoyo empresarial. Según Markwald (INTAL, 2005), aunque el MERCOSUR era más beneficioso para los industriales brasileños, ni ellos ni los argentinos consideraban que el acuerdo mejoraba su inserción internacional. Para la CNI (en INTAL, 2005), los orígenes del conflicto entre empresarios argentinos y brasileños se localizaban en sectores industriales donde las ventas brasileñas duplicaban la participación brasileña en las importaciones argentinas totales.

En 2003 MERCOSUR firmó acuerdos comerciales con India y Sudáfrica, con quienes había pocos lazos comerciales y conocimiento mutuo, pero formaban parte de IBSA, grupo político creado por Brasil en la OMC que trasladó el eje de la política exterior brasileña del nivel regional al global. En Sudamérica, Brasil impulsó en paralelo un acuerdo político, la Comunidad Sudamericana de Naciones (desde 2008, UNASUR), pese a la oposición argentina. IBSA y UNASUR sintetizan el desplazamiento del regionalismo brasileño del objetivo de alcanzar el desarrollo económico mediante el MERCOSUR al objetivo de emplearlo como plataforma de proyección global y búsqueda de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. El giro se consolidó con su asociación estratégica con la UE (2006) y su participación en el BRIC (2008). De modo que, a la menor importancia del MERCOSUR para los empresarios, se agregó su menor importancia para el gobierno.



Aunque la crisis de la deuda significó la caída del modelo de sustitución de importaciones y en los 90 se liberalizó el comercio, Brasil mantuvo la intervención estatal a favor del sector industrial con créditos y aranceles preferenciales. Pero, en los años 2000, otros cambios en la política comercial brasileña generaron conflicto con los industriales. Entre esos cambios destacan el aumento de las exportaciones de *commodities* en detrimento de las manufacturas, el énfasis en el comercio Sur-Sur, que diversificó los socios comerciales hacia mercados con bajas posibilidades de consumo, y la no aplicación de medidas antidumping para las importaciones chinas (Doctor, 2012).

1.3. Etapa poscrisis 2008-09 (hasta 2016)

Aunque el impacto de la crisis no fue directo, el gobierno argentino aprovechó para aumentar su intervención en la economía aprobando la Resolución 125, por la cual las retenciones a las exportaciones de soja pasaban a ser móviles. Las acciones de rechazo de la 125 recibieron apoyo de la clase media y pequeños, medianos y grandes propietarios rurales, y de la Coordinadora de Productores de Alimentos, miembro de la UIA (Caracoche, 2024). Inicialmente, la UIA llamó a los sectores rurales a dialogar con el gobierno y a terminar el *lockout* patronal acompañado de piquetes en rutas nacionales, bloqueo al transporte, etc., pero terminó negándose a firmar el Compromiso del Bicentenario porque el gobierno no invitó a participar al sector agrario.

Otra medida que generó desacuerdo fue la estatización de los fondos privados de pensiones, que pasaron a la AFIP (agencia estatal), recursos financieros cercanos al 10 % del PIB argentino, y otorgó a representantes gubernamentales el derecho a participar en los consejos directivos de grandes empresas en las que los fondos privados tenían acciones. Además, ante la estatización compulsiva de la empresa SIDOR por Venezuela, el gobierno prefirió no apoyar a Techint para mantener buenas relaciones con el gobierno venezolano.

La crisis global provocó la salida de capitales extranjeros, obligó al banco central a vender divisas y llevó a devaluar el peso. La devaluación argentina fue menor que otras, lo que afectó la competitividad de sus exportaciones industriales (Caracoche, 2024) y la devaluación que más afectó a los industriales fue la del real brasileño. El presidente de la UIA, Juan Carlos Lascourain, consideraba que “La reciente depreciación del real brasileño en más de un 40% llevó al tipo de cambio real con Brasil al deteriorado nivel del año 2001” y, “si no se toman acciones para amortiguar su impacto, las consecuencias afectarán a toda la economía”, mientras una encuesta mostraba que un 80 % de las



pequeñas y medianas industrias opinaba que era mal momento para invertir (Caracoche, 2024, p.138).

A medida que bajaba el crecimiento económico, la UIA disminuía sus diferencias internas para criticar al gobierno. Méndez lo resumía así: “Al principio de la gestión de los Kirchner, la economía sonaba como una buena orquesta, pero últimamente se escucha como una que desafina” y “En épocas de vacas gordas, se disimulan más las críticas. En épocas de vacas flacas, afloran, y ahora surgen nuevamente” (Caracoche, 2024, p.154). En 2009, la UIA integró un frente empresarial opuesto al gobierno con la SRA y grupos económicos como Techint. En 2010-2011, el gobierno volvió a acusar a los empresarios de ser “formadores de precios” (p. 166).

En 2011, el gobierno controló la salida de divisas y utilidades, en una coyuntura en que al aumento del déficit externo se unió la salida de divisas para pagar deuda externa (Caracoche, 2024) y, en 2015, una nueva devaluación brasileña afectó las exportaciones industriales argentinas. Cuando en 2014 un fallo internacional obligó a Argentina a pagar el total de la deuda contraída con acreedores que no habían participado en canjes previos, la UIA solicitó al gobierno el pago inmediato para salir del *default*. El gobierno se negó y aceptó en cambio un *swap* con China, por el aumento del comercio con ese país.

En 2008 se aprobó el Programa de Integración Productiva que buscaba beneficiar a las empresas medianas y pequeñas facilitando la complementación productiva de sus países (Lucángeli, 2008). Un objetivo específico era “identificar, con el aporte del sector privado, las necesidades de desarrollo y adecuación de infraestructura de servicios, normalización técnica, certificación de calidad, metrología, con énfasis en las cadenas productivas seleccionadas como las más relevantes” (MERCOSUL, 2008). Argentina propuso un Fondo de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas financiado por el FOCEM (creado en 2005) u otras agencias regionales. Brasil se opuso y el fondo se limitó a ofrecer avales o garantías a las empresas medianas participantes, pero, en 2013, seguía sin funcionar (Botto, 2013).

En Argentina, las organizaciones de las PYMES apoyaron el proyecto, con la reserva de que se necesitaba más que una discusión acerca de aranceles y fondos de convergencia. La UIA planteó que necesitaba incluir negociaciones con terceros países



y promoción comercial conjunta, pues no era “un fin en sí mismo” sino un instrumento complementario (Inchauspe, 2009).

La experiencia del Foro de Competitividad de Madera y Muebles (2002) ayuda a entender por qué los industriales fueron escépticos respecto al MERCOSUR productivo. Los participantes en ese foro (gubernamentales, empresarios, sindicalistas) eran elegidos por cada gobierno “de modo discrecional (por conocimiento previo, influencia, representatividad), dependiendo del caso” (Lucángeli, 2008, p. 11). Esa participación condicionada influyó en que los empresarios dudaran acerca de que solucionara problemas concretos (Lucángeli, 2008) y hubo poca participación de empresarios paraguayos y uruguayos y pocas respuestas a las encuestas realizadas (Inchauspe, 2009). La cercanía temporal entre el Foro de Competitividad (2002/2003) y el MERCOSUR Productivo (2008) facilitó que la experiencia del primero afectara la visión del segundo.

El programa fracasó por su asimetría y porque los funcionarios nacionales eran “quienes en definitiva decidían qué sectores y organizaciones serían financiados” (Botto, 2013, p. 32). Otro argumento es que la construcción de cadenas de valor necesita madurar a mediano y largo plazo y contar con recursos o mecanismos de coordinación interempresarial (Angelis y Porta, 2013). Aunque las inversiones de empresas individuales entre Argentina y Brasil podrían ayudar a construir cadenas, Bianco et al. (2008 en de Angelis y Porta 2013) demuestran que las empresas brasileñas que invirtieron en Argentina después del default no buscaban complementarse con las argentinas sino sustituirlas.

Para 2016 no había cambiado la situación de los industriales. El vicepresidente de la UIA, Luis Betnaza, planteaba la situación precaria del sector industrial, afectado por la carencia de créditos domésticos y el *default* prolongado por el fallo internacional. En paralelo, los acuerdos de infraestructura con China y Rusia se supeditaban a la compra de productos industriales de las naciones que otorgaban los créditos (Cassiglia, 2017), lo que restringía la participación de la industria argentina.

Muratt (2025) considera que, en Brasil, en los años 2000, se beneficiaron del MERCOSUR las grandes compañías que poseían ventajas comparativas (agropecuarias, industria de alimentos, construcción e ingeniería) y se asociaron con



sectores financieros. El resto de las empresas industriales enfrentó la competencia de importaciones chinas, la inflación y el aumento del costo de la mano de obra.

En la Conferencia Industrial del 2012, la presidenta Dilma Rousseff destacó que la integración bilateral exigía diálogo continuo entre gobierno y empresarios y la construcción de cadenas de valor. Aceptaba que las restricciones administrativas tenían efectos negativos en la relación con Argentina, pero estimaba que la disminución del comercio argentino-brasileño no era tanta como en el resto del mundo. También invitó a los empresarios a reunirse al Consejo Empresarial Brasil-Argentina para desarrollar una base estratégica común y participar del Primer Foro Empresarial del MERCOSUR a realizarse en diciembre de 2012. (Rousseff, 2012)

Para 2014, la FIESP proponía negociar con Estados Unidos y la UE debido a los magros beneficios económicos de los acuerdos Sur-Sur con Palestina, Egipto e Israel y coincidía con el MERCOSUR productivo en la necesidad de crear cadenas de valor. Pero en la práctica, los gobiernos no aprobaron fondos y crearon una estructura centralizada en el Grupo de Integración Productiva, formado por representantes gubernamentales, para coordinar y ejecutar propuestas relacionadas con el tema y proponer nuevos foros de competitividad (Lucangeli, 2008). Asimismo, crearon agencias que ampliaban la estructura burocrática del acuerdo y hacían depender el éxito del programa de negociaciones nacionales entre burócratas, técnicos, sindicatos y empresarios donde los primeros tomaban las decisiones finales.

Junto con el MERCOSUR productivo, Brasil aprobó su Política de Desarrollo Productivo que buscaba convertir a Sudamérica en mercado consumidor de exportaciones industriales y receptor de inversiones brasileñas, apoyándose en la integración de la infraestructura (Berrangonea, 2019). Y el Servicio Brasileño de Apoyo a las PYMES creó el Programa de Proveedores del Sector de Madera y Muebles para desarrollar cadenas entre las empresas brasileñas líderes del sector y sus proveedores de insumos (Botto, 2013). Este y otros programas similares, como el desarrollo de proveedores del sector de petróleo y gas, dependían de una empresa líder (Petrobras, por ejemplo) que creaba su propia red vertical. Los programas tenían “una fuerte impronta estatista, al exigir que el punto focal de cada una de estas iniciativas estuviera enmarcado en un Estado parte, sobre el que recaería, en definitiva, la coordinación y la puesta en marcha del programa”



(Botto, 2013, p. 37). Para Botto (2013) esos programas indican una lógica suma cero entre Argentina y Brasil antes que una lógica cooperativa.

A la dificultad para construir cadenas de valor regionales se agregó el menor interés comercial del MERCOSUR, por lo cual las dimensiones sociopolíticas incorporadas al acuerdo en los años 2000 no sustituyeron la integración económica como motor de desarrollo e inserción internacional (Mariano et al. 2023). La noción de MERCOSUR como obstáculo para el desarrollo brasileño fue planteada por la FIESP desde 2004 e hizo que algunos sectores industriales buscaran retroceder el acuerdo porque, si bien había aumentado el comercio intragrupo, más lo había hecho el comercio brasileño con el resto del mundo (Vigevani y Ramanzini, 2009). La sintonía ideológica entre el PT y el PJ desapareció junto con la propuesta del ALCA (2005), mientras crecía el interés de Brasil y sus empresas de construcción por UNASUR, con apoyo de la FIESP (Berrangonea, 2019).

A mediados de los años 2010, los problemas industriales de Argentina y Brasil se asociaban más con condiciones nacionales que con el MERCOSUR. El secretario de relaciones internacionales del PT resumía la situación interna diciendo:

Los gobiernos de Lula y Dilma tenían algunos intereses coincidentes y otros intereses conflictivos con los intereses del Estado brasileño. Por ejemplo: más allá del slogan, los gobiernos y el Estado no tenían visiones comunes sobre cómo implementar el desarrollo con integración. Dicho de otra forma: el consorcio Estado + empresas privadas veía la integración de una manera, los gobiernos la veían de otra manera. O, si usted quiere complicar aún más: parte del gobierno la veía de la misma forma que el Estado y el capital privado, otra parte del gobierno la veía de manera diferente. (Berrangonea 2019, pp. 239-240)

Aun entre 2003 y 2011, cuando la FIESP se benefició del aumento de las exportaciones a Sudamérica, no respaldó totalmente al gobierno, lo que se mantuvo al experimentarse los efectos de la crisis global. En 2006, Rubens Barbosa (FIESP) rechazaba públicamente la política exterior del gobierno por ser ideológica, populista y estar articulada con intereses de Cuba y Venezuela. Si apoyaba el desarrollo de una infraestructura que rebajara el “costo Brasil”, no sustentaba el proyecto político del gobierno (Cassiglia, 2017). Aunque los industriales secundaron las negociaciones del



MERCOSUR con India y Sudáfrica, cuando en 2004 se planteó un acuerdo comercial con Serbia y Montenegro, la FIESP consideró mejor hacer promoción comercial en Texas que, como mercado, era mayor que los dos países juntos. Mientras Vigevani y Ramanzini (2022) colocaron la pertenencia brasileña a MERCOSUR, UNASUR, CELAC y OEA como círculos concéntricos que pierden importancia a medida que se alejan del centro, los compromisos con mayor número de instituciones regionales afectaron la prioridad del MERCOSUR (Costa, 2024).

Después de la crisis global, el BNDES continuó apoyando a las empresas brasileñas y profundizó las asimetrías con sus socios al atar sus créditos al uso de empresas e insumos brasileños y al pago en dólares de las deudas de esos países con el BNDES para construir infraestructura. La crisis afectó también el desarrollo brasileño porque, aunque la demanda china mitigó algunos de sus efectos, en Brasil y Argentina una mayor proporción de piezas y componentes automotrices pasaron a importarse de China (Berrangonea, 2019).

Aunque en la campaña presidencial de 2010 Rousseff parecía dispuesta a aceptar sugerencias de la CNI, después de su elección realizó ajustes macroeconómicos (tasas de interés, etc.) que no solucionaron problemas de los industriales como la falta de competitividad (Doctor, 2012), que requería mayor promoción de exportaciones manufacturadas, de participación en mercados internacionales y de contenido tecnológico en sectores modernos. En 2013, según la CNI, el MERCOSUR corría el riesgo de aislarse si no buscaba nuevas alianzas internacionales, como había hecho la Alianza del Pacífico (AP, Chile, Colombia, México y Perú) (Cámara de Comercio del MERCOSUR 2013). Esa posición puede haber influido en la decisión de abrir negociaciones entre MERCOSUR y AP tendientes a la convergencia basada en la integración normativa. Esa negociación tuvo apoyo de la FIESP y la CNI, hasta que el gobierno brasileño paralizó el proceso en 2018 (Giacalone, 2020).

En la negociación MERCOSUR-UE reiniciada en 2010, los industriales detectaban pocas ganancias y aspectos sensibles para todos los sectores por la entrada de productos europeos (Berranguer, 2017); sin embargo, para la FIESP era prioritario porque aseguraría la convergencia normativa del MERCOSUR (FIESP, 2014). Esa posición se daba en un contexto en el que Brasil había quedado fuera del Sistema de Preferencias Generalizadas de la UE, se había firmado el mega acuerdo transpacífico,



comenzaba a negociarse una asociación transatlántica entre Estados Unidos y la UE y las importaciones chinas en Sudamérica constituían una amenaza. Esta última, además, podía aumentar mediante la triangulación de la AP que ya tenía acuerdos con la UE y empezaba a negociar con China (Berringuer 2017). Para los empresarios, Brasil no podía aislarse de ese contexto internacional y regional⁴.

En referencia a problemas del MERCOSUR, un ex asesor presidencial brasileño (entrevistado por Berrangonea, 2019) explica que:

Había una idea de que como Néstor Kirchner se estaba aproximando, Uruguay, entonces algunas ideas iguales entre amigos, políticos, [la integración] podía ser más fácil. De la misma forma en que Temer cree que con Macri va a ser más fácil. Pero no es así. Sobre todo, no fue así porque los dos gobiernos, después del desgaste del neoliberalismo, querían apostar a reconstituir una base industrial. Entonces Argentina jamás podría aceptar las importaciones de Brasil y un déficit comercial crónico. Porque Brasil impone un déficit comercial a todos sus vecinos. Entonces era una esquizofrenia total. Cada vez que Argentina intentó defender sus intereses y salir del déficit con sus industrias, las empresas paulistanas, la burguesía brasilera reclamaban por el proteccionismo de Argentina. Entonces la burguesía no quería la integración, quería vender. (p. 249)

Respecto de la relevancia que tuvo la transformación de los objetivos de la política exterior brasileña en MERCOSUR, el mismo asesor opina que:

Durante su segundo gobierno [el de Lula] [...] La sociedad brasileña ya percibe que Brasil es muy grande, entonces no precisa conversar tanto con Uruguay, Paraguay, Argentina, porque está conversando con China, Rusia, África del Sur, India. Es reconocido internacionalmente, está creciendo mucho, atrae muchos capitales, con el Presal, entonces el MERCOSUR se torna una más entre muchas políticas —cuando durante el 1er gobierno era la única forma de crecer. [...] Claro,

⁴ Según Reisdorfer y Castillo (2022, p. 32), la suspensión de Venezuela del MERCOSUR (2017) no buscó sancionar a Venezuela, porque se mantuvieron las relaciones comerciales, sino legitimar internacionalmente al MERCOSUR para mejorar su posición negociadora con la UE. Podría considerarse un pago lateral a los empresarios que, desde 2007, consideraban que, aunque habían crecido las exportaciones a Venezuela, su incorporación dificultaba negociar con mercados mayores (Fernando Pimentel, CNI, 2007 en Madrid 2007 s/p).



usted no va a jugar afuera del MERCOSUR porque tiene intereses, pero ya no era más el vehículo [que había que] que profundizar (entrevista a exasesor presidencial por Berrangonea, 2019).

Para 2011 la integración sudamericana ya no era el eje de la política exterior porque había objetivos externos mayores y los gobiernos del PT, luego de Lula, frenaron el énfasis antiimperialista de su discurso para presentarse como mediadores internacionales. En suma, al tener apoyo de Rusia, China e India en el BRIC formado en 2008, Brasil puso “en pausa” a América Latina (Berrangonea 2019: 272-273). Sin embargo, según Vigevani y Ramanzini Junior (2022), aún durante la administración de Jair Bolsonaro (2018-2022), la CNI siguió apoyando al MERCOSUR por las ventajas que obtenían los sectores industriales.

II. INSTITUCIONALIDAD ORIGINAL Y CAMBIOS EN MERCOSUR

Esta sección revisa la institucionalidad del MERCOSUR y los cambios realizados en las tres etapas para identificar si se incorporaron las posiciones industriales. En su etapa formativa, el MERCOSUR tuvo una institucionalidad relativamente débil que se produce cuando los países que forman un acuerdo regional tienen mayores opciones de comercio extrarregional con Europa, Estados Unidos, China, que entre ellos. Además, si en un acuerdo hay una economía mayor que las otras con oportunidades lucrativas fuera del grupo, creará una organización institucionalmente débil para beneficiarse de ser el mayor mercado del grupo (Gray y Slapin, 2013).

En la decisión de establecer MERCOSUR como unión aduanera incidieron la UE, que buscaba difundir su modelo de integración en otras regiones (Sánchez-Bajo 1999), y la formación europea de los negociadores argentinos y brasileños (Saldías, 2010). El nivel decisorio del MERCOSUR, dominado por la burocracia estatal, desincentivó la participación de los partidos políticos en el debate, excepto cuando el gobierno necesitó que el Congreso ratificara sus decisiones (Oliveira, 2003). En paralelo, las ideas de la CEPAL otorgaron prioridad a la industria, pero dentro de un enfoque Estado-céntrico donde las decisiones económicas se tomaban de arriba hacia abajo.

La motivación gubernamental para aplicar el modelo europeo fue legitimar el acercamiento argentino-brasileño, agregando elementos de industrialización y



privilegiando la integración comercial y la protección industrial en el ámbito geográfico ampliado. Pero el diseño intergubernamental no incluyó la coordinación de políticas industriales y, en la práctica, sus miembros no lograron aplicar todas las decisiones del MERCOSUR, lo que produjo un bajo nivel de implementación. Para Bouzas (2022), el MERCOSUR se caracteriza por la diferencia entre el proyecto y la realidad histórica, que los gobiernos-solucionan con retórica discursiva.

Desde 1990, los gobiernos argentino y brasileño introdujeron reformas de apertura económica que se extendieron al MERCOSUR. La apertura comercial simultánea con etapas automáticas y excepciones consagró la asimetría porque otorgó a sus países igual representatividad, estableció decisiones por consenso y la obligatoriedad de ratificarlas e internalizarlas en sus legislaciones nacionales. Aunque aumentó el comercio intragrupo en sectores como el automotor por el acuerdo bilateral previo, las negociaciones interempresariales se detuvieron cuando los gobiernos trasladaron la participación empresarial de los grupos sectoriales del PICE al Foro Consultivo Económico Social (FCES), conformado por empresarios, sindicalistas y otros actores no estatales cuyas decisiones no son obligatorias (Pastori, 2003).

Aunque el Protocolo de Ouro Preto no establecía secciones nacionales del FCES, en el MERCOSUR se crearon para concertar posiciones nacionales y presentarlas al nivel regional, asumiendo que los empresarios concertaban posiciones regionales en el Consejo Industrial del MERCOSUR y los sindicatos lo hacían en la Comisión Sindical del acuerdo (Moavro 1996). Según Montequin (2007), fue la presión de las organizaciones sindicales la que impulsó la creación del FCES. Su consulta no fue obligatoria, pese a la presión empresarial para incluirla, y no hubo articulación entre el FCES y los órganos ejecutivos del MERCOSUR. Los reclamos de mayor participación fueron constantes y se acompañaron de demandas de acceso a información y de convertirse en instancia de consulta previa (Montequin 2007). Pero, desde su creación, el FCES fue afectado por la desconfianza de los funcionarios gubernamentales hacia la sociedad civil (Montequin, 2007). En la negociación MERCOSUR-UE, los empresarios del FCES presionaron para participar en la negociación alegando:

Que el convenio es lo suficientemente completo y complejo como para confiarlo exclusivamente a los funcionarios, que no tienen necesariamente que conocer la situación en detalle del mercado y que el impacto de las situaciones que finalmente



se acuerden justifica su participación [empresarial] a lo largo del proceso previo (Entrevista a Roberto Pons, 2004 por Montequin 2007, p. 87)

La crisis 1999-2001 originó una crisis en el comercio intra-MERCOSUR, primero, por temor argentino a la llegada masiva de importaciones brasileñas baratas y luego, por la pérdida de importancia del mercado argentino para Brasil. La devaluación brasileña generó medidas argentinas, no aceptadas por Brasil hasta que, entre diciembre de 2001 y 2004, la crisis afectó las exportaciones brasileñas al MERCOSUR. El principal resultado de su negociación fue el “relanzamiento del MERCOSUR” (2003). Este implicó cambios institucionales como la creación del Tribunal Permanente de Revisión, fruto de un proceso iniciado en 1991 al establecerse que la forma de negociar bilateralmente los conflictos entre sus miembros sería provisoria. La UIA (Kan, 2013) declaró que crear nuevos organismos con competencias legislativas y de jurisdicción sin resolver la asimetría interna del MERCOSUR, solo crearía “más conflicto y más decepción”.

Los cambios institucionales de 2003 reflejan la pérdida de importancia económica del MERCOSUR porque no tuvieron objetivos económicos sino sociopolíticos – participación de la sociedad civil en agencias con nombres europeos, pero sin sus funciones, y conversión de su secretaría administrativa en técnica, sin poder decisorio o iniciativa-. Esos cambios no propiciaron la recuperación económica, que surgió del auge exportador y la abundancia de créditos internacionales a bajos intereses (Giacalone 2023). Tampoco la crisis de 1999-2001 fue producto de la carencia de participación sociopolítica en el MERCOSUR, aunque puede haber influido la falta de canales institucionales para las demandas de los industriales. En general, las reformas tuvieron una implementación baja, los acuerdos comerciales no mejoraron su inserción global y, en el auge exportador, Argentina y Brasil compitieron entre sí. Asimismo, la ampliación del MERCOSUR con Venezuela no alteró su asimetría interna a favor de Brasil (Araujo 2023) y la participación social se limitó a las cumbres sociales que no incidieron en la toma de decisiones (Ferreira 2022).

En la crisis de 2008, China mantuvo su demanda de *commodities* hasta 2011 cuando desaceleró su crecimiento, pero Brasil y otras economías emergentes propagaron la crisis ya que desde 2009 se alteró el flujo de inversiones y créditos extranjeros hacia ellas, de modo que sus monedas cayeron (Krugman, 2009). La crisis se profundizó con la caída del comercio chino y la crisis europea de la deuda, dado que la quiebra del



sistema financiero de los países desarrollados disminuyó la demanda de importaciones de esos países y sus inversiones en países en desarrollo (Rillo, 2009).

Para la segunda década del siglo, según Zahluth y Hiratuka (2020), había aumentado el déficit en exportaciones industriales brasileñas, lo que rompió la división de tareas del MERCOSUR que favorecía a esa industria. Eso se debió al aumento de la competencia de productos industriales chinos en su mercado y en otros. Más de un tercio de las pérdidas de mercado de la industria del MERCOSUR se asocia con la mayor participación china en mercados internacionales, que afectó el comercio intraindustrial del grupo. En esa etapa, las respuestas a la crisis fueron nacionales y pragmáticas, combinando políticas anticíclicas y procíclicas, mientras el MERCOSUR productivo no tuvo resultados visibles. Como en etapas anteriores, se observa una brecha de implementación con marcada diferencia entre el proyecto inicial y su proceso histórico.

Otra reforma institucional importante fue la aprobación del Código Aduanero del MERCOSUR (2010) que sustituyó un código aprobado en 1994 que nunca se implementó, y representó la culminación de años de trabajo. Sus aspectos clave eran la eliminación de la doble tributación aduanera (al cruzar fronteras) y la distribución de la renta aduanera (Perotti, 2010). La Asociación de Exportadores de Argentina destacó que su aprobación facilitaba la negociación con la UE, mientras la Cámara de la Industria consideró que era positiva, pero faltaba mucho para obtener la ratificación de todos los países del acuerdo (Todo Logística, 2010)⁵.

En resumen, los industriales argentinos en todas las etapas solicitaron medidas para alterar las asimetrías internas, establecer coordinación macroeconómica (monetaria o de tipo de cambio, por ejemplo), favorecer políticas nacionales para compensar las ventajas de los empresarios brasileños y formar cadenas de valor con apoyo estatal y participación empresarial en sus decisiones. Los brasileños prestaron mayor atención a su inserción regional e internacional, pero en contextos económicos negativos replicaron las demandas argentinas (créditos, etc.). Esas medidas no fueron incorporadas en la institucionalidad inicial ni en los cambios realizados hasta 2016. La creación del Tribunal Permanente, el Programa del MERCOSUR Productivo y el Código Aduanero resultaron de procesos de negociación burocrática previos, que se aprobaron en coyunturas de

⁵ En enero de 2026 todavía no se ha completado el proceso de ratificación e internacionalización por todos sus miembros.



crisis, pero no disminuyeron ni solucionaron los problemas de los industriales. Puede discutirse si sus demandas no fueron incorporadas por razones políticas, burocráticas o falta de recursos económicos, aunque puede haber influido también el concepto Estado-céntrico del desarrollo y, en Argentina, la imagen negativa del empresario de los gobiernos peronistas.

III. Discusión y Conclusiones

La Tabla 1 resume las posiciones de gobiernos e industriales del MERCOSUR en las coyunturas analizadas en las secciones anteriores.

Tabla 1. Posiciones industriales y gubernamentales respecto al MERCOSUR en las tres etapas analizadas

COYUNTURAS	POSICIONES DE INDUSTRIALES	GOBIERNOS DEL MERCOSUR
Etapa Formativa (1986-1994)	Apoyo a negociación del MERCOSUR, aunque pierden la participación que tenían en el PICE UIA advierte sobre la necesidad de alinear costos (no solo aranceles) y resolver asimetría estructural con Brasil	Influencia de integración europea (etapas automáticas fijas) e ideas de CEPAL (eje industrial), pero baja institucionalidad, baja implementación y alta asimetría interna
Interpretaciones de causas de crisis 1999-2001	Poca implementación de decisiones de MERCOSUR Falta de atención a demandas empresariales Excesiva intervención estatal en la economía	Resultado de aplicar principios neoliberales Poca competitividad industrial Convertibilidad monetaria (Argentina)
Etapa Postcrisis 1999-2001	Disminuye interés en MERCOSUR; en Brasil, porque pierde peso como mercado y, en Argentina, porque gobierno no hace que Brasil cumpla la normativa del acuerdo Apoyo a acuerdos más amplios (UNASUR) en Brasil y demandas de concesiones internas en Argentina Mayor coincidencia de empresarios argentinos y brasileños con sus gobiernos que entre ellos	Medidas comerciales temporales Relanzamiento de MERCOSUR (2003): se emulan instituciones europeas (Parlamento, Tribunal de Revisión) y se crean agencias para incorporar sociedad civil Ingreso de Venezuela Acuerdos comerciales con mercados Sur-Sur poco importantes Resolución de crisis por factor externo – auge exportador de productos básicos (2003-2008) No cambia asimetría ni nivel de implementación, pero crece competencia Argentina-Brasil



Etapa Postcrisis 2008-2009	Aumento del déficit exportador de manufacturas brasileñas provocó pérdidas de mercado para su industria y afectó comercio intraindustrial del MERCOSUR (insumos y repuestos argentinos sustituidos por chinos en Brasil; caída de importaciones brasileñas en Argentina) UIA, FIESP y CNI reticentes frente al MERCOSUR productivo por concentración de decisiones en gobiernos y experiencias negativas previas	Caída de inversiones y créditos extranjeros produce devaluaciones y crisis de deuda europea y estancamiento comercial chino disminuyen exportaciones Respuestas nacionales frente a mayor competencia por exportaciones de manufacturas asiáticas Respuestas conjuntas: MERCOSUR productivo, Código Aduanero (2010) no implementado y negociaciones con AP y UE
----------------------------	--	---

Fuente: Elaboración propia

Si bien distintas interpretaciones destacan la influencia de los empresarios como un factor que afecta la institucionalidad de los acuerdos regionales, las demandas que expresaron en su discurso público no fueron, en general, atendidas por los gobiernos del MERCOSUR y estuvieron sujetas a cambios en la situación económica y en los gobiernos. Aunque hubo diferencias en las relaciones con sus respectivos industriales, su influencia se ajusta a lo señalado por Hacker y Pierson (2002): que esa influencia se infiere a partir de la correlación *ex post* entre preferencias empresariales y resultados de algunas políticas, pero su influencia es “relacional” porque cambia según la situación económica y el gobierno. Depende, así, de la interacción entre instituciones e intereses de actores individuales y colectivos en contextos económicos y políticos específicos. Esa especificidad permite que, a veces, influyan más unos actores que otros, pero el análisis realizado indica que la institucionalidad y práctica del MERCOSUR estuvieron dominadas por los gobiernos y no por los empresarios. A la vez, como en cualquier juego de poder, en algunas etapas los gobiernos pueden anticipar las reacciones de otros jugadores y brindarles pagos laterales, sin aceptar sus demandas de cambio, y los industriales pueden hacer oír sus demandas mediante declaraciones a la prensa, documentos públicos u otros medios.

En los años 2000, esa posición fue coherente con la existencia de dos conceptos sobre el desarrollo que el MERCOSUR debía alcanzar — económico para los empresarios y sociopolítico para los gobiernos-. No son conceptos contrapuestos pero el discurso gubernamental y parte del académico los presentaron como antagónicos. Y, si bien los



industriales tenían preferencias e intereses claros que podían expresar a través de sus organizaciones, no tenían espacio institucional para canalizarlos en el MERCOSUR.

La falta de influencia empresarial se corrobora en el encuentro en Buenos Aires (24 de noviembre de 2004) entre los cancilleres argentino y brasileño y el Consejo Empresarial del MERCOSUR. Allí, los brasileños plantearon la necesidad de aliarse para exportar en forma conjunta y enfrentar las importaciones chinas (agenda externa), mientras los argentinos intentaron discutir problemas de la agenda interna, como las importaciones brasileñas baratas que exigían salvaguardias en algunos sectores. El canciller argentino Roberto Lavagna junto con la UIA, propuso equilibrar las ayudas públicas otorgadas en Brasil, formar cadenas productivas y adoptar un código de buenas prácticas para atraer inversiones extranjeras. Pero el brasileño Celso Amorim apoyó las alianzas entre empresas para conquistar nuevos mercados sin atender los problemas internos. Cuando la reunión se volvió tensa, “Amorim intervino para calmar los ánimos y ratificó que los gobiernos comenzarán a discutir las reformas estructurales del MERCOSUR en la cumbre regional” (Rebossio, 2004, parr. 9). Sin embargo, las reformas discutidas en esa cumbre (junio de 2005) fueron el Parlamento del MERCOSUR y Fondos Estructurales para Paraguay y Uruguay (Serrat, 2005), sin relación con los problemas planteados por los industriales.

Según Schneider (1995), para que sea posible la colaboración entre empresarios y burócratas gubernamentales es necesario que exista información compartida, intereses recíprocos y confianza. La colaboración es importante porque, aunque cuando existe una parte de los actores puede buscar beneficios personales mediante la corrupción compartida (colusión), esta aumenta cuando aumenta la incertidumbre que hace que más actores usen carriles ilegales para sobrevivir económicamente (Schneider, 1995). En Brasil, hubo colaboración entre empresarios y gobiernos en ciertas etapas, aunque no en todas. En Argentina la colaboración fue escasa en todas, ya que, aun cuando las asociaciones podían coincidir con el gobierno, no recibieron información suficiente ni sintieron confianza.

Sobre el concepto de desarrollo de los gobiernos se observa que, cuando se produjeron cambios en la institucionalidad del MERCOSUR después de la crisis 1999-2001, se pasó de otorgar prioridad al desarrollo económico para otorgársela al desarrollo sociopolítico. Eso permite afirmar que gobiernos y empresarios manejaron una visión



fragmentada del desarrollo que obstaculizó adoptar posiciones comunes e incidió en el interés y la iniciativa empresarial. Ese factor puede añadirse a otras causas de la disminución del comercio intra-MERCOSUR en la segunda mitad de los años 2010 -- crisis en Argentina y Brasil, importancia del comercio chino, desindustrialización de exportaciones, baja participación en cadenas regionales, baja internalización de normativa MERCOSUR, creciente perforación del AEC, mayor uso de barreras no arancelarias y menor coordinación en foros multilaterales. Si algunos pueden explicarse por la “distancia ideológica” entre sus gobiernos (Zelicovitch, 2020), ese factor no explica la poca formación de cadenas productivas y la no internalización de la normativa grupal, donde resultan clave el interés y la iniciativa empresarial.

El concepto de desarrollo del regionalismo postliberal se presenta como el regreso a una agenda que dio mayor participación al Estado y disminuyó la de los actores económicos no estatales, pero antes de 2003, los gobiernos seguían sus propios derroteros económicos. En suma, la agenda de desarrollo Estado-céntrico persistió en los 90, aunque las estrategias trataron de ajustarse al contexto global. En la etapa del auge exportador, los industriales anticiparon que no duraría si no se tomaban medidas para atraer inversiones y diversificar exportaciones, conscientes de problemas nacionales como la falta de políticas y programas de mediano y largo plazo.

Puede argumentarse que las posiciones sobre integración regional de gobierno e industriales coincidieron cuando predominaron objetivos de desarrollo económico que beneficiaban a ambos y difirieron cuando los gobiernos favorecieron objetivos político-ideológicos, como el ingreso de Venezuela al MERCOSUR, sin haber cumplido los requisitos económicos, técnicos e institucionales para ingresar (Reisdoerfer y Castillo, 2022). En ese sentido, la distinción entre intereses de los gobiernos del PT e intereses del Estado brasileño (Berrangonea, 2019) puede extenderse a la diferencia entre intereses de gobiernos del PJ y del Estado argentino. Si las posiciones de los industriales surgieron de los efectos de las crisis económicas y del contexto nacional y global, las de los gobiernos dependieron de su visión del MERCOSUR como instrumento de poder interno y proyección externa. Por ello, la interpretación de esos desacuerdos como producto del rechazo empresarial a la dimensión sociopolítica del MERCOSUR debe matizarse para separar los intereses políticos de los gobiernos (electorales, ideológicos, etc.) de los estrictamente sociales, teniendo en cuenta además que la incorporación de estos últimos al MERCOSUR fue más discursiva que real (Ferreiro,



2022). Así como no puede inferirse una influencia empresarial continua ni una total impotencia empresarial, no puede hablarse de una coalición irrestricta gobierno-empresarios en Brasil ni de respuestas empresariales totalmente contradictorias en Argentina.

Ramanzini Junior y Mariano (2021) consideran que el proceso decisorio del MERCOSUR continúa en manos exclusivas de los gobiernos nacionales y que solo puede hablarse de influencia empresarial cuando sus posiciones afectan la toma de decisiones. Si además la influencia empresarial está sujeta a cambios (Hacker y Pierson, 2002), es necesario desmitificar el nivel de influencia empresarial en el MERCOSUR desde que, en 1994, su participación en los grupos de trabajo del PICE se desplazó al FCES. Mientras los grupos de trabajo previos discutían intereses y normativas económicas clave, el Foro los redujo a concertar posiciones con otros actores nacionales en temas que podían negociarse en otras instancias de la política doméstica.

En resumen, este artículo contribuye a identificar las posiciones de los industriales sobre cambios deseables en el MERCOSUR y a verificar si los cambios institucionales que se realizaron respondieron a su influencia o al contexto y si hubo diferencia en la forma en que Argentina y Brasil trataron las posiciones empresariales. Se concluye que, aunque ambos gobiernos difirieron en sus relaciones con los empresarios, su incorporación de las propuestas industriales en la institucionalidad del MERCOSUR fue baja. Asimismo, las posiciones empresariales respondieron mejor a la influencia del contexto nacional e internacional en etapas de crisis, mientras los cambios institucionales más importantes hechos por los gobiernos fueron la adopción del Tribunal Permanente y del Programa MERCOSUR Productivo y la aprobación del Código Aduanero. Ellos respondieron a procesos iniciados años antes y los contextos de crisis disminuyeron las objeciones a su aprobación, pero esa aprobación no influyó en el nivel de integración (el Código Aduanero no ha entrado en vigor, por ejemplo). En suma, el contexto de crisis influyó en la adopción de cambios institucionales, pero esos cambios no disminuyeron los efectos de las crisis ni los problemas del MERCOSUR, factores que sí incidieron en las posiciones de las asociaciones industriales.

Con respecto a si la causalidad de los cambios institucionales deriva de la influencia de los actores o del contexto, parte de la literatura sostiene el predominio de ciclos



ideológicos y gobiernos de una u otra orientación política en la mayor o menor integración del MERCOSUR, atribuyendo al contexto político-ideológico interno los vaivenes del proceso. Sin embargo, el análisis muestra que los gobiernos de Argentina y Brasil asociados a posiciones económicas liberales correspondieron a etapas como los años noventa y la segunda mitad de los 2010, en los que el MERCOSUR alcanzó tanto un nivel alto de integración como otro bajo, respectivamente. Asimismo, el alineamiento político-ideológico de los gobiernos argentino y brasileño de la “marea rosa” no cambió entre 2003 y 2014, pero bajo esos gobiernos el MERCOSUR atravesó etapas de mayor y menor nivel de integración económica.

En conclusión, factores del contexto externo, como las crisis económicas, influyeron en los cambios institucionales del MERCOSUR, pero esa relación estuvo mediada por la percepción de actores estatales y no estatales sobre las causas de las crisis y el carácter del desarrollo en el bloque. Mientras las de los primeros determinaron los cambios realizados, las de los segundos fueron desatendidas y la falta de atención a esas demandas sigue afectando al MERCOSUR.

REFERENCIAS

Argentina-Brasil: Nuevo acuerdo automotriz por diez años. (6 de septiembre de 2019). *Secretaría de Coordinación de Producción*. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/argentina-brasil-nuevo-acuerdo-automotriz-por-diez-anos>

Banco Interamericano de Desarrollo. (2011). *Informe Mercosur No. 10 (2004-2005)*. BID. <https://doi.org/10.18235/0009523>

Barbosa, R. (2014). MERCOSUL: retórica ou realidade. *Revista Política Externa*, 22(4), 17–27.

Berringer, T. (2017). A burguesia interna brasileira e a integração regional da América do Sul (1991-2016). *OIKOS*, 16(1), 15-29.

Barrenengoa, A. C. (2019). “¿Mudar para valer?” *Estado y clases dominantes en los entramados de la integración suramericana. Brasil en el COSIPLAN-UNASUR (2003-2011)* [Tesis de doctorado, Universidad Nacional de La Plata]. <https://doi.org/10.35537/10915/77918>

Botto, M. y Bianculli, A. (2009). The Case of Argentine Research in Building Regional Integration. En D. Tussie (Ed.), *The Politics of Trade* (pp. 83-121). Brill.



Botto, M. (2013). Los alcances de la política de integración productiva regional: el caso del Mercosur en perspectiva comparada. *Perspectivas Internacionales*, 9(1), 12-46.

Caetano, G. (2019). Los nuevos rumbos del Mercosur. El cambio de modelo y las consecuencias de la crisis brasileña. *Foro Internacional*, 59(1), 47-88. <https://doi.org/10.24201/fi.v59i1.2582>

Caetano, G. y Hernández Nilson, D. (2022). Nota de los Coordinadores. En G. Caetano y D. Hernández Nilson (Coords.), *30 años del Mercosur: Trayectorias, flexibilización e interregionalismo* (pp.9-11). Universidad de la República.

El CNI afirma que Brasil y Mercosur se están aislando del comercio mundial. (5 de junio de 2013). *Cámara de Comercio del Mercosur*. <https://ccmercursosur.org/el-cni-afirma-que-brasil-y-mercursosur-se-estan-aislando-del-comercio-mundial>

Camargo, S. (2006). Mercosul: crise de crescimento ou crise terminal? *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (68), 57-90. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000300003>

Canta Yoy, C. (31 de julio de 2024). El Nuevo Régimen de Origen Del Mercosur y el Acuerdo Automotor con Brasil. *Centro de Despachantes de Aduana de la República Argentina*. https://www.cda.org.ar/detalle_noticia.php?id=41581

Caracoche, C. (2024). *Capital industrial y representación orgánica. La acción política de la UIA en la posconvertibilidad*. Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Facultad de Ciencias Sociales.

Cardoso, F. H. (18 de octubre de 1995). Discurso na solenidade de transmissão da presidência da Confederação Nacional da Indústria (CNI). *Biblioteca da Presidência da República*.

Cardoso, F. H. y Faletto, E. (1971). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Siglo XXI Editores.

Cassaglia, R. (2017). Las corporaciones empresariales de la industria ante los giros políticos en Brasil y Argentina (2015-2016). *Question*, 10(55), 157-173.

Ceroli, L. (2025). Neoclassical Realism, Global International Relations, and the unheard echoes of Realist practices from the South. *The British Journal of Politics and International Relations*, 27(1), 369–386. <http://doi.org/10.1177/13691481241230858>

De Angelis, J. y Porta, F. (2013). Condiciones para la integración productiva en el Mercosur: Un análisis a partir del estudio de los flujos de comercio bilaterales. En W. A. Desiderá Neto y R. Alves Teixeira (Orgs.), *Perspectivas para la integración de América Latina* (2° Ed., pp. 61-86). IPEA-CAF.



Doctor, M. (2012). Brazil's new government and trade: An evaluation of policy and performance. *Critical Sociology*, 38(6), 799–807. <https://doi.org/10.1177/0896920512440573>

Dosman, E. (2006). Prebisch y los mercados regionales: primera fase. En R. Carciofi, E. J. Dosman, E. V. Iglesias, D. H. Pollock, J. Toye, R. Toye, N. Birdsall, J. L. Love, D. Kerner y C. Mallorquín (Eds.), *Raúl Prebisch: el poder, los principios y la ética del desarrollo* (pp. 109-123). BID-INTAL. <http://dx.doi.org/10.18235/0009707>

Dossi, M. (2014). La formación de consensos en las asociaciones empresarias bajo contextos de crisis. El caso de la Unión Industrial Argentina en los períodos 1989-1991 y 1999-2003. *H-Industria*, (15), 151-196.

Empresarios destacan aprobación de código aduanero. (4 de agosto de 2010). *Todo Logística News*. <https://todologisticanews.com/site/empresarios-destacan-aprobacion-de-codigo-aduanero>

Escudé, C. (1995). *El Realismo de los Estados Débiles: la política exterior del primer gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano.

Federation of Industries of the State of São Paulo. (2013). *Position paper. External integration agenda*. FIESP.

Federação das Indústrias de São Paulo. (2014). *Documento de posição. Propostas de integração externa da indústria - 2014*. FIESP.

Federação das Indústrias de São Paulo e Instituto de Estudos do Comércio e Negociações. (2012). *Análise quantitativa das negociações internacionais: relatório do projeto*. FIESP.

Frieden, J. (1999). Actors and Preferences in International Relations, En D. Lake, y R. Powell (Eds.), *Strategic Choice and International Relations* (pp. 39-76). Princeton University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctvzxx9hk>

Fernandes de Oliveira, M. (2003). *Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros*. UNESP.

Giacalone, R. (2004). *La regionalización del acero en América Latina. El caso del consorcio Amazonia*. Editorial Biblos.

Giacalone, R. (2020). La posición de los empresarios frente a la propuesta de convergencia Alianza del Pacífico-Mercado Común del Sur (2014-2018). En A. J. Hurtado-Briceño y E. Vieira-Posada (Eds.), *Pertinencia y convergencia de la integración latinoamericana en un contexto de cambios mundiales*, (pp. 165-202). Universidad Cooperativa de Colombia



Giacalone, R. (2023). Factores favorables a la convergencia regional a partir de las experiencias de ASEAN y Mercosur. En A. J. Hurtado-Briceño, y F. Santos-Carrillo (Eds.), *Experiencias y aprendizajes para la reactivación de la integración latinoamericana* (pp. 13-64). Universidad Cooperativa de Colombia.

Giacalone, R. (2025). Crisis y cambio institucional en ASEAN y Mercosur entre el siglo XX y el XXI. En E. Vieira-Posada y L. Vargas-Alzate (Eds.), *La integración regional ante nuevas perspectivas de cambio* (pp. 57-99). Universidad Cooperativa de Colombia.

Gil, L. (2018). Interest Representation in Argentina and Brazil: Patterns of Inclusion and Exclusion in the Beginnings of Mercosur. *CONfines*, (26), 73-97.

Gomes da Costa, M. (2024). Is It Possible to Build an Analytical Framework for Regional Integration in the South? Insights from Brazilian Foreign Policy towards Mercosur. *Brazilian Political Science Review*, 18(1), 1-9. <http://doi.org/10.1590/1981-3821202400010007>

Guimarães Ferreira, G. A. (2022). Spill-around in Mercosur in the 2000s: the development of channels for civil society participation. *Desenvolvimento em Debate*, 10(2), 49-67.

Inchauspe, M. E. (17-18 de septiembre de 2009) Integración *Productiva en el MERCOSUR: ¿Nueva agenda de cooperación regional? El caso del Foro de Competitividad de Madera y Muebles* [Ponencia]. II Jornadas del CENSUD/IV Encuentro del CERPI. "La realidad sudamericana de cara al Bicentenario". La Plata, Argentina.

Kan, J. (2015). *La integración desde arriba. Los empresarios argentinos ante el Mercosur y el ALCA*. Ciccus-Imago Mundi.

Kan, J. (2019). Empresarios argentinos y orígenes del Mercosur. Interacciones y negociaciones con el gobierno en torno al Acta de Buenos Aires de 1990. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, (53), 48-71.

Kan, J. (2020). El impacto de la devaluación del real en Brasil y de la crisis del MERCOSUR de 1999 en el fraccionamiento del empresariado argentino. *Realidad Económica*, 50(336), 35-66.

Kan, J. (2022). Encuentros y desencuentros. Empresarios, funcionarios y política exterior durante el gobierno de la Alianza. En M. C. Míguez (Comp.), *El estado y los actores de la política internacional argentina* (pp. 203-245). Teseo.

Leite Araujo, A. L. (2023). The politics of regional integration: Domestic support for the enlargement of Mercosur in South America. *The British Journal of Politics and International Relations* 26(2), 361-380. <https://doi.org/10.1177/13691481231160043>



Le Tourneau, F. y Velut, S. (2011). Medio ambiente y desarrollo. En C. Quenan, S. Velut (Dirs.) y E. Jourcid (Coord.), *Los desafíos del desarrollo en América Latina. Dinámicas socioeconómicas y políticas públicas* (pp. 310-339). Agence Française de Développement.

Lucángeli, J. (2008). MERCOSUR: progresa la integración productiva. *Revista del CEI. Comercio e Integración*, (12), 23-39.

Madrid, M. (27 de junio de 2007). Buscan impedir entrada de Venezuela al Mercosur. *Panamá América*. <https://www.panamaamerica.com.pa/economia/buscan-impedir-entrada-de-venezuela-al-mercosur-284027>

Moavro, H. (2018). Un nuevo órgano del Mercosur: el Foro Consultivo Económico-Social. *Relaciones Internacionales*, 6(12).

Montequin, A. M. (2007). El Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR: Un análisis de la evolución, percepciones y expectativas de la Sección Nacional Argentina. *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, (88), 1-143.

Moreira, A. C. (2012). La protección ambiental en los acuerdos de integración. Aportes para cubrir un déficit de Mercosur. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 1(11.5), 211-232.

Muratt, B. S. (2025). Neo-developmental Misery: FIESP in the 2016 Brazilian Coup d'état. *Agrarian South*, 14(2), 233-256. <https://doi.org/10.1177/22779760251339555>

Passini Mariano, M., Ramanzini Junior, H. y Vigevani, T. (2023). O Mercosul e a política externa brasileira: entre a resiliência e a desintegração? En L. Bizzozzero Revelez (Ed.), *Política exterior y regionalismo latinoamericano en tiempos de pandemia y de cambios de la agenda internacional* (pp. 285-317). Vicepresidencia del Estado-Centro de Investigaciones Sociales.

Pastori, A. (2003). El Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur: Un enfoque institucional. *Revista de la Facultad de Derecho*, (22), 175-202.

Perotti, A. D. (2010). El Código Aduanero del Mercosur: Algunos aspectos normativos y jurisdiccionales. *Argumentum*, 11, 23-32.

Petrecolla, A. (2004). Devaluaciones y alianzas. Brasil y Argentina en 1999 y 2002. En A. Petrecolla, P. Neumeyer y F. Sturzenegger (Eds.), *La nueva economía de la integración americana: tasas de interés: devaluaciones y alianzas: coordinación macroeconómica* (pp. 9-76). La Crujía Ediciones.

Pezzola, A. A. (2018). The deep roots of protectionism in the southern cone: Constituent Interests and Mercosur's common external tariff. *Latin American Politics and Society*, 60(4), 69-92. <https://www.jstor.org/stable/26779132>



Ramanzini Junior, H. y de Souza Farias, R. (2014). Missão impossível? Mercosul, participação social e política externa no Brasil. *Pensamiento Propio*, (40), 355–373.

Ramanzini Junior, H. y Teodoro Luciano, B. (2021). Regional (dis)integration beyond governments: A comparison in social and civil society participation between Mercosur and SADC. *International Area Studies Review*, 24(1), 18-34. <https://doi.org/10.1177/22338659211005587>

Rebossio, A. (26 de noviembre de 2004) Tensa comida en el Palacio San Martín. Los cancilleres y empresarios de la Argentina y Brasil discutieron sobre la falta de financiamiento. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/economia/tensa-comida-en-el-palacio-san-martin-nid657463/>

Reisdoerfer, B. y Castillo, M. (2022). The Suspension of Venezuela from Mercosur: Economic and Political Impacts for Brazil. *Business and Public Administration Studies*, 16(1), 27-34.

Rousseff, D. (28 de noviembre de 2011). Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na cerimônia de encerramento da 18ª Conferência Industrial Argentina. *Biblioteca Presidência da República*. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-encerramento-da-18a-conferencia-industrial-argentina>

Ruiz de la Puente, A. (2004). *El impacto del proceso de integración regional argentino-brasileña sobre las actividades de colaboración productivo-tecnológicas a nivel empresarial* [Tesis de maestría, Universidad de Buenos Aires]. http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/econ/collection/tpos/document/1502-2553_RuizdeLaPuenteA

Saldías, O. (2010). Networks, courts and regional integration. Explaining the establishment of the Andean Court of Justice. *KFG Working Paper*, (20), 1-27. https://www.polsoz.fu-berlin.de/en/v/transformeurope/publications/working_paper/wp/wp20/index.html

Sanchez Bajo, C. (1999). Mercosur's Open Regionalism and Regulation: The role of business actors; Focusing on the Petrochemicals and Steel Sectors. *Iberoamericana*, 29(1-2), 67-99. <https://doi.org/10.16993/ibero.364>

Schenoni, L. y Escudé, C. (2016). Peripheral Realism Revisited. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 59(1), 1-18. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201600102>

Schneider, B. R. (1995). El abrazo esquivo: sinergia entre el sector privado y el Estado en los países de industrialización reciente. *Política y Gobierno*, 2(1), 5-41.



Serrat, O. J. (19 de junio de 2005). Presidentes cierran cumbre del Mercosur. *LMT en español*. <https://www.lmtonline.com/lmtenespanol/article/Presidentes-cierran-cumbre-del-Mercosur-10287494.php>

Unidade de Negociações Internacionais. (2006). Adesão Venezuela ao Mercosul: agenda e interesses econômicos do Brasil. *Confederação Nacional da Indústria*.

Vigevani, T. y Ramanzini Junior, H. (2009). Brasil en el centro de la integración. Los cambios internacionales y su influencia en la percepción brasileña de la integración. *Nueva Sociedad*, (219), 76-96.

Vigevani, T. y Ramanzini junio, H. (2022). *The challenges for building regional integration in the Global South: the Case of Brazilian foreign policy towards Mercosur*. Springer.

Zahluth Bastos, P. P. y Hiratuka, C. (2020). The foreign economic policy of Dilma Rousseff's government and the limits of dependency. *Latin American Perspectives*, 47(2), 25-46. <https://doi.org/10.1177/0094582X19894590>

Zelicovitch, J. (2020). ¿Lo que no te mata te fortalece?: El Mercosur en tiempos de pandemia. *Temas y Debates*, 419-427. <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i0.518>

GIACALONE, RITA. Ph. D. en Historia (Indiana University); Coordinadora del Grupo 1 GRIDALE, Profesora de Política Internacional en la Maestría en Integración Latinoamericana y en la Especialización en Políticas de Integración Instituto de Integración Latinoamericana UNLP. Ha participado de Proyectos y redes de investigación auspiciados por CEPEG-Universidad Cooperativa de Colombia, CECHIMEX y CIAAL-Universidad Autónoma de México. Previamente, fue Investigadora asociada al Centro de Estudios Latinoamericanos University of Calgary; Directora de la Escuela de Ciencia Política, Profesora de Historia Económica, de Análisis Político, investigadora del Centro de Investigaciones Agroalimentarias y Coordinadora Programa de Formación de Tutores del Centro de Investigación y Desarrollo Empresarial dentro de la Universidad de los Andes Venezuela.

Se especializa en regionalismo, relaciones empresario-Estado, historia económica, política internacional, geopolítica y geoeconomía.

Correo electrónico: ritagiacalone@yahoo.com Identificador ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4989-4503>

Fecha de recepción: 13/02/2026

Fecha de aceptación: 22/02/2026