

EL MERCOSUR CONFLICTIVO Y CONTRADICTORIO EN EL PERÍODO DE LOS GOBIERNOS DE BOLSONARO Y FERNÁNDEZ: ENTRE LA APERTURA ECONÓMICA Y LA PROTECCIÓN FRENTE A LA COMPETENCIA EXTERNA

THE CONFLICTIVE AND CONTRADICTIONARY MERCOSUR IN THE GOVERNMENTS OF BOLSONARO AND FERNANDEZ: BETWEEN ECONOMIC OPENNESS AND PROTECTION FROM EXTERNAL COMPETITION

LEONARDO GRANATO *

Fecha de recepción: 16/03/2025

Fecha de aceptación: 28/04/2025

En este artículo, con base en análisis bibliográfico y documental, se discuten los conflictos y contradicciones de las políticas estatales y los intereses de la burguesía industrial en Brasil y en Argentina durante el período de los gobiernos de Jair Bolsonaro y de Alberto Fernández. Lo anterior en torno a las tensiones estructurales del Mercosur relacionadas a la revisión del Arancel Externo Común y la flexibilización del modo de conducción conjunta de las negociaciones externas. Del análisis surge el carácter inestable, conflictivo y contradictorio del regionalismo mercosureño, en un contexto de crisis sanitaria y económica y de disputa entre la apertura económica y la protección frente a la competencia externa.

Palabras claves: Brasil, Argentina, Mercosur, Arancel Externo Común, Relacionamiento Externo

This article, based on bibliographic and documentary analyses, aims to discuss the conflicts and contradictions of State policies and the interests of the industrial bourgeoisie in Brazil and Argentina during Jair Bolsonaro's and Alberto Fernández's administrations. This is achieved by focusing on the structural tensions of Mercosur related to the revision of the Common External Tariff and the flexibilization of the external negotiations. The analysis reveals the unstable, conflictive and contradictory nature of Mercosur regionalism, in a context of health and economic crises, as well as the dispute between economic openness and protection against external competition.

Keywords: Brazil, Argentina, Mercosur, Common External Tariff, External Negotiations

* Profesor de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFGRS), Brasil.

INTRODUCCIÓN

Partiendo de la premisa de que los regionalismos, en tanto mecanismos o bloques de integración en el sistema interestatal capitalista, son procesos inestables, conflictivos y contradictorios (Berringer y Ferreira, 2022), en trabajos recientes se discutió el caso del Mercado Común del Sur (Mercosur), formulando posibles relaciones entre Estado y bloque en el poder en las formaciones sociales argentina y brasileña y el modelo o paradigma adoptado en el bloque regional en las distintas fases de su trayectoria (Berringer y Granato, 2022; Granato y Berringer, 2024). Se defendió que así como la acción del Estado capitalista (cristalizada en políticas estatales) refleja generalmente los intereses de su base social de sustentación, los regionalismos, derivados de las políticas económicas y exteriores de los Estados de las formaciones sociales o países participantes, también son atravesados por los intereses de clase organizados en los bloques en el poder de tales formaciones.

Es fundamentalmente por medio de las políticas económicas, sociales y exteriores que el Estado capitalista organiza el bloque en el poder, entendido por Poulantzas como una “unidad contradictoria particular de las clases o fracciones de clase dominantes” ([1968] 1971, p. 302), con predominio de una clase o fracción hegemónica. Para el mencionado autor, la burguesía no es una clase homogénea sino que está integrada por fracciones con intereses específicos y contradictorios, y el Estado está a cargo de su articulación interna, jerarquizando sus intereses y unificándolos políticamente en el interés general común: la explotación económica y el dominio político. De esta forma, por medio de las políticas específicas de los Estados parte del Mercosur son organizados los intereses de las clases dominantes relativos a los rumbos a seguir por el bloque de integración regional. En este sentido, partiendo de la idea presente en Berringer y Ferreira (2022) de que todo y cualquier regionalismo en el orden mundial capitalista representa una especie de acuerdo inestable, conflictivo y contradictorio entre bloques en el poder, se busca, en este artículo, tratar específicamente del caso del Mercosur, envolviendo Estados y bloques en el poder de países o formaciones periférico-dependientes.

De esta forma, al concepto de Estado capitalista como estructura jurídico-política/aparato de Estado (Poulantzas [1968] 1971; Saes y Farias, 2021) se debe agregar dimensiones propias específicamente de los Estados dependientes: el carácter subordinado de su inserción internacional y el peso decisivo que los intereses imperialistas tienen en la formulación de las políticas estatales (Souza, 2021; Granato, 2021). En este trabajo también se opera con las definiciones de burguesía interna y burguesía compradora, relativas a la inserción de las clases dominantes en la división internacional del trabajo (Poulantzas, [1974] 2016). En términos poulantzianos, la burguesía compradora (la cual también se llamará de asociada) es aquella fracción burguesa que no tiene base propia de acumulación de capital y actúa como simple aliada, adscrita o intermediaria del capital imperialista extranjero. Ya la burguesía interna, al poseer un asiento económico y una base de acumulación propios a la vez en el interior de su formación social, esgrime contradicciones importantes con relación al capital extranjero, pero que no la llevan a adoptar posiciones de autonomía o de ruptura frente a él.

Conforme a lo discutido en Berringer y Granato (2022), el tipo de modelo defendido para el Mercosur, cristalizado en acuerdos intergubernamentales, remite a dispositivos específicos derivados de políticas económicas y exteriores más amplias que, a su vez, priorizan los intereses de la fracción hegemónica en el bloque en el poder de cada país miembro del proceso de integración. De esta forma, resulta posible relacionar las transformaciones paradigmáticas del Mercosur en sus más de treinta años de trayectoria y los cambios en la configuración de los bloques en el poder de los países integrantes del bloque regional. De cualquier manera, cabe mencionar que los cambios en el Mercosur no remiten apenas a la correlación de fuerzas en el interior de los bloques en el poder nacionales, sino también a las correlaciones de fuerzas en el contexto del propio bloque de integración.

Esta cuestión es trabajada por toda una literatura que, partiendo de la premisa del rol fundamental de las relaciones entre Brasil y Argentina para la integración en el Cono Sur, analiza el Mercosur y sus transformaciones como resultado de las convergencias y conflictos entre los Estados y los bloques en el poder de las mayores economías del bloque regional (Granato y Berringer, 2024; Berringer y Costa, 2023; Berringer y Granato, 2022; Cavalcanti y Granato, 2020; Granato, 2020). Específicamente, en tal literatura se defiende que en los momentos en que el Mercosur fue más fuertemente influenciado por el paradigma neoliberal del regionalismo abierto, la fracción hegemónica de los bloques en el poder argentino y brasileño ha sido el gran capital financiero internacional y las burguesías nativas asociadas a él. Al mismo tiempo, la experiencia puntual de un Mercosur de carácter más multidimensional ha remitido a la burguesía interna dirigiendo, en ambos países, alianzas o frentes amplios con apoyo de las clases populares. Sin embargo, conforme surge de la literatura en cuestión, el Mercosur también experimentó períodos de inestabilidad, en medio de divergencias entre los Estados y bloques en el poder en Brasil y en Argentina, como fue el caso de la coyuntura correspondiente al período de los gobiernos de Jair Bolsonaro en Brasil y de Alberto Fernández en Argentina.

La ascensión a la hegemonía del bloque en el poder de la burguesía asociada, integrada al gran capital financiero internacional y de una agenda neoliberal ortodoxa en la política de Estado en Brasil, se contrapuso al reposicionamiento en Argentina de la burguesía interna y de una agenda reformista del neoliberalismo. De esta forma, en el período relativo a los gobiernos de Bolsonaro y Fernández resurgieron conflictos relacionados a la categoría problemática de la “nuevísima dependencia” entre países centrales y periférico-dependientes latinoamericanos en el siglo XXI, y con las posibilidades cada vez más escasas de ese último grupo de países de asociar una inserción externa dependiente en el mercado mundial con desarrollo industrial, en un contexto de capitalismo neoliberal, globalizado y financierizado (Fiori, 1995; Saes, 2007; Souza, 2021). Resta evidente, debido a lo mencionado, que el Mercosur no es caracterizado tan solo por tensiones entre modelos de regionalismo en disputa, sino también por limitaciones o condicionamientos estructurales relacionados a la nuevísima dependencia y el “fetichismo” de las exportaciones como fuente de desarrollo (Cantamutto, Schorr y Wainer, 2024).

En este sentido, el argumento central de este trabajo es que el análisis de una coyuntura, como la de los gobiernos de Bolsonaro y Fernández, resulta particularmente interesante, ya en que en ella resurgieron tensiones y disputas que atraviesan al Mercosur como bloque regional periférico-dependiente y que contribuyen a evidenciar su carácter inestable, conflictivo y contradictorio. Se hace referencia en particular a las tensiones en torno de dos pilares fundamentales de las agendas interna y externa del Mercosur, respectivamente: la revisión del Arancel Externo Común (AEC) y la flexibilización del modo de conducción conjunta de las negociaciones comerciales externas. Es justamente en este marco que se tiene por objetivo analizar las políticas de Estado y los intereses de la fracción industrial de la burguesía interna en Brasil y en Argentina, en el período de los gobiernos de Bolsonaro y Fernández, identificando divergencias y contradicciones.

En referencia a la cuestión metodológica, el texto adopta el estilo de ensayo de interpretación, basado en evidencias, inferencias y reflexiones formuladas a partir de análisis bibliográfico y documental. Desde el punto de vista del método de abordaje de los fenómenos sociales en la periferia capitalista, y reivindicando contribuciones como las de Kaplan (1968), Cardoso y Faletto (1973), Evers (1989), Souza (2021) y Míguez (2024), se adopta el análisis integrado que presta especial atención a las formas de imbricación de factores externos e internos en un todo social complejo. Cabe resaltar que se trata de un análisis que observa, especialmente en las formaciones periférico-dependientes, las articulaciones entre la dimensión estructural y la dinámica política interna, comprendiendo tal dimensión estructural, en términos de Sunkel (1972), como intrínseca al sistema, con efectos políticos, económicos e ideológicos que precisan ser puestos en evidencia por el científico social. Este abordaje, incluso, también es tributario de las enseñanzas de Poulantzas dado que el bloque en el poder, en tanto alianza específica de las clases y fracciones de clase políticamente dominantes, “no puede ser comprendido [...] en un plano puramente nacional” (Poulantzas, [1974] 2016, p. 71). De esta forma, en este trabajo se abordarán aspectos relativos a las dimensiones tanto interna como externa del objeto propuesto.

Por último, en relación con la estructura del artículo, después de presentar una primera sección con aspectos teóricos e históricos en torno del Mercosur y sus fases y paradigmas, la discusión se divide en dos grandes partes. La primera trata las tensiones en torno de la reformulación del AEC, y se hace referencia al caso de la reducción arancelaria unilateral por parte de Brasil. En la segunda parte, se toca la cuestión relativa a la flexibilización del modo en que las negociaciones externas del bloque son conducidas y se referencia la decisión por parte de Argentina de abandonar la mesa de negociaciones del acuerdo de libre comercio del Mercosur con Corea del Sur. Al igual que la mencionada reducción arancelaria unilateral brasileña, el caso de las negociaciones con Corea del Sur constituye, en el ámbito de las tensiones en cuestión, un hecho emblemático del período examinado. Por último, se exponen las conclusiones del trabajo.

1. LA TRAYECTORIA DEL MERCOSUR Y LAS RELACIONES ENTRE ESTADO Y BLOQUE EN EL PODER EN BRASIL Y EN ARGENTINA

Como ya se ha mencionado, la discusión que se pretende profundizar en este trabajo, relativa a los contornos específicos que las tensiones del Mercosur alrededor del AEC y de las negociaciones externas durante el período de los gobiernos de Bolsonaro y Fernández, requiere una presentación teórico-histórica de la cuestión de los modelos adoptados por el bloque regional en las diferentes etapas de su trayectoria. A su vez, tal como se defendió en trabajos anteriores (Berringer y Granato, 2022; Granato y Berringer, 2024), la adopción de un modelo o paradigma determinado en el Mercosur puede ser en parte comprendida por las relaciones entre el Estado y el bloque en el poder en Brasil y en Argentina, siempre considerando la influencia de factores externos como los intereses imperialistas y a la nuevísima dependencia, fase en la cual, en las palabras de Saes (2007, p. 160) "el capital extranjero y sus representantes presionan a los Estados latinoamericanos para que implementen una política económica liberal".

Durante la década de 1990, en medio de la ofensiva de apertura económica (comercial y financiera) impulsada en América Latina por los Estados Unidos, así como de la asunción de los nuevos gobiernos neoliberales, el surgimiento del Mercosur, erguido sobre la base de los acuerdos entre Argentina y Brasil de la segunda mitad de 1980 tuvo como base de sustentación la composición convergente de los bloques en el poder en Brasil y Argentina, específicamente en términos de hegemonía de la burguesía asociada integrada al gran capital financiero internacional (Boito Jr., 1999; 2018; Boito Jr. y Rojas, 2008). En 1991, se creó el Mercosur siguiendo las directrices neoliberales de liberalización comercial y desregulación financiera que en 1994 la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) colocó como objetivos fundamentales de la nueva estrategia de regionalismo para Latinoamérica: el regionalismo abierto (CEPAL, 1994).

Regido por un programa de liberalización comercial intra y extrazona basado no apenas en la eliminación de barreras comerciales al interior del bloque, sino también en el establecimiento de un AEC para regular el comercio extrazona, el Mercosur de la primera década trajo beneficios tanto para las grandes multinacionales con asiento en Brasil y Argentina en sectores clave como automotriz, alimenticio y energético (Katz, 2006; Gambina, 2005), como para las burguesías industriales (Berringer, 2015), todas impactadas por el aumento expresivo del comercio intrazona, así como por una cierta protección garantizada por el AEC frente a la competencia externa. Sin embargo, debido al alineamiento de la región a los intereses de los Estados Unidos y, principalmente, de la propuesta de constitución de una Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), las contradicciones en los bloques en el poder de Brasil y Argentina no tardaron en surgir, evidenciando como, en última instancia la apertura económica demostró la hegemonía de los intereses del gran capital financiero internacional en detrimento de los intereses del gran capital interno (Boito Jr., 1999).

Preocupadas con los impactos que una eventual adscripción al ALCA podría tener con relación al resguardo de sus exportaciones intrazona y de las inversiones productivas, las burguesías industriales brasileña y argentina cuestionaron la estrategia estadounidense,

así como los apoyos locales asociados (Berringer, 2015; Kan, 2015). A las reivindicaciones de los segmentos industriales se sumó el “No al ALCA” de las organizaciones sindicales, movimientos populares y partidos de izquierda que, en el contexto de las crisis económicas de finales de la década de 1990 en ambos países, apostaron a la integración del Cono Sur. De esta forma, en medio de los complejos escenarios nacionales, sobre todo en Brasil y Argentina, y de la crisis de hegemonía del neoliberalismo, en 2001 tuvo lugar el llamado “relanzamiento” del bloque mercosureño.

La revisión de posiciones por parte de las burguesías internas brasileña y argentina que, durante la década de 1990, apoyaron los programas neoliberales en sus respectivos países, posibilitó el surgimiento de agendas reformistas del neoliberalismo en el siglo XXI, especialmente en Brasil y en Argentina, en cuyo marco el proyecto ALCA fue rechazado de forma definitiva, a la vez que se buscó fortalecer el Mercosur por medio de la adopción de un nuevo paradigma integracionista. Cabe también mencionar que, en términos internacionales, comenzó a delinearse una multipolaridad que tuvo en China la principal potencia emergente que desafiaría el orden basado en la hegemonía del poder global estadounidense. En términos económicos, un nuevo ciclo de crecimiento mundial asociado a un aumento significativo de las exportaciones de productos primarios, en gran medida traccionadas por el gigante asiático, también constituyeron el marco en el cual las burguesías internas brasileña y argentina pasaron a tener sus intereses priorizados por el Estado, específicamente en el período de los gobiernos de Lula da Silva y de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kichner (Boito Jr., 2018; Piva, 2015; Cantamutto, 2022).

En un contexto de políticas exteriores que buscaron ampliar los márgenes de maniobra de los Estados brasileño y argentino, y no obstante los esfuerzos para tornar el Mercosur una herramienta de los respectivos programas neodesarrollistas, el análisis de los flujos comerciales y de inversiones realizado por Costantino y Cantamutto (2018) demuestra que el bloque regional, entre 2003 y 2015, no consiguió alterar la condición dependiente de los países miembros. Sin embargo, no es menos cierto que la reformulación del Mercosur, a través de la ampliación de nuevos miembros (como el caso de Venezuela) y de la incorporación de nuevos temas de agenda más allá de la dimensión económico-comercial (Granato, 2015), también mostró una postura subordinada más conflictiva por parte de los Estados en relación al imperialismo estadounidense, el cual percibió con desagrado el intento del eje argentino-brasileño de fortalecer una integración de carácter más autonomista en el Cono Sur (Berringer, 2015; Granato, 2020).

Después de la crisis mundial de 2008 y 2009, así como de la apuesta a políticas de austeridad por parte de los Estados Unidos y Europa como salida de la crisis, se dio inicio a una nueva etapa de inestabilidad en la región latinoamericana. El avance de China, que redundó en aumento expresivo de comercio y de inversiones, contribuyó para una nueva embestida estadounidense contra los gobiernos progresistas y operó en detrimento de las exportaciones brasileñas de manufacturas para el Mercosur, así debilitándolas. De las crisis económicas en Brasil y en Argentina (agravada, en este último caso, por la crisis de la deuda externa) devino la profundización de las contradicciones en el frente amplio neodesarrollista y en el peronismo. También tuvo lugar el reposicionamiento del capital

financiero internacional y de la burguesía nativa asociada al mismo, en los bloques en el poder de los respectivos países. Apoyada por una burguesía interna insatisfecha con los rumbos económicos nacionales,¹ tal fracción asociada al gran capital internacional pasó a ser hegemónica en su relación particular con los Estados brasileño y argentino, respectivamente.

De esta forma, en medio de la restauración conservadora en ambos países, sea en virtud de la elección de Mauricio Macri en Argentina (2015-2019) o en virtud del golpe de Estado de 2016 y del gobierno interino de Michel Temer en Brasil (2016-2018), nuevas agendas neoliberales de corte más ortodoxo, incluyendo el realineamiento de ambos países a los intereses estadounidenses, implicaron la reanudación para el Mercosur de un nuevo ciclo de regionalismo abierto (Berringer y Granato, 2022; Granato y Berringer, 2024). Sin embargo, ello ocurrió en el contexto de un orden mundial capitalista diferente al de la década de 1990, esta vez caracterizado por la prolongación de los efectos de la crisis internacional de 2008 y 2009, por el aumento la rivalidad sinoestadounidense, y por el crecimiento del proteccionismo arancelario y no arancelario, especialmente por parte de las grandes potencias industrializadas. Lo anterior evidencia un contexto de mayor competencia económica global, mucho más influenciado por el comercio administrado que por el tan mentado libre comercio.² A contramano de la tendencia descrita, el foco en la apertura económica y en la negociación de acuerdos de tipo Norte-Sur adoptado en el bloque mercosureño durante el período de los gobiernos de Macri y Temer, el cual fue referendado más adelante por el gobierno de Bolsonaro (2019-2022), tuvo su gran conquista en 2019 la firma del acuerdo de principio entre el Mercosur y la Unión Europea (UE) sobre el texto del tratado comercial birregional (Berringer y Botão, 2024).

Con relación al período del gobierno de Bolsonaro, manteniéndose la hegemonía de la burguesía asociada al gran capital financiero internacional en el bloque en el poder, cabe mencionar que el compromiso del mencionado gobierno estuvo vinculado a una agenda de reformas neoliberales más profundas, de carácter más radical y articulada a un movimiento reaccionario de masas (Boito Jr., 2020; Granato y Rech, 2024). Sin embargo, los condicionantes externos, derivados no apenas de la pandemia de COVID-19 sino también de la Guerra Ruso-Ucraniana, en términos de recesión de la economía mundial e incluso de fragmentación de los procesos productivos a escala global, contuvieron el alcance y la amplitud de las reformas pretendidas por Bolsonaro, entre ellas las relativas al Mercosur, como se verá más adelante.

En el caso de Argentina, el retorno del peronismo al poder gubernamental en 2020 demostró, desde la perspectiva de Tzeiman (2024), el desagrado de las clases dominantes con la gestión catalogada como ineficiente e insuficiente de la agenda neoliberal implementada

1 Resulta visible en este caso el carácter pendular de la burguesía interna, conforme estudiado por Martuscelli (2018). A veces defendiendo proyectos de apertura irrestricta y una política económica de carácter ortodoxo, y otras veces defendiendo proyectos de apertura moderada y una política económica más expansionista, la burguesía interna se debate en este doble movimiento, pero sin nunca asumir una postura de confrontación en relación al capital imperialista extranjero y siempre interesado en la intervención estatal que le garantice beneficios, principalmente en términos de reserva de mercado, protección y estímulo frente a la competencia externa.

2 El propio primer gobierno de Donald Trump (2017-2021) contribuyó, inclusive, para reforzar este escenario al cuestionar el multilateralismo comercial, preludiando la guerra comercial que su segundo gobierno encabezaría en 2025. Ya en el caso de los países asiáticos, a pesar de las tendencias favorables al libre comercio por parte de esos países, las fuerzas proteccionistas también han operado en detrimento de una coordinación global o transnacional, fomentando los proteccionismos rivales nacionales o regionales.

por el gobierno de Macri en un contexto de recesión económica e inflación elevada. Alberto Fernández y Cristina Fernández de Kirchner encabezaron una coalición neodesarrollista amplia y heterogénea,³ que, si bien reveló el reposicionamiento de la burguesía interna, también evidenció que el gran capital financiero no admitiría retrocesos en relación con la agenda neoliberal implementada por el gobierno anterior (Tzeiman, 2024). Fernández representaba el ala moderada de una alianza que rápidamente mostró sus divergencias en torno del gran condicionante estructural del período de su presidencia: el programa de reestructuración de la deuda externa negociado con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y, en particular, las medidas de austeridad exigidas por el mismo. A su vez, a la deuda heredada del gobierno de Macri, que devino del mayor préstamo de la historia del país, se sumó la severa crisis económica que resultó agravada por la pandemia. En medio de la crisis de la deuda externa, de las presiones del FMI, de los Estados Unidos y de la dependencia en relación con el capital imperialista extranjero, el fortalecimiento del Mercosur fue visto por el gobierno de Fernández con pragmatismo (Míguez, 2024), revisando sus posicionamientos más progresistas ante la compleja conjuntura.

A partir de los elementos teóricos e históricos aquí expuestos, a continuación, se tratan las tensiones en torno a la revisión del AEC en el período de los gobiernos de Bolsonaro y Fernández. De igual manera, se discute el caso de la reducción unilateral arancelaria por parte de Brasil.

2. LA CUESTIÓN EN TORNO AL AEC Y EL CASO DE LA REDUCCIÓN ARANCELARIA UNILATERAL BRASILEÑA

Históricamente, el AEC, en tanto sistema de aranceles que se aplica a las importaciones de los países miembros del Mercosur, ha sido atravesado por intereses de clase conflictivos y contradictorios. A pesar de que, como se ha mencionado, el período fundacional del bloque mercosureño fue permeado por la hegemonía de la burguesía asociada al capital financiero internacional en los bloques en el poder en Brasil y en Argentina y por el predominio del paradigma del regionalismo abierto, el objetivo de la liberalización comercial buscó ser combinado con la existencia de ciertos dispositivos jurídicos que garantizaran protección a los sistemas productivos nacionales, principalmente a través de una política arancelaria coordinada para la mayoría de los productos frente a países terceros.⁴ Las burguesías industriales, sobre todo la brasileña y, en menor medida la argentina, tuvieron siempre plena consciencia que la proyección de las ventajas de la liberalización, en términos de aumento del comercio intrazona y de la integración de las economías nacionales, debía articularse con una protección arancelaria con relación a las mercancías importadas más competitivas. En este sentido, se esperaba que una política común de aranceles proporcionara una ventaja a los productos y al comercio intrazona en detrimento de los similares del comercio extrazona. Con tal finalidad de protección, mediante la Decisión núm. 22 de 1994, del Consejo Mercado Común (CMC), fue aprobado el AEC. Sin embargo, en virtud de la falta de convergencia de las

³ Como ejemplo de la amplitud del nuevo frente, Tzeiman (2024) menciona que solo en materia de proyectos económicos es posible identificar las vertientes: nacional popular, fiscalista ortodoxa, productivista exportadora y economía popular.

⁴ Conforme al art. 1º del Tratado de Asunción de 1991, el mercado común implica el establecimiento de un arancel externo común.

estructuras productivas y de infraestructura nacionales, así como de las asimetrías en materia de desarrollo económico e industrial entre los cuatro países del bloque regional, el AEC, lejos de tratarse de un dispositivo consistente y uniforme, siempre ha sido administrado por los Estados para que sea adaptado a sus necesidades locales y demandas sectoriales.⁵

A lo largo de más de treinta años de existencia del Mercosur, la adopción amplia y sistemática por parte de los Estados miembros de listas nacionales de excepción y de regímenes especiales de importación (para automóviles, bienes de capital, informática y telecomunicaciones, textiles y azúcar) corrobora cuán poco se ha avanzado en términos de convergencia y articulación de políticas de desarrollo industrial y de abastecimiento regional de insumos. De acuerdo con Rozemberg, Campos, Gayá, Makuc y Svarzman (2019), la mayor parte de los desvíos relacionados al AEC demuestra la necesidad de que los países miembros importen bienes e insumos con aranceles más bajos (o un arancel cero) para producir de un modo más competitivo, ya sea con destino al mercado interno o para la exportación. De cualquier manera, conforme a los autores mencionados, también está el caso brasileño que, privilegiando la industria nacional, acostumbra a utilizar las excepciones al AEC con aranceles más elevados para algunos productos, aunque no deje de aplicar aranceles más bajos para otros. En términos cuantitativos, Pena, Zelicovich, Thortensen y Mota (2023) estiman que tan solo el 23 % de las importaciones del Mercosur están de hecho sujetas a los mismos aranceles en los cuatro países.

A pesar de lo señalado, históricamente nunca se avanzó en el Mercosur una reforma amplia y consensuada del AEC, a excepción de la creación en 2001 del Grupo Ad Hoc para Examinar la Consistencia y Dispersión del Arancel Externo Común (GAHAEC) que llegó a presentar en dos oportunidades (2007 y 2010) una propuesta de revisión parcial del AEC. En medio de la sintonía neoliberal y de apertura económica de los gobiernos de Macri y Bolsonaro, el GAHAEC fue instruido a retomar los trabajos de revisión del AEC, toda vez que, como afirmado en la Reunión Presidencial del segundo semestre de 2019, tal AEC:

[...] jamás ha sufrido una reforma amplia y necesita ser revisado para alinearlos a los patrones internacionales e impulsar la productividad y la competitividad del MERCOSUR, así como su mayor integración a las cadenas regionales y globales de valor. La revisión del AEC contribuirá para garantizar, a los consumidores, acceso a una mayor variedad de productos a precios más bajos y, al sector productivo, el acceso a insumos de elevado tenor tecnológico, con costos competitivos. (Mercosur, 2019)

Frente a tal instrucción, la Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) se posicionó resaltando que todo y cualquier debate sobre alteraciones al AEC debería ser realizado "con responsabilidad y serenidad" (FIESP, 2019), demostrando la cautela de la fracción industrial de la burguesía interna brasileña con relación a la revisión en cuestión. En el caso del gobierno de Bolsonaro, tal reactivación de la revisión del AEC fue vista como un imperativo de la agenda de apertura de la economía brasileña liderada por el ministro de Economía Paulo Guedes y apoyada originalmente por esa misma fracción industrial

5 Cabe mencionar que antes de la creación del AEC, Paraguay y Uruguay, con niveles de industrialización bastante inferiores con relación a los de las economías brasileña y argentina, siempre buscaron aplicar aranceles más bajos a lo establecido en la política común. A su vez, Argentina tradicionalmente siempre tendió a aplicar aranceles un poco superiores y Brasil siempre fue el país con aranceles más altos (Rios, Veiga, Maduro y Ribeiro, 2020).

que tiempo después pedía cautela en las acciones. En las palabras de Bolsonaro puede ser verificado con claridad el lugar de la reducción del AEC en su agenda neoliberal ortodoxa de reformas:

Ahora estamos dedicados a un nuevo conjunto de reformas para profundizar la modernización del Estado brasileño y seguir cosechando buenos resultados. [...] Nuestra agenda de reformas también incluye la apertura de Brasil al mundo en un esfuerzo por aumentar nuestra integración en los flujos globales de comercio e inversión. La renovación del Mercosur viene desempeñando un papel central. En junio, el bloque concluyó las negociaciones relativas al acuerdo con la Unión Europea. En agosto, concluimos el acuerdo con la Asociación Europea de Libre Comercio. Ahora tenemos que garantizar la rápida aplicación de estos acuerdos y proseguir nuestros contactos con socios de todo el mundo. Otro factor determinante de nuestra participación en la economía mundial es el nivel de imposición sobre las importaciones. Una fiscalidad excesiva afecta a la competitividad y perjudica a quienes producen. Brasil cree en el libre comercio como instrumento de desarrollo y por ello insiste en la necesidad de reducir o revisar el Arancel Exterior Común. No podemos perder tiempo: tenemos que impulsar las reformas que están dando vitalidad al Mercosur sin aceptar retrocesos ideológicos. Hoy hemos firmado acuerdos que agilizarán y simplificarán el comercio entre nosotros, como el acuerdo de facilitación del comercio. También debemos seguir avanzando hacia un Mercosur más ágil y eficiente, en línea con la racionalización del Estado que estamos llevando a cabo internamente. (Bolsonaro, 2019)

La delegación brasileña en el Mercosur presentó, en línea con el posicionamiento anterior, una propuesta de reducción del 50 % del AEC para todos los productos, afectando de forma más profunda los niveles de protección del sector industrial en comparación al sector agrario, históricamente con alícuotas más bajas (Rios, Veiga, Maduro y Ribeiro, 2020). Sin embargo, tal estrategia del gobierno brasileño no demoró en enfrentar la resistencia de Argentina, principalmente a finales de 2019, en medio de la asunción de Fernández como mandatario y del reposicionamiento de la burguesía interna en el bloque en el poder argentino.

En medio de la crisis de la pandemia de COVID-19, de las negociaciones con el FMI y de las presiones por los impactos regresivos que una eventual reducción del AEC podría causar al entramado productivo del país (sobre todo en los segmentos con algún valor agregado que demandasen de protección frente a la competencia externa), el gobierno argentino se posicionó en desacuerdo con relación al porcentaje, cobertura y ritmo de la reducción arancelaria propuesta por el gobierno brasileño. Como contrapropuesta, el gobierno de Fernández sugirió la realización de un estudio de las cadenas productivas que ofreciera subsidios para fundamentar una reducción más moderada y selectiva para aquellas materias primas e insumos que, sin perjuicio de la reducción arancelaria, tuvieran condiciones de competir con importaciones competitivas, así como para bienes sin producción regional (Pena, Gayá y Svarzman, 2022).

En 2021, a pesar de la recesión económica global y del aumento del proteccionismo por parte de las grandes potencias industriales, insistiendo con el argumento de que el AEC se encontraba desactualizado y que resultaba muy elevado para los patrones mundiales de la época, el Ministerio de Economía de Brasil propuso la realización de dos cortes de 10 % implementados en dos etapas (Brasil, 2021). Los posicionamientos de la Unión Industrial Argentina (UIA) y del

gobierno argentino fueron contrarios a la reducción (BAE Negocios, 2021),⁶ así como también lo fue la Confederação Nacional da Indústria (CNI) en Brasil. Según esta última entidad,

la reducción unilateral de los aranceles, en este momento, reforzaría una ya existente competencia asimétrica debido a los problemas crónicos de competitividad de Brasil que no han sido resueltos (...). Estos puntos profundizarían el patrón de inserción internacional del país basado en productos de bajo valor agregado y perjudicaría las cadenas de la región en las que las empresas brasileñas están más insertadas, como siderurgia, maquinaria, automotriz, farmacéutica, entre otras. Revertir, y no reforzar, este camino de desindustrialización es necesario para insertar la economía brasileña en actividades de mayor valor agregado y contenido tecnológico, lo que llevará a la creación de más empleos que demandan trabajadores más calificados y mejor remunerados. (CNI, 2021)

Las reivindicaciones de protección por parte de la industria brasileña en un contexto de crisis resultan claramente expuestas en el fragmento citado anteriormente. Por su parte, el Consejo Industrial del Mercosur (CIM)—entidad que congrega la UIA y la CNI y sus equivalentes paraguaya y uruguayana—y el Consejo Empresarial Brasil-Argentina (CEMBRAR)—órgano coordinado por la CNI—también se manifestaron al considerar inoportuna la reducción al AEC, sobre todo en un contexto de incertidumbre derivado de una situación global compleja (CIM, 2021; CEMBRAR, 2021).⁷

Así como las burguesías industriales de las mayores economías del bloque regional, en su discurso en acto conmemorativo del trigésimo aniversario del Mercosur, Fernández expresó su resistencia a la demanda brasileña de revisión del AEC. Resaltando el contexto global adverso para las formaciones periférico-dependientes del Mercosur, el mandatario argentino afirmó:

La Argentina ha sido pragmática en sus propuestas y trabajos metodológicos de revisión de este importante instrumento [...]. Sin embargo, no creemos que una reducción del Arancel Externo Común parcial y lineal para todo el universo arancelario sea el mejor instrumento frente a la posibilidad de nuevos acuerdos con otros países [...]. La propuesta argentina en materia de revisión del Arancel Externo Común se basa en: preservar el equilibrio entre los sectores agroindustriales e industrial, corregir las actuales inconsistencias para lograr un mayor estímulo a la agregación de valor, tomando en cuenta las negociaciones del Mercosur con terceros y finalmente darnos los tiempos de implementación necesarios a fin de no erosionar nuestras estructuras productivas [...]. El panorama de la economía y comercio internacional desde 2019, cuando empezamos el proceso de revisión del Arancel Externo Común, hasta ahora, con el impacto de la pandemia, ha cambiado. Las economías del mundo demuestran una renovada apuesta por la asociación regional y la conformación de cadenas de valor más cortas y previsibles en un contexto de incertidumbre global. Por eso debemos hacer una revisión racional y pragmática orientada a lograr mayor competitividad y a obtener resultados que beneficien el desarrollo de nuestras economías y la generación de empleo para los ciudadanos y para las ciudadanas del Mercosur. (Fernández, 2021)

6 Según BAE Negocios (2021), fuentes de la UIA afirmaron: “este año no puede haber lugar para una reducción del arancel externo común; se tiene que postergar esa discusión hasta el año que viene porque el contexto es muy complejo en algunos casos y esa medida golpearía las industrias nacionales”. A su vez, según la misma fuente periodística: “Al frente de la presidencia del Mercosur, la Argentina ratificará su propuesta para reformular el arancel externo, en la que protegerá a la industria de las importaciones con bajas menores de ‘un solo dígito’ o directamente sin cambios en varios segmentos. Fuentes de la Cancillería señalaron que ‘el Gobierno sigue bajo la idea de no avalar recortes importantes y en permanente contacto con el sector industrial para saber sus posturas’. ‘No habrá una reducción que ponga en peligro ningún sector productivo’”.

7 El CIM (2021) fue enfático al solicitar a los gobiernos que no se adopte “ninguna decisión que implique modificar o revisar el Arancel Externo Común” y, en el mismo sentido, el CEMBRAR (2021) consideró “inadecuado proponer su reducción unilateral en una coyuntura mundial tan compleja e incierta, que crea además la dificultad de medir su impacto competitivo en la actividad productiva de la región, ante la inminente competencia desleal de excedentes de producción mundial de bienes en condiciones no competitivas”.

Por su parte, el gobierno de Luis Lacalle Pou, que en su momento estaba pleiteando la flexibilización del modo de conducción de las negociaciones externas del bloque, presentó a sus pares una propuesta que contemplaba una reducción de 20 % del AEC y la posibilidad de la conducción unilateral de las negociaciones externas (Peña, 2021). A través de tal propuesta combinada, el gobierno uruguayo buscó condicionar la aprobación de la reivindicación brasileña a la aprobación de su propia demanda de flexibilización. Sin embargo, como se discute en la próxima sección de este trabajo, contradictoriamente a las pretensiones del gobierno de Bolsonaro de “modernización” del bloque regional, apoyar la demanda uruguaya de flexibilización no integraba el menú de opciones brasileño, muy probablemente en virtud de las negociaciones que estaban en curso con relación al acuerdo de principio con la UE y que requerían un Mercosur articulado. Al final, el acuerdo de asociación birregional buscaba promover el establecimiento de reglas para los bloques y no por países individuales. De esta forma, el camino propuesto por Uruguay no obtuvo el debido respaldo del gobierno brasileño.

Después de diversas negociaciones entre Brasil y Argentina finalizando el año 2021, el gobierno de Fernández terminó cediendo respecto del pleito brasileño, arribándose a un acuerdo en torno una nueva propuesta que reduciría definitivamente 10 % del AEC, quedando a cargo de cada país la definición de los productos que entrarían en la lista.⁸ Sin embargo, la medida solo tuvo aprobación definitiva en julio de 2022 por medio de la Decisión CMC núm. 8 que autorizó a los Estados parte a aplicar una reducción de los derechos de importación de 10 % para sus respectivas listas. En este medio tiempo, alegando “allanar el camino para que un shock de oferta modere la inflación” (O Globo, 2022), el gobierno de Bolsonaro decidió implementar unilateralmente una reducción del 10 % a finales de 2021 y otra reducción del 10 % en marzo de 2022.⁹ De esta forma, en las palabras de Pena, Zelicovich, Thortensen y Mota, la mencionada Decisión núm. 8 no hizo más que representar “la ‘mercurización’ de la rebaja unilateral brasileña” (2023, p. 34).

Lo expuesto hasta aquí evidencia las tensiones entre liberalización y protección en el ámbito del Mercosur y los contornos específicos asumidos por las tensiones en las relaciones entre Brasil y Argentina durante el período de los gobiernos de Bolsonaro y Fernández. En la sección siguiente, se analizan las tensiones en torno de la flexibilización de las negociaciones del bloque regional con terceros países o grupos de países.

3. RELACIONAMIENTO EXTERNO Y EL CASO DE LAS NEGOCIACIONES CON COREA DEL SUR

De la misma forma que el AEC constituye uno de los pilares de la agenda interna del Mercosur, el relacionamiento externo representa uno de los aspectos por excelencia de la agenda externa del bloque regional. El modo de relacionamiento externo remite a la exigencia del art. 1º del Tratado de Asunción referente a la adopción de una política comercial común

⁸ Cabe aclarar que el gobierno argentino terminó cediendo en un contexto de grave crisis económica que se vio reflejado, incluso, en la derrota oficialista en las elecciones legislativas de 2021. En tales elecciones intermedias fue la coalición de derecha Juntos por el Cambio, que había gobernado el país entre 2015 y 2019. Inclusive, en medio de la derrota en cuestión, quien negoció el acuerdo con Brasil fue el nuevo canciller, Santiago Cafiero, del ala moderada del gobierno de Fernández.

⁹ Por medio de las Resoluciones GECEX núm. 269 e 353, de 4 de noviembre de 2021 y de 23 de mayo de 2022, respectivamente.

en relación con terceros países, así como a la Decisión CMC núm. 32 del 2000 que reafirma el compromiso de los Estados parte de negociar conjuntamente acuerdos con terceros países o grupos de países a través de los cuales se otorguen preferencias arancelarias en materia de mercancías.¹⁰ Sin embargo, la dispersión del AEC, como fue analizado anteriormente, ha tornado históricamente más complejas a las negociaciones externas toda vez que los aranceles externos aplicados por cada uno de los países miembros son diferentes, a pesar de que las ofertas sean realizadas conjuntamente.

Más allá de la cuestión de la dispersión del AEC, la falta de consenso entre los socios en torno de la elección de las contrapartes y del alcance, profundidad y velocidad de los compromisos a ser asumidos (relacionado principalmente con el grado de apertura económica) también ha contribuido a las tensiones estructurales del Mercosur, en este caso referente al modo de relacionamiento externo. Las disputas giran en torno, específicamente, a la priorización de acuerdos de tipo Norte-Sur o de carácter Sur-Sur, así como del tipo de apertura a ser implementada: si irrestricta o negociada, en el sentido de hacer o no valer reciprocidades o concesiones mutuas. Como evidenciado en Caetano (2021) y en Barrenengoa y Severgnini (2021), históricamente, la falta de consenso en la materia no surgió apenas como aspiración lógica de Paraguay y Uruguay, sino también como imposiciones por parte de las economías mayores del bloque en conjunturas de crisis, tal como podremos verificar más adelante con el emblemático caso de la retirada de Argentina de la mesa de negociaciones del acuerdo de libre comercio con Corea del Sur.

Las negociaciones con países latinoamericanos fueron el foco prioritario del Mercosur tradicionalmente, renegociando el conjunto de acuerdos comerciales de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), conocido como “patrimonio histórico”, y creando una compleja red de acuerdos que, bajo el amparo de la ALADI, vinculan el Mercosur a todos los países de Sudamérica y a bloques como Comunidad Andina, Mercado Común Centroamericano y Alianza del Pacífico (Carvalho y Salles, 2023). Frente a tal escenario, en diversos momentos, algunos de los países miembros del Mercosur han reivindicado la posibilidad de negociar individualmente acuerdos bilaterales con grandes potencias o países del Norte geopolítico, asumiendo el riesgo de un eventual vaciamiento de las preferencias garantizadas por el entramado jurídico mercosureño.¹¹

Rozemberg, Campos, Gayá, Makuc y Svarzman (2019) atribuyen tal reivindicación del esquema negociador a los escasos resultados obtenidos por el Mercosur en materia de acuerdos concluidos con terceros países o grupos de países durante las primeras décadas de los años 2000.¹² Sin embargo, si se considera la recesión económica mundial después de la crisis internacional de 2008 y 2009, reforzada por la crisis sanitaria de 2020, la dificultad del Mercosur en concluir acuerdos parece explicarse, al menos en

10 Em función de las controversias alrededor de su vigencia y amplitud, la obligatoriedad de la citada Decisión ha sido reafirmada en el VII Laudo Arbitral del Tribunal del Mercosur.

11 Cabe mencionar el caso de Uruguay y de su reiterado interés, formalizado por primera vez en 2006, de negociar individualmente acuerdos bilaterales con terceros países, en especial con Estados Unidos. Como recuerda Caetano (2021), la mencionada propuesta, rechazada por el ala oficialista del Frente Amplio y por la Central de Trabajadores Uruguayos, fue ampliamente respaldada por el empresariado, por partidos de la oposición y por un sector relevante, de carácter más reaccionario, del propio Frente Amplio.

12 Según Carvalho y Salles (2023), a pesar de los frentes de diálogo y negociaciones abiertos, el Mercosur concluyó hasta 2023 tan solo ocho acuerdos con países de otras regiones, de los cuales solo cuatro están en vigencia.

parte, por el nuevo escenario de proteccionismos y nacionalismos económicos que favorecieron las presiones ejercidas individualmente sobre los países del Mercosur para negociar acuerdos bilateralmente, erosionando la política comercial conjunta del Mercosur e inviabilizando la obtención de márgenes de maniobra propios de las negociaciones conjuntas o en bloque.

En 2016, en medio de un impulso negociador renovado del Mercosur con eventuales socios extrarregionales, la delegación uruguaya, en ejercicio de la presidencia *pro tempore* del bloque mercosureño, nuevamente reivindicó la flexibilización del modo de conducción de las negociaciones externas. Sin embargo, ello fue realizado en un contexto en que, si bien los gobiernos de Macri y Temer coincidían en el camino de la amplia apertura económica y en dar prioridad a los acuerdos de tipo Norte-Sur, la consecución del objetivo del acuerdo de principio con la UE requería cautela frente a divergencias internas por parte de los países del Mercosur que pudieran representar un obstáculo a las negociaciones. Como ya se ha dicho, a contramano de las restricciones que el contexto de crisis sanitaria produjo en la economía mundial, Uruguay, interesado en negociar individualmente acuerdos bilaterales con países como Estados Unidos, China, Japón y Reino Unido, en 2021 presentó una propuesta única de revisión del AEC y de flexibilización de la conducción conjunta de las negociaciones externas (Peña, 2021). Lo anterior condicionó la revisión del AEC a la aprobación de la flexibilización en el relacionamiento externo del bloque. El gobierno uruguayo estaba convencido de que negociando el apoyo del gobierno de Bolsonaro conseguiría vencer a la Argentina, cuya política de Estado buscaba, principalmente en el contexto de crisis sistémica, aperturas moderadas, negociando reciprocidades. En las palabras del propio presidente Fernández:

El Mercosur también ha sido protagonista de nuestra inserción externa. Desde sus primeros años, el bloque buscó avanzar en acuerdos comerciales con todos los países de la región, lo que permite que hoy en día se haya construido un área de libre comercio con la mayor parte de los países de América Latina. Asimismo, hemos negociado también acuerdos comerciales con la Unión Europea, la EFTA, Israel, Egipto, India, los países del sur de África, entre otros. El Mercosur no es un bloque cerrado al comercio exterior, sino una plataforma para que nuestros países se proyecten al resto del mundo. [...] Sería muy difícil tener una mirada idéntica sobre plazos y prioridades de nuestra agenda externa. Por ello es preciso partir desde una visión pragmática que nos permita consensuar una agenda común. No una agenda para cada semestre, sino de mediano plazo, que trascienda urgencias políticas, fije prioridades, esté interrelacionada con la consolidación interna del bloque y que esté profundamente anclada en una visión de desarrollo de nuestros sectores productivos. La inserción del Mercosur en la economía global debe darse en favor de nuestros sectores productivos y no en su contra. (Fernández, 2021).

Así como lo hicieron en el caso de la pretensión gubernamental brasileña de revisión del AEC, el CIM y el CEMBRAR también se posicionaron, en este caso, contra la propuesta uruguaya de flexibilización del modo de conducción de las negociaciones externas. Mientras que el CIM (2021) defendió que “es fundamental que el Mercosur intensifique esfuerzos para obtener resultados concretos en la negociación de acuerdos comerciales”, el CEMBRAR (2021) subrayó que “é imprescindível que se mantenha a obrigação do bloco em atuar conjuntamente, a fim de preservar e ampliar a capacidade negocial da região”. A su vez, reforzando la posición de la burguesía industrial brasileña, la CNI (2021) afirmó que “negociaciones comerciales individuales conllevan tanto el reto

de debilitar el bloque y su margen de actuación en las negociaciones, como el de abrir los mercados a socios con prácticas desleales que suponen una amenaza real para la producción y el empleo en el país".

El período de crisis ayuda a explicar, a pesar de que parcialmente la postura ambivalente y contradictoria, que, después de defender la flexibilización del Mercosur, llevó al gobierno de Bolsonaro a no respaldar la propuesta uruguaya de flexibilización, que incluía la revisión del AEC. En ese sentido, cabe recordar que en su discurso al asumir la presidencia *pro tempore* del Mercosur, en julio de 2021, Bolsonaro expresó:

Los últimos seis meses no han estado a la altura de las expectativas y necesidades de modernización del Mercosur. Deberíamos haber visto resultados concretos en las dos cuestiones que más han movilizado nuestros esfuerzos recientes: la revisión del AEC y la adopción de flexibilidades para la negociación de acuerdos comerciales con socios externos. Brasil tiene prisa. (Agência Brasil, 2021).

A partir de lo presentado, parece quedar claro que la decisión del gobierno brasileño de no respaldar la propuesta uruguaya encuentra fundamento en una postura de cautela para no generar, a través de una eventual flexibilización, una fragmentación al interior del Mercosur que pudiera comprometer las negociaciones con el bloque europeo. A esto también puede agregarse el hecho de Argentina, en un contexto de crisis doméstica, haber asumido una postura cada vez más moderada en relación con la reducción del AEC, diluyendo, de alguna manera, la fuerza de la propuesta uruguaya. Durante el año 2022, el gobierno de Lacalle Pou mantuvo su reivindicación de cara a la finalización del estudio de factibilidad del acuerdo bilateral de libre comercio con China y a su solicitud de ingresar individualmente al Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico. Sin embargo, y a pesar de la decisión, en el mismo año que Argentina, Brasil y Paraguay adoptaron las medidas correspondientes en el caso de que Uruguay continuase individualmente con tales negociaciones externas, las tensiones en la materia permanecieron.

A partir de lo expuesto, fue posible verificar posiciones diferenciadas y conflictivas de Brasil y Argentina en lo relativo a la cuestión de la flexibilización del modo de conducción de las negociaciones externas. Sin embargo, las contradicciones surgieron frente a las exigencias de las negociaciones de un acuerdo de principio sobre el texto de un acuerdo comercial con la UE. Sin perjuicio de su defensa por flexibilizar el bloque, el gobierno de Bolsonaro optó por no respaldar la propuesta uruguaya en la materia. El gobierno de Fernández, frente a la necesidad de proteger sus sectores más sensibles en un contexto de crisis, apostó por la flexibilización a pesar de que tal postura entrase en contradicción con su defensa del fortalecimiento de la unión del Mercosur y de las negociaciones conjuntas, tal como previsto por la ya citada Decisión CMC núm. 32 del 2000. Argentina adoptó tal posición contradictoria en el periodo examinado con relación a las negociaciones con Corea del Sur y se extendería también a los acuerdos con otros países que comenzaron a ser negociados por el bloque regional a partir de 2016.

La decisión del gobierno de Fernández en 2020 de dejar la mesa de negociaciones del acuerdo de libre comercio con Corea del Sur, tratado que por su formato reproduce las relaciones de dependencia Norte-Sur, operó al interior del Mercosur como un

cuestionamiento de la estrategia brasileña de acelerar los acuerdos con potencias industriales y de acelerar la apertura económica como forma de enfrentar el contexto regresivo resultado de la pandemia. Sin embargo, a través de esa postura contestaría el gobierno de Fernández terminó contraponiéndose a la Decisión CMC núm. 32 que siempre defendió. En un comunicado de prensa, la Cancillería argentina informó que por medio de tal decisión:

la Argentina se previene de los efectos de la pandemia mientras protege las empresas, el empleo y la situación de las familias más humildes. Lo hace a diferencia de las posiciones de algunos socios que plantean una aceleración de las tratativas hacia acuerdos de libre comercio con Corea del Sur [...]. La Argentina dejó en claro que la incertidumbre internacional y la propia situación de su economía aconsejan detener la marcha de esas negociaciones [...]. Esta posición, transmitida a los socios del Mercosur, no surge de un capricho sino de una visión sobre el modo de fortalecer las relaciones con las naciones del bloque regional: la hermandad no sólo es noble sino potente, y se funda en la reconstrucción del tejido social y productivo de sus países. (Argentina, 2020)

Según RFI (2020), la Cancillería argentina también advirtió que el entendimiento era que un acuerdo con Corea del Sur pondría en riesgo los empleos industriales del país. La posición del gobierno argentino buscaba dar cuenta, en definitiva, de las reivindicaciones de las burguesías industriales argentina y brasileña divulgadas en declaración conjunta. En Brasil en particular, frente a la aceleración de las negociaciones con Corea del Sur, la CNI envió una carta al Ministro de Economía solicitando la suspensión de las negociaciones con potencias industriales asiáticas y reivindicando "acuerdos comerciales más equilibrados con socios con potencial para generar más efectos positivos en la producción del país" (CNI, 2020). Al posicionamiento de la CNI se sumó la fracción industrial argentina. En una declaración conjunta, la CNI y la UIA advirtieron sobre el impacto regresivo del libre comercio con Corea del Sur para los sectores automotor, electrónicos, química y acero, además de enfatizar el hecho de que no quedaba claro cuáles serían los beneficios para el Mercosur en materia de acceso al mercado surcoreano para los productos de la oferta exportable, sobre todo del agronegocio (CNI, 2020).

Poco tiempo después, el gobierno de Fernández, presionado por las reivindicaciones del sector del agronegocio exportador (La Nación, 2020) así como de la Cámara Argentina de Comercio y de la Cámara de Importadores de la República Argentina (Lewkowicz, 2020), revisó su decisión de abandonar las negociaciones externas en curso con Corea del Sur, ratificando la necesidad de que los Estados parte alcancen soluciones conjuntas en la materia que le permitan al Mercosur avanzar con la agenda de relacionamiento externo, aunque sea estableciendo ritmos o velocidades diferentes según la situación de cada país.¹³ De esta forma, el gobierno de Fernández esperaba ganar tiempo para dar cuenta de la crisis doméstica agravada por la pandemia y para la renegociación de la deuda externa.

En suma, la defensa de la flexibilización de la conducción de las negociaciones externas por parte del gobierno de Bolsonaro y el rechazo de tal propuesta por el gobierno de

¹³ Según el entonces ministro de Relaciones Exteriores de Argentina Felipe Solá, por medio de la revisión de la decisión de abandono y proponiendo diversas velocidades, el gobierno argentino estaba realizando un gran esfuerzo para que la armonía en el Mercosur no se quiebre (RFI, 2020). De cualquier forma, según Lewkowicz (2020) esa decisión también fue objeto de preocupación por parte la UIA en la medida en que la fracción industrial argentina a la cual representaba entendía que tal esquema de múltiples velocidades implicaba, de alguna manera, darle carta blanca al gobierno de Bolsonaro para concluir acuerdos, mientras que la Argentina y su complejo industrial quedaría presionado y a merced del programa de apertura brasileño.

Fernández terminaron contraponiéndose posteriormente en un contexto de crisis domésticas y mundiales, posturas más moderadas e inclusive contradictorias por parte de los gobiernos en cuestión. Brasil optó por no respaldar la demanda uruguaya de flexibilización, mientras que Argentina se retiró de las negociaciones de acuerdos de libre comercio con Corea del Sur, cuestionando el modelo cuatripartito de conducción de las negociaciones externas en el ámbito del Mercosur.

CONCLUSIONES

En este trabajo, se analizaron las políticas de Estado y los intereses de la burguesía interna, específicamente de la fracción industrial en Brasil y en Argentina en el período de los gobiernos de Bolsonaro y Fernández. Se identificaron conflictos y contradicciones con relación a las tensiones estructurales relativas a la reducción del AEC y a la flexibilización del modo de conducción conjunta de las negociaciones externas en el ámbito del Mercosur. En el análisis quedó reflejado el carácter inestable, conflictivo y contradictorio del regionalismo mercosureño, en medio de las particularidades de la actual fase de la nuevísima dependencia y del capitalismo neoliberal, así como de los intereses del bloque en el poder priorizados por la política estatal.

Los intereses del gran capital financiero internacional y de la burguesía nativa asociada relacionados a la apertura económica (comercial y financiera) irrestricta y a un modo flexible de conducción de las negociaciones externas que privilegiara acuerdos de tipo Norte-Sur entraron en conflicto con los intereses de la burguesía interna que también busca apertura, pero con protección del Estado frente a la competencia internacional. Ello implica, sobre todo en coyunturas de crisis como la examinada, la defensa por parte de la burguesía interna de una apertura moderada y con concesiones recíprocas, observándose herramientas relevantes para la actuación protectora del Estado en el AEC y en las negociaciones externas conjuntas.

Al respecto del AEC, fue posible corroborar que la actuación del Estado brasileño, en el período del gobierno de Bolsonaro, defendía la reducción arancelaria común como parte de una agenda más amplia de apertura económica del país y del propio bloque mercosureño. Sin embargo, como visto anteriormente, en una coyuntura de crisis marcada por los efectos de la pandemia y por el reposicionamiento de la burguesía interna en Argentina en medio de la asunción de Alberto Fernández, tal pretensión por parte del gobierno brasileño entró en conflicto con las burguesías internas de ambos países. Los conflictos remiten más específicamente a la fracción industrial que, al ver su supervivencia amenazada, pasó a demandar la protección del Estado, pidiendo especialmente cautela en relación a la revisión del AEC.

A su vez, a la reivindicación conjunta de las burguesías industriales brasileña y argentina se sumó la oposición del gobierno argentino que, debido al agravamiento de la crisis económica y de la deuda externa, cedió ante la propuesta de reducción del gobierno brasileño a pesar de que también de carácter moderada si la comparamos con las pretensiones iniciales de una rebaja arancelaria del 50 %. Ante el contexto de crisis y frente a las demandas de la fracción industrial, el gobierno de Bolsonaro también tuvo que contener o moderar su objetivo principal de liberalización a través del desmantelamiento del AEC. O sea, en medio de la crisis económica y sanitaria, las respuestas de los gobiernos al agravamiento de las tensiones

estructurales entre apertura y protección en el Mercosur fueron marcados por la moderación.

En cuanto a las con relaciones externas, quedó revelada la prioridad de libre comercio por parte del Mercosur con países del capitalismo avanzado, dada por el gobierno de Bolsonaro a las negociaciones de tratados. Sin embargo, en virtud del contexto de crisis y de los conflictos que no demoraron en surgir con el gobierno de Fernández y con las burguesías industriales brasileña y argentina, Uruguay formalizó su reivindicación en torno de su tradicional demanda de flexibilizar la conducción de las negociaciones externas. Las burguesías industriales brasileña y argentina defendieron, durante el período examinado, el modo conjunto de negociar acuerdos equilibrados con países terceros basados concesiones recíprocas.

A su vez, el análisis del caso emblemático de las negociaciones del tratado comercial con Corea del Sur evidenció las contradicciones del gobierno argentino que, ante las presiones de las agendas de liberalización de los gobiernos brasileño y uruguayo, se retiró el país de la mesa de las negociaciones con el país asiático, rompiendo así la propia regla de las negociaciones conjuntas que Fernández tanto defendía. Sin embargo, bajo presión del agronegocio de exportación y de otros sectores como el importador, el gobierno de Fernández moderó su posición más radical de retirada, reasumiendo las negociaciones. Pero la moderación en este asunto prevaleció también en el caso del gobierno de Bolsonaro que, ante las reivindicaciones de la burguesía industrial y la necesidad de evitar cualquier elemento disruptivo que pudiera afectar las negociaciones con la UE, optó por no respaldar la propuesta uruguaya de flexibilización, dejando el asunto en cuestión en un segundo plano.

REFERENCIAS

- Agência Brasil (2021). Bolsonaro diz que Mercosul precisa se abrir. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2021-07/bolsonaro-diz-que-mercosul-precisa-se-abrir>
- Argentina (2020). Información para la Prensa n° 83/20. Ministerio de Relaciones Exteriores. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/el-gobierno-argentino-y-el-mercosur>
- BAE Negocios (2021). Control a importaciones: la UIA rechaza bajar arancel del Mercosur. <https://www.baenegocios.com/economia/Control-a-importaciones-la-UIA-rechaza-bajar-arancel-del-Mercosur-20210316-0110.html>
- Barrenengoa, A., y Severgnini, N. (2021). Las posturas en torno a la flexibilización del MERCOSUR, 30 años después: ¿armonía de voces o concierto desafinado? *Conjuntura Austral*, 12(60), 19-34. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.112723>
- Berringer, T. (2015). *A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula*. Editora Appris.
- Berringer, T., y Botão, G. (2024). Bolsonaro's Foreign Policy and the Brazilian Bourgeoisie. *Contexto Internacional*, 46(2), e20230033. <https://doi.org/10.1590/S0102-8529.20244602e20230033>
- Berringer, T., y Costa, K. F. (2023). A Burguesia Brasileira e o Mercosul: entre o Movimento Pendular e o Regionalismo Negociado (2012-2022). *Carta Internacional*, 18(3), e1371. <https://doi.org/10.21530/ci.v18n3.2023.1371>
- Berringer, T., y Ferreira, M. D. (2022). Power Blocs and Regional Organizations in Latin America: A Poulantzian Perspective. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 65(1), e010. <https://doi.org/10.1590/0034-7329202200110>
- Berringer, T., y Granato, L. (2022). Mercosul e o bloco no poder no Brasil e na Argentina. *Crítica Marxista*, 29(55), 81-90. <https://doi.org/10.53000/cma.v29i55.18867>
- Boito Jr., A. (2021). O caminho brasileiro para o fascismo. *Caderno CRH*, 34, e021009. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v34i0.35578>
- Boito Jr., A. (2020). Neofascismo e neoliberalismo no Brasil do Governo Bolsonaro. *Revista OLAC*, 4(2), 9-30. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/observatoriolatinoamericano/article/view/6026>
- Boito Jr., A. (2018). *Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT*. Ed. Unicamp; Ed. Unesp.
- Boito Jr., A. (1999). *Política neoliberal e sindicalismo no Brasil*. Xamã.
- Boito Jr., A.; Rojas, G. (2008). Estado e burguesia no Brasil e na Argentina: os governos Lula da Silva e Néstor Kirchner. *VI Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*.
- Bolsonaro, J. (2019). Discurso durante a abertura da Reunião Plenária da LV Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-a-abertura-da-reuniao-plenaria-da-lv-cupula-de-chefes-de-estado-do-mercosul-e-estados-associados-bento-goncalves-rs>
- Brasil (2021). Paulo Guedes defende reforma da TEC e flexibilização do Mercosul. Ministério da Economia. <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/abril/paulo-guedes-defende-reforma-da-tec-e-flexibilizacao-do-mercosul>
- Caetano, G. (2021). El “primer Mercosur” y la “flexibilización”: Antecedentes útiles para la reflexión (1991-2001). *Relaciones Internacionales*, 30(60), e124. <https://doi.org/10.24215/23142766e124>
- Cantamutto, F. (2022). Hegemonia e dependência na Argentina neodesenvolvimentista. *Caderno CRH*, 35, e022015. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v35i0.26872>

- Cantamutto, F., Schorr, M., y Wainer, A. (2024). *Con exportar más no alcanza (aunque neoliberales y neodesarrollistas insistan con eso)*. Siglo Veintiuno.
- Cardoso, F. H., y Faletto, E. (1973). *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. Zahar.
- Carvalho, M. A. E., y Salles, M. M. (2023). Relacionamento externo do Mercosul: fundamentos históricos, dilemas contemporâneos e perspectivas futuras. *Boletim de Economia e Política Internacional*, 35, 67-92. <http://dx.doi.org/10.38116/bepi35art2>
- Cavalcanti, F. G., y Granato, L. (2020). Mercosul e dependência: política externa e interesses de classe no Brasil e na Argentina. *Sul Global*, 1(2), 64-96. <https://revistas.ufrj.br/index.php/sg/article/view/37594>
- CEMBRAR (2021). Declaração Conjunta: Reunião Plenária. https://static.portaldaindustria.com.br/portaldaindustria/noticias/media/filer_public/4d/ff/4dffc16e-d4ce-45bf-a966-0c4ec5ea7181/cembrar_-_declaracao_conjunta_brasil-argentina_2021.pdf
- CEPAL (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1801/REV.1-P). NU/CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/2140>
- CIM (2021). Declaração Conjunta no marco do 30º aniversário do Mercosul: O futuro do Mercosul requer crescimento, competitividade e integração. https://camaraargentinahia.com/wp-content/uploads/2021/03/CIM_Mercosul_Declaracao30anos_PT.pdf
- CNI (2021). CNI e IndustriALL-Brasil pedem a suspensão de proposta para a redução da TEC do Mercosul. <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/internacional/cni-e-industrial-brasil-pedem-suspensao-de-proposta-para-a-reducao-da-tec-do-mercopol>
- CNI (2020). CNI pede que governo brasileiro suspenda negociações comerciais com Coreia do Sul. <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/internacional/cni-pede-que-governo-brasileiro-suspenda-negociacoes-comerciais-com-coreia-do-sul/>
- Costantino, A.; Cantamutto, F. (2018). El Mercosur como forma de integración dependiente (1991-2015). *CONfines*, 26, 11-43. <https://confines.tec.mx/index.php/confines/article/view/135>
- Evers, T. (1989). *El Estado en la periferia capitalista*. Siglo Veintiuno.
- Fernández, A. (2021). Discurso durante la Reunión Virtual de Jefes de Estado del Mercosur en el marco del 30º aniversario del bloque. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/47644-palabras-del-presidente-de-la-nacion-alberto-fernandez-por-la-reunion-de-jefes-de-estado-del-mercopol-al-cumplirse-30-anos-de-su-creacion-en-el-museo-del-bicentenario-casa-rosada>
- FIESP (2019). TEC do Mercosul: responsabilidade e serenidade. <https://www.fiesp.com.br/sindoleo/noticias/tec-do-mercopol-responsabilidade-e-serenidade>
- Fiori, J. L. (1995). *Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Insight.
- Gambina, J. C. (2005). El MERCOSUR en los avatares de la lucha entre la liberalización y la liberación. *I Seminário Internacional REG GEN: Alternativas Globalização*.
- Granato, L. (2015). *Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul*. Appris.
- Granato, L. (2020). Mercosur, inserción subalterna y burguesías internas de Argentina y Brasil. *Izquierdas*, 49, 797-809. <https://doi.org/10.4067/S0718-50492020000100242>
- Granato, L. (2021). *O Estado latino-americano: teoria e história*. Expressão Popular.
- Granato, L., y Berringer, T. (2024). Mercosur y los bloques en el poder en Brasil y Argentina (1991-2022). *América Latina en la Historia Económica*, 31(3), 1-15. <https://doi.org/10.18232/20073496.1438>
- Granato, L., y Rech, M. J. (2024). Estado, neoliberalismo y bloque en el poder en el gobierno de Jair Bolsonaro. En R. Crespo, M. Madureira, M. Meireles, y G. R. Kuri. *Des(Brasil): del desvarío bolsonarista a los desafíos de la reconstrucción* (pp. 115-130). UNAM.

- Kan, J. (2015). *La integración desde arriba. Los empresarios argentinos frente al MERCOSUR y el ALCA*. Imago Mundi; CICCUS.
- Kaplan, M. (1968). Estado, dependencia externa y desarrollo en América Latina (Notas para un esquema analítico). *Estudios Internacionales*, 2(2), 179-213. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.1968.19205>
- Katz, C. (2006). *El rediseño de América Latina: ALCA, MERCOSUR y ALBA*. Luxemburg.
- La Nación (2020). La cadena agroindustrial pide que el país vuelva a las negociaciones externas del Mercosur. <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/carta-cancilleria-nid2359614/>
- Lewkowicz, J. (2020). Corea industrial vs Corea importadora. *Página12*. <https://www.pagina12.com.ar/262689-corea-industrial-vs-corea-importadora>
- Martuscelli, D. (2018). Burguesía interna e capitalismo dependiente: uma reflexão a partir dos casos argentino e brasileiro. *Crítica Marxista*, 25(47), 55-73. <https://doi.org/10.53000/cma.v25i47.19034>
- Mercosur (2019). Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur. https://documentos.mercosur.int/simfiles/comunicados/75384_Comunicado%20Conjunto%20Estados%20Partes_PT.pdf
- Míguez, M. C. (2024). La política exterior de Alberto Fernández (2019-2023): Legitimidad, políticas internas y deuda externa. *Relaciones Internacionales*, 97(1), 87-112. <https://doi.org/10.15359/97-1.4>
- O Globo (2022). Governo reduz em 10% tarifas de importação até fim de 2022. Guedes diz que medida alivia inflação. <https://oglobo.globo.com/economia/macroeconomia/governo-reduz-em-10-tarifas-de-importacao-ate-fim-de-2022-guedes-diz-que-medida-alivia-inflacao-25265332>
- Pena, C., Gayá, R., y Svarzman, G. (2022). *Informe Mercosur n. 25: el devenir del MERCOSUR: claves internas y externas*. IDB Publications. <https://doi.org/10.18235/0004450>
- Pena, C., Zelicovich, J., Thortensen, V., y Mota, C. (2023). *Informe Mercosur n. 26: MERCOSUR: divergencias estratégicas y consensos pragmáticos*. IDB Publications. <http://dx.doi.org/10.18235/0005314>
- Peña, F. (2021). La iniciativa para flexibilizar el Mercosur es una propuesta inconclusa. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/economia/comercio-exterior/la-iniciativa-para-flexibilizar-el-mercocur-es-una-propuesta-inconclusa-nid13052021/>
- Piva, A. (2015). *Economía y política en la Argentina kirchnerista*. Batalla de Ideas.
- Poulantzas, N. (1971). *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*. Siglo Veintiuno.
- Poulantzas, N. (2016). *Las clases sociales en el capitalismo actual*. Siglo Veintiuno.
- RFI (2020). Postura da Argentina torna futuro do Mercosul uma incógnita, dizem especialistas. <https://www.rfi.fr/br/am%C3%A9ricas/20200507-postura-da-argentina-torna-futuro-do-mercocur-uma-inc%C3%B3gnita-dizem-especialistas>
- Rios, S., Veiga, P., Maduro, L., y Ribeiro, F. *Informe Mercosul 2020: Sob a pressão da agenda externa*. IDB Publications. <http://dx.doi.org/10.18235/0002851>
- Rozemberg, R., Campos, R., Gayá, R., Makuc, A., y Svarzman, G. (2019). *Informe MERCOSUR: Hacia un cambio necesario*. IDB Publications. <http://dx.doi.org/10.18235/0001732>
- Saes, D. A. M. (2007). Modelos políticos latino-americanos na nova fase da dependência. En F. Nogueira, y Rizotto, M. L. *Políticas sociais e desenvolvimento: América Latina e Brasil* (pp. 155-172). Xamã.
- Saes, D. A. M., y Farias, F. (2021). *A teoria política do jovem Poulantzas (1968-1974)*. Lutas Anticapital.
- Souza, A. M. (2021). *Dependência e governos do PT*. Appris.
- Sunkel, O. (1972) Big Business and "Dependencia". *A Latin American View. Foreign Affairs*, 50(3), 517-531. <https://doi.org/10.2307/20037926>
- Tzeiman, A. (2024). El retorno del peronismo al gobierno en Argentina (2019-2023): de la ilusión al fracaso. *Revista Enfil*, 12(19), 3-46. <https://doi.org/10.22409/enfil.v12i19.58989>