

Capital transnacional y disputa hegemónica en el Mercosur: una aproximación crítica desde la Economía Política Internacional

Transnational capital and hegemonic dispute in Mercosur: a critical approach from the perspective of International Political Economy

JORGE DAMIÁN RODRÍGUEZ DÍAZ | damian.rodriguez@cienciassociales.edu.uy
Docente e investigador del Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay. Becario doctoral de la Fundación Carolina, España.

Recebimento do artigo Setembro de 2021 | **Aceite** Novembro de 2021

Resumen: Este artículo analiza el enfoque teórico-metodológico que ofrece la economía política internacional crítica (EPIc) para estudiar el papel del capital transnacional en la génesis e institucionalización del bloque de integración regional, Mercosur. A diferencia de las corrientes institucionalistas de las teorías de la integración regional que centran la atención en el modelo institucional, la EPIc ofrece una perspectiva analítica más amplia que permite profundizar en la dinámica de poder producida por la mutua interacción de la política interna del bloque con el contexto estructural del capitalismo. La industria automotriz en el Mercosur será el caso de estudio que permitirá demostrar empíricamente la relevancia de los aportes de este enfoque a la agenda de investigación sobre la integración regional en América Latina.

Palabras clave: Capital Transnacional; Hegemonía; Industria Automotriz; Mercosur; Teoría Crítica.

Abstract: This article analyses the theoretical and methodological approach offered by critical international political economy (CIPE) to study the role of transnational capital in the genesis and institutionalisation of the regional integration bloc, Mercosur. Unlike the institutionalist currents of regional integration theories, and those that focus on the institutional model, CIPE offers a broader analytical perspective that allows us to delve deeper into the power dynamics produced by the mutual interaction of domestic politics with the structural context of capitalism. The automotive industry in Mercosur will be the case study that will allow us to empirically demonstrate the relevance of the contributions of this approach to the research agenda on regional integration in Latin America. **Keywords:** Transnational Capital; Hegemony; Automotive Industry; Mercosur; Critical Theory.

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo estudia la integración regional del Mercado Común del Sur (Mercosur) desde el enfoque teórico-metodológico de la economía política internacional crítica (EPIc), conocida también como perspectiva neogramsciana de la EPI. Este abordaje se basa en la obra de Antonio Gramsci, y en la reconceptualización que hace Robert Cox para analizar los procesos de cambio estructural y de agencia de los actores en el sistema internacional (COX, 1981, 1987; GILL, LAW, 1988; ROBINSON, 2007; SANAHUJA, 2015, 2020). A diferencia de los enfoques convencionales de la integración regional, en particular, del neofuncionalismo de Ernst Hass (1959, 2004) y del intergubernamentalismo liberal de Andrew Moravcsik (1993), la EPIc ofrece un recurso teórico que permite relacionar la dinámica interna de los procesos de integración regional con la dinámica del capitalismo global, argumentando que dichos procesos tienen lugar en un contexto global y estructural que configura y condiciona tanto la forma como el contenido de los procesos de integración (VAN APELDOORN; HORN, 2018, p.5). En ese sentido, este artículo busca contribuir a la comprensión sobre el rol desempeñado por el capital transnacional en la configuración del proceso de integración regional del Mercosur. Para ello, se estudia el caso de las empresas terminales que conforman la industria automotriz en la región entre los años 1985 y 2001, período que abarca las etapas de génesis, fundación e institucionalización del bloque regional, considerando que el estudio cubre desde los primeros acuerdos sectoriales entre Argentina y Brasil hasta la firma de la Política Automotriz Mercosur (PAM).

La literatura especializada destaca la centralidad que tuvo el capital transnacional automotriz en la génesis y estructuración del Mercosur, argumentando que el bloque regional es resultado de las estrategias de internacionalización que desarrollaron las empresas en el marco de la transnacionalización del modelo de acumulación capitalista en la década de 1970, razón por la cual, éste adquirió un rol central en el origen y estructuración del proceso de integración regional (LAPLANE; SARTI, 2004). Por su parte, trabajos como lo de Roldan (1996) y Vigevani y Cândida Veiga (1998) sostienen que la integración de la industria automotriz al Mercosur se produce por iniciativa de Argentina y Brasil, a partir de la lógica económica diseñada por los formuladores de la política de ambos países, decisión que fue acompañada por las filiales de las empresas transnacionales (ET) de la región. Entre los aportes a las interpretaciones sobre la forma y contenido del proceso de integración, Guevara (2011) demuestra que la integración regional en Mercosur es una forma desarrollada por los capitales automotrices para reproducirse en condiciones similares a las normales, a través de la apropiación de riqueza social extraordinaria, extraída sobre la base de comprar fuerza de trabajo por debajo de su valor. Más recientemente, Treacy (2021) explica que la trama automotriz en Mercosur es consecuencia de los cambios en la organización de la producción mundial, a partir de las estrategias que desarrollan las ET que dominan las cadenas globales del sector, operando en el espacio regional bajo regímenes sectoriales especiales. En ese sentido, el autor demuestra que la cadena regional automotriz en Mercosur está fuertemente condicionada por las decisiones que toman las ET y sus estrategias de acumulación global, siendo las reales hacedoras de la integración productiva existente en el bloque.

Para contribuir a esta línea de investigación, este trabajo explora una dimensión escasamente abordada en la literatura sobre Mercosur que refiere al poder estructural que posee el capital transnacional y su influencia en los procesos de integración regional. El artículo argumenta que, durante las etapas de génesis, fundación e institucionalización del Mercosur,

la disputa de poder entre distintas fracciones del capital automotriz fue determinante sobre la forma y contenido que adoptó el proceso de integración, conformando una red de alianzas y articulando intereses entre políticas gubernamentales, actores locales y transnacionales.

La industria automotriz se erigió, luego de la segunda guerra mundial, como uno de los sectores productivos centrales de la economía internacional, convirtiéndose en la aorta de la política industrial de los países avanzados y del proceso de industrialización por sustitución de importaciones en América Latina particularmente, en Argentina, Brasil y México. En la región del Mercosur, la presencia del capital automotriz presenta rasgos particulares con relación a otros espacios regionales. Por un lado, el sector de las terminales se encuentra dominado por ET de los países industrializados. Otro rasgo, refiere a la centralidad de los acuerdos adoptados por y para el sector automotriz entre Argentina y Brasil, durante la segunda mitad de la década de los años de 1980. Posteriormente, estos acuerdos permitieron el establecimiento de una Política Automotriz Común (PAC) en el año 1990. La PAC, que se convertirá a principio de los años 2000 en la Política Automotriz del Mercosur (PAM), es un instrumento clave que permite comprender la forma en cómo las distintas fracciones del capital automotriz jugaron un rol central en la etapa de la génesis, fundación e institucionalización del Mercosur. Este acuerdo automotriz se explica, a su vez, por las transformaciones estructurales que atravesó el sector ante el incremento de la movilidad del capital en el escenario de la globalización regionalizada durante la década de 1990¹. El esquema automotriz adoptado por los gobiernos del bloque durante los años de apertura y de liberalización comercial, se debe interpretar como expresión de una conjunción de intereses de actores sociales, locales y transnacionales.

Mercosur comenzó a gestarse a partir de una serie de acuerdos de cooperación que suscribieron Argentina y Brasil en la segunda mitad de la década de los años de 1980, con la firma de la Declaración de Iguazú de 1985, el Acta de Integración argentino-brasileña de 1986 y el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988. Posteriormente, a partir de los cambios que se producen a nivel internacional, el proceso de integración comenzó a materializarse con la suscripción del Acta de Buenos Aires en 1990, y posteriormente con la rúbrica del Tratado de Asunción en marzo de 1991. Esta dinámica integracionista permitió trascender la hipótesis de rivalidad y conflicto existente en la región, a la vez que facilitó el establecimiento de una agenda de cooperación sectorial y de complementación productiva, que tenía el objetivo de integrar sectores productivos estratégicos de los países integrantes del naciente proceso.

En este escenario se propició el surgimiento de un mercado regional, donde la fabricación de vehículos se caracterizaba a nivel internacional, por una intensificación de la competencia global entre ET, una creciente internacionalización y fragmentación de los procesos de producción, la maduración de los mercados tradicionales y la aparición de países productores emergentes (CASTAÑO Y PIÑERO, 2016, p. 3). En este sentido, Argentina y Brasil suscribieron más de veinte protocolos bilaterales con el objetivo de dinamizar la producción de vehículos y regularizar las estrategias de las ET en la región. La creación en 1987 del joint venture

1 El concepto *movilidad de capital* es central para entender la relación entre las empresas y los Estados en el proceso de transnacionalización y globalización productiva. Según KENNETH. THOMAS, la importancia de la movilidad de capital radica en cuatro factores; i) aumenta las opciones disponibles de las empresas, ii) reduce los costos de retener la inversión o desinvertir, iii) reduce el poder de posibles sanciones estatales contra las empresas, iv) introduce la licitación como dinámica en el proceso de obtención de inversiones. Según este autor, estos factores fortalecen a las empresas en sus negociaciones con los Estados, a la vez que se vuelven aspectos relevantes en la relación de las empresas con los trabajadores (1997, p. 18-19).

“AutoLatina”, entre las firmas Volkswagen y Ford Motors, siguiendo el ejemplo de la sociedad anónima argentina SEVEL, ilustra la importancia estratégica del sector automotriz para la constitución formal del bloque regional².

Teniendo en cuenta estos desarrollos, y sobre la base de análisis de fuentes secundarias, el itinerario del artículo es el siguiente. Después de esta introducción, en la primera parte se presenta el abordaje teórico que ofrece la EPIc y su potencial como marco interpretativo para estudiar el rol del capital automotriz transnacional en el origen y estructuración del Mercosur. En la segunda parte, se caracteriza al sector terminal de la industria automotriz en relación a cómo este se ha organizado internacionalmente y estudiamos de manera específica la particularidad que adoptó el espacio automotriz en el Mercosur. En la tercera parte, analizamos la dinámica e influencia de las ET automotrices en tres momentos que hemos denominado: la etapa de la génesis integracionista (1985-1990), la etapa de apertura e integración (1991-1995) y el establecimiento de la Política Automotriz del Mercosur (1996-2001). Finalmente, esbozamos algunas conclusiones.

2. EL APORTE DE LA ECONOMÍA INTERNACIONAL CRÍTICA A LOS ESTUDIOS SOBRE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

La perspectiva teórica de la EPIc ha cobrado relevancia en la agenda de investigación de los estudios globales y más recientemente, en los estudios sobre procesos de integración regional, en particular, para explicar la influencia del capital transnacional en la gobernanza de la integración europea (MORENO REGAÑA, 2016, 2018; VAN APELDOORN, 2000; VAN APELDOORN y HORN, 2018). Esta perspectiva teórica parte de dos supuestos que la distinguen de los enfoques dominantes de la EPI (realismo y liberalismo). Primero, desde el punto de vista ontológico y metodológico, la EPIc rechaza la idea de objetividad de la realidad social y la separación entre sujeto y objeto de investigación (MORENO REGAÑA, 2018, p. 37). A diferencia de la tradición positivista de los enfoques dominantes, la EPIc interpreta los fenómenos sociales a partir del materialismo histórico y de la mutua constitución de los fenómenos socioeconómicos y políticos. En segundo lugar, desde el punto de vista normativo, la EPIc se distancia de los enfoques dominantes que asumen las concepciones teóricas como dadas, neutrales e inmutables, descartando toda característica emancipadora que ofrece la teoría. En contraste, la EPIc problematiza estas estructuras, les asigna un carácter transitorio y entiende que pueden ser sujeto de cambio (CAFRUNY, POZO; SIMONA, 2016, p. 1). En palabras de Robert Cox, “la teoría es siempre para alguien y con algún propósito” (2014, p. 132).

2 *Autolatina* fue una sociedad constituida por las empresas automotrices Ford y Volkswagen en Argentina y Brasil entre 1987 y 1995. Se encargó de producir durante ese tiempo modelos de ambas marcas. Por su parte, *Sevel* (Sociedad Europea de vehículos para Latinoamérica), fue una sociedad argentina creada entre los grupos Fiat y Peugeot entre 1980 y 1996, para la fabricación y comercialización de vehículos ligeros.

El pensador italiano Antonio Gramsci dedicó parte de su obra en intentar comprender la dinámica de las fuerzas sociales que producían estabilidad de las relaciones de poder en las sociedades organizadas. Gramsci indagó en las razones que conducían a que un orden social, fundado en relaciones de desigualdad y explotación de la mayoría por una minoría dominante, pudiese ser duradero en el tiempo (ESTRELLA FARIA, 2013). A partir de ello, elaboró el concepto de hegemonía como forma de poder aplicado a las relaciones de dominio y subordinación, incluyendo las relaciones en orden mundial. Sobre las implicancias de este concepto en las relaciones internacionales, Gramsci se preguntaba:

¿Las relaciones internacionales proceden o siguen-lógicamente- a las relaciones sociales fundamentales? No cabe duda de que la siguen. Cualquier innovación orgánica en la estructura social, a través de sus expresiones técnico-militares, modifica orgánicamente también las relaciones absolutas y relativas en el terreno internacional” (GRAMSCI, 1971, 1975, citado en COX 1983, 2016)

En la década de 1980 surgió un debate en el seno de la disciplina de las Relaciones Internacionales, fundamentalmente entre los enfoques convencionales y las distintas perspectivas de la teorización crítica. Las corrientes dominantes, como el institucionalismo liberal de Keohane (1984) y el neorrealismo de Waltz (1979), establecían que la hegemonía debía ser entendida como una dimensión particular de la dominación, basada en las capacidades económicas y militares de los estados (BIELER; MORTON, 2004; SANAHUJA, 2020). En contraste a esta concepción, los estudios críticos reconceptualizan la noción de hegemonía desarrollada por Gramsci (COX, 1981, 1983), planteando:

“una renovada concepción de la hegemonía basada en el análisis de las estructuras históricas [...] ese término es, a un tiempo, teoría, ontología, y método: es una teoría de las Relaciones Internacionales, de carácter histórico-estructural y enraizada en la teoría crítica; ontología, en la medida que concibe el sistema internacional como una estructura que combina elementos materiales, ideacionales e institucionales, como marco de acción para los actores internacionales; y es un método de análisis, al definir patrones de inferencia y variables causales, tanto en la estructura como en la agencia, sin predeterminar la primacía *per se* de ninguna de ellas, remitiendo al análisis histórico concreto a fin de determinar el papel de cada una de ellas (SANAHUJA, 2020, p. 35)

Robert W. Cox desarrolló una perspectiva crítica para explicar la hegemonía a través del método de las estructuras históricas. En su trabajo *Production power, and world order* (1981) el autor plantea que la conformación de un determinado orden mundial es producto de la causalidad estructural que articula a los Estados y a las fuerzas sociales de producción. La Teoría Crítica se presenta entonces, como respuesta alternativa a las tradiciones teóricas racionalistas y a las apropiaciones estructuralistas que hace la escuela del marxismo dentro de las Relaciones

Internacionales y de la Economía Política Internacional. Para Cox (1981) la hegemonía será entendida como la conjunción coherente entre la configuración de poder material, una imagen colectiva prevalente sobre el orden mundial y una serie de instituciones que administran el orden justo con una cierta semblanza de universalidad. La hegemonía actuaría en dos niveles: el nacional, y el internacional/global:

Sería la expresión de un particular “bloque histórico” que, enraizado en un país particular, se proyecta globalmente y se concreta con otras fuerzas sociales y Estados a través de fronteras, en el plano global, en la medida que ellos sean funcionales a determinadas relaciones sociales de producción” (COX, 1981, citado en SANAHUJA, 2015)

La perspectiva neogramsciana de la hegemonía trasciende la *trampa* estadocéntrica e interestatal que asumen las agendas convencionales de las Relaciones Internacionales, en particular, la variante institucionalista de las teorías de la integración regional. Como afirma, JOHN AGNEW:

[...] la espacialidad o la organización geográfica del poder ya no están necesariamente unidos en todo momento y lugar a la territorialidad de los Estados. La justificación de la espacialidad centrada en el Estado, es la trampa territorial, es la proyección histórica de un mundo en que el poder sobre los otros se concibe como algo que está repartido entre entidades de soberanía territorial [...] Una concepción del poder estadocéntrica, supone un Estado inamovible, como si fuera perpetuo (AGNEW, 2015, p. 57)

En ese sentido, la hegemonía será definida en términos de fuerzas sociales transnacionales vinculadas al proceso de globalización y a un bloque histórico global emergente, dirigido por una clase capitalista transnacional y no tanto por un Estado o un grupo regional integrado por Estados. Desde esta perspectiva, el Estado debe ser visto como vehículo o instrumento para la consecución de los intereses de la clase dominante:

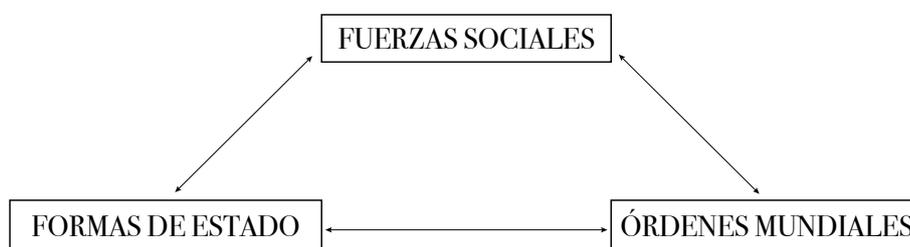
Hegemonía es una forma de “dominación por consentimiento” basada más en el consenso que en la coerción, con las instituciones internacionales jugando un papel clave, a través de los siguientes mecanismos: a) las instituciones encarnan las reglas que facilitan la expansión de los órdenes hegemónicos; b) son a su vez el producto del orden hegemónico vigente; c) legitiman ideológicamente las normas del orden mundial; d) cooptan a las elites de los países periféricos, e) absorben las ideas contra-hegemónicas” (COX, 1981, citado en SANAHUJA, 2015)

El método de las estructuras teóricas combina tres aspectos: i) las capacidades materiales; ii) las ideas y iii) las instituciones. Las relaciones entre estas categorías son recíprocas y no unidireccionales. La interrogante sobre la dirección de las líneas de fuerza es siempre una pregunta histórica, y debe ser contestada por un estudio de caso particular (COX, 2014, p. 141). El autor

analiza las tres fuerzas, donde las capacidades materiales se dividen en tecnológicas y organizativas. Las ideas son de dos tipos, por un lado, los significados intersubjetivos, o aquellas nociones compartidas de la naturaleza de las relaciones sociales que tienden a perpetuar hábitos y las expectativas de comportamiento, por otro, las ideas de la estructura histórica, que son las imágenes colectivas de orden social de diferentes grupos de personas. Por último, las instituciones reflejan las relaciones de poder dominantes que tienden a promover y perpetuar imágenes colectivas consistentes con estas relaciones de poder (COX, 1981, 2014). El concepto de estructuras históricas se aplica a tres esferas de actividad: i) la organización de la producción, de las fuerzas sociales engendradas por el proceso de producción, ii) las formas de estado como deducida del estudio de los complejos estado/sociedad y iii) a los órdenes mundiales, que son las configuraciones particulares de las fuerzas que sucesivamente definen la problemática de la guerra o la paz para el conjunto de los estados.

La relación entre estos tres niveles no es simplemente unilineal. Las fuerzas transnacionales han influido sobre los estados a través de la estructura mundial, como ha evidenciado el efecto del capitalismo expansivo del siglo XIX. Estructuras singulares del orden mundial ejercen influencia sobre las formas que toman los estados. Las formas de estado también afectan el desarrollo de las fuerzas sociales a través de los tipos de dominación que ejercen, avanzando el interés de una clase y frustrando otros” (COX, 2014, p. 144)

Figura 1 -



Para comprender la hegemonía como ejercicio de poder y la forma como éste se organiza, Cox (1981) propone buscar la explicación en el campo de las fuerzas sociales conformadas por las relaciones de producción. Las fuerzas sociales no pueden pensarse únicamente como algo existente dentro de los Estados ya que éstas desbordan los límites de este y las estructuras mundiales pueden describirse en términos de fuerzas, del mismo modo, pueden describirse como configuraciones del poder estatal.

La hegemonía a nivel internacional no es, por consiguiente, simplemente un orden entre estados. Es un orden dentro de una economía mundial con un modelo de producción dominante que penetra en todos los estados y los vincula a otros modelos de producción subordinados. Es también un complejo de relaciones sociales internacionales que conectan las clases sociales de los diferentes países. La hegemonía mundial se puede definir como una estructura social y una estructura política; y no puede ser solamente

una de estas cosas sino ambas. Es más, la hegemonía mundial se expresa como normas universales, instituciones y mecanismos que establecen reglas generales de comportamiento para los estados y para aquellas fuerzas de la sociedad civil que actúan más allá de las fronteras nacionales-reglas que sostienen el modelo de producción dominante (COX, 1981, 2014).

Como sostiene Robinson (2007, p. 26) la movilidad del capital global permitió que el capital reorganice la producción en todo el mundo, con el objetivo de maximizar oportunidades y obtener utilidades. Siguiendo la tesis de este autor, la globalización productiva encierra una paradoja: por un lado, se produce un proceso de fragmentación y descentralización de la producción a través de cadenas globales de valor, por otro, este proceso toma lugar junto a la centralización y control de la economía global por parte del capital transnacional. En este proceso de globalización y de transnacionalización de la producción, las funciones clásicas del Estado se redefinen y las empresas transnacionales se fortalecen en la negociación con los Estados.

3. CAPITAL TRANSNACIONAL AUTOMOTRIZ: LA DISPUTA POR LA HEGEMONÍA EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

La industria automotriz es un sector oligopólico que posee poder político ante los Estados³. Estas empresas tienen larga trayectoria en demostrar su capacidad política y económica para obtener privilegios e incentivos en su relación con los Estados (KENNETH, 1997; TAVARES DE ARAUJO, 1998). Como productora de manufacturas intensivas en tecnología, la industria automotriz genera un efecto derrame en toda la cadena de suministro y sobre el conjunto de otras actividades productivas como la siderúrgica y la petroquímica. La cadena automotriz y sus distintos segmentos de producción se organizan en aglomeraciones productivas, fundamentalmente en espacios regionales denominados *clusters* que generan impactos notorios sobre los niveles de empleo directos e indirectos, efectos sobre la balanza de pagos y el mercado de divisas, al ser un sector manufacturero que exporta en mayor medida bienes de capital e importa (consume) bienes intermedios⁴, desarrolla actividades intensivas

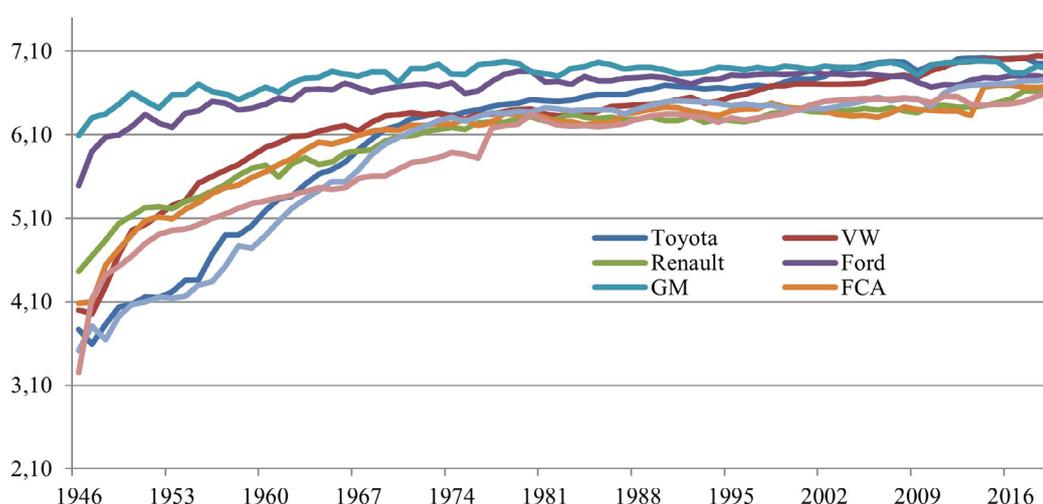
3 El sector automotriz ha estado dominado históricamente por grandes firmas transnacionales de los países industrializados, como General Motors, Ford Motors, Volkswagen, Toyota y la reciente alianza de Stellantis entre los grupos europeos de FCA y PSA.

4 El impulso de la globalización productiva a principios de la década de 1990, incrementó la participación del mercado de bienes intermedios en el comercio internacional, consecuencia del desarrollo acelerado de la fragmentación internacional de los procesos de producción. Este proceso, se origina a partir de tres fenómenos: i) la tendencia hacia la desintegración vertical de las grandes firmas industriales, que dependen cada vez de la tercerización; ii) la división internacional del trabajo establecidas por las estrategias de las ET y iii) la introducción de mercados emergentes al comercio mundial, como el asiático, en particular, China (Frigant y Zumpe, 2017:74). Recientemente, un estudio comparado sobre el mercado de bienes intermedios en Brasil y México muestra que, a pesar del patrón diferenciado en relación a sus estructuras de exportación, los procesos de apertura comercial y de inserción en las cadenas globales de valor generaron un incremento de la dependencia de los insumos de bienes importados y exportaciones con baja capacidad de generación de empleo e ingresos (GLAUBER VITAL; REIS CASTILHO; PUNCHET ANYUL, 2021).

en tecnología, incentivando la inversión en I+D, posee capacidad de traccionar conocimiento al resto del sector industrial (ARZA; LÓPEZ, 2008).

En los últimos años, el sector ha sufrido transformaciones significativas. Los sistemas nacionales se han fragmentado e integrado a nuevos circuitos globales de acumulación -mayormente en regiones- constituyendo lo que la literatura denomina producción en cadenas globales de valor (GEREFFI, 2001). Los procesos de fragmentación y deslocalización de la actividad productiva, desde los países desarrollados hacia los países en vía de desarrollo, alteraron la organización geográfica del poder, no solo de los Estados, también de las empresas. Robinson (2007, p. 27) explica que, a finales del siglo XX, el proceso de producción de automóviles se descentraliza a través de numerosas fases de producción dispersas por el mundo, donde las partes individuales se manufacturan en diversos países, el ensamblaje puede ocurrir en varios lugares y la gerencia coordinada desde un lugar distinto, desconectado con los sitios de producción real. La adopción de nuevas estrategias productivas por parte de las ET, combina la utilización de manufacturas tradicionales con el desarrollo de las nuevas tecnologías, de la electrónica y el software. Esto ha generado nuevas relaciones de poder en las cadenas productivas, inaugurando un nuevo ciclo de tensiones entre el *centro* industrializado y la *periferia* en desarrollo. Las filiales de las ET son funcionales a la búsqueda de ganancias adicionales en inversiones y tecnología desvalorizadas y/o no competitivas con los países industrializados. Los mercados y productores emergentes de la periferia, resultan, además, atractivos para la movilidad de capital de las ET, entre otros factores, por una menor exigencia regulatoria de los gobiernos en cuanto a estándares de calidad y de seguridad, la flexibilidad de las políticas sobre emisiones contaminantes, permitiendo que tecnologías y productos obsoletos en los países industrializados del centro, puedan seguir produciéndose en regiones como Mercosur.

Gráfico 1 – Evolución de la producción mundial de las principales empresas automotrices (escala logarítmica). Principales empresas seleccionadas 1945-2019.



Fuente: Rodríguez (2021b), sobre la base de Michel Freyssenet (ISSN 1776-0941) y de la Organización Internacional de Constructores de Automóviles (OICA).

El sector automotriz se estructura en torno a grandes grupos económicos integrados por ET que dominan la producción, distribución y ventas a nivel global que, en su mayoría, se encuentran concentradas geográficamente en los países industrializados contando, además, con una variedad de empresas subsidiarias o filiales en su mayoría, distribuidas en países periféricos o regiones emergentes de producción⁵. En las últimas décadas, el mercado de automóviles se expandió considerablemente en el espacio latinoamericano, siendo Argentina, Brasil y México los países productores en la región. Esto ha dado lugar a dos tipos de mercados. Por un lado, el Mercosur, donde se ha priorizado el desarrollo de la integración productiva y el crecimiento del comercio intrarregional. Por otro lado, los países del pacífico, en su mayoría importadores de vehículos desde Estados Unidos, China, Corea del Sur y Japón (BARUJ; OBAYA; PORTA, 2017).

4. EL CAPITAL TRANSNACIONAL AUTOMOTRIZ Y SU INTEGRACIÓN AL MERCOSUR

Mercosur es un caso paradigmático con relación a las transformaciones que ha atravesado la industria automotriz en las últimas décadas. De hecho, la producción de vehículos fue una de las causas de una integración “más profunda” que explica, en parte, el crecimiento industrial de Argentina y Brasil en los últimos veinte años (BARUJ; OBAYA; PORTA, 2017). La factoría automotriz en esta región presenta algunas particularidades que la literatura plantea como restricciones, a la hora de pensar el desarrollo y la coordinación regional. Una de ellas, refiere a la configuración específica de la producción automotriz mundial y su organización productiva en espacios regionales. En Mercosur, dicha organización se ha concentrado mayoritariamente en Brasil, relegando a Argentina como productor secundario. Otra restricción es la dependencia del sector de Argentina respecto a Brasil y, a los marcos regulatorios nacionales que caracterizan la relación bilateral entre ambas economías. Una tercera restricción, está asociada al sector de las empresas de autopartes, dado que las estrategias de las terminales conllevan un contenido local bajo, reforzando la presencia de empresas proveedoras globales en el primer y segundo anillo (donde se concentra una mayor cantidad de contenido tecnológico). Por último, y quizás unas de las restricciones más importantes es que, el Mercosur, es la región automotriz que cuenta con una fuerte presencia de ET en el sector de las terminales, es decir, que no cuenta con capital automotriz local. Además, las firmas transnacionales que operan, poseen escaso mandato y autonomía a la hora de tomar decisiones de inversión respecto a lo que dictan las casas matrices (BARUJ; OBAYA; PORTA, 2017, p. 140-141).

5 Los países productores tradicionales integrantes de la “Tríada” son Alemania, Estados Unidos y Japón. Los países productores emergentes son China, Corea del Sur, Brasil, India y México. Corea del Sur y Brasil son considerados “productores emergentes viejos”.

Cuadro n° 1 – Terminales de las firmas automotrices en Argentina y Brasil:
origen de la terminal (casa matriz), año de inicio de operaciones.

EMPRESAS	ORIGEN	ARGENTINA	BRASIL
FCA	Italia	1960-1980	1976
		1995	
Ford Motors	Estados Unidos	1913-1987	1957-2021*
		1996	
General Motors	Estados Unidos	1997	1958
Honda	Japón	2011**	1997
Toyota	Japón	1997	1959
Hyundai	Corea del Sur	-----	2012
Iveco	Italia	1982	1997
		1960-1991	
Renault	Francia	1953	1957
		1997	1999
Mercedes Benz	Alemania	1995	1999-2010
Mitsubishi	Japón	2019***	1988
Nissan	Japón	2015	2002
PSA Groupe	Francia	1964-1980	2001
		1998	
Volkswagen	Alemania	1980	1957

Fuente: Rodríguez Díaz (2021b), sobre la base de información de Baruj, Obaya y Porta (2017)

*Ford Motors do Brasil anunció su retiro de Brasil en enero de 2021

**Honda dejó de producir en Argentina, operando solo como importador y productor de motocicletas

***Mitsubishi Argentina opera como importador.

4.1. La génesis integracionista: la reconfiguración del capital automotriz en las postrimerías de la década perdida (1985-1990)

La etapa de la génesis integracionista estuvo protagonizada por el incremento de las relaciones entre Argentina y Brasil durante la segunda década de los años de 1980, en un contexto de cambios profundos en el escenario geopolítico internacional y en el regional. El primer intento de aproximación entre Argentina y Brasil se produjo con la firma del Tratado de Montevideo, que estableció la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) el 18 de febrero de 1960 y su posterior reconversión en la Asociación

Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980. Este organismo estableció una zona de libre comercio eliminando gradualmente las barreras al comercio intrarregional, inicialmente en un período de 12 años y luego ampliado a 20 años. En el marco de la ALADI se producirán las primeras políticas orientadas al desarrollo del proceso de integración, a través de un conjunto de acciones gubernamentales dirigidas al sector automotriz. Posteriormente, en 1979, se firmó el “Acuerdo tripartito Itaipú-Corpus” entre Argentina, Brasil y Paraguay, sobre el aprovechamiento hidroeléctrico, y en 1974 se firmó el Convenio Argentino Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE) y el Protocolo de Expansión Comercial en 1975 entre Brasil y Argentina.

La crisis de la deuda externa latinoamericana de 1982 y la restauración de las democracias en los países del Cono Sur, caracterizan el escenario de gestación del bloque regional, Mercosur. En el plano internacional, la caída del Muro de Berlín de 1989 significó la desarticulación del bloque socialista de Europa del Este y el desmembramiento de la Unión Soviética hacia principios de 1991, poniendo fin al conflicto este-oeste y reposicionando la hegemonía estadounidense a través de la globalización como nueva fase de acumulación del sistema capitalista. Esto, tendrá impactos directos en la correlación de fuerzas en la región, con relación a la orientación de la inserción internacional de Argentina y Brasil (KAN, 2019, p. 49-50).

Para mitigar los impactos económicos que la crisis de la deuda de 1982 había provocado sobre el sector automotriz, Argentina y Brasil decidieron suscribir una serie de acuerdos bilaterales adoptando una serie de medidas gubernamentales orientadas a elevar la productividad y comenzar un proceso de modernización de las plantas, con el objetivo de ganar competitividad y lograr una inserción en el mercado global. El primero de los acuerdos del sector fue el “Protocolo 21” de 1988, en el marco de la puesta en marcha del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) de 1986⁶. Las disposiciones de dicho protocolo, se implementaron dos años después con la firma del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo en Brasilia, el 7 de abril de 1988, entre los cancilleres Dante Caputo del Gobierno de la República Argentina y Robert de Abreu Sodré del Gobierno de la República Federativa de Brasil. El Protocolo 21, será incorporado posteriormente al Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 14 (ACE 14) de la Asociación Latinoamericana de Integración.

6 El PICE se constituye tras el Acta para la “Integración Argentino-Brasileña”, firmada el mes de julio de 1986, entre los presidentes Raúl Alfonsín de Argentina y José Sarney de Brasil. Se estableció que el PICE sería implementado de manera gradual, anual, flexible y equilibrado. Cada etapa concentraría un conjunto de proyectos, donde se preveía “la armonización simétrica de políticas” para asegurar el éxito de los mismos. Se definió la importancia de lo “equilibrado” del programa, en dos sentidos: por un lado, evitar la especialización en sectores específicos por parte de ambas economías, por otro, se debía estimular “la integración intrasectorial por grandes sectores y por segmentos a través de la expansión del comercio”. Se preveía que la ejecución del PICE contaría con la activa participación del empresariado para asegurar su instrumentación en el contexto “de los estímulos creados por los dos gobiernos”. Para la consecución de los objetivos establecidos en el PICE, se determinó que la Comisión de Ejecución estaría integrada por las cancillerías de ambos países, secretarios de industria y comercio exterior, así como empresarios de ambos lados de la frontera.

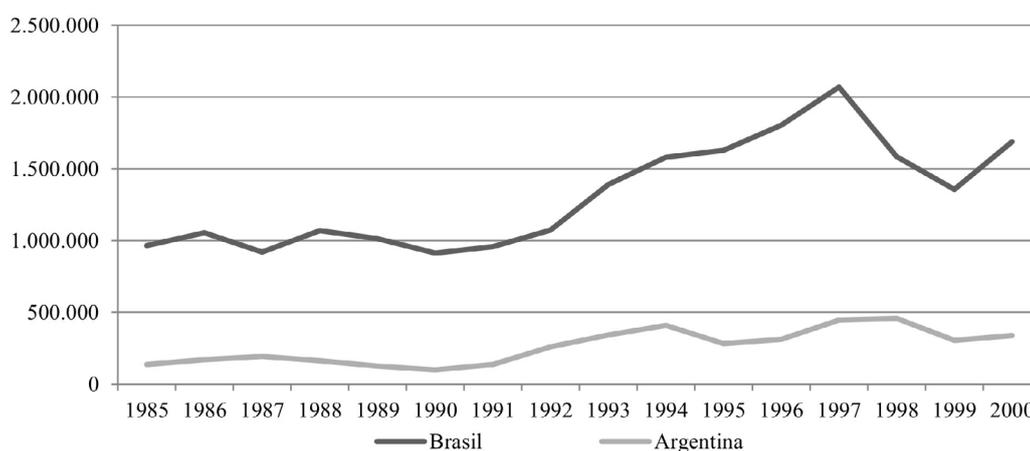
Cuadro n° 2 – Hechos estilizados de la integración del sector de la industria automotriz al Mercosur.

1985: Firma del Acta de Iguazú entre Raúl Alfonsín (Argentina) y José Sarney (Brasil)
1986: Programa de Integración y Cooperación Económica Brasil- Argentina (PICE)
1988: Tratado Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil, Protocolo n°21 sobre sector automotriz.
1990: Acta de Buenos Aires y firma del Acuerdo de Complementación Económica n° 14 (ACE 14)
1991: Firma del Tratado de Asunción de Mercosur (ACE 18). Régimen automotriz argentino.
1994: Suscripción del Protocolo de Ouro Preto.
1995: Negociación de lista de excepciones (sector automotriz y azucarero) del nomenclátor común del Mercosur (AEC).
1996: Régimen Automotriz Brasileiro.

Fuente: elaboración propia, sobre la base de Rodríguez Díaz (2021b)

De esta forma, se fue constituyendo el marco institucional sobre el cual se desarrolló la integración del sector automotriz al esquema regional diseñado por los gobiernos de Argentina y Brasil. No será hasta el año 1990, con las nuevas medidas del Acta de Buenos Aires y de la suscripción del Acuerdo de Complementación Económica N° 14 (ACE 14) entre Argentina y Brasil en el marco de la ALADI, que el marco institucional entrará en vigencia y será reconocido por todos los actores sociales. Según Vigevani y Cândida Veiga (1998), el Protocolo 21 fue al mismo tiempo, una iniciativa gubernamental y el resultado de intereses por parte de empresas terminales del sector automotriz.

Gráfico 2 – Evolución de la producción automotriz en Argentina y Brasil (en miles de unidades), 1985-2000.



Fuente: elaboración propia, sobre la base de información de la Asociación de Fabricantes de Automotores Argentina (ADEFSA) y la Asociación Nacional de Fabricantes de Vehículos Automotores de Brasil (ANFAVEA)

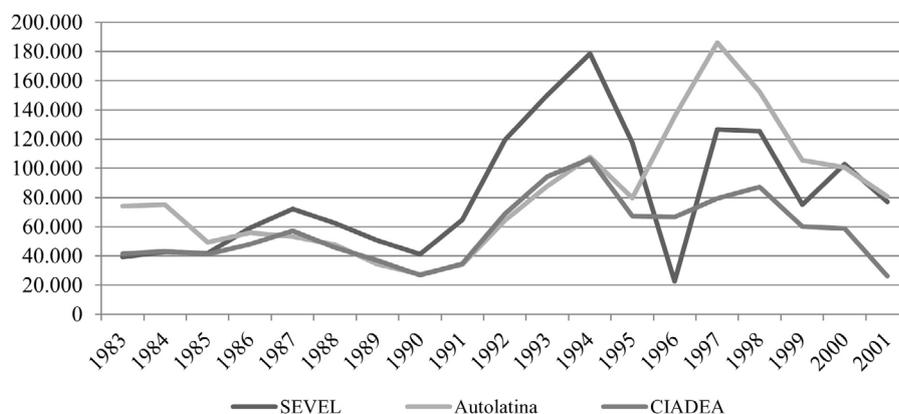
Tras la firma del PICE en 1986, las ET Volkswagen y la norteamericana Ford Motors Company constituyeron un *joint venture* denominado “AutoLatina”, que tenía el objetivo de implementar una estrategia de complementación productiva entre las filiales residentes en Argentina y Brasil. Por su parte, la italiana Fiat, que contaba con filiales en ambos países,

inició una estrategia similar a la de AutoLatina, y la filial de la ET sueca de camiones y autobuses Scania de Argentina, estableció un acuerdo para la provisión de autopartes a la filial del grupo en Brasil.

El Protocolo 21, a la vez que reconocía la importancia estratégica del sector para ambos países constituyó una solución de política exitosa para los dos mercados en crisis durante los años de la década de 1980 (VIGEVANI; CÂNDIA VEIGA, 1988, p. 232). La complementariedad comercial y productiva comenzó a beneficiarse con el aumento de la economía de escala que brindaba la región. Se estableció un grupo de trabajo intergubernamental permanente para la ejecución del Protocolo 21 y sus tres anexos, donde se establecieron los términos y condiciones del intercambio comercial y productivo del sector. El anexo I estableció una negociación anual por cuotas a un arancel 0 y un índice de nacionalización de un 85% para las autopartes, piezas y componentes de los dos países. En caso de que se produjera un desequilibrio comercial, por superar el límite establecido de un 15% del valor del intercambio, quedó establecida una medida correctiva, a través de la expansión de las exportaciones por parte del país deficitario. En 1988, Argentina y Brasil firmaron en noviembre el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo que establecía la consolidación de un proceso de integración, a través de la conformación del espacio económico común a un plazo de diez años, que establecía la liberalización comercial de bienes y servicios. Este tratado, considerado la “piedra basal” de lo que posteriormente sería el Mercosur, fue modificado de manera sustancial por los cambios regionales acaecidos a finales de la década con la firma del Acta de Buenos Aires de 1990. La llegada al gobierno de Carlos Menem en 1989 en Argentina y de Fernando Collor de Mello en la presidencia de Brasil en 1990, fue uno de los hechos políticos del plano doméstico que caracterizó el cambio de década, y con relación a ello, modificó la pauta de orientación desarrollista que había caracterizado el proceso integracionista hasta entonces, enmarcando el nacimiento del Mercosur en el conjunto de reformas estructurales de apertura y liberalización comercial.

En términos generales, los nuevos gobiernos de Argentina y Brasil decidieron darle continuidad a la política de inserción internacional a través de la integración regional. Creían en la necesidad de acelerar el proceso como instrumento de apertura liberal y de estabilización macroeconómica. Este cambio de perspectiva se materializó en julio de 1990 con la firma del Acta de Buenos Aires donde, entre otras disposiciones, se redujo el plazo de liberalización previsto en el Tratado de 1988. En el primer artículo del Acta, se anunciaba el establecimiento de un Mercado Común entre Argentina y Brasil que debía quedar conformado definitivamente el 31 de diciembre de 1994. Además, se hacía énfasis en la necesidad de coordinación de las políticas macroeconómicas y, se establecía, una metodología de reducción generalizada sobre el universo arancelario, de manera lineal y automática, delimitando de esta manera el marco general de intercambio, desprovisto de todo tipo de barreras arancelarias para 1995. Como señala Roldán (1996), la firma del Acta de Buenos Aires fue uno de los primeros conflictos entre los gobiernos con las filiales de las ET automotrices.

Gráfico 3 – Volumen de la producción automotriz de Argentina, por empresas, (miles de unidades), 1983-2001



Fuente: elaboración propia, sobre la base de información de la Asociación de Fabricantes de Automotores Argentina (ADEFSA).

* A partir de 1996, los datos de Autolatina suman la producción anual de Ford Motors y VW. Los datos de SEVEL, luego de 1997, representan la sumatoria de la producción anual de FCA y PSA.

** CIADEA fue el nombre del holding argentino que tenía bajo su nombre las acciones y representación de la marca francesa Renault.

El Acta de Buenos Aires reducía a cuatro años la reestructuración productiva y la adaptación de las ET de ambos países a un mercado globalizado y cada vez más competitivo. La celeridad prevista para la apertura económica y liberalización comercial, significaba un desafío para las empresas automotrices de ambos países, por el riesgo que significaba perder competitividad, ante la llegada de nuevas ET, sobre todo de capital asiático, hasta este momento inexistente en la región (con excepción de la filial brasileña de Toyota, presente en Brasil desde 1959). En ese escenario, las filiales de las ET de ambos países reaccionaron ante las disposiciones establecidas en el Acta de Buenos Aires y presionaron políticamente ante la celeridad con que los gobiernos preveían efectuar la rebaja arancelaria en el período previsto de transición (VIGEVANI; CÂNDIA VEIGA, 1998, p. 234). Ante este hecho, los ministros de economía de Argentina, Domingo Cavallo y Francisco Rezek de Brasil, suscribieron el Anexo IV al Protocolo 21, donde se estableció beneficios para el sector de la autopartes, componentes y piezas destinados a la producción y/o reposición de vehículos para aquellas ET o de autopartes integrantes del Programa de Complementación Industrial. Posteriormente, los gobiernos de Argentina y Brasil firmaron el ACE-14 en el marco de la ALADI (VIGEVANI; CÂNDIA VEIGA, 1998, p. 234). Allí se configuró el marco institucional de las relaciones bilaterales durante el período de transición, previsto para diciembre de 1994, marco institucional sobre el cual se regirá, además, el intercambio automotriz hasta finales de la década. Según Roldán (1996, p. 11-12), las ET del sector querían evitar dos riesgos, por la inminente apertura económica y la liberalización comercial del Acta de 1990. Por un lado, que el conjunto de concesiones entre Argentina y Brasil se extendiera a terceros países mediante la aplicación de una cláusula de “nación más favorecida” y, por otro, al no estar protegidos en el período de transición, los acuerdos establecidos entre ambos países podrían estar expuestos a observaciones por el GATT (Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio). Este conflicto se resolvió colocando las negociaciones hacia un mercado común en el marco de la ALADI. Según Vigevani y Cândia Veiga (1997), siguiendo el trabajo de Roldán (1996):

[...] más de 100 empresas del sector se habrían reunido en Montevideo (en el mes de septiembre de 1990) para negociar el universo arancelario, las preferencias de las cuotas y las exenciones que se plasmaron en la constitución del ACE-14 firmado dos meses después, en diciembre de 1990 (1998, p. 235)

De esta manera, el sector de la industria automotriz en Mercosur quedó conformado a través de un conglomerado de intereses de las ET del sector reflejo de las políticas gubernamentales adoptadas, que determinó el marco institucional a través del cual se regirán las relaciones de intercambio comercial entre los Estados Parte.

4.2. Apertura e integración regional: la expansión del capital automotriz en los primeros años del Mercosur (1991-1995)

Con la firma del Tratado de Asunción en 1991, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay decidieron ampliar sus mercados nacionales a través del proceso de integración denominado, Mercado Común del Sur (Mercosur). Entre los objetivos constitutivos del tratado, se señalaba la importancia de “acelerar los procesos de desarrollo económico con justicia social”, a través de “coordinación de las políticas macroeconómica y de la complementación de los diferentes sectores de la economía con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio”. Dicha iniciativa regional, se enmarca en el escenario del nuevo regionalismo en la política mundial (HURRELL, 1995. HETTNE, 1999). En América Latina, el nuevo regionalismo se cristalizó entre el conjunto de reformas estructurales establecidas en el Consenso de Washington (WILLIAMSON, 1990) y el marco explicativo que ofrecía el regionalismo abierto de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)⁷. En ese sentido, Briceño Ruiz destaca que:

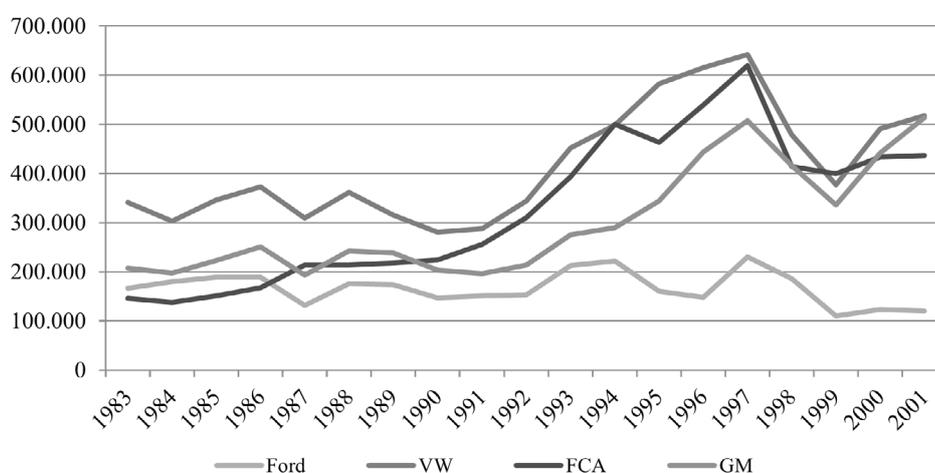
La integración regional se mantuvo como un elemento en el marco explicativo de la CEPAL. En 1994 se publica el documento ‘El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La integración regional al servicio de la transformación productiva con equidad’, en el cual se destaca una concepción de la integración como instrumento para insertarse en el mundo y favorecer una mayor competitividad de las economías latinoamericanas. En esto la CEPAL coincidía con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) al describir las iniciativas en

⁷ El regionalismo abierto sostenía que los acuerdos preferenciales de integración como otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, tenían como objetivo aumentar la competitividad de los países de la región y de construir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente (CEPAL, 1990).

marcha (el Mercosur y la Comunidad Andina – CAN-) como ‘nuevo regionalismo’, pero la CEPAL incluyó en su marco teórico la propuesta de transformación productiva con equidad, que lo ligaba a la obra Fanjzylber, al neoestructuralismo y lo distinguía del enfoque neoliberal del BID (2019, p. 125)

Por la dinámica política y económica que significó la creación de un mercado regional ampliado y con intención de abrirse más al mundo, las empresas, a la vez que apoyaban los procesos de reformas estructurales llevados a cabo en Argentina y Brasil, buscaban, además, un marco de protección ante los desafíos que imponía la globalización. Posteriormente, las políticas adoptadas por los gobiernos de Argentina y Brasil en los primeros años del Mercosur, con el objetivo de alcanzar la complementación sectorial y, en un marco de apertura comercial, privatización y desregulación de las economías del bloque, propició el escenario para la llegada de una nueva ola de inversión extranjera directa que derivó en una “guerra de incentivos” entre los socios más grandes del bloque, siendo el sector automotriz el centro de disputa (CHUDNOVSKY; LÓPEZ, 1998)⁸.

Gráfico 4 – Volumen de la producción automotriz de Brasil, por empresas, (miles de unidades), 1983-2001



Fuente: elaboración propia, sobre la base de información de la Asociación Nacional de Fabricantes de Vehículos Automotores de Brasil (ANFAVEA)

La nueva configuración regional, los problemas derivados por la inestabilidad macroeconómica en la región y la importancia que revistió la industria automotriz como sector estratégico para corregir los problemas del mercado de divisas, llevaron a que los gobiernos de Argentina

8 El interés de los gobiernos en apoyar la industria automotriz se ha explicado tradicionalmente a partir de tres perspectivas diferentes. En primer lugar, la producción de automotores absorbe fuerte cantidad de empleo directo y en especial indirecto. En segundo lugar, se supone que se trata de una industria de relativa sofisticación tecnológica que puede generar encadenamientos productivos y transferencia de conocimiento y tecnología al resto del sector manufacturero. Por último, a medida que crece el ingreso per cápita, aumenta la demanda interna de vehículos, y con ello la presión sobre las divisas internacionales, lo que justifica un objetivo macroeconómico también en el desarrollo de la industria automotriz nacional y regional, apuntando al ahorro de divisas (López, 2008, citado en Botto, 2014).

y Brasil adoptaran regímenes nacionales para el sector automotriz. En el caso argentino, el régimen fue negociado entre el Estado, las ET, las empresas de autopartes y los trabajadores, adoptando las siguientes características: i) la modernización de las plantas y de modelos otorgando flexibilidad a las ET, aumentando al 40% el contenido importado para automóviles y de un 42% para vehículos livianos, ii) las ET instaladas en el país contaron con un régimen de importación a partir de un programa de intercambio comercial compensado (por cada dólar exportado, la ET podría importar el mismo valor), iii) se concedió un arancel de importación del 2% para vehículos y autopartes en el caso de las ET instaladas que mantuvieran un equilibrio en la balanza comercial (VIGEVANI; CÂNDIA VEIGA, 1998, p. 236). Por su parte, el régimen automotriz en Brasil se estableció a partir de 1992 en el ámbito de la cámara sectorial del sector (ANFAVEA). El principal objetivo del régimen negociado fue elevar los patrones de calidad y de productividad, incrementar las exportaciones y generar un superávit comercial. Durante el gobierno de Fernando Enrique Cardoso, las negociaciones del régimen se vieron afectadas por decisiones unilaterales del gobierno, elevando los aranceles de importación al 32% y presionando a los Estados Federales para que eliminaran las exenciones impositivas concedidas en el marco del programa “auto popular” firmado por el presidente Itamar Franco en 1993 (VIGEVANI; CÂNDIA VEIGA, 1998, pp. 239-240).

El régimen automotriz adoptado en el Protocolo de Ouro Preto en diciembre de 1994, reconoció los regímenes nacionales vigentes de Argentina y Brasil como resultado de las negociaciones y de las medidas gubernamentales que involucran la participación de las filiales de las empresas, y al conjunto de empresas del sector de autopartes y componentes que abastecen las empresas terminales. Durante las negociaciones de Ouro Preto, se encargó a un grupo ad hoc la adecuación de un régimen automotriz definitivo a la Unión Aduanera, tomando como marco los acuerdos bilaterales existentes entre Argentina-Brasil, Argentina-Uruguay y Brasil y Uruguay. La decisión N° 29/04 del Consejo Mercado Común, estableció los lineamientos para alcanzar en enero de 2000, la Política Automotriz de Mercosur (PAM). En términos generales, la Dec. CMC 28/94 sobre “Adecuación al Régimen Automotriz Común” establecía la constitución de un Comité Técnico Ad Hoc de la Comisión de Comercio encargado de elaborar la propuesta de una Política Automotriz Común, basada en los siguientes puntos: i) la liberalización total del comercio intrazona para los productos del sector automotriz; ii) un Arancel Externo Común y iii) la ausencia de incentivos nacionales que distorsionen la competitividad en la región.

4.3. La Política Automotriz del Mercosur en un contexto de devaluación y crisis económica (1996-2001)

En el marco de la liberalización progresiva del comercio intrarregional a inicios de 1995, Brasil configuró un nuevo régimen automotriz que le permitió aumentar considerablemente el volumen de producción anual y reposicionar su industria en la región. Luego de la firma de Ouro Preto, las

empresas y los Estados Partes del bloque comenzaron las negociaciones para armonizar las reglas del sector automotriz en 2001. Por un lado, la cámara sectorial de Brasil ANFAVEA, tenía interés en avanzar en un escenario de equiparación con las reglas existentes en Argentina. Por su parte, el gobierno argentino manifestó no querer negociar un régimen común, ante los beneficios que venía obteniendo por el régimen nacional del sector de 1991. Para Uruguay, armonizar reglas comunes implicaba riesgos por la eventual pérdida del tratamiento diferenciado que se le había concedido para vehículos montados por el sistema de CKD (donde todas las piezas son importadas). Como establecen Vigevani y Cândida Veiga, desde la óptica de las empresas terminales:

Ouro Preto significó la institucionalización del marco regulatorio ya existente en el plano bilateral, reconociendo el proceso de integración ya alcanzado, principalmente a través del aumento de los flujos de comercio intra-firma. Al mismo tiempo que, Brasil reconoció el régimen argentino, confirió a las filiales de las armadoras en Brasil un fuerte instrumento de presión para que el país también adoptara reglas semejantes so pena de que las inversiones fueran transferidas al país vecino (1998, p. 241).

Durante los últimos años de la década de 1990, se suscitaron una serie de ofensivas comerciales entre Argentina y Brasil que afectan los acuerdos regionales sobre el sector automotriz. Según lo acordado en Ouro Preto, desde 1995 los acuerdos bilaterales podían modificarse sólo para incrementar el comercio intrarregional y nunca para otorgar ventajas a las respectivas industrias con el fin de atraer inversiones (MALAMUD, 2010, P. 118). La adopción del régimen automotriz en Brasil en 1995 fue una respuesta a dos factores coyunturales que estaban afectando a la economía de ese país, por un lado, a la mayor capacidad argentina de captar inversión extranjera directa, por otro, las importaciones de vehículos era uno de los problemas comerciales que explicaba el déficit en la balanza comercial. Por los efectos desencadenados por la crisis mexicana de 1994, y en un intento de revertir el déficit de su balanza comercial, el gobierno de Brasil elevó los aranceles a la importación de vehículos a un 32% en febrero y luego a un 70% en abril de 1995, a la vez que adoptó cuotas de importación. Estas medidas fueron denunciadas ante la Organización Mundial del Comercio y dio inicio a una crisis diplomática con Argentina.

A inicio de la década del 2000, los países de Mercosur acordaron la decisión N° 07/00 que determinaba la entrada en vigencia de la PAM y su protocolización en el marco del Acuerdo de Complementación Económica 18 (ACE 18) de la ALADI⁹. El Acuerdo sobre la PAM, firmado entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, tenía como objetivo establecer las bases para la instauración del libre comercio automotriz a partir del mes de febrero de 2006. La idea inicial era generar un marco favorable para el desarrollo de una plataforma regional integrada, competitiva y con capacidad exportadora a terceros mercados. En líneas generales la PAM establecía: i) un AEC del 35% para automóviles y vehículos comerciales livianos extrazona aplicable a Argentina y Brasil, y de un 23% para Uruguay, ii) se mantenía el AEC para las autopartes

9 La PAM fue suscrita originalmente por Argentina, Brasil y Uruguay. En el caso de Paraguay, prosiguieron las negociaciones en el ámbito del Comité Automotor con el objetivo de acordar un tratamiento equitativo para posibilitar el desarrollo del sector en dicho país. Finalmente, Paraguay se unirá al acuerdo meses más tarde a través de la Decisión N°04/01 del CMC.

extrazona establecido en Ouro Preto, iii) los vehículos para ser considerados originarios de los Estados Partes de Mercosur debían alcanzar Índice de Contenido Regional (ICR) mínimo de un 60%, iv) los vehículos producidos en el marco de proyecto de inversiones, que reciban incentivos o apoyos especiales será considerados extrazona (debiendo tributar el AEC correspondiente). Como establecen CASTAÑO y PIÑERO, el acuerdo de la PAM resolvió diferir la entrada en vigencia del libre comercio en el sector hasta 2006. Durante el período de transición, se acordó que el intercambio automotriz entre Argentina y Brasil se llevaría a través de un mecanismo denominado *flex* o “coeficiente de desvío sobre las exportaciones”, que establecía la posibilidad cuantitativa del libre comercio bilateral del sector, en función de un valor máximo para el desequilibrio comercial, en donde no existiría un límite para las exportaciones entre los dos países en la medida que sean preservadas las proporciones acordadas (2016, pp. 5-6). La PAM no llegó a ser implementada en 2006 y el régimen de comercio administrado para el sector automotriz, vigente desde entonces, ha devenido en un sinnúmero de prórrogas a través del uso de la herramienta del coeficiente *flex*. El escenario interno de los países del bloque de las últimas décadas estuvo afectado por severas crisis macroeconómicas e institucionales que impidieron la adopción de una Política Automotriz Común de Mercosur y el comercio intrabloque continúa siendo administrado por acuerdos bilaterales vigentes en el ámbito de la ALADI¹⁰.

5. CONCLUSIONES

El objetivo de este artículo era estudiar los postulados de la perspectiva neogramsciana de la economía política internacional y su utilidad para comprender el rol del capital transnacional en la génesis integracionista y de advenimiento del Mercosur. Para ello, se expusieron los principales postulados de la teorización crítica de la EPI profundizado en el concepto de hegemonía y en el de estructuras históricas, para adoptar un marco de referencia que nos permita estudiar la influencia del sector automotriz en la conformación y consolidación del bloque regional.

La industria automotriz es uno de los sectores estratégicos del proceso de industrialización y pieza clave del comercio intrarregional en Mercosur. En este espacio regional, la fabricación de vehículos refleja las estrategias globales de internacionalización de las ET y los intereses de grupos económicos de capital local (RODRÍGUEZ, 2021b). En ese sentido, el marco institucional diseñado para el sector en el período analizado responde a los intereses de las filiales de las ET, consolidando un modelo de regionalización de la producción que permitió una valorización del capital del sector.

El concepto de hegemonía desde el enfoque crítico de la EPI, será definido en términos de fuerzas sociales transnacionales vinculadas al proceso de globalización y a un bloque histórico

10 El cierre de las negociaciones comerciales para el establecimiento de un acuerdo comercial entre la Unión Europea y Mercosur en junio de 2019 generó algunos cambios. Primero, entre Argentina y Brasil, que postergaron nuevamente el libre comercio automotriz para 2029, haciéndolo coincidir con el fin del calendario de desgravación arancelaria asumido para este sector en el acuerdo con la Unión Europea. A su vez, los socios mayores del bloque, llevaron adelante negociaciones para regularizar el intercambio automotriz con Paraguay, en el marco de protocolos adicionales a los Acuerdos de Complementación Económica preexistentes (RODRÍGUEZ, 2021b, p. 189).

global emergente, dirigido por una clase capitalista transnacional y no tanto por un Estado o un grupo regional integrado por Estados. La integración del sector automotriz en el Mercosur se produjo por la combinación de dinámicas que establecen los marcos regulatorios y sus modificaciones sucesivas, en el marco de reestructuración de las estrategias globales y de las ET. La influencia del capital transnacional automotriz en el diseño del marco normativo regional se evidencia en los diversos instrumentos y medidas gubernamentales adoptadas en las dos etapas analizadas, favoreciendo el desarrollo de las ET en contraste con el desarrollo del sector autopartista local. En ese sentido, el estudio de caso demuestra que el Mercosur fue un proceso diseñado por y para la reproducción del capital transnacional automotriz.

REFERENCIAS

- AGNEW, J. (2005). **Geopolítica: una revisión de la política mundial**. Madrid, Trama Editorial,
- ARZA, V.; LÓPEZ, A. (2008). Complementación Productiva en la Industria automotriz en el Mercosur, **Red de Investigaciones Económicas del Mercosur**, Montevideo.
- BIELER, A.; MORTON, A. D. (2004). A critical theory route to hegemony, world order and historical change: neo-gramscian perspectives in International Relations. **Capital & Class**. Vol. 82, Issue 1, p. 85-113.
- _____ (2001). Neo-gramscian perspectives in International Political Economy and the relevance to European Integration, in **Social Forces in the making of the new Europe. The restructuring of european social relations in the global political economy**. Palgrave macmillan. London
- BOTTO, M. (2014). Los alcances de la política de integración productiva regional. El caso del Mercosur en perspectiva comparada. **Perspectivas Internacionales**, 9 (1). Pontificia Universidad Javeriana, Cali.
- BRICEÑO-RUIZ, J: (2019). Del saber a la teorización sobre el regionalismo latinoamericano. **Iberoamericana - Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies**, 48(1), pp. 120–129.
- CAFRUNI, A. W. *et al.* (eds) (2016). **The Palgrave Handbook of Critical International Political Economy**, London.
- CASTAÑO, F.; PIÑEIRO, F. (2016). La política automotriz del Mercosur (PAM): evolución y actualidad. El eje Argentina-Brasil y su impacto sobre el bloque subregional. **Ponencia presentada al VII Congreso de Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (IRI-UNLP)**. 23, 24 y 25 de noviembre de 2016. Argentina. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/58043>. Acceso en: 10/ 11/ 2021
- CHUDNOVSKY, D.; LÓPEZ, A. (1988). Las estrategias de las empresas transnacionales en la Argentina y Brasil. ¿Qué hay de nuevo en los años noventa? **Desarrollo Económico**, Vol.38, pp. 69-103.
- COX, R. W. (2016). Gramsci, hegemonía y relaciones internacionales: Un ensayo sobre el método. **Relaciones Internacionales**, (31), 137–203.

- _____ (1987). **Production and world power order**. Columbia University Press. Columbia.
- _____ (1981). *Theory Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations*. **Millennium- Journal of International Studies**, vol.10, n.2.
- ESTRELLA FARIA, L. A. (2013). O valor do conceito de hegemonia para as relações internacionais, Austral: **Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais** v.2, n.3, Jan-Ju, p. 209-232.
- GILL, S.; LAW, D. (1988). *The Global Political Economy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- GUEVARA, S. (2011). El Mercosur a la luz de la Industria Automotriz: Integración productiva, intensificación del trabajo y acumulación de capital; **Revista Studia Politicae**. N° 23- Argentina.
- 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.
- LAPLANE, M; SARTI, F. (2004). Mercosur: Interaction between governments and producers and the sustainability of the Regional Automobile Industry in **Cars, Carriers of Regionalism Carrillo, J., Lung, Y., Tulder, R. van, van Tulder, R. (Eds.)**. Palgrave.
- MALAMUD, A. (2010). La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico. **Relaciones Internacionales**, (15), 113–138.
- MORAVCSIK, A. (1993). Preferences and Power in the European Community. A Liberal Intergovernmentalist Approach, in **Journal of Common Market Studies** 31/4, 473–524.
- MOREÑOREGAÑA, A. (2018). Redes transnacionales de poder en la política energética de la UE. La Comisión Europea ante el petróleo y el gas natural. **Tesis doctoral**, Universidad del País Vasco, España. Disponible en: <https://addi.ehu.es/handle/10810/34385>. Acceso en: 10/11/2021
- _____ (2016). Hegemonía y capital transnacional en la Unión Europea. El marco para el clima y la energía en **Relaciones Internacionales**, nº 31, pp. 95- 110.
- OBAYA, M. (2011). Empresas multinacionales en el Mercosur: ¿articulación de estrategias y desarticulación del proceso de integración?, en **Puente @ Europa**, vol. IX, n. 2.
- OBAYA, M.; BARUJ, G.; PORTA, F. (2017). Modernización de la industria automotriz, en **Los futuros del Mercosur: nuevos rumbos de la integración regional**. Banco Interamericano de Desarrollo-INTAL. Buenos Aires.
- RAMOS, L. (2012). Ordem e poder na Economia Política Global: A contribuição Neogramsciana. **Contexto Internacional**, 34 (1), p. 113-150.
- ROBINSON, I. W. (2007). **Una teoría sobre el capitalismo global. Producción, clases y Estado en un mundo transnacional**. Bogotá, Colombia, Ediciones desde abajo.
- RODRÍGUEZ, J. D. (2021a). Encender los motores: la nueva economía internacional de la industria automotriz y los desafíos para el Mercosur. **Blog del Área de Relaciones Internacionales**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina. Disponible en: <https://rrii.flacso.org.ar/la-nueva-economia-politica-internacional-de-la-industria-automotriz/> Acceso en: 10/ 11/ 2021
- _____ (2021b). El impacto de la covid-19 en el sector de la industria automotriz: desafíos y oportunidades para la factoría en Mercosur. En E. Vieira Posada y F. Pena (Eds.),

- Impactos de la covid-19 en el sistema internacional y en la integración regional**, vol. 7, p, 175-198. Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.
- ROLDÁN, M. (1996). **Continuities and discontinuities in the regulation and hierarchization of the world automotive industry”- Reflections on the Argentinian experience (1960-1990)**, FLACSO/CONICET, Paris. Disponible en: <http://gerpisa.org/ancien-gerpisa/actes/20/article4.html> Acceso: 10/ 11/ 2021
- SANAHUJA, J. A. (2020). Hegemonía, crisis de globalización y Relaciones Internacionales. Concepciones clásicas y teorización crítica. In GONZÁLEZ, Paloma (ed.) **El sistema internacional del siglo XXI. Dinámicas, actores y relaciones internacionales**. pp. 19-5, Valencia. Tirant lo Blanch.
- _____ (2015). Los desafíos de la Teoría Crítica de las Relaciones Internacionales. En: Capítulo V en Celestino del Arenal & Sanahuja, J. A (org.) **Teorías de las Relaciones Internacionales**. Madrid, TECNOS.
- TALANI, L.S. (2016). Neogramscians and IPE: A socio-Economic Understanding of transnationalism, hegemony and civil society in A. Cafruny et.al. (eds), **The palgrave handbook of Critical International Political Economy**, , London pp. 67-8, Palgrave Macmillan
- TAVARES DE ARAÚJO Jr., José (1998). A proteção à Indústria automobilística na Europa no MERCOSUL”. **Brazilian Journal of Political Economy**. 18 (4).
- THOMAS, P.K. (1997). **Capital beyond border. States and firms in the auto industry, 1960-94**. St Martin`s Press.
- TREACY, M. (2021). **¿Por qué es tan difícil consolidar la integración regional? Tensiones en la construcción del Mercosur a través de un análisis de la integración productiva de la cadena automotriz**. Buenos Aires, Teseo Press.
- VAN APELDOORN, B. (2000). Transnational class agency and European governance: the case of the European Round Table of Industrialists” en **New Political Economy**, vol. 5, nº 2, pp. 157-181.
- VAN APELDOORN. B.; HORN. L. (2018). Critical Political Economy, KFG Working Paper Series, No. 87, May 2018, Kolleg-Forschergruppe (KFG) **The Transformative Power of Europe**, Freie Universität Berlin.
- VIEGAVANI, T.; CÂNDIA VEIGA, J.P. (1998). La integración industrial en el Mercosur. **Ciclos hist. econ. soc.** Vol. 08. Nº 14-15.