



Universidad Nacional
de San Martín

ESCUELA
DE POLÍTICA
Y GOBIERNO

**La presión de grupos no gubernamentales ante las decisiones estatales.
Una perspectiva desde el acuerdo Mercosur – Unión Europea**

Tesina de Investigación

Licenciatura en Relaciones Internacionales, Escuela de Política y Gobierno

Tesista: Francesco Pagano

Tutor: Dr. Julián Kan

2023

I. RESUMEN

Esta tesina investiga el rol de los grupos de presión en las tomas de decisiones de gobierno, entendiendo que estos podrían potencialmente interferir en ellas. Para poder estudiar esta dinámica, se tomó la firma del tratado comercial entre la Unión Europea y el Mercosur como caso de estudio.

Palabras clave: Tratados de libre comercio / Mercosur / Unión Europea / grupos de presión.

ÍNDICE

- I.** Resumen
- II.** Introducción
- III.** Estado de la cuestión
- IV.** Marco Teórico
- V.** Metodología
- VI.** El Mercosur, la Unión Europea y el Tratado de Libre Comercio
 - 1. Los grupos de presión
 - 1.1 Movimientos sociales y ciudadanos
 - 1.2 Sector empresarial
 - 1.3 Sindicatos
- VII.** Conclusiones
- VIII.** Bibliografía y anexo

II. INTRODUCCIÓN

Desde fines del siglo XIX, con la consolidación de los Estados nacionales de América Latina, otras naciones, tanto de la zona como de diversos continentes comenzaron a realizar intercambios comerciales formales con los nacientes estados americanos. Estos acuerdos ya no correspondían a una lógica colonial (en la mayoría de los casos), y los Estados intentaban tomar rédito económico que resultase beneficioso para todas las partes. Durante el siglo XX este tipo de negocios se profundizaron cada vez más, principalmente en el periodo de posguerra, donde los Estados en desarrollo funcionaron como grandes proveedores de materias primas, tanto primarias como elaboradas, a todas las potencias beligerantes.

Hasta ese momento la mayoría de los Estados latinoamericanos habían desarrollado tratados comerciales, pero ninguno de ellos buscaba particularmente fomentar políticas de libre comercio. Recién desde la década de 1990, con el fomento de las políticas neoliberales propuestas principalmente por Estados Unidos mediante el “Consenso de Washington”¹, la mayoría de las naciones latinoamericanas comenzaron a llevar adelante Tratados de Libre Comercio (TLC). Ejemplo de estos acuerdos son los acuerdos impulsados por Estados Unidos como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA por sus siglas en inglés) de 1994, el proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) cuyas negociaciones se extendieron entre 1994 y 2005. También podemos incluir a los tratados vinculantes durante la primera etapa del bloque Mercosur, entre 1991 y 1994. Finalizado el periodo de propagación de las políticas neoliberales, algunos países de la región como Chile, Perú o Colombia, continuaron en la búsqueda de este tipo de acuerdos, los denominados “TLC’s bilaterales” con Estados Unidos, y luego entre aquellos tres países y México conformaron la Alianza del Pacífico (AP). En ese contexto, en el terreno más global tomaba forma el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (2015).

¹ El “Consenso de Washington”, llamado así por el economista John Williamson, fue un paquete de reformas sugeridas por el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, junto al Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, donde se delinearon estrategias orientadas a la estabilización macroeconómica de los países en vías de desarrollo. Estas medidas tenían una fuerte impronta liberal, sugiriendo la apertura comercial de los países, la reducción del Estado, desregularizaciones, entre otras medidas.

Siguiendo esta línea de TLC's, en el año 2019 y luego de décadas de negociaciones, el bloque regional Mercosur, presidido en ese entonces por Mauricio Macri, anunció la firma de un acuerdo de libre comercio entre la Unión Europea-Mercosur. Cuestionado por muchos y glorificado por otros, este tratado aspiraba a ser el más ambicioso en la historia del bloque económico.

Si bien se podría pensar que la firma respondió a la orientación neoliberal de los partidos gobernantes de turno en el Mercosur, la realidad es que, el tratado fue perseguido por la mayoría de gobiernos de la organización desde su creación, sin importar el color político, pero con ciertos reparos como se verá posteriormente. Es así que se genera un punto de encuentro entre los gobiernos de carácter aperturista con los proteccionistas, dando indicios de que no podemos atribuir el retraso de las negociaciones a plenas cuestiones ideológicas.

Ante esta aparente contradicción, este trabajo sostiene que los grupos de presión no gubernamentales de Argentina tuvieron un rol fundamental en la conformación y la búsqueda de este tratado entre el Mercosur y la Unión Europea, así como también en la negociación de determinadas cláusulas y acuerdos particulares acordados en la misma. Esta afirmación se basa en la identificación y análisis de aquellos grupos de presión argentinos que han demostrado mayor interés y presencia en el desarrollo de la discusión del tratado firmado entre el Mercosur y la Unión Europea entre 1995 y el 2019.

Es por ello que se analizará el comportamiento de los grupos de presión en los tratados de libre comercio, partiendo del ejemplo argentino en el desarrollo del tratado suscripto por el Mercosur y la Unión Europea y cuál fue la incidencia en las distintas negociaciones que se llevaron adelante entre el 1995 y el 2019 entre ambos bloques económicos.

III. ESTADO DE LA CUESTIÓN:

El comercio internacional como concepto y necesidad nace a partir de la primera revolución industrial, a principios del siglo XIX, y posee una gran importancia para la industrialización de los países, en virtud de la aplicación del principio de la división del trabajo internacional. A partir de este momento, las Naciones buscaron fomentar acuerdos entre ellas, intentando sacar partido positivo de sus ventajas comparativas, es decir, de la especialización en la producción y exportación de los bienes y servicios en los cuáles son más eficaces. Varios autores, principalmente relacionados a teorías liberales, postulan que los intercambios económicos son clave para el desarrollo y la inserción entre los países. Por ejemplo, Keohane y Nye (2009) creen que los intercambios comerciales conforman un pilar importante en la teoría de la interdependencia compleja. Keohane indica que el libre intercambio de bienes y servicios por una parte y las instituciones y normas internacionales por otra, pueden promover la cooperación internacional, así como la prosperidad económica (Keohane y Nye, 2009:47).

Los intercambios comerciales entre países y bloques comerciales son una práctica usual en el sistema internacional y, prácticamente, un requisito para el desarrollo pleno de las naciones. Es una oportunidad para que los países aprovechen sus ventajas comparativas productivas y comerciales. Los tratados comerciales tienen como objetivo planificar y maximizar los resultados para todas las partes intervinientes (Van Den Berghe, 2014). Este tipo de intercambios se pueden llevar adelante por distintos medios en el ámbito de la cooperación internacional.

Rodrik y Rodríguez (2011) indican que en este tipo de decisiones de gobierno como la que se ha analizado, algunos grupos sufrirán necesariamente pérdidas (y otras ganancias) de ingresos a largo plazo a causa del libre comercio.

Respecto a los grupos, en la actualidad todas las sociedades modernas están formadas de una abigarrada serie de grupos sociales (Beloff, 1955). Estos grupos sociales muchas veces tienen motivaciones para apoyar o no el accionar de los

Estados. Estos grupos podrían ser empresas u organizaciones sociales, tal como lo indica Mary Kaldor, quién considera a estos últimos como nuevas fuerzas en la política que ahora compiten contra el Estado (2005).

Por otro lado, se debe destacar la importancia que estos grupos poseen actualmente. Kelsen (1977) consideraba que estas agrupaciones deben ser consideradas parte de la “democracia real”, entendiendo que estos actores funcionan muchas veces como un mecanismo de representación de cierto sector de la sociedad.

En cuanto a cómo operan estos grupos, el autor Ángel Rodríguez Kauth (2022), ha realizado un excelente trabajo analizando el comportamiento de los grupos de presión y su accionar general, lo que facilitará significativamente la comprensión del comportamiento de estos agentes y el alcance de su influencia en la toma de decisiones de los gobiernos.

A los fines de este trabajo, es importante realizar una diferenciación entre los grupos de presión y los grupos de interés. Si bien ambas definiciones son similares, no deben considerarse como sinónimos. Un grupo de interés es un grupo de personas físicas o jurídicas que se encuentran unidas por un interés común. En cambio, un grupo de presión podría ser considerado un paso más adelante, cuando este grupo se convierte en una organización estable y existe un vínculo permanente entre los asociados que coordina sus miembros dentro de la organización para la consecución de aquel fin (Badía, 1977). Este trabajo analiza este segundo tipo de grupo.

Los métodos de los grupos de presión para llegar a cumplir con su cometido son variados. Desde propuestas simples, como protestas públicas, hasta actos más sofisticados, como el *lobby*. Este es un concepto ampliamente estudiado, puesto que es el accionar más frecuente en los grupos de presión. Si bien el significado de *lobby* es un eufemismo, Sauvy (1956) define a este acto como aquel con el propósito final de conseguir modificar la legislación o las instituciones en un sentido determinado.

Es por ello que podemos decir entonces que los grupos de presión pueden ser un factor de cambio real (en su carácter positivo y negativo), para los Estados modernos. Mabel Laredo (1965) indica que este “pluralismo político” es un fenómeno de nuestro tiempo que debe servirnos para comprender la íntima interdependencia entre todos los elementos de la vida social (Estado-individuos).

A su vez, la autora indica que la política exterior de un país es el resultado de la interacción entre diferentes grupos e instituciones. Es decir, la formulación de la política exterior tiene una íntima relación con los procesos, pujas y fuerzas que conviven en el interior de cada Estado.

Uno de ellos son los tratados, como este caso que se ha analizado entre el Mercosur y la Unión Europea. Gran parte de los enfoques y trabajos académicos sobre este tema apuntan a este tratado de libre comercio como un problemático episodio en la historia de las relaciones exteriores de nuestro país, que culminó su firma en un momento de desglobalización y fuerte crisis del multilateralismo (Vilizzio, 2019).

Para comprender en profundidad los detalles del acuerdo Mercosur-Unión Europea, Luciana Ghiotto y Javier Echaide (2020) realizaron uno de los más exhaustivos estudios integrales de las cláusulas y efectos del mismo. Esta investigación es importante puesto que en ella se han abordado de forma compleja todos los pilares comerciales del acuerdo y, a grandes rasgos, el impacto que este genera en algunos sectores económicos en particular.

Respecto al acuerdo en cuestión, en primer lugar, fue impulsado por el ex Presidente Carlos Saúl Menem, pausado con grises por los gobiernos de los Kirchner y retomado por Mauricio Macri quién, finalmente, concretó la firma del mismo como presidente del Mercosur. De esta forma, los hechos y razones intervinientes en la negociación del tratado se reducen a presumir que el mismo se encontró supeditado a plenas cuestiones ideológicas. Esta misma lógica de razonamiento se repite en el caso brasilero con Cardoso – Lula – Bolsonaro, gobiernos que, en ese mismo orden, han compartido una agenda política comercial similar a la Argentina durante los mismos períodos. Aquí es donde cabe destacar el rompecabezas que aborda esta tesina, puesto que este acuerdo de libre comercio, si bien fue postergado por los gobiernos de corte proteccionista tanto en Argentina, Brasil como en otros países de la región, nunca dejó de ser buscado por ellos. Por ejemplo, viendo el caso de Argentina y Brasil podemos observar que durante la Cumbre del bloque regional del año 2003 Néstor Kirchner y Lula Da Silva priorizaron el afianzamiento del Mercosur para enfrentar las negociaciones del ALCA y de la Acuerdo con la UE, haciendo hincapié en que la

estrategia política a desarrollar debería respetar el sano crecimiento de la región², por encima de los intereses particulares, en un momento dónde las economías de los países integrantes del Mercosur se encontraban recuperándose luego de la crisis. Sin embargo, años más tarde, la misma Cristina Fernández de Kirchner se reunió con François Hollande durante el 2014 para avanzar con el acuerdo. Un año atrás, durante el 2013, la ex mandataria junto a Dilma Rousseff pidieron re discutir el tratado con la Unión Europea. El orden político y económico mundial había cambiado, como así cambiaron los objetivos y metas en la búsqueda del acuerdo.

En cuanto a este último ejemplo de Dilma, Jimena Segura (2013)³ realiza una observación en particular que resultó ser la detonante para el inicio de esta investigación: ella indica que una explicación de este giro en Brasil fue producto de presiones de grupos concentrados que alentaban la firma de un tratado de libre comercio con la UE por fuera del Mercosur. En esta misma línea años después en Argentina, Alejandro Simonoff (2020), indicó que la Asociación Empresaria Argentina (AEA) también tuvo un rol de presión similar a su par brasilero, brindando un sustento inicial al gobierno de Macri para reactivar el proceso negociador.

Un antecedente sobre el análisis de la interacción entre el empresariado, sus corporaciones y el Mercosur en el contexto de las negociaciones por el ALCA, la realizó Julián Kan en “La integración desde arriba”, dónde el autor demostró una interacción entre estos sectores y el sector gubernamental mucho más profunda y coordinada de lo que se creía.

Otro estudio de la relación entre los grupos de presión y las instituciones intervinientes en los acuerdos regionales, fue trabajado en una dimensión reducida en la investigación realizada por Luciana Gil (2016), dónde desarrolla una aproximación a partir del sector calzado e indica que estos grupos tienen distintos caminos –o distintas decisiones políticas– para llevar adelante dichas presiones. Para ello, la autora se apoya en comunicados expedidos por las agrupaciones de productores de calzados del país y evidencia el entramado de las pujas generadas por este sector dentro del Mercosur.

² “Una cumbre para afianzar el Mercosur” - https://www.clarin.com/politica/cumbre-afianzar-mercosur_0_S1ZzJQbeRYe.html.

³ Segura, Jimena. 2013. “Presionan a Dilma para profundizar los rasgos neoliberales del modelo actual”. Tiempo Argentino, Economía, 25 de agosto.

Por todo lo expuesto anteriormente, este trabajo sostiene que el análisis del comportamiento y la operación de los grupos de presión resulta muy importante para comprender la conducta de los Estados en la toma de ciertas decisiones de gobierno. En este caso en particular, luego de la investigación realizada, podríamos decir que estos grupos efectivamente tuvieron un rol fundamental en la conformación y la búsqueda de este tratado entre el Mercosur y la Unión Europea, así como también en la negociación de determinadas cláusulas y acuerdos particulares acordados en la misma.

IV. MARCO TEÓRICO

Como base para este trabajo, se tomaron como referencia conceptos que consideré relevantes para poder llevar adelante el análisis del mismo, comenzando desde la óptica sobre las relaciones internacionales y rol de la economía en este sistema, hasta aquellas definiciones tendientes a explicar el comportamiento de los grupos de presión. Es fundamental para este estudio el desarrollo explicativo de estos grupos, desde cómo se conforman hasta cómo actúan. Respecto a esto último, dentro del accionar de los grupos, el concepto de “*lobby*” o cabildeo (como será mencionado de ahora en adelante), mereció su desarrollo puesto su importancia y frecuencia dentro del accionar de estos grupos. Además, el entendimiento del concepto “grupos de presión” resultó importante para poder realizar subdivisiones entre los grupos de presión seleccionados para poder así facilitar el análisis.

A lo largo de la historia el realismo ha sido la corriente que ha dominado durante más tiempo el campo de las Relaciones Internacionales y cuyos pensadores han realizado un profundo análisis sobre el rol y el desarrollo de los actores en esta escena, con un gran componente estatocéntrico. De hecho, para algunos pensadores como Morgenthau, el Estado es por excelencia el único actor válido para el análisis de las RRII. Este componente ha evolucionado a lo largo del tiempo y, particularmente desde el fin de la Segunda Guerra Mundial donde la escena internacional ha asistido a la multiplicación en número y variedad de los actores que intervienen en ella (Segura, 1993), han surgido nuevas corrientes de pensadores que propusieron correr el eje del Estado y comenzar a poner en discusión nuevos actores transnacionales. El transnacionalismo, por ejemplo, permite incluir toda una amplia gama de entidades bajo el concepto de actor internacional (Segura, 1993). Hoy en día y gracias a la globalización, existe una innumerable cantidad de actores que intervienen en el sistema internacional, como los grupos de presión. A fin de poder realizar un correcto análisis, deberemos definir a los grupos de presión como aquellas asociaciones de individuos con estructura interna de tipo burocrático o formal, que pretenden, por distintos medios y voluntariamente, influir sobre los poderes públicos en determinados actos de gobierno (Kauth 1973). Estos grupos son una categoría

más entre todos los grupos sociales que usualmente coexisten en las democracias actuales.

Para entender la posible influencia de estos grupos de presión, debemos comprender cómo operan. Muchos autores llaman *lobby* a la acción o conjunto de acciones donde este tipo de agentes intentan promocionar los intereses de los grupos a los que representan. Este concepto se aplicaba frecuentemente al poder legislativo, pero la lógica de la política moderna migró el impacto del *lobby* a todos los sectores de la política. Al respecto, Cachero (2002) indica que existe una reflexión más actual sobre el *lobby* que brinda una noción más precisa y ajustada dónde justamente los grupos de presión toman el protagonismo sobre el *lobby*. Es así que podemos decir que los grupos de presión combinan una organización formal con una presión típica en la acción política diferenciándose del cabildeo. La diferencia con el cabildeo yace en que, principalmente este último es un accionar sofisticado que deja por fuera la posibilidad de ejercer amenazas directas y públicas o provocaciones que potencialmente podrían involucrar actos de violencia. Es decir, hay una leve variación en el método.

Podemos decir entonces que el cabildeo es la actividad realizada por grupos de presión para defender los propios derechos e intereses y obtener ventajas tanto de carácter económico, como de imagen o sociopolíticas (Abad, 1995). En este sentido, debemos explorar cómo operan estos grupos, puesto que estos actos pueden llevarse adelante de diversas formas. En general, siguiendo a Kauth (1973), podemos diferenciar el accionar en dos categorías, acciones directas e indirectas. Las formas directas de presión son aquellas en las cuales los grupos intentan a través de diversos medios -que podrían ir desde la entrega de dinero (coimas), regalos o agasajos-, persuadir a los funcionarios de un gobierno para que modifiquen o alteren su postura acerca del desarrollo de una política pública. En este trabajo no se pretende investigar si existe o existió algún tipo de entramado de este tipo, puesto que nos guiaremos exclusivamente por comunicados oficiales, acciones públicas o recortes periodísticos, que no serían suficiente fuente de información para lograr entrever comportamientos de este tipo entre grupos y agentes estatales.

Sin embargo, las formas indirectas propuestas por Kauth (1973) resultan más atractivas para esta investigación. Mediante estas formas, los grupos de presión no pretenden influenciar directamente no solo al poder político, sino que también a la opinión pública. Dentro de este método, cabe destacar tres subtipos de

formas indirectas de influencia en los grupos de presión. A saber, la persuasión, la amenaza, y la acción directa.

Según Kauth (1973), la persuasión tiene dos objetivos principales para cumplir con su cometido: por un lado, la opinión pública y, por el otro, el sector de gobierno al que se desea influenciar. Para lograr influir en las áreas de gobierno, los grupos de presión suelen emplear canales formales, como las audiencias públicas o las reuniones burocráticamente solicitadas. Otra opción empleada por los grupos de presión es presionar políticamente a los funcionarios o legisladores. Por otra parte, la persuasión a la opinión pública la suelen desarrollar de diferentes formas, por ejemplo, por intermedio de notas periodísticas, operaciones mediáticas o conferencias de prensa, entre otras, que tiene como fin lograr impacto en los medios de comunicación de masas.

En segundo lugar, siguiendo a este autor, las amenazas están vinculadas generalmente con actos de fuerza o chantaje. Dependiendo del tamaño del grupo de presión, estos actos podrían tener un gran impacto, como podría ser una gran manifestación. No se debe interpretar a las amenazas como un acto violento directamente contra un funcionario de gobierno en particular. Este método se ve en realidad vinculado a protestas contra un Estado en general. Los paros son un gran ejemplo de esto. Un sector que se vea inminentemente afectado por una decisión de gobierno, podría amenazar con realizar un paro laboral que repercutirá en la economía, por ejemplo. Cuando estos paros o manifestaciones no se llegan a concretar, funcionan como una amenaza para lograr un objetivo o que el gobierno dé marcha atrás con alguna política particular. Los paros, huelgas, manifestaciones, entre otras tienen un funcionamiento doble: el de la acción vista como una amenaza latente, como se indicó anteriormente, y el de acción ejecutada, cuando la misma realmente se lleva a cabo.

Por último, los grupos de presión podrían optar por una estrategia de acción directa, que no debe ser confundida con las formas directas de presión mencionadas anteriormente (coimas, agasajos, etc.) pero sí relacionada con la amenaza. La acción directa es la materialización de la amenaza. Kauth (1973) además indica que estas acciones pueden identificarse entre las defensivas y las ofensivas, según su naturaleza.

Como se indicó anteriormente, los grupos de presión podrían tener diferentes orígenes y, dependiendo esto último, el accionar de ellos podría adaptarse a determinadas estrategias. Dentro de estos subgrupos, se identificaron los tres

actores más relevantes para el estudio de este tema: 1) Grupos empresariales, 2) Movimientos sociales, 3) Asociaciones sindicales y gremiales.

Definimos como grupos empresariales al conjunto de empresas caracterizadas por tener una unidad de propósito y dirección (Fuentes, 2009). Es la suma de fuerzas de un sector que, unidas, pueden ejercer más presión que de forma individual. En el sector empresarial, son comunes las pujas para lograr beneficios económicos y, de la misma manera, para frenar cualquier tipo de política que pueda perjudicar los intereses de la misma.

Por otro lado, un movimiento social es una forma de acción colectiva, y la existencia de una acción colectiva implica la preexistencia de un conflicto, de una tensión que trata de resolver, –haciéndolo visible, dándole dimensiones-, esa acción colectiva.

En último lugar, tal como indicaba Ibarra (2000), las asociaciones sindicales y gremiales poseen un papel muy importante, sobre todo en Argentina, dónde ocupan un lugar de poder importante. Son la materialización de las organizaciones integradas por trabajadores que, por supuesto, intentarán luchar por sus derechos.

En resumen, estos son los conceptos principales que se emplearon durante el desarrollo del proyecto de investigación. En líneas generales, he partido desde la idea del transnacionalismo como lente principal para el entendimiento de este tipo de tratados en el sistema político internacional, entendiendo que desde esta óptica las relaciones entre los países son una cuestión natural y que, por consiguiente, existirán grupos sociales que se verán influenciados tanto negativa como positivamente. Una vez ubicado allí, los conceptos e ideas sobre estos grupos en particular y su accionar, resultaron ser una pieza fundamental para entender cómo ellos pueden verse involucrados en acciones que repercuten en la toma de decisión del gobierno.

V. METODOLOGÍA:

Para cumplir con los objetivos planteados de esta investigación, el diseño metodológico utilizado es de tipo cualitativo, orientado al análisis de notas periodísticas y de comunicados de los principales grupos relevantes para el estudio del caso.

Para ello, se recolectó información publicada en los siguientes tres períodos: 1995-2000, 2003-2008 y 2012-2017. Lo que no quiere decir que se haya descartado el análisis de documentación realizada en años no mencionados, pero resultó conveniente hacer foco en estos periodos en particular. Esto se debe a que la negociación tuvo tres momentos importantes. Primero, durante los 90, con el auge del neoliberalismo en América Latina y con el fuerte impulso que llevó adelante Carlos Menem para comenzar a trabajar en un acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea. Segundo, el período 2003-2008 fue una etapa dónde los commodities (principal fuente de exportación del Mercosur) se encontraban en precios históricamente altos, lo que, sumado a la ola de gobiernos proteccionistas, generó un desincentivo en el interés regional para avanzar en un acuerdo comercial puesto que no parecía necesario.⁴ Por último, el tercer período se caracteriza por una fuerte baja en los precios de las commodities y una gran inestabilidad económica y política en la región. Aquí es cuando identificamos el surgimiento de nuevos gobiernos aperturistas con ideologías neoliberales que decidieron avanzar nuevamente con el tratado.

Para comprender la posición de los grupos de presión, primero se procedió a identificar a los que tuvieron un rol relevante en la negociación. Para detectarlos, se usó como indicador cuales fueron los sectores más perjudicados y cuáles los más beneficiados. Luego, para conocer la postura de los grupos se analizaron artículos periodísticos y los comunicados oficiales generados por ellos. Por ejemplo, la Asociación de Empresarios Argentinos o la Asociación Rural comunicaron su postura en forma oficial al respecto. Por otro lado, resultó importante conocer las razones de fondo que poseen estos grupos para el apoyo o la crítica a este tratado. Además, tal como se indicó en las secciones anteriores,

⁴ Cabe destacar que entre el año 2003 y 2005 entraron en crisis las negociaciones por el ALCA, acuerdo que tuvo una agenda similar al acuerdo Mercosur y UE y, sin dudas, esto repercutió para que los gobiernos de ese entonces dejaran de lado las negociaciones.

resultó fundamental estudiar el accionar de cada grupo en particular, entendiendo sus *modus operandi* y los resultados obtenidos a través de ellos. También se analizaron comunicados realizados por Cancillería Argentina, ente estatal responsable de la coordinación nacional entre el Mercosur y la Unión Europea. Se consideraron las publicaciones realizadas por Ministerios vinculados, como puede ser el Ministerio de Producción, Ganadería y la Secretaría de Comercio Exterior, entre otras. A su vez, se han utilizado trabajos previos de investigadores que desarrollaron estudios sobre este tema.

Por último, se realizó una entrevista a una ciudadana involucrada en uno de los grupos de presión, con el fin de poder contar con relatos cercanos al tema de investigación y que sirvan como un complemento para lograr entender aún mejor la lógica de estos grupos y su impacto real en el TLC.

Tanto las entrevistas como los documentos y notas periodísticas recolectadas, se encuentran de forma completa para ser consultadas en el anexo de este trabajo de investigación.

Por razones obvias referentes a la digitalización y a la apertura de datos que progresivamente han llevado adelante tanto los grupos de presión como también el Estado argentino, resulta adecuado mencionar que existe una mayor disponibilidad de datos y de información principalmente en los años más actuales, particularmente en la última década.

VI. EL MERCOSUR, LA UNIÓN EUROPEA Y EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO

Es requisito para el correcto análisis del tema, ahondar sobre el Mercosur y su relación problemática con la Unión Europea en la búsqueda (casi) ininterrumpida del Tratado de Libre Comercio entre los dos bloques económicos. Podemos identificar que esta historia se remonta al año 1995. El 15 de diciembre de ese año, se firmó un acuerdo de cooperación entre Mercosur y la UE⁵. Este acuerdo sentaría sus bases entre el año 2000 y el 2002, y culminaría en la Cumbre de Madrid⁶. Los tres tópicos principales definidos fueron: motivaciones económicas entre los bloques, cooperación y diálogo político.

Las negociaciones se realizaron principalmente en el Comité Birregional de Negociaciones y en el Subcomité para la Cooperación⁷, ambos divididos en varios grupos de negociación de áreas específicas. En 2004, los bloques se reunieron en la reunión entre ministros, dónde se marcó la decisión mutua de avanzar en un Acuerdo de Asociación prioritario en términos comerciales. La misma reunión se repitió en el 2005, dónde se realizó un balance sobre los avances y se continuó trabajando en el acuerdo. En todo este proceso, hasta el 2006, los comités del Mercosur se reunieron más de 16 veces con sus pares europeos. En este período, gobiernos de distinto color político gobernaron los distintos países que conforman ambos bloques. Argentina, quién siempre tuvo un rol protagonista en este proceso, estaba atravesando una fuerte crisis institucional, económica y política.

En el año 2010, la Comisión Europea decidió reanudar las negociaciones. Se realizaron nueve rondas de negociación hasta el 2012.

Las negociaciones continuaron sin avances significativos, hasta el año 2014 dónde en una nueva declaración en el marco de la VII Cumbre entre Brasil y la Unión Europea, el país integrante del Mercosur presidido por Dilma Rousseff confirmó que el acuerdo comercial estaba pronto a culminar. A partir de este

⁵ Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por una Parte, y el Mercado Común del Sur y sus Estados Partes, http://www.sice.oas.org/tpd/mer_eu/negotiations/Interregional_agreement_s.asp

⁶ Segunda reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y del Mercosur http://www.sice.oas.org/tpd/mer_eu/negotiations/Madrid2002_s.pdf

⁷ El Comité Birregional de Negociaciones y en el Subcomité para la Cooperación es el foro responsable de la conducción general y la gestión de las negociaciones sobre comercio y cooperación. Su fundación y puesta en marcha se incluye en el mismo acuerdo.

momento, las subsiguientes reuniones entre el 2016 y el 2018 se centraron en la generación de propuestas y ofertas concretas para la conclusión de este proceso. Es así que, finalmente, el acuerdo fue firmado entre Mercosur y la UE el 28 de junio de 2019.

Ahora bien, tal como se comentó anteriormente, el propósito de esta investigación es demostrar la incidencia de los grupos de presión en la firma del acuerdo. En este último apartado se ha plasmado brevemente las iteraciones del Mercosur con la Unión Europea para lograr la firma del acuerdo.

Siguiendo las observaciones del *gráfico 1*, las turbulencias económicas de los países miembros del Mercosur no parecen ser suficientes para explicar la búsqueda de la firma del acuerdo. Como se mencionó anteriormente, en el 2012 se realizaron nueve mesas de negociación, sin embargo, los indicadores de todos los países se encuentran al alza, luego del retroceso iniciado en el 2019. Mismo comportamiento es observado entre los años 2001-2006, dónde se han profundizado las negociaciones, al mismo tiempo que las economías se encontraban en fuertes correcciones alcistas. Es decir, la inestabilidad económica no parece ser el motivo por el cual el acuerdo pueda ser visto como una solución para la problemática financiera y económica de la región, en esencia porque no pareciera ser necesario.

Una posible hipótesis podría ser que los estados del Mercosur se vieron motivados a acelerar las negociaciones en tiempos de crecimiento justamente para expandir aún más sus economías. Claramente un acuerdo de estas características podría ser deseado por cualquier Estado, considerando las posibilidades de colocación de productos y servicios en nuevos mercados que podría implicar. Sin embargo, resulta llamativo observar cómo a pesar de los cambios políticos los gobernantes aun así lo han perseguido, principalmente teniendo en cuenta que la gran mayoría de los partidos políticos en el poder dentro del Mercosur ejecutaban medidas proteccionistas en la economía.

La presión de grupos no gubernamentales ante las decisiones estatales. Una perspectiva desde el acuerdo Mercosur – Unión Europea.

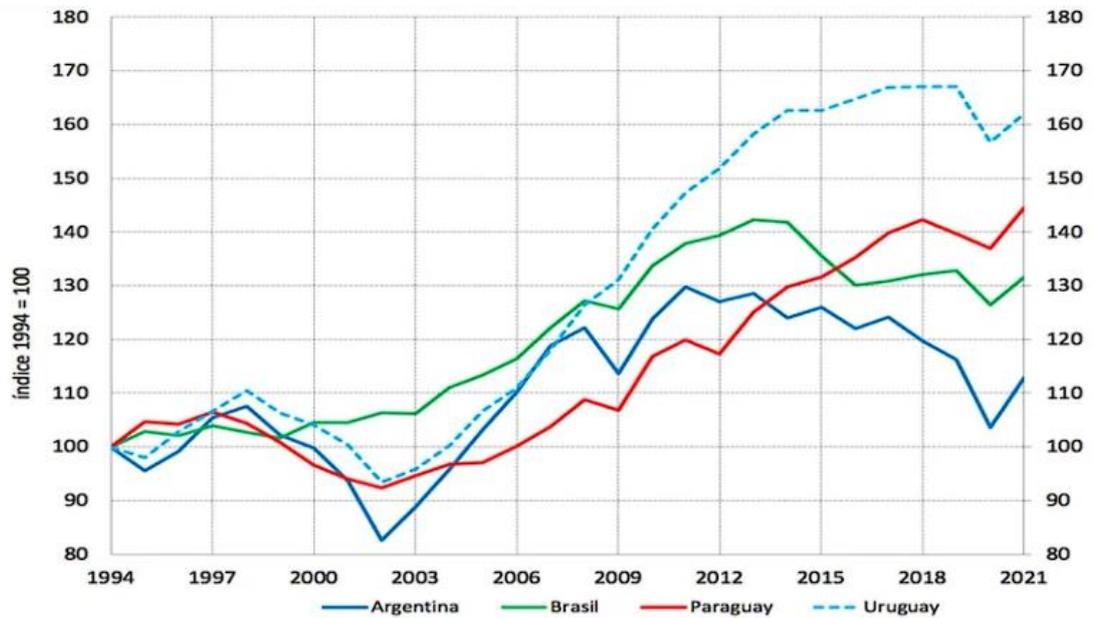


Gráfico 1. Fuente: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas

Evolución del PBI per Cápita de países miembros del Mercosur
Índice 1994 = 100. 1994 – 2021 (e)

Dado que ni la economía ni la ideología de los países miembros del Mercosur parecen ser variables 100% concluyentes para la intensa (pero inestable) búsqueda del acuerdo, es que se propone incorporar el análisis de los grupos de presión como una variable de influencia. Si bien el acuerdo logró firmarse, se analizaron los grupos que actuaron tanto negativa como positivamente respecto al acuerdo.

VII. LOS GRUPOS DE PRESIÓN

Los grupos de presión identificados se dividieron en tres clases: 1) Movimientos sociales, que incluye a todos aquellos movimientos políticos no vinculados directamente con partidos políticos partidarios, como podrían ser organizaciones ciudadanas; 2) Sector empresarial: categoría conformada por empresas pequeñas, multinacionales y por otras representaciones de este sector y; 3) Sindicatos. A su vez, se dividen en los que han mantenido una postura a favor y en contra respecto a la firma del acuerdo.

| A FAVOR | EN CONTRA | EN CONTRA |
|------------------------------|--|---|
| Sector Empresarial | Movimientos sociales y Ciudadanos | Sindicatos |
| Sociedad Rural Argentina | Argentina Mejor sin TLC | Central de Trabajadores Argentinos |
| Cámara de Comercio Argentina | - | Confederación General del Trabajo de la República Argentina |
| Unión Industrial Argentina | - | - |

A) Sector Empresarial

Esta división se encuentra comprendida por el sector empresarial, que es probablemente el conjunto de grupos de presión que más se ha abocado a la búsqueda de este tratado de libre comercio por las posibles ganancias y beneficios que un tratado de este estilo podría conllevar.

Dentro del sector empresarial, la Sociedad Rural Argentina es uno de los actores más relevantes, puesto que han promovido el acuerdo comercial UE-Mercosur a lo largo de los años. Su última publicación sobre este tema se realizó el 29 de junio del 2019, a pocos días de confirmarse la firma del acuerdo. *“La Sociedad*

Rural y la Cámara de Comercio celebraron ayer el acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea y calificaron el convenio como «histórico y trascendental»., manifestó la sociedad en su página oficial.⁸ Por supuesto que para este grupo el acuerdo es positivo, puesto que tal como indican, actualmente el 63% de las exportaciones de bienes agrícolas exportados desde Argentina tienen como destino la Unión Europea.

En el año 2013, la Sociedad Rural Argentina junto a la Federación de Asociaciones Rurales del Mercosur, se pronunciaron respecto a la posibilidad de un acuerdo que posibilite mejorar la integración económica con la Unión Europea. En el contexto de la 127° Exposición Rural de Palermo, Rubén Ferrero, Presidente en aquel entonces de CRA (Confederaciones Rurales Argentinas) indicó que: *“Es fundamental trabajar en ese sentido porque a nivel político no hay mucho consenso en el Bloque sobre la forma de avanzar en ese sentido y desde el sector privado se están perdiendo muchas oportunidades”*.⁹

Lo cierto es que, para el sector agropecuario argentino, la puja por la mejoría de condiciones sobre la exportación de materias primas resulta ser un pilar fundamental de lucha, puesto que el *commodity* agro ha sido históricamente el más importante de nuestro país, como se puede observar en el gráfico 2, dónde se realiza un recorte de las exportaciones entre los años 2011 y 2019. De esta forma se puede observar la supremacía del sector sobre los otros.

⁸ “La Sociedad Rural Argentina y la Cámara de Comercio apoyan el acuerdo Mercosur – UE” <https://www.sruralrc.org/2019/06/29/la-sociedad-rural-argentina-y-la-camara-de-comercio-apoyan-el-acuerdo-mercosur-ue/>. Junio, 2019.

⁹ “Productores del Mercosur pedirán más integración con la Unión Europea” <https://www.sruralrc.org/2013/07/27/productores-del-mercosur-pedirán-más-integración-con-la-union-europea/>. Junio, 2017.

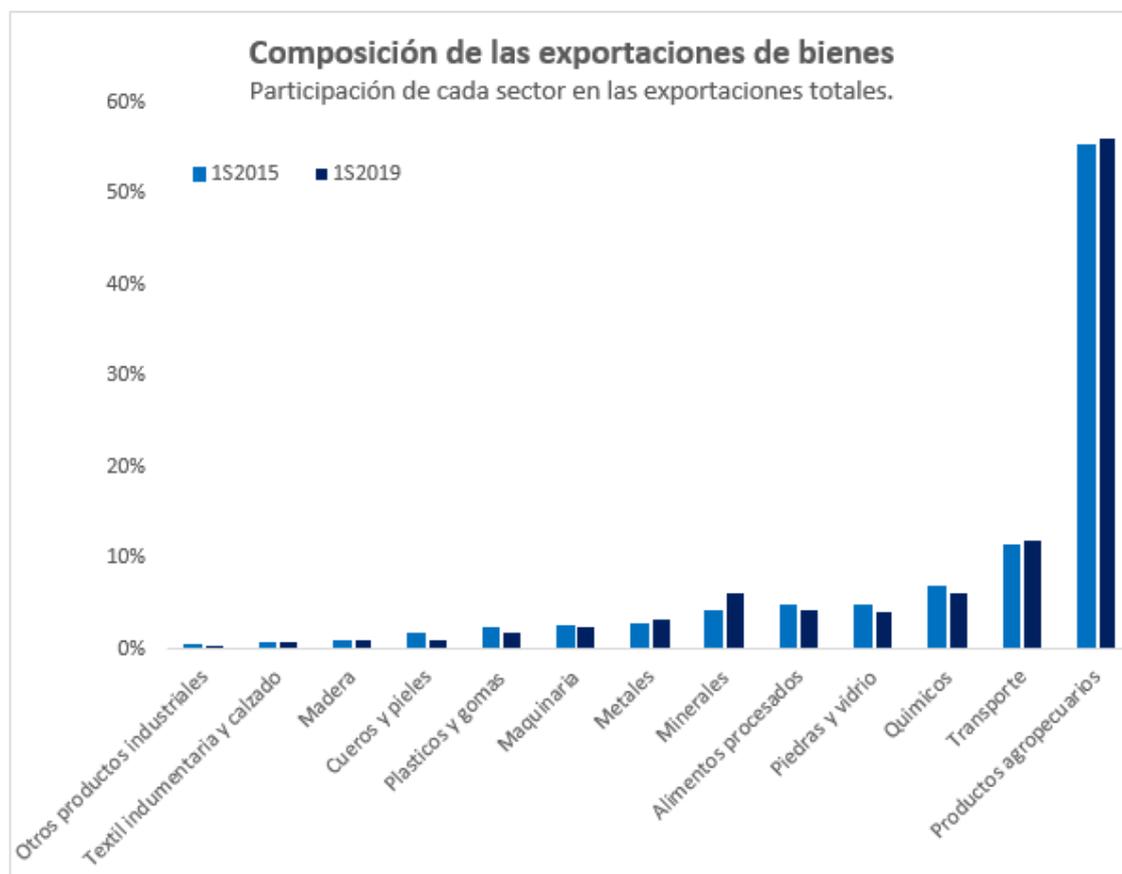


Gráfico 2. Fuente: Foco Económico
Exportaciones en Argentina (2011-2019)

Por otro lado, la Unión Industrial Argentina agrupa a todas las empresas y empresarios vinculados a la industria de nuestro país. Es una de las uniones empresarias más longevas de Argentina, puesto que fue fundada en 1887. Su última declaración oficial al respecto fue publicada en septiembre del año 2018¹⁰. En este documento, la UIA junto a sus pares uruguayos, brasileños y paraguayos, declaran, cito: *“Su compromiso con la integración efectiva entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, Estados Parte del MERCOSUR, con la economía mundial, y muy particularmente con la Unión Europea, como herramienta necesaria para mejorar el nivel de desarrollo y lograr un mayor bienestar para sus habitantes.”* A su vez, en este documento en el punto quinto, se mencionan algunas exigencias, como, por ejemplo: 1) eliminación de subsidios europeos a la producción de bienes agrícolas; 2) rechazo a la extensión de las patentes y a la

¹⁰ Consejo Industrial del MERCOSUR Negociaciones MERCOSUR Unión Europea. <https://uiaorgar-https://www.uia.org.ar/comercio-y-negociaciones-internacionales/3233/acuerdo-ue-mercotur-declaracion-del-consejo-industrial-del-mercotur-en-el-marco-del-cnb/>. Septiembre 2018.

protección de los datos de prueba; 3) inclusión de una “cláusula de desarrollo industrial”; entre otras.

Estas exigencias son, en primer lugar, al Estado puesto que este es el responsable directo de llevar adelante las negociaciones del acuerdo.

El año siguiente, en julio del 2019 luego de la firma del acuerdo UE-Mercosur, se filtró una noticia donde se indicaba que la UIA había presionado telefónicamente a los encargados de llevar adelante la firma del acuerdo en Bruselas, a entender: Dante Sica; Ministerio de Producción y Trabajo, Horacio Reyser; Secretario de Agroindustria, Luis Etchevehere y Marisa Bircher; Secretaria de Comercio Exterior. *“El mensaje privado de WhatsApp fue enviado por los directivos de la Unión Industrial Argentina (UIA) a los negociadores del Gobierno en Bruselas antes de que se cerrara el acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea”*, indica la noticia¹¹. En estas conversaciones la UIA había marcado tres puntos de interés donde se pretendía que el Estado argentino no cediera: 1) Automóviles. Respecto al sector automotriz, la UIA solicitó información sobre las cuotas arancelarias y volúmenes de intercambio; 2) Propiedad intelectual y lo referente a los datos de pruebas de laboratorios y la duración de patentes; 3) Compras públicas. Se plantearon inquietudes sobre los criterios de selección y bienes y servicios alcanzados.

Estos dos grupos son parte del llamado Grupos de los Ocho, compuesto por la Sociedad Rural Argentina, Unión Industrial Argentina, Cámara Argentina de Comercio, Cámara de la Construcción, Bolsa de Comercio, Asociación de Bancos Privados de Capital Argentino (ADEBA), y Asociación de Bancos de la Argentina (ABA). Esta aclaración es relevante para comprender cómo estos grupos de presión influyen en la toma de decisión de los gobiernos.

Más allá de los ejemplos cercanos a la fecha de la firma del acuerdo, estos grupos mantuvieron una postura clara de apoyo al acuerdo en el pasado.

La Sociedad Rural Argentina, por ejemplo, se unió al grupo *Cairns Farms Leader Group*¹², asociación que desde el año 2000 comenzó a poner un posible acuerdo

¹¹ “La UIA planteó sus dudas al Gobierno por el acuerdo Mercosur-UE.” <https://www.lanacion.com.ar/economia/la-uia-planteo-sus-dudas-al-gobierno-por-el-acuerdo-mercosur-ue-nid2263265/>. Julio 2019.

¹² Este grupo fue formado en 1986 en Australia y agrupa a las sociedades rurales de los principales países exportadores de productos agropecuarios. Los países miembros son Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia, Uruguay y Vietnam.

comercial entre la Unión Europea y el Mercosur en la mesa de negociación de la Organización Mundial del Comercio, tal como indica se indica en el portal de negociaciones del organismo.¹³

Un año después, el Grupo Clarín realizó un evento en la Sociedad Rural Argentina¹⁴, donde se invitaron a diplomáticos y empresarios de todos los sectores para conversar sobre la importancia del libre comercio, los acuerdos inminentes entre el Mercosur - Unión Europea y sobre el peligro que significaba la posibilidad de que se implementen medidas proteccionistas. El presidente de la Sociedad Rural en aquel entonces, Enrique Crotto, participó del encuentro.

Estos grupos de presión han intentado, en todo momento, poner en agenda al libre comercio, más aún cuando la situación política regional tendía a la implementación de una lógica de cierre comercial. Un momento tenso para los empresarios locales fue el posible ingreso de Venezuela al bloque regional en el 2009, lo que significaba un mensaje contundente para las potencias comerciales que intentaban concretar un acuerdo con el Mercosur. Frente a esta situación, Martín Etchegoyen, ex director ejecutivo de la UIA, junto a otros empresarios, elevaron un pedido al Congreso Nacional¹⁵ para impedir el ingreso de Venezuela al bloque, expresando que, cito:

"La nueva situación planteada a partir del acelerado proceso de estatización de empresas privadas emprendido este año por el gobierno de Venezuela, hace necesario volver a analizar la conveniencia para la Argentina de que este país se integre al Mercosur" (Etchegoyen, 2009).

En el caso de este sector, no se han utilizado directamente amenazas ni latentes ni ejecutadas en referencia al acuerdo en sí. Sin embargo, este sector en particular ha demostrado en varias ocasiones llevar adelante medidas de fuerzas directas a la hora de proteger sus intereses, principalmente cuando el Estado ha

¹³ "AGRICULTURE NEGOTIATIONS: BACKGROUNDER" - https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgrnd01_nutshell_e.htm#phase1

¹⁴ "Debate sobre el impacto de los subsidios al campo" - https://www.clarin.com/economia/debate-impacto-subsidios-campo_0_HkmbAePgAYx.html?code=0HFpkaemAw7N1ATVsU0CUrgJrhR4mO_25NtkP2uG9Ezck&state=XzR6Y0M2cU5VRkZaeWRKcFIQdFBRVEFqaXEuNH5GOVQ0WkJWSENmM2c2Mg==. Septiembre 2001.

¹⁵ "Empresarios llevan a Parlamento su "no" a la adhesión de Venezuela a Mercosur" - https://www.elconfidencial.com/mercados/archivo/2009/06/02/19_empresarios_llevan_parlamento_adhesi_on_venezuela_mercosur.html. Junio 2009.

intentado interferir en la exportación de bienes. Sin ir demasiado lejos, el paro agropecuario patronal del 2008, donde se vieron involucradas organizaciones del sector agro-ganadero argentino, es un excelente caso que grafica el poder de acción de este grupo de presión. La medida de fuerza directa se extendió por más de 120 días, donde se bloquearon rutas y se cortaron los suministros alimenticios en varias ciudades del país, frente a la oposición de la Resolución N°125 del Ministerio de Economía.¹⁶

B) Sector sindical

Respecto al grupo formado por sindicatos y gremios, este es el conjunto que, en general, más resistencia ha presentado ya que un tratado de libre comercio tiene impacto directo en el empleo ante una eventual apertura de importaciones. Sin embargo, la presión de estos grupos si bien no logra concluyentemente que el Estado deje de lado el acuerdo, sin dudas fuerza las modificaciones de cláusulas para que el sector no se vea tan perjudicado como podría serlo.

La Confederación General del Trabajo de la República Argentina (CGT), es la agrupación que concentra la mayor cantidad de sindicatos en nuestro país. El poder de movilización de esta confederación es imponente y muchas veces ha torcido la decisión de varios gobernantes al poder. Respecto al caso del tratado UE – Mercosur, la CGT ya en el año 2010 se mostró interesada en conocer de cerca el futuro de este acuerdo y cómo esto afectaría a las agrupaciones que la componen. En julio de ese año, la CGT se reunió con la UIA y con Eduardo Bianchi, ex Secretario de Comercio de la Nación, para analizar el reinicio de las negociaciones comerciales entre los bloques, tal como indica una nota de prensa publicada en la página oficial de la Unión Industrial Argentina¹⁷. En esta nota, se destaca la importancia de este acuerdo siempre y cuando se resguarde la producción y el trabajo nacional. También se indica que el ex Secretario de la Nación *“reiteró la vocación del Gobierno Nacional en trabajar en forma conjunta*

¹⁶ La resolución n° 125/2008 del Ministerio de Economía de la Nación Argentina tenía como finalidad imponer un sistema móvil de retenciones impositivas al sector agro, afectando principalmente las exportaciones de trigo, soja y maíz.

¹⁷ “Dando continuidad al trabajo conjunto entre la Confederación General de Trabajo (CGT) y la Unión Industrial Argentina (UIA), el Secretario de Industria y Comercio de la Nación, Eduardo Bianchi, recibió hoy a representantes de ambas entidades para llevar a cabo la reunión programada para analizar el reinicio de las negociaciones comerciales entre MERCOSUR y la Unión Europea (UE).” - <https://uia.org.ar/prensa/3049/>. Septiembre 2010.

con la UIA y la CGT, para lo cual se acordaron lineamientos para las próximas etapas que puedan surgir en esta negociación.”

Un día después de este encuentro entre la CGT, la UIA y el Gobierno Nacional, se anunció que estos dos grupos participarían de la cumbre en Bruselas para la vuelta a la ronda de conversaciones sobre el acuerdo entre el Mercosur y la UE, a pesar de que oficialmente estos bloques no habían invitado a estos sectores a participar del evento. En esta nota publicada en el diario La Nación¹⁸, se tomó declaración de uno de los sindicalistas quién indicó, cito: *"Bianchi nos confirmó que vamos a estar, porque así está comprometido con la ministra (de Industria, Débora Giorgi) y con la Presidenta (Cristina Kirchner)".* En este punto podemos observar la relevancia que tiene para los gobernantes el mantenimiento de una buena relación con este grupo de presión.

Si bien la CGT se mantuvo alerta, pero acompañando al mismo tiempo el acuerdo, su postura cambió drásticamente durante el año 2019. En julio de ese año, Héctor Dáer, titular de la CGT, manifestó su desconfianza al respecto de este acuerdo. El sindicalista se expresó en una nota periodística al respecto e indicó que: *"En Europa los sindicatos fueron parte de la discusión, en el Mercosur no sabemos de qué se trata. El Gobierno (de Mauricio Macri) no consultó con nadie este acuerdo"*¹⁹. Cuatro días después de esta nota, el 8 de julio de 2019, Hugo Moyano, líder sindical, repudió nuevamente el tratado y anunció una marcha específicamente contra el acuerdo Mercosur y Unión Europea²⁰. Moyano remarcó su preocupación por el posible efecto sobre el empleo que podría tener un acuerdo de libre comercio e instó a los legisladores a que lo rechacen en las Cámaras.

Por otro lado, la CTA es la Central de Trabajadores Argentinos. Agrupa dos de las principales centrales obreras del país. Tal como indica un comunicado publicado el 1 de diciembre de 2017 en el portal oficial de la agrupación²¹, se realizó un plenario de seguimiento sobre este acuerdo y, particularmente, sobre

¹⁸ "La UIA y la CGT irán a la cumbre UE-Mercosur" - <https://www.lanacion.com.ar/economia/la-uia-y-la-cgt-iran-a-la-cumbre-ue-mercosur-nid1282667/>. Julio 2010.

¹⁹ "Desde la CGT desconfían del acuerdo entre el Mercosur con la Unión Europea" - <https://www.minutodecierre.com/nota/2019-7-4-9-50-0-desde-la-cgt-desconfian-del-acuerdo-entre-el-mercosur-con-la-union-europea>. Julio 2019

²⁰ "Moyano anunció una marcha en contra del acuerdo Mercosur-UE"- <https://www.minutouno.com/politica/acuerdo-mercosur-ue/moyano-anuncio-una-marcha-contra-del-n5041545>. Julio 2019

²¹ "La CTA sigue de cerca las discusiones del acuerdo Mercosur - Unión Europea" - <https://www.cta.org.ar/la-cta-sigue-de-cerca-las.html>. Diciembre 2017.

las condiciones en las cuales se estaba negociando. Además, en esta declaración la CTA exige al gobierno nacional mayor representatividad en la toma de decisiones sobre este acuerdo, poniendo foco en que la agrupación no puede ser un actor más, sino tomar el rol de protagonista.

Dos años más adelante, en julio del 2019, la CTA publicó un comunicado²² muy relevante en relación a la firma del acuerdo. En él, se comunica que la agrupación argentina se reunió con sus pares en una reunión extraordinaria de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS). En ella, se manifestó la preocupación conjunta sobre el tratado comercial y, además, se planificaron acciones conjuntas. Estas acciones se manifestaron en el comunicado y resultan muy interesantes para entender el comportamiento de este grupo de presión, puesto que han sido transparentes al respecto. Las acciones comunicadas fueron las siguientes tres, cito:

“...en primer lugar, romper con la falta de transparencia y el secretismo sobre los contenidos de este acuerdo. En segunda instancia, iniciar una campaña de cabildeo y ampliación de alianzas con otros sectores de la sociedad civil para impedir la aprobación parlamentaria del acuerdo. Por último, articular una estrategia de comunicación dirigida a la sensibilización de la población ante los posibles impactos de un acuerdo de libre comercio entre ambos bloques.” (CTA – Comunicación oficial. Julio de 2019).

No se han encontrado comunicaciones de la CTA al respecto hasta el año 2021, donde se manifestaron en una ocasión en contra del acuerdo. El 3 de febrero de ese año publicaron una declaración²³ firmada por la CCSCS en conjunto a la Confederación Europea de Sindicatos. Nuevamente se manifiesta la preocupación por la baja participación que le brindan los gobiernos a los sindicatos en la negociación y se invita a que estos revean su actitud.

²² “CTA ARTICULA ACCIONES CONJUNTAS ANTE ACUERDO MERCOSUR – UNIÓN EUROPEA “- <http://www.ctainternacionales.org/wp-content/uploads/2019/07/Comunicado-de-la-CCSCS-frente-al-Acuerdo-UE-MCS-con-logos2.pdf>. Julio 2019.

²³ “Comunicado conjunto el acuerdo de asociación birregional entre la Unión Europea y el Mercosur” - https://www.cta.org.ar/IMG/pdf/declaracion_ccscs_y_ces_sobre_el_acuerdo_entre_mercosur-ue_spanish.pdf. Febrero 2019.

Además, en el caso de la CGT, el ex líder del movimiento, Hugo Moyano, realizó una petición en la prensa pública instando a los legisladores a que no acompañen este acuerdo. Tal como mencionaba Kauth (2022), la presión indirecta sobre los funcionarios de gobierno es una reacción típica de los grupos de presión para lograr influenciarlos. Este ejemplo lo vemos más presente en el caso de la CTA, donde si bien se detectó un amplio uso de las comunicaciones oficiales y notas de prensa para manifestar publicación (de hecho, de una forma altamente más institucionalizada que en el caso de la CGT), también vemos como el grupo directamente apunta a los funcionarios de gobierno. En el comunicado citado anteriormente²⁴ se menciona directamente que la CTA avanzará con una acción de cabildeo. Esta táctica de presión es propia de los grupos de presión y tiene como objetivo defender intereses y obtener ventajas. Por otro lado, en ese comunicado ya se menciona la intención de realizar acciones en conjunto a otras agrupaciones para ejercer presión sobre el gobierno y lograr mejores condiciones de negociación.

C) Movimientos sociales y ciudadanos

Esta división se compone por grupos que no necesariamente poseen personería política ni representación pública. Por supuesto que estos grupos podrían tener vinculaciones con partidos formales de la política argentina, pero estos no ejercen poder directamente en ese escenario.

La agrupación Argentina Mejor sin TLC se dedica al exhaustivo análisis de los tratados de libre comercio que el Gobierno Nacional propone impulsar. Es una iniciativa que se replica en varios países a lo largo y a lo ancho de toda América Latina.

Respecto al tratado comercial de asociación entre la Unión Europea y el Mercosur, esta agrupación ha manifestado reiteradas veces su preocupación respecto a las implicancias de su firma. El 22 de febrero del 2018 publicaron un comunicado²⁵ donde se analizan los problemas que podría generar el TLC y se remarcaba la poca participación y transparencia que los Estados le brindaban a

²⁴ "CTA ARTICULA ACCIONES CONJUNTAS ANTE ACUERDO MERCOSUR – UNIÓN EUROPEA " - <http://www.ctainternacionales.org/wp-content/uploads/2019/07/Comunicado-de-la-CCSCS-frente-al-Acuerdo-UE-MCS-con-logos2.pdf>. Julio 2019.

²⁵ "Rechazamos el avance de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio Mercosur-Unión Europea" - <https://mejorsintlc.org.files.wordpress.com/2018/02/declaracic3b3n-tlc-mercosur-ue.pdf>. Febrero 2018.

la ciudadanía para conocer en profundidad los puntos de negociación del acuerdo.

Un año más adelante, en febrero del 2019, Argentina Mejor sin TLC publicó un nuevo comunicado²⁶ producto del panel-debate realizado entre esta agrupación y ALBA Movimientos Capítulo Argentina, dónde se manifestó nuevamente los resultados negativos que probablemente generaría el acuerdo.

Si bien en Argentina no han realizado manifestaciones o marchas públicas sobre este tema, este grupo suele acompañar a otras agrupaciones en marchas y protestas. En el caso argentino, el método de protesta e incidencia de este movimiento se caracteriza por la generación de análisis académicos, que son posteriormente comunicados en declaraciones, sobre los tratados de libre comercio.

Dado que la fuente más adecuada para comprender a este grupo se reduce a los comunicados que estos han publicado, se realizó una entrevista presencial a Luciana Ghiotto, coordinadora regional de la Plataforma América Latina mejor sin TLC, quién también es parte de la Sociedad de Economía Política Latinoamericana (SEPLA), investigadora del CONICET y docente, con amplia trayectoria en el estudio de este tipo de acuerdos y el impacto generado en la región.

Dentro de todas las preguntas realizadas a la entrevistada, he seleccionado aquellas que nos ayudaron a comprender mejor la posición de este grupo.

En primer lugar, se le consultó sobre cómo nació este movimiento. Ghiotto comentó que América Latina Mejor sin TLC nació durante el primer año de la gestión de Mauricio Macri, ante la noticia de que este Presidente iniciaría conversaciones para impulsar diferentes tratados de libre comercio. De esa manera, esta asamblea reunió a diversos actores que se oponen a este tipo de políticas económicas, muchos de ellos ya involucrados en lo que fue el movimiento contra el ALCA, "No al ALCA"²⁷, compuesto por la CTA, Madres de Plaza de Mayo, Piqueteros, Barrios de Pié, entre otros actores sociales.

²⁶ "Las consecuencias del Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y el Mercosur para el campo popular en la región" - <https://mejorsintlc.org.files.wordpress.com/2018/02/crc3b3nica-panel-debate-tlc-mercosur-unic3b3n-europea.pdf>. Febrero 2019.

²⁷ No al ALCA fue un movimiento apoyado por los presidentes Lula da Silva, Néstor Kirchner y Hugo Chávez, oponiéndose a la implementación del proyecto impulsado por Estados Unidos que pretendía crear un tratado de libre comercio llamado "Área de Libre Comercio de las Américas". Al respecto, véase el trabajo de Kan (2016).

Por otro lado, nos comenta que el nombre “Argentina mejor sin TLC” toma se inspira en campañas similares que se estaban dando en América Latina, como “México mejor sin TTP” o “Chile mejor sin TTP”²⁸.

Respecto a la postura del movimiento sobre el caso específico del acuerdo Mercosur - UE, Ghiotto indica que la idea de “Argentina mejor sin TLC” es dar una mirada integral sobre esta situación, más allá de los pensamientos propios de cada agrupación que la componen. De esta manera se puede analizar mejor el impacto que tiene este tipo de medidas sobre los diferentes sectores de la sociedad y, además, comprender el alcance del tratado sobre todos los ejes más allá del económico.

...“no es solamente un tema de modernización de la economía. Estamos hablando que tiene efectos sobre la salud, sobre la educación, sobre el acceso a los servicios básicos, al agua potable... Tiene efecto sobre las mujeres que tienen que conseguir los medicamentos para sus hijos, tiene efecto sobre los trabajadores porque esto aumenta el nivel de desempleo a nivel nacional, entonces esto genera mayor nivel de pobreza...” (Ghiotto, 2022).

Por otro lado, la entrevistada hace hincapié en que no se trata de mejorar el tratado de libre comercio, sino que directamente la posición es en contra, puesto que consideran que la mejor opción es buscar otra forma de relacionamiento económico entre los Estados.

En cuanto al accionar de este movimiento, Ghiotto indica que se realizan reuniones internas y con funcionarios de gobierno para debatir sobre este tema. Al respecto, comenta que el encargado del tema durante el gobierno de Mauricio Macri fue Horacio Reyser (quién, tal como mencioné anteriormente, fue uno de los delegados “presionados” por la UIA) e indica que el funcionario nunca respondió la solicitud de reunión enviada por “Argentina mejor sin TLC”. A su

Los críticos del ALCA sostienen que este acuerdo generaría mayor desigualdad, aumentaría la pobreza y profundizaría la dependencia de los pueblos latinoamericanos frente a Estados Unidos.

²⁸ El TTP o Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, fue otro proyecto de libre comercio impulsado por Estados Unidos y orientado a flexibilizar el comercio entre las naciones que comparten la cuenca del Pacífico.

vez, comenta que durante las gestiones de Frente de Todos sí existieron instancias de diálogo e intercambio sobre este tema.

Por otro lado, la entrevistada comenta que también han realizado comunicados y junta de firmas conjuntas con la sociedad civil para manifestar su posición en contra de este acuerdo.

Por último, se le consultó sobre cómo ve el futuro del acuerdo. Al respecto, comenta que según su visión *“es un acuerdo que muestra que un tratado de libre comercio no tiene nada que ver con comercio, sino que tiene que ver con pura relación política”* (Ghiotto, 2022), puesto que considera que no hay un beneficio real, sino que solo se ven beneficiados ciertos sectores y grupos empresariales.

En resumen, esta entrevista ha sido un gran elemento para comprender la posición actual de este movimiento, sus objetivos y cómo perciben las posibles implicancias del avance de este acuerdo.

VII. CONCLUSIÓN:

En conclusión, luego de la investigación realizada, podemos afirmar que la motivación del Estado argentino en firmar y en modificar algunas de las cláusulas de este acuerdo podría verse relacionada a la influencia ejercida por los grupos de presión, teniendo en cuenta el análisis sobre los grupos evaluados anteriormente.

Por un lado, la potencial amenaza del sector empresarial, principalmente el vinculado al sector agrícola, resulta ser una presión latente para el Estado Argentino a la hora de llevar adelante medidas tanto a favor como en contra del agro, particularmente cuando estas medidas están relacionadas a la exportación de los commodities más relevantes para la economía nacional, tal como la soja, granos, harinas, aceites, entre otros.

Podemos observar que el sector empresarial ha implementado una táctica de persuasión, utilizando medios y notas periodísticas para imponer sus posiciones respecto a la firma de este acuerdo. El caso de la Unión Industrial Argentina es un ejemplo claro de la presión que pueden ejercer los grupos de presión sobre los funcionarios de gobierno.

Podemos observar que históricamente la UIA, por su rol e importancia para la economía doméstica, ha intentado manipular a los diferentes sectores políticos en ejercicio. Su método usual es la pronunciación en declaraciones oficiales, notas de prensa y contacto directo con funcionarios. Por ejemplo, en febrero de 2014 la UIA la solicitó al ejecutivo nacional un llamamiento al diálogo con todos los sectores a través de un comunicado²⁹, en un momento muy delicado de la gestión de Cristina Kirchner. Pocos meses después, el Presidente de la UIA, Héctor Méndez, solicitó a Axel Kicillof quién ocupaba el cargo de Ministro de Economía, “tocar” el tipo de cambio³⁰.

El caso del sector sindical es llamativo, puesto que no solo utiliza estrategias de persuasión para imponer sus posiciones sobre determinados temas, también es un actor que utiliza a la amenaza y a la acción directa como método de presión.

²⁹ “UIA pide que el Ejecutivo llame a un “diálogo” con todos los sectores” <https://www.ambito.com/economia/ui-a-pide-que-el-ejecutivo-llame-un-dialogo-todos-los-sectores-n3827264>. Febrero 2014.

³⁰ “ La UIA pidió tocar el tipo de cambio” <https://www.ambito.com/economia/la-ui-a-pidio-tocar-el-tipo-cambio-n3853114>. Agosto 2014.

En cuanto a la CGT, la utilización de notas periodísticas fue frecuentemente utilizada para dejar en claro la posición de la organización sobre el acuerdo Mercosur – Unión Europea. Sin embargo, la acción directa sobre el llamamiento fue real y además fue ejecutada. Es decir, se presionó al Estado en primer lugar con la amenaza de la potencial marcha, –con todo lo que conlleva para el gobierno un paro de la central de trabajadores más grande del país-, y en segundo lugar con la marcha ya ejecutada.

En el caso del sector social y ciudadano, el interés sobre este acuerdo fue marcado por el posible impacto que este acuerdo podría generar en el aspecto económico y ambiental. El grupo estudiado de “Argentina Mejor sin TLC” desarrolló una estrategia de persuasión, comunicando ideas y críticas a través de comunicados oficiales de la organización, con fuerte participación de profesionales y analistas sobre el tema. Además, propusieron en varias ocasiones acompañar a otras organizaciones en manifestaciones contra el acuerdo, optando por una estrategia de amenaza directa.

Las presiones de los diferentes grupos de presión generaron que el Estado argentino acelere el proceso de firma y también que modifique ciertas pautas del mismo, peticionando al Estado mayor transparencia y participación en los términos y cláusulas del mismo. Las exigencias de los diferentes sectores son importantes para comprender las demoras que este extenso acuerdo ha mantenido. Tal como indica Julián Kan (2013), cito:

...“Los posicionamientos, acciones y lineamientos de política exterior de un gobierno están en tensión, discusión y negociación con los intereses, las demandas y las acciones de las principales fracciones de la clase dominante a través de sus diversas expresiones como organismos corporativos, alineamientos interempresariales y grupos económicos.”
(Kan, 2013).

Quedará pendiente, para una futura investigación, interiorizarse en el rol de los grupos de presión en otros países del Mercosur para poder corroborar si esta misma lógica se ha repetido en los demás países integrantes del bloque regional, que estrategias han utilizado y que tan comparables o distantes son respecto al

La presión de grupos no gubernamentales ante las decisiones estatales. Una perspectiva desde el acuerdo Mercosur – Unión Europea.

caso argentino. De la misma forma y para enriquecer aún más este tema, sería positivo el desarrollo de una investigación sobre cómo estos grupos operaron (y operan) en la Unión Europea, dónde el cabildeo o *lobby* parece estar aún más presente alrededor de este acuerdo comercial.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

ABAD, Daniel (1995): "El "lobby" o el derecho a defender nuestros intereses", en Revista Universitaria de Publicidad y Relaciones Públicas, n° (2a época), págs. 67-77.

BADIA, Juan Ferrando." Grupos de interés, de promoción y de presión. Institucionalización de los grupos de presión". Revista de estudios políticos, ISSN 0048-7694, N° 213-214, 1977

BELOFF, Max. Foreign Policy and the Democratic Process, Baltimore, The John Hopkins Press, 1955, pág. 17

CACHERO, A. (2002): Lobbies y grupos de presión: de la política a la comunicación. Una fundamentación teórica. Laurea Hispalis, Revist internacional de investigación en relaciones públicas, ceremonial y protocolo, nro. 1, págs. 87-122

CRESSY, Cheever y Max Beloff. "Foreign Policy and the Democratic Process". Western Political Quarterly 9, n.º 4 (diciembre de 1956): 1003. <https://doi.org/10.2307/444517>.

COWHEY, Peter F., Robert O. Keohane y Joseph S. Nye. "Power and Interdependence: World Politics in Transition". Political Science Quarterly 93, n.º 1 (1978): 132. <https://doi.org/10.2307/2149069>.

GIL, Luciana Victoria, "Dinámicas de la política comercial argentina en el Mercosur: Una aproximación a partir del sector calzado". Instituto de Desarrollo Económico y Social (diciembre de 2016).

GHIOTTO Luciana y Latterra Patricia. "25 años de tratados de libre comercio e inversión en América Latina". El Colectivo; Fundación Rosa Luxemburgo, 2020.

LAREDO Mabel. "Incidencia de los grupos de presión en la formulación y control de la política internacional". Universidad del Litoral Vol. VI, 1 (21) julio- septiembre, 1965.

KAN, Julián. "¿Mercosur o Alca? Clase dominante, gobierno e inserción regional en los inicios del Kirchnerismo". Sociohistórica no.32 La Plata oct. 2013

KAN, Julián. *La integración desde arriba*, CICCUS-Imago Mundi, Buenos Aires, 2015.

Kan Julián (comp.). *El No al ALCA diez años después*. La Cumbre de Mar del Plata y la integración latinoamericana reciente. Ed. FFyL-UBA, Buenos Aires, 2016

KAUTH, Angel Rodríguez. "Forma y quehacer de los grupos de presión". Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales; Vol 19, No 73 (1973): UNIVERSIDAD Y POLÍTICA. Mexico, 1973.

KELSEN, Hans. "Esencia y valor de la democracia". Granada: Editorial Comares, 2002.

KEOHANE, R.O. & NYE, J.S. "Interdependence in World Politics". In Crane, G.T. & Amawi, A., "The Theoretical evolution of international political economy": a reader. New York: Oxford University Press. 1997.

MÜLLER, E. (2020). Impacto económico del tratado de libre comercio entre la UE y el Mercosur para la industria automotriz y agrícola. Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín.

RODRÍGUEZ, Francisco y Dani Rodrik. "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence". NBER Macroeconomics Annual 15 (enero de 2000): 261–325. <https://doi.org/10.1086/654419>.

RODRÍGUEZ Kauth, Angel. Forma y quehacer de los grupos de presión. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, [S.l.], v. 19, n. 73, ene. 2022. ISSN 2448-492X

ROZEMBERG, R. (2019). Mercosur - Unión Europea: Una buena noticia con impactos inciertos. Análisis Carolina 28/2019.

SAUVY, Alfred (1971): La opinión pública, Barcelona, Oikos-Tau.

SIMONOFF, Alejandro Cesar. "Acuerdos Mercosur-Unión Europea desde la perspectiva de la política exterior Argentina". Íconos - Revista de Ciencias Sociales, n.º 68 (agosto de 2020): 57–73. <https://doi.org/10.17141/iconos.68.2020.4276>.

VAN DEN BERHUE, Edgar. "Tratados de libre comercio: Retos y oportunidades". Ecoe Ediciones. Bogotá, 2014.

VILLIZIO Bas, Magdalena. "Acuerdo Mercosur-Unión Europea: Sombras y Ausencia de la solución de controversias inversor-Estado". Documentos de Trabajo, noviembre de 2019. <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.dt21>.

ANEXO:

Entrevista:

Entrevista realizada a Luciana Ghiotto, coordinadora regional de la Plataforma América Latina mejor sin TLC, quién también es parte de la Sociedad de Economía Política Latinoamericana (SEPLA), investigadora del CONICET y docente. Buenos Aires, Argentina. 2022.

[Acceso al audio.](#)

Notas periodísticas:

ÁMBITO. (2014, 4 de febrero). UIA pide que el Ejecutivo llame a un “diálogo” con todos los sectores. *Ámbito Financiero*, líder en noticias económicas.

<https://www.ambito.com/economia/uia-pide-que-el-ejecutivo-llame-un-dialogo-todos-los-sectores-n3827264>

ÁMBITO. (2014, 8 de agosto). La UIA pidió tocar el tipo de cambio. *Ámbito Financiero*, líder en noticias económicas. <https://www.ambito.com/economia/la-uia-pidio-tocar-el-tipo-cambio-n3853114>

Empresarios llevan al Parlamento su "no" a la adhesión de Venezuela a Mercosur. (2009, junio). *ELCONFIDENCIAL*.

https://www.elconfidencial.com/mercados/archivo/2009/06/02/19_empresarios_llevan_parlamento_adhesion_venezuela_mercosur.html

Jueguen, F. (2019, 1 de julio). La UIA planteó sus dudas al Gobierno por el acuerdo Mercosur-UE. *LA NACION*. <https://www.lanacion.com.ar/economia/la-uia-planteo-sus-dudas-al-gobierno-por-el-acuerdo-mercosur-ue-nid2263265>

LA NACIÓN. (2010, 8 de julio). La UIA y la CGT irán a la cumbre UE-Mercosur. *LA NACION*. <https://www.lanacion.com.ar/economia/la-uia-y-la-cgt-iran-a-la-cumbre-ue-mercosur-nid1282667/>

MinutoUno. (2019, julio). Desde la CGT desconfían del acuerdo entre el Mercosur con la Unión Europea. *minutodecierre.com*. <https://www.minutodecierre.com/nota/2019-7-4-9-50-0-desde-la-cgt-desconfian-del-acuerdo-entre-el-mercosur-con-la-union-europea>

MinutoUno. (2019, 8 de julio). Moyano anunció una marcha en contra del acuerdo Mercosur-UE. <https://www.minutouno.com/politica/acuerdo-mercosur-ue/moyano-anuncio-una-marcha-contra-del-n5041545>

Redacción Clarín. (2001) Debate sobre el impacto de los subsidios al campo. *Clarín*. https://www.clarin.com/economia/debate-impacto-subsidios-campo_0_HkmbAePgAYx.html?code=0HFpkaemAw7N1ATVsU0CUrgJrhR4mO_25Nt kP2uG9Ezck&state=XzR6Y0M2cU5VRkZaeWRKcFIQdFBRVEFqaXEuNH5GOV Q0WkJWSENmM2c2Mg==

Redacción Clarín. (2003, 17 de junio). Una cumbre para afianzar el Mercosur. *Clarín*. https://www.clarin.com/politica/cumbre-afianzar-mercosur_0_S1ZzJQbeRYe.html

Segura, J. (2013, 25 de agosto). Presionan a Dilma para profundizar los rasgos neoliberales del modelo actual. *Tiempo Argentino*.

Comunicados, declaraciones oficiales y legislaciones:

Acuerdo UE- Mercosur: declaración del Consejo Industrial del Mercosur en el marco del CNB | UIA. (2019). UIA. <https://www.uia.org.ar/comercio-y-negociaciones-internacionales/3233/acuerdo-ue-mercosur-declaracion-del-consejo-industrial-del-mercosur-en-el-marco-del-cnb/>

Asamblea Argentina Mejor Sin TLC. (2018, febrero). “Rechazamos el avance de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio Mercosur-Unión Europea. <https://mejorsintlc.org.files.wordpress.com/2018/02/declaracion-3b3n-tlc-mercosur-ue.pdf>

Asamblea Argentina Mejor Sin TLC. (2019, febrero). Las consecuencias del Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y el Mercosur para el campo popular en la región. <https://mejorsintlc.org.files.wordpress.com/2018/02/crc3b3nica-panel-debate-tlc-mercosur-unic3b3n-europea.pdf>

CTA. (2017, diciembre). La CTA sigue de cerca las discusiones del acuerdo Mercosur - Unión Europea. Central de Trabajadores y Trabajadoras de la Argentina. <https://www.cta.org.ar/la-cta-sigue-de-cerca-las.html>

CTA. (2019, julio). CTA Internacionales. <http://www.ctainternacionales.org/wp-content/uploads/2019/07/Comunicado-de-la-CCSCS-frente-al-Acuerdo-UE-MCS-con-logos2.pdf>

CTA. (2019, febrero). Comunicado conjunto del acuerdo de asociación birregional entre la Unión Europea y el Mercosur. Central de Trabajadores y Trabajadoras de la Argentina. https://www.cta.org.ar/IMG/pdf/declaracion_ccscs_y_ces_sobre_el_acuerdo_entre_mercosur-ue_spanish.pdf

Dando continuidad al trabajo conjunto entre la Confederación General de Trabajo (CGT) y la Unión Industrial Argentina (UIA| UIA. (2010, septiembre). UIA. <https://uia.org.ar/prensa/3049/>

DERECHOS DE EXPORTACION, Resolución 125/2008 (2008) (Argentina).

La Sociedad Rural Argentina y la Cámara de Comercio apoyan el acuerdo Mercosur - UE - Sociedad Rural de Río Cuarto. (2019). Sociedad Rural de Río Cuarto. <https://www.sruralrc.org/2019/06/29/la-sociedad-rural-argentina-y-la-camara-de-comercio-apoyan-el-acuerdo-mercosur-ue/>

Productores del Mercosur pedirán más integración con la Unión Europea - Sociedad Rural de Río Cuarto. (2019). Sociedad Rural de Río Cuarto. <https://www.sruralrc.org/2013/07/27/productores-del-mercosur-pedirán-más-integración-con-la-unión-europea/>

SICE. (s.f.). Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y el Mercado Común del Sur y sus Estados

La presión de grupos no gubernamentales ante las decisiones estatales. Una perspectiva desde el acuerdo Mercosur – Unión Europea.

Partes.

http://www.sice.oas.org/tpd/mer_eu/negotiations/Interregional_agreement_s.asp

SICE. (2002). Segunda reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y del Mercosur.

http://www.sice.oas.org/tpd/mer_eu/negotiations/Madrid2002_s.pdf

WTO | Agriculture - negotiations backgrounder - in a nutshell. (s.f.). World Trade Organization - Home page - Global trade.

https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgrnd01_nutshell_e.htm#phase1