

Índice

Introducción	11
Palabras previas: Carlos Manuel Muñiz	15
Sección Primera	
Momentos de transición	21
Capítulo 1	
La participación en el sistema internacional (1968)	23
Capítulo 2	
La Argentina en América Latina (1970)	33
Capítulo 3	
Cambios sin guerra (1975)	47
Capítulo 4	
El mundo que nos rodea (1981)	57
Capítulo 5	
El valor de América Latina en un rol internacional de la Argentina (1981)	63
Capítulo 6	
Apuntes sobre perspectivas de las relaciones Brasil-Argentina (1981)	79
Capítulo 7	
La Argentina en un mundo que cambia: prioridades de la política exterior argentina a partir de los años 70 (1981)	89
Sección Segunda	
Momentos de renovación	105
Capítulo 8	
Tendencias y perspectivas de la integración económica en América Latina (1974)	107
Capítulo 9	
¿Sólo un sueño de futuro? La integración económica y los desafíos actuales de América Latina (1988)	123
Capítulo 10	
La cumbre latinoamericana de Acapulco: transformación económica, democracia y cooperación internacional (1988)	149
Sección Tercera	
Momentos fundacionales	159
Capítulo 11	
América Latina, hoy (1991)	161
Capítulo 12	
Mercosur: una idea con fuerza (1991)	167

Capítulo 13

- Estrategia para la integración argentina en la economía mundial
y en los principales frentes de negociación externa (1992)..... 181

Sección Cuarta

- Momentos de balance 201

Capítulo 14

- El Mercosur y los acuerdos de integración
económica en América Latina: ¿qué lecciones pueden
extraerse de la experiencia acumulada? (1996) 203

Capítulo 15

- El Mercosur mañana: ni *tudo bem*
ni tiempo de funerales (1999) 247

Capítulo 16

- Mercosur: análisis de una década y
tendencias hacia el futuro (2001) 259

Sección Quinta

- Momentos de apertura al mundo 281

Capítulo 17

- Multilateralismo, regionalismo y las negociaciones
Mercosur-Unión Europea (2000) 283

Capítulo 18

- Los desafíos de las negociaciones
comerciales internacionales (2001) 293

Capítulo 19

- El Mercosur y Chile: en procura de nuevos horizontes
para una relación natural y necesaria (2001) 299

Capítulo 20

- Interrogantes y posibilidades en
las negociaciones del ALCA (2002) 309

Sección Sexta

- Momentos de reflexión prospectiva 321

Capítulo 21

- La Argentina y el Brasil hoy: una alianza sólida, una coyuntura difícil,
y una agenda externa de desafíos y oportunidades (2002) 323

Capítulo 22

- Reflexiones sobre el Mercosur y su futuro (2002) 331

Capítulo 23

- Reflexiones sobre la inserción internacional
de la Argentina en la perspectiva de la crisis
de los años 2001-2002 (2003)..... 345

Introducción



La inserción de la Argentina en la región y en el mundo es el eje temático que abordamos en los artículos recopilados en este libro. Al publicar el fruto de más de tres décadas de reflexión y a veces de protagonismo, sólo deseo hacer un aporte a una tarea valiosa para los argentinos: la de cooperar con nuestros vecinos, a fin de construir un entorno regional favorable a una inserción más eficaz en el mundo.

El objetivo principal ha sido recorrer distintos momentos de las últimas décadas, analizados cada uno de ellos en la perspectiva del autor. He optado por presentarlos tal como ellos fueron escritos en el momento respectivo. Con sus limitaciones e incluso errores de apreciación, reflejan la visión de un argentino sobre lo que en cada momento entendió que convenía a la Argentina. La perspectiva nacional es y sigue siendo, en mi opinión, la mejor manera de abordar desde cada país el difícil arte de comprender la realidad internacional y su dinámica.

Pero en tal opción, he preferido privilegiar el criterio de brindar al lector, aportes propios vinculados con un recorrido de nuestro país, a la vez plagado de ilusiones y desencantos, de éxitos y fracasos relativos, en el desarrollo de la ambiciosa idea de construir un contexto externo funcional a los requerimientos de los intereses nacionales. En cada momento, he entendido que el mundo que nos rodea es inhóspito para solitarios y duro con los países que cometen errores de apreciación sobre lo que necesitan obtener en el plano internacional, y sobre su valor real para el resto de los países, en particular, los que concentran mayor poder político y económico.

Son por lo tanto visiones parciales de un cuadro que, naturalmente, es mucho más rico y complejo de lo que resulta de los artículos aquí presentados. Pero entiendo que pueden brindar al lector –en particular estudiantes, expertos y futuros protagonistas– elementos para su propia apreciación de una evolución que ni comienza en 1968, fecha del primer artículo seleccionado, ni concluye en 2003.

La valoración del entorno contiguo y regional de la Argentina, en particular de la alianza estratégica con el Brasil y su instrumento principal que es el Mercosur, es quizás el enfoque predominante en la mayoría de los artícu-



los seleccionados. El énfasis está puesto en su valor para afirmar la participación real de nuestro país en el mundo, como medio de desarrollar una inserción internacional que facilite el logro de objetivos nacionales valiosos. Ellos son, en mi opinión, la consolidación de la democracia, la transformación productiva, la cohesión social, la competitividad sistémica y la afirmación de una identidad nacional en el marco de la regional. En el plano internacional, el logro de tales objetivos plantea demandas que requieren de constantes esfuerzos de negociación con nuestros socios regionales y, en particular, con los principales mercados mundiales, organizados cada vez más en bloques económicos, formales e informales.

Pasión por lo que es posible, en la expresión de Albert Hirschman –maestro de muchos de los que impulsaron la idea del desarrollo económico en América Latina–, inspirada a su vez en el filósofo danés Sören Kierkegaard, es quizás lo que nos ha impulsado en este recorrido de treinta años. Fernando Henrique Cardoso –intelectual que se encarnó en político y estadista–, hizo de esa expresión una de las guías de su acción como presidente del Brasil. Implica unir la capacidad de soñar e imaginar los cambios sociales, con una apreciación de lo que las realidades permiten lograr. No es lo mismo que un voluntarismo en función de una utopía. Requiere sí, de una adecuada combinación de ideales y de valores, con el reconocimiento de las posibilidades y limitaciones que resultan de realidades correctamente diagnosticadas.

Antes del período que abarca este libro, cabe destacar al menos cuatro argentinos que pusieron de manifiesto esa pasión por lo posible, al pensar la región en la perspectiva de nuestra inserción en el mundo, en sus escritos y en sus acciones. No siempre tuvieron éxito. Pero permitieron ir construyendo los fundamentos conceptuales para la apreciación de lo que era necesario y posible en momentos históricos concretos. Influyeron en el recorrido que luego siguió nuestro país, en la búsqueda de horizontes factibles en su inserción en la región y en el mundo.

Ellos fueron, Alejandro Bunge, con sus trabajos sobre la unión sudamericana; Federico Pinedo, con su pensamiento y su iniciativa del Tratado de Unión Aduanera entre la Argentina y el Brasil, de 1941; Raúl Presbich, con su imaginativo liderazgo intelectual y su inagotable capacidad promotora, ejercida especialmente desde la CEPAL, y Arturo Frondizi, quien en el ejercicio de la Presidencia de la Nación, impulsó decididamente la alianza con el Brasil, que tuviera en el Pacto de Uruguayana un momento culminante. Cada uno hizo sus aportes, sea en el análisis de las realidades o en su acción sobre ellas.

La idea estratégica de compartir recursos y mercados en el Sur de las Américas, como forma de potenciarnos como nación abierta a competir y negociar en el mundo, los reconoce como visionarios de estirpe, si bien no

los únicos. A su escala y con sus limitaciones, cumplieron la función que Jean Monnet y otros, tuvieron en el origen de la construcción de una Europa unida.

Luego, los cambios en las realidades mundiales, el constante desplazamiento de ventajas competitivas y negociadoras entre naciones, han continuado estimulando la búsqueda de traducir gradualmente tal idea estratégica en hechos concretos. En los años ochenta y comienzos de los noventa, el retorno de la democracia en nuestro país y en sus vecinos, y luego el fin de la Guerra Fría, con sus efectos de aceleración del proceso de globalización, generaron las condiciones que permitieron a otros estadistas, impulsar primero el Programa de Integración y Cooperación entre la Argentina y el Brasil, y después el Mercosur.

Es una tarea aún inconclusa. Quizás lo será siempre, ya que no necesariamente tiene un producto final. No reconoce como objetivo sustituir las actuales soberanías e identidades nacionales por una nueva forma de organizar políticamente a las sociedades que se han asociado. Por el contrario, lo que torna apasionante el fenómeno de asociación voluntaria y permanente entre naciones soberanas, que no aspiran a dejar de serlo, es precisamente el desafío de mantener en forma dinámica la reciprocidad de intereses, que explica y sustenta a través del tiempo el vínculo asociativo.

Quizás lo más difícil será en el futuro encarnar la idea estratégica en una metodología de integración en la que predominen reglas de juego previsibles, que limiten la natural propensión de cada país –especialmente los de mayor poder político y económico relativo–, a la práctica unilateral y discrecional de comportamientos contrarios a lo pactado. Es el predominio de reglas previsibles que efectivamente se cumplan, lo que permite alcanzar los resultados esperados, en términos de mayor bienestar y mayor capacidad de participación real en el sistema internacional, de cada una de las naciones asociadas. En tal sentido, la clave de un proceso de integración como el del Mercosur es, precisamente, el aceptar someter el ejercicio de las soberanías nacionales a disciplinas colectivas libremente consentidas. El efecto disciplina es una condición necesaria para el logro de los efectos de bienestar y poder de negociación que se procura obtener como resultado de la asociación.

Y ello sólo puede lograrse, en la medida que la propia idea estratégica, y los instrumentos y reglas que la reflejan, tengan raíces profundas en cada una de nuestras sociedades. Disciplinas colectivas, eficacia y legitimidad social, son partes indisolubles de una construcción que requiere de tiempos históricos, que superan los de las respectivas coyunturas.

De allí que la integración entre naciones, que es de lo que se trata de lograr con el Mercosur, no sea tarea fácil. Eso es lo que la torna apasionante, como desafío a la inteligencia, a la capacidad de organización y al lide-

razgo político en nuestro país. Impone la necesidad de insertar conflictos y problemas, que naturalmente van surgiendo con el incremento de la interdependencia económica y política entre los socios, en una visión de largo alcance, que se nutra de la historia y se proyecte hacia el futuro.

Tengo la convicción de que una lectura compartida de los desafíos que hoy plantea la globalización del sistema internacional, tanto en el plano de la seguridad como del comercio de bienes y de servicios, facilita el trabajo conjunto entre naciones que mantienen sus propios intereses y que tienen sus propias agendas internas. Es lo que quisimos poner de manifiesto en 1973, cuando con Celso Lafer publicamos un pequeño ensayo sobre la Argentina y el Brasil en el sistema de relaciones internacionales. Un gran intelectual brasileño, Helio Jaguaribe, escribió el prólogo. Queríamos simbolizar con su aporte, el reconocimiento a quien nos había impulsado a tener esa visión compartida de la realidad internacional, y del grado de permisibilidad que ya entonces se vislumbraba para quienes tuvieran la pasión por lo posible en materia de desarrollo y de participación internacional.

Al releer lo escrito, al apreciar las expectativas que luego no se concretaron, incluso los errores de diagnóstico en que muchas veces incurrí, tomo consciencia de cuán fácil es que la pasión por lo posible, conduzca a confundir ilusiones con realidades, deseos con posibilidades. Sin embargo, al observar todo lo que se ha progresado en el Sur de las Américas, en términos del desarrollo de un área de paz y en términos del aumento significativo de una interdependencia de signo cooperativo, queda la impresión que si bien la tarea de nuestros países ha sido errática e inconclusa, el saldo es positivo.

Nuestros países están lejos aún de concretar su objetivo de un mercado común del sur. Ello es evidente. Pero es difícil imaginar un abandono de la idea estratégica soñada por muchos, y que ya se refleja en hechos y compromisos significativos. Son valorados por las respectivas opiniones públicas, probablemente porque demuestran que el camino emprendido está marcado, a pesar de todos los problemas conocidos, por las ventajas que resultan del predominio de la racionalidad y la moderación en las relaciones internacionales en una región que nos rodea, que es un dato inevitable de nuestra realidad, y de la que somos parte significativa.

Un espacio de integración entre naciones soberanas y contiguas, implica el desarrollo de un denso tejido de redes sociales y gubernamentales. Difícil es saber cuando se alcanza un punto de no retorno en la construcción emprendida. Pero sí está claro que es una tarea que requiere visión estratégica, liderazgo político y participación social. Requiere tanto del pensamiento como de la acción. Mi convicción es que es una tarea que no será abandonada en el futuro. ■

Buenos Aires, mayo de 2003

Palabras previas

Como testimonio valioso de una intensa labor académica de varias décadas, este nuevo libro de Félix Peña “Momentos y Perspectivas. La Argentina en el mundo y en América Latina”, reúne trabajos importantes relacionados con el proceso de integración de los países latinoamericanos.

Debemos destacar que los artículos que integran este libro revisten, por su unidad conceptual, el carácter de capítulos de un estudio orgánico, poniendo de manifiesto la fecunda e innovativa labor del autor en el tratamiento de estos temas.

En un trabajo publicado en 1970, época en que la idea de integración tendía en general a considerar en su conjunto a los países del continente, sostuvo: “Podría hablarse ya del surgimiento de un sistema latinoamericano de naciones como un subsistema internacional o sistema internacional parcial, en el cual todos los países tenderán a interactuar en forma significativa entre sí y en el que cada uno de ellos constituirá para los otros un elemento importante en su política interna y externa. Sistema internacional parcial con su propia configuración de la relación de fuerzas, sus propias reglas de juego, su propia forma de organizar las relaciones de poder, sus propias instituciones, y en cual quienes lo componen se perciben como una unidad y se diferencian del resto del sistema internacional en el que se insertan. En el marco de ese sistema donde los países comienzan a percibirse y a buscarse, como mercados y como modelos, y en especial para asegurar su supervivencia como unidades autónomas en el mundo futuro”.

“Integrar es sumar esfuerzos para mejor competir y negociar. Es poner en común recursos y mercados, a fin de mejorar las condiciones internas de bienestar de una comunidad de naciones y a fin de mejorar el poder de negociación externa”.

Difícilmente pueda explicarse el concepto de integración con palabras más precisas para señalar su verdadero trasfondo.

De todo lo dicho surgen algunos elementos que definen las características de las agrupaciones regionales de Estados en el mundo contemporáneo. El objetivo básico es alcanzar la necesaria capacidad negociadora ante los grandes centros del poder mundial, imposible de lograr aisladamente,

“en un mundo cada vez más inhóspito para los solitarios”. Se debe tener en cuenta, también, según el pensamiento de Peña, la ubicación geográfica del país como un hecho natural que constituye el punto de partida para determinar la política exterior adecuada. Considero, en coincidencia con esa opinión, que los intereses que vinculan a la Argentina con los países limítrofes y con el Perú, por ejemplo, son, en gran parte, determinados por las afinidades que surgen de la vecindad geográfica. Esta última incluye, con frecuencia, afinidades económicas, políticas, sociológicas y culturales. Ello no significa desconocer los intereses que nos relacionan con los demás pueblos de América y con el mundo en general. La geografía es una realidad determinante y no una idea que se puede manejar con capricho. De este hecho surgen muchas consecuencias que debemos considerar. En primer lugar, la Argentina es parte integrante del mundo occidental, en segundo lugar, dentro de Occidente pertenece al continente americano. Está en América y es por su destino parte de América. Esta realidad telúrica y espiritual determina asimismo las grandes líneas de su proyección en el continente y en el mundo. Es parte del continente americano pero es, además, precisamente, Sudamérica y dentro de ésta ocupa una situación geopolítica que liga su destino de modo ineludible a los pueblos que integran lo que se ha denominado el Cono Sur del continente. Cualquier análisis que pretendamos hacer de su pasado y cualquier proyecto que pensemos desarrollar hacia el futuro, no puede desentenderse de estos datos esenciales.

Lo expuesto nos lleva del concepto general de la integración latinoamericana al más circunscripto que se afirma con la creación del Mercosur.

Peña ratifica las ideas que van ganando terreno en el pensamiento y en la realidad. La primera de ellas “es la de efectuar aproximaciones subregionales a procesos de integración, reconociendo que el ámbito americano en toda su extensión, tornaba difícil conciliar objetivos, concreciones”. No descarta, sin embargo, como surge de diversos capítulos del libro, la posible extensión futura al ámbito latinoamericano.

Debe destacarse el sentido con que analiza este proceso. El camino que se revela como el más indicado, es partir de lo que resulta factible para alcanzar, cumpliendo etapas –lo que podríamos calificar como la máxima aspiración a lograr–.

Las diversas circunstancias internas y externas acaecidas, en el transcurso de más de treinta años, con períodos de optimismo, alternados con otros de dudas y dificultades, que reflejan frecuentemente las alzas y las bajas del humor nacional, han sido analizadas por Félix Peña con el aporte de su experiencia como actor en funciones de responsabilidad y su capacidad de estudioso especializado en estos temas. Ocupan su atención en este libro los “momentos de transición” de los años sesenta y setenta del último

siglo, cuando en el plano mundial se introduce la perspectiva de una participación real más efectiva de los países en desarrollo y en el plano regional surge con gran esperanza la constitución del Grupo Andino mientras decae la que se había puesto en la ALAC, seguidos por capítulos que estudian la constitución de la ALADI, el Programa de Integración y Cooperación entre la Argentina y Brasil de 1986, y los que denomina, luego, “momentos fundacionales” con los avances de la Comunidad Europea, la creación del NAFTA, en 1994, la culminación de la Ronda Uruguay y la creación del Mercosur.

“Momentos de balance” es la expresión con la que Peña nombra al período de mediados de la década de los noventa en que “empiezan a tornarse evidentes debilidades metodológicas que se potencian con la caída de la actividad económica, primero con la denominada Crisis del Tequila, luego con la del Sudeste Asiático en 1998, y, finalmente, con los efectos de la devaluación del Real en 1999 y la recesión de la economía argentina”. Analiza en sucesivos capítulos los conflictos comerciales que se multiplican, la brecha de credibilidad con respecto al proceso de integración, pero sostiene que “la idea estratégica se mantiene aunque el proceso formal entra primero en un período de inercia y luego en un peligroso cono de sombra”.

Como es lógico suponer, no podía estar ausente en este Tratado el desarrollo del proceso del Mercosur y su posible ampliación a los países limítrofes asociados, las negociaciones con Estados Unidos y la Unión Europea, el tema del ALCA y las perspectivas del Mercosur en el nuevo siglo.

Merece especial atención el alcance de la relación con nuestro principal vecino, Brasil. Pocos estudiosos argentinos han alcanzado un conocimiento tan preciso como el de Félix Peña sobre el significado que tienen las relaciones de la Argentina con ese gran país. Pocos han estudiado, quizás, con más intensidad y persistencia las posibilidades que se han ido presentando, particularmente en estos últimos años para fortalecer, con medidas efectivas, nuestros vínculos mutuos. Por ser, además, un amigo sincero de ese país, ha podido también tener autoridad para criticar actitudes de su gobierno cuando ellas han provocado daños o han entorpecido, a veces seriamente, nuestras relaciones.

Si alguien utiliza la expresión “política de Estado”, queriendo significar con ello una política que, por su trascendencia, no puede ser alterada sin que se afecten nuestros intereses nacionales, podríamos decir que, particularmente, nuestra relación con Brasil a través del Mercosur tiene ese alcance.

Ese mismo sentido es compartido por el ex ministro de Relaciones de Brasil, Celso Lafer –citado en este libro–, respecto de su país, con motivo de recibir el título de Doctor Honoris Causa por la Universidad de Buenos Aires en el año 2001, al expresar que “El Mercosur ya ha adquirido la di-

mención de una política de Estado, impulsada desde la época de los ochenta y hasta ahora, sin interrupciones, por los respectivos presidentes de la Argentina y del Brasil, dentro del marco de la legitimidad democrática”.

Completando estos conceptos, agrega Peña, no puede omitirse al mencionar el Mercosur que “su construcción es indisoluble de la tarea más amplia que hemos emprendido en los cuatro países para construir sobre bases sólidas la democracia, una economía moderna de base tecnológica y una inserción competitiva en los mercados mundiales. Sin esta perspectiva de conjunto resulta difícil comprender su lógica interna”.

Una política exterior coherente necesita apoyarse sobre bases firmes en el orden interno. En definitiva, tanto en lo político como en lo económico, la mayor fuerza externa sólo se consigue con una mayor fuerza interior. Coincido con lo expresado por el autor cuando afirma que “como en el caso de la mayoría de los países latinoamericanos, el sentido de la estrategia es la creación de un *habitat* externo favorable a los esfuerzos internos de renovación política y económica. La estrategia parte entonces de lo interno hacia lo externo”.

Este importante libro, del que apenas he podido dar un enfoque sumáximo, señalando algunos puntos de su denso temario, es una prueba más de la dedicación del doctor Peña al estudio de las relaciones internacionales con especial énfasis en temas relacionados con nuestro hemisferio y la proyección argentina en los principales foros mundiales.

Se ha dicho con justicia que “el abordaje jurídico-institucional de la problemática de la integración ha sido una constante en la obra de Peña. Sus estudios descriptivos y analíticos sobre la teoría clásica de la integración se han ido enriqueciendo con la teoría del desarrollo y las estrategias del crecimiento. A las cuestiones económicas se agregan consideraciones políticas y socioculturales, profundamente enraizadas en nuestros países y vinculadas a la defensa del interés nacional como acto soberano e inalienable del Estado.”

Quienes conocemos a Félix Peña, desde hace muchos años, admiramos su actividad académica infatigable y su honestidad intelectual, reflejada con profundidad y claridad expresiva en incontables escritos, conferencias, cursos, seminarios, etc. Su participación activa en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales –como uno de sus miembros fundadores y primer Secretario General, y que continúa en la actualidad como director del Comité de Asuntos Europeos– avala, aún más, con hechos concretos los juicios precedentes.

Este libro –para la lectura y la reflexión– suma uno más a los muchos méritos de su autor. ■

Carlos Manuel Muñiz