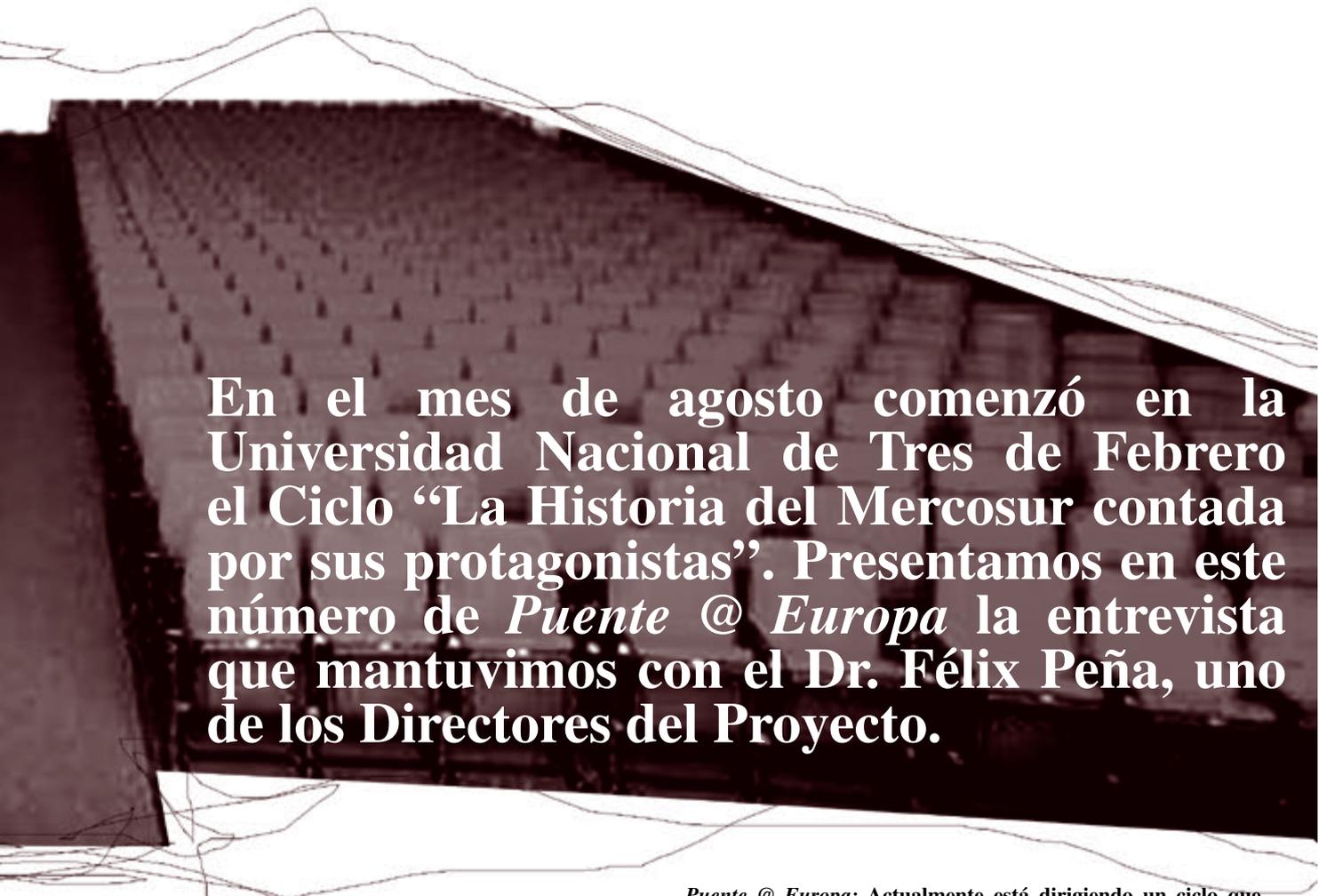


ENTREVISTA A FÉLIX PEÑA



LA HISTORIA DEL MERCOSUR CONTADA POR SUS PROTAGONISTAS

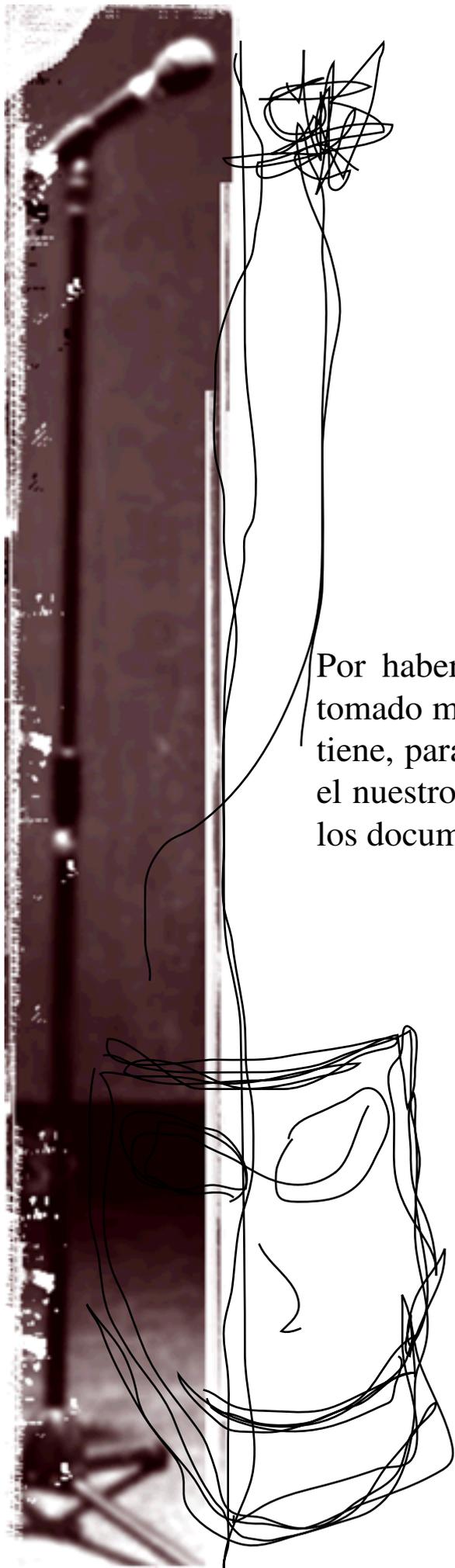


En el mes de agosto comenzó en la Universidad Nacional de Tres de Febrero el Ciclo “La Historia del Mercosur contada por sus protagonistas”. Presentamos en este número de *Puente @ Europa* la entrevista que mantuvimos con el Dr. Félix Peña, uno de los Directores del Proyecto.

Puente @ Europa: Actualmente está dirigiendo un ciclo que resulta ser muy interesante, “La Historia del Mercosur contada por sus protagonistas”. ¿Cuál es la motivación que lo ha llevado a iniciar este proyecto, sobre todo, considerando que Ud. ha sido uno de los “protagonistas” del proceso de integración?

Félix Peña: Creo que las dos cuestiones están muy relacionadas. Por haber sido de alguna manera protagonista, he tomado más conciencia acerca de la importancia que tiene, para entender un proceso de integración como el nuestro o como el de la Unión Europea, recurrir a los documentos fundacionales.

Con documentos fundacionales no me refiero solamente al momento inicial, sino a momentos en los que, durante el proceso de integración, fue necesario “desatar” nudos que si no se “desataban” podían producir un colapso o un retroceso serio del proceso. Por lo tanto, todo proceso de integración, mucho más el de la Unión Europea que tiene más historia, tiene múltiples momentos fundacionales.



Personalmente, por haber tenido algún tipo de protagonismo en distintos momentos del proceso de integración, me he dado cuenta, por un lado, de la importancia que tiene entender lo que se encuentra detrás de cada momento fundacional, y por otro, que es poco lo que realmente se conoce sobre estos momentos o sobre la historia, en términos más generales, del Mercosur.

Hay muy poca tradición escrita sobre los momentos fundacionales. Hay muy pocos borradores y papeles de trabajo que se hayan conservado. En segundo lugar, no hay tradición de traducir tradición oral en tradición escrita, esto es, memorias o testimonios, que sean escritos por quienes han tenido algún tipo de protagonismo.

Me ha tocado descubrir en la literatura sobre Mercosur errores serios. Por ejemplo, se confunden los momentos en los que sucedieron realmente las cosas. Estos errores, muchas veces son cometidos por quienes fueron protagonistas de alto nivel, con mucha influencia en los momentos fundacionales. Al mismo tiempo, no he logrado encontrar en esa literatura (que por cierto es bastante abundante), por ejemplo, una justificación de la decisión que llevó a optar por una Unión Aduanera. Si uno compara el Tratado de Asunción, donde se prevé un Arancel Externo Común (que es uno de los componentes de una Unión Aduanera), con el Acuerdo de Complementación Económica Nro. 14, que en definitiva fue la base del programa de liberalización incorporado al Tratado de Asunción y que fue firmado algunos meses antes, en diciembre de 1990, no encontrará en este último Acuerdo, ninguna referencia al Arancel Externo Común. Hasta el momento no he encontrado una respuesta satisfactoria para esa pregunta. Sin embargo, en la literatura,

Por haber sido de alguna manera protagonista, he tomado más conciencia acerca de la importancia que tiene, para entender un proceso de integración como el nuestro o como el de la Unión Europea, recurrir a los documentos fundacionales.

uno encuentra muchas veces afirmaciones, a veces muy contundentes, que aseguran que la Unión Aduanera fue creada en Ouro Preto. Incluso hay mucha literatura que habla del “Protocolo de Ouro Preto que crea la Unión Aduanera”, lo que indica que no sólo no hay tradición escrita, sino que hay poca tradición de lectura de las cosas que sí se han escrito: por ejemplo, el Protocolo de Ouro Preto. Basta leerlo para darse cuenta que no tiene nada que ver con una Unión Aduanera, sino que es un Protocolo de carácter absolutamente institucional.

Todo esto nos llevó a concluir que sería bueno intentar hacer un aporte como Universidad: hacer aflorar algunos testimonios, de algunos protagonistas, sobre algunos aspectos de la historia del Mercosur. Hemos comenzado por un momento que siempre consideré como el que “puso la pelota en movimiento” y que, sin embargo, no ha sido identificado en la literatura como el comienzo del Mercosur: la entrevista entre Tancredo Neves y Raúl Alfonsín. Generalmente, cuando se hace referencia al comienzo del Mercosur, se habla de la entrevista entre José Sarney y Alfonsín.

Nosotros hemos identificado algunos momentos fundacionales en el cronograma que nos hemos trazado como guía del proyecto, que es un proyecto de investigación colectiva del que participarán activamente todos lo que se han anotado para participar, pero es probable que a medida que se sucedan las reuniones surja la necesidad de explorar más a fondo otros momentos. Esto hace que el curso sea muy flexible.

Esperamos que este proyecto funcione también como incentivo para que grupos, universidades, instituciones, de otros países se sumen a este esfuerzo para reconstruir la historia colectiva, ya que tengo la impresión que de ese modo vamos a comprender un poco mejor las raíces profundas de la historia contemporánea del Mercosur.

En realidad, si quisiéramos ir a las raíces más profundas de la prehistoria, tendríamos que ir mucho más atrás en el tiempo. Si nos limitáramos a la integración deberíamos ir, como mínimo, al Pacto de Unión Aduanera con Brasil de 1941, a la creación de ALALC y a cantidad de iniciativas que

se tomaron en aquellos años. Tendríamos que recurrir a trabajos muy buenos que hay sobre las tensiones, las complementaciones, la dialéctica cooperación-conflicto en el mundo hispánico y en el mundo portugués en la península ibérica, por ejemplo de Helio Jaguaribe. Pero no queremos ir tan atrás, sino que preferimos concentrarnos en lo más inmediato de manera tal de esclarecer un poco las raíces, ya que consideramos que nos permitiría tener un debate un poco más inteligible de los problemas, dilemas, o “nudos” actuales del proceso de integración del Mercosur.

P@E: Considerando la escasez de fuentes orales transcritas que Ud. señalaba, la selección de protagonistas para que vengan a contar “su versión de la historia” pasa a ser de gran importancia, ya que a partir de sus relatos, se iría escribiendo una historia hasta el momento poco conocida. ¿Cuáles son los criterios que aplican para la selección de candidatos?

F.P: Yo diría que eso decidió la metodología que estamos aplicando (que creo que es defendible aunque no es la única), que es la de trabajar con segundos y terceros niveles del proceso de decisión o negociación. Existen razones de orden práctico: no siempre es fácil contar con el testimonio de protagonistas de primera línea (presidentes y ministros). Pero además de las limitaciones prácticas, la experiencia me indica, y he compartido esta experiencia con otros, que es en el segundo, tercer o cuarto nivel donde hay un nivel de información más detallada, más cercano a los puntos de intersección entre lo técnico y lo político, que forman parte siempre de un proceso de negociación internacional.

Es muy difícil que los temas que se plasmaron en los acuerdos, tratados, decisiones, actas, no hayan pasado, de alguna manera u otra, por ese tercer o cuarto nivel. Incluso los borradores pudieron haber surgido de allí. Claro está que el primer o segundo nivel puede haber tenido un cierto grado de información, una visión más política. Pero uno podría trabajar con la hipótesis de que esa visión política, de presidentes y ministros, ha de estar basada en ideas aportadas por el tercer y cuarto nivel.

el grado de influencia de la experiencia europea sobre el proceso de negociación del Mercosur fue muy bajo, si es que existió.

A su vez, un recorrido histórico por el Mercosur, por sus distintos altibajos, o por los momentos en que se han debido desatar nudos, pondría de manifiesto que muchas veces los cambios en las terceras y cuarta línea explican mucho más discontinuidades que los cambios en la primera y segunda. Los presidentes están ocupados con cantidad de temas y muy pocas veces entran o pueden entrar en los detalles. Lo mismo ocurre con los ministros de Economía y Relaciones Exteriores, que tienen agendas muy complejas.

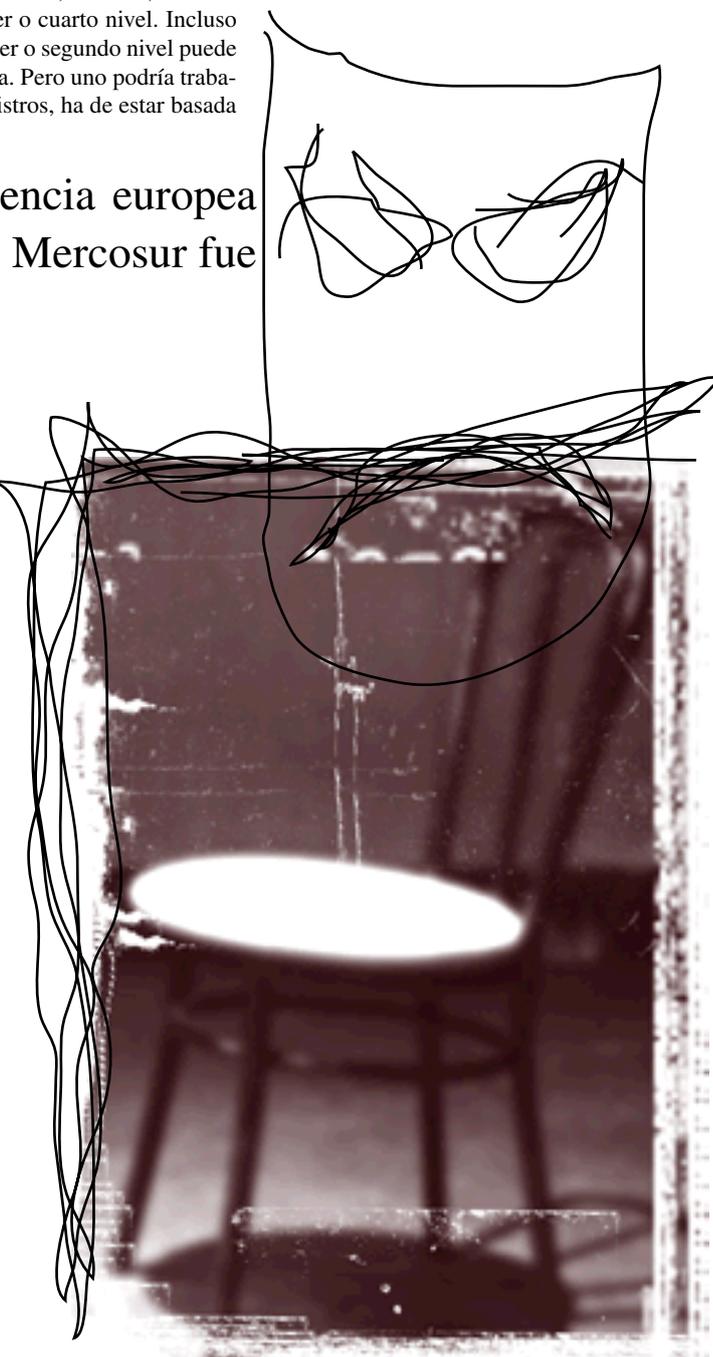
Además somos conscientes de que vamos a estar trabajando solamente sobre las puntas del iceberg, porque hay una gran cantidad de gente que ha intervenido en el proceso y que uno ni siquiera conoce. Es probable que durante la evolución del proyecto surjan nombres que no hemos tenido presentes en el listado original. No es extraño que nos indiquen nombres de gente que ha pasado al olvido y que, quizás, haya sido muy importante en su momento.

P@E: Otro aspecto que resulta interesante es la metodología utilizada para plantear cada reunión. Se busca recrear un clima de informalidad que de algún modo resulta propicio para la anécdota. Claro que también esta metodología conlleva ciertos riesgos, por ejemplo, un clima informalidad puede favorecer la pérdida de foco en la reunión.

F.P: Se ha elegido esta metodología por varias razones de distinto orden: práctico, metodológico y razones que tienen que ver con el origen de este proyecto.

Para evitar los desvíos que puedo tener por haber asumido responsabilidades en distintos momentos del proceso de integración, es que estoy acompañado por el Profesor José Paradiso, que si bien ha seguido de cerca el proceso, no ha estado metido en la “trinchera” como yo.

En lo que a mí respecta, de esta metodología me han impactado tres cosas que tienen que ver con mi experiencia personal: la primera es que generalmente las historias “suculentas” de acon-



tecimientos históricos relevantes en las relaciones económicas (y a veces también políticas) internacionales de nuestro país las he ido descubriendo y gozando en ambientes informales: una cena, un almuerzo, un viaje en avión, en los que los protagonistas cuentan anécdotas interesantes. Por ejemplo, en la primera sesión de trabajo que hemos tenido, fueron surgiendo algunas anécdotas que probablemente en un ambiente más formal no hubieran surgido, con lo cual se confirma la impresión que tenía de que había que crear un ambiente informal para que surgieran esas historias pequeñas pero cargadas de significado, que son las que menos se conocen. Esto cobra particular importancia si tenemos en cuenta que en la historia del Mercosur mucho de lo que se “ató” (o no se pudo atar) ha surgido a través de canales, diálogos o ambientes informales.

Una segunda razón, es que desde hace muchos años tenía ganas de hacer todo esto en televisión, pero nunca lo pude concretar. Incluso en los ‘80 cuando trabajaba en el Banco Interamericano de Desarrollo, en Washington, habíamos armado un pequeño grupo para hacer por televisión la historia de la integración de latinoamericana. La idea era rescatar personajes que hoy, lamentablemente, ya no existen, para hablar sobre lo mucho que hicieron por la integración regional durante la década del ‘50 y ‘60. Recuerdo que en el marco de esa idea alguna vez compartí con Bernardo Grinspun, quien fue el primer Ministro de Economía durante la presidencia de Alfonsín, un diálogo muy lindo, en la casa del embajador argentino en Washington, Lucio García del Solar, con Raúl Prebisch. Allí habíamos comprometido a Prebisch a hablarnos de todo lo que él sabía acerca de la experiencia de los años ‘30 y ‘40 sobre las raíces del proceso de integración de América Latina.

Mucho más recientemente, el año pasado, fui invitado por un intercambio con la Universidad de Brasilia, a dar clases en la Maestría Negociaciones Comerciales Internacionales. En esa oportunidad me tocó, en el cuarto día de clases, tener 3 horas de diálogo, no programado, sobre lo que fue el difícil primer semestre del año 1999, luego de la devaluación del real, debido a las tensiones que en el ámbito comercial se dieron entre Argentina y Brasil. De aquel diálogo con los maestrandos participé también, Marco Marconi, un amigo brasileiro, actual Director Académico del Centro de Estudios Brasileiros de Relaciones Internacionales, que era Secretario de Comercio Exterior, mientras que yo era Subsecretario de Comercio Exterior durante las presidencias de Fernando Henrique Cardoso y Carlos Menem. En febrero de 1999 se había creado una comisión de monitoreo del comercio bilateral que nos encomendaron los presidentes, que resultaba ser una especie de alerta temprana. Durante cuatro meses, tuvimos prácticamente un diálogo diario. Hacíamos un monitoreo diario de los que pasaba y creo que ayudamos a descomprimir los frentes internos, que es lo más difícil de administrar en esas circunstancias. En ese diálogo de 3 horas pudimos, tanto Marco como yo, aprender cosas que no sabíamos, lo que me confirmó, una vez más, que en situaciones de crisis (no sólo en las del Mercosur) los protagonistas tienen un grado de visibilidad muy bajo de los factores que operan sobre la realidad. Alguna vez me tocó aterrizar en Ezeiza, en un avión privado, viniendo de Brasil, a las 3 de la mañana, en una madrugada de invierno en que Ezeiza estaba rodeada de niebla y me di cuenta lo que era pilotear un avión en condiciones de bajísima o nula visibilidad. Eso era exactamente lo que uno experimentaba muchas veces en este tipo de situaciones y aquellas de escala internacional, por ejemplo, la crisis de los misiles en Cuba en 1962. Las percepciones están basadas en un nivel de información

Me da la impresión de que, sin caer Preto va a salir algo que va a ser

muy limitado que, recién cuando se “escribe la historia”, los protagonistas descubren cosas que no habían podido ver.

Todo esto nos llevó entonces a componer este ambiente de informalidad que, por ejemplo, tuvimos ese día en Brasilia. Lo que quedó claro es que tanto Marco Marconi como yo descubrimos cosas de nuestros respectivos frentes internos que no teníamos presente en el momento en que éramos protagonistas.

Finalmente, la tercer fuente que nos decidió a adoptar este formato es un programa de televisión, *Inside the Actors Studio*, que es un programa muy bueno que me inspiró de alguna manera en la metodología, en varios sentidos: en primer lugar, el diálogo es tranquilo, el invitado se toma su tiempo; en segundo lugar, el diálogo es preparado, incluso por el propio protagonista, y tiene la forma de una conversación sistemática. Esto evita que la entrevista sea simplemente una “charla de café”, ya que el objetivo es hacer aflorar realidades del pasado. En tercer lugar, participan todos. Cuando el personaje va construyendo la historia la está transmitiendo a gente que algún día va a ser protagonista. Entonces, la idea central es: cuanto más nutridos esos (futuros) protagonistas estén de historia, más posibilidades van a tener de no cometer tantos errores.

En general, tiende a asimilarse el proceso de integración del Mercosur con el de la Unión Europea. Sin embargo, durante el primer encuentro se señaló que los “protagonistas” del Tratado de Asunción no tenían en mente el Tratado de Roma al momento de firmar.

En el caso de la firma del Tratado de Asunción, buena parte tenía conocimiento, en algunos casos conocimientos profesionales no solo del Tratado de Roma, sino de todo el proceso posterior. En mi caso, que no era el único, tenía un título profesional en integración económica. Lo que también es cierto es que el grado de influencia de la experiencia europea sobre el proceso de negociación del Mercosur fue muy bajo, si es que existió. Incluso recuerdo



haber leído al día siguiente de la firma del Tratado de Asunción una declaración del entonces Canciller argentino, Guido Di Tella, señalando que dicho Tratado era el equivalente al Tratado de Roma en la integración europea. Esto me parecería un poco exagerado, ya que se trataba de realidades totalmente distintas. Lo que es cierto es que, al menos en términos formales, representaba el Pacto constitutivo, por lo tanto, desde ese punto de vista, Di Tella tenía razón.

Pero más me impresionó, hace muchos años, cuando me dediqué a intentar comprender la historia del Tratado Montevideo de ALALC de 1960. Yo estaba recién iniciando mi actividad profesional y universitaria y comencé, en la Universidad del Salvador, un ciclo sobre la historia del Tratado de Montevideo. Recuerdo haber invitado a Roberto Aleman que contó mucho de la historia del Tratado. A partir de entonces hablé con varios de los protagonistas de aquel momento y me di cuenta que en realidad muy pocos de ellos tenían información sobre el Tratado de Roma o el Tratado de Estocolmo que creaba una Asociación Europea de Libre Comercio. Ahí sí encontré que el grado de conocimiento de los protagonistas acerca de lo que estaba sucediendo en Europa era muy bajo.

Pero cuando uno recorre la prensa de Argentina, incluso la prensa de los Estados Unidos, el día que fue lanzado el Plan Schuman, encuentra muy pocas repercusiones. Los contemporáneos muchas veces no le dan la importancia que luego tuvieron los momentos fundacionales.

Nos gustaría tener su mirada respecto a la próxima reunión del Consejo Mercado Común en la ciudad de Ouro Preto. Sobre todo considerando que hay analistas que tienen muchas expectativas sobre la posibilidad que se de allí un (nuevo) relanzamiento del proceso de integración.

Ficha Personal:

Félix Peña es especialista en relaciones económicas internacionales, derecho del comercio internacional e integración económica.

En la actualidad es Director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación BankBoston; profesor titular en Relaciones Comerciales Internacionales de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF); Director de la Maestría en Relaciones Comerciales Internacionales, y del Núcleo Interdisciplinario de Estudios Internacionales de la UNTREF; Miembro del Consejo de la Fundación Gobierno y Sociedad; Consejero y miembro de la Comisión Directiva del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI); Presidente del Comité Académico de la Fundación Export-ar; Consultor de la Red Mercosur. Es asesor del Foro Empresario Unión Europea-Mercosur (MEBF).

Se ha desempeñado como Subsecretario de Comercio Exterior del Ministerio de Economía de la Argentina, miembro titular del Grupo Mercado Común del Mercosur (1998-99), Subsecretario de Integración Económica de la Cancillería Argentina (1991-92).

en las hipótesis de máxima, de Ouro percibido como una revitalización.

Creo que lo que se pone de manifiesto en la trayectoria de la integración europea y en la trayectoria, más corta, del Mercosur, es que periódicamente es necesario revitalizar con energía política la voluntad de trabajar juntos por parte de los países. Esto implica, además, hacer adaptaciones a los instrumentos o los mecanismos. De manera tal que los objetivos estratégicos, la visión de largo plazo, pueda sostenerse por entendimientos al más alto nivel político, pero se adaptan los instrumentos a las nuevas realidades.

Tengo la impresión de que va a haber un envión político, una carga de energía que en parte se debe al hecho de que es claro que el Mercosur tiene varios problemas de imagen, de calidad del proceso, que deben ser atendidos; por otra parte, quien tiene la presidencia *pro tempore* del Mercosur es el presidente de la principal economía del área; y, por último, el Presidente Lula y su entorno más inmediato, así lo han dicho con mucha claridad, le atribuyen, por distintos motivos, un valor político grande al Mercosur. Por lo tanto, me da la impresión que, sin caer en las hipótesis de máxima, de Ouro Preto va a salir algo que va a ser percibido como una revitalización.

Habría un hecho adicional que yo tomaría en cuenta, haciendo un pronóstico que algunos dirán que es optimista (en verdad no veo espacio para el pronóstico pesimista, que significaría que uno u otro país tuviera un Plan B): más allá de lo que pueda significar la integración como proceso político, jurídico y económico el Mercosur es el nombre de un barrio, y los países no se pueden cambiar de barrio y, por lo tanto, cualquier dirigente político inteligente va a tener claro que no hay opciones: hay que trabajar juntos, no hay motivos para no trabajar juntos. Antiguamente había problemas de fronteras, territorios, incluso en otras partes del mundo hay problemas étnicos, religiosos, ideológicos. Esto no significa que vayamos a hacer las cosas como la Unión Europea. Debemos terminar con la idea de que la UE es un punto de referencia, un parámetro a partir del cual se va a medir la calidad de la integración. El Mercosur y la Unión Europea son procesos que tienen muchos elementos comunes, pero también muchos elementos que se diferencian. De modo que no sé si será un Ouro Preto II, aunque quizás, si sale muy bien lo llamen así. ■

