

VII Congreso de Relaciones Internacionales del IRI, el I Congreso del CoFEI y el II Congreso de la

FLAEI

**“PARAGUAY Y EL MERCOSUR DESPUÉS DE LUGO.
CRISIS POLÍTICA Y DEBATE INTERNO. ACTORES E INTERESES”**

Julieta Heduvan, tesista de la Licenciatura en Relaciones Internacionales (U.N.C.P.B.A.).

Mariano Roark, Licenciado en Relaciones Internacionales (U.N.C.P.B.A.), Maestrando en Ciencias Sociales Orientación Política y Gestión Pública (UNQ) y doctorando en Ciencias Sociales (UNLP).

Miembro del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIL) y becario del CONICET.

Introducción

Paraguay forma parte del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) desde que el mismo fue constituido a través de la firma del Tratado de Asunción, el 26 de marzo de 1991, junto con Brasil, Argentina, Uruguay y Venezuela. En el 2012, una serie de eventos condujeron al Paraguay a una reevaluación de su condición de miembro y a un debate sobre los beneficios reales que otorga a este país la participación en dicho organismo.

En relación a ello, este trabajo apunta a realizar, en primer lugar, un análisis exhaustivo sobre las circunstancias políticas coyunturales que llevaron al Paraguay a reconsiderar su permanencia en el MERCOSUR a partir del 2012. En segundo lugar, la ponencia se abocará a cotejar datos estadísticos de fuentes primarias en términos económico-comerciales que permitan determinar las ventajas y desventajas que implican la permanencia o el retiro de Paragua del mencionado bloque económico.

Por último, se procederá a identificar grupos de presión y actores económicos relevantes que se activaron a raíz de la crisis política y bregaron por una salida del MERCOSUR. Para ello se procederá analizando las razones o argumentos que esgrimieron para instalar el tema en la agenda pública, los intereses económicos y políticos que persiguieron, y los mecanismos a través de los cuales intentaron influir en los cursos de acción gubernamentales tras la destitución de Fernando Lugo.

Juicio político y suspensión

El 22 de junio de 2012, el presidente de la República del Paraguay, Fernando Lugo, del partido Frente Guasú, fue destituido del cargo por medio de un juicio político que marcó el término de su mandato, el cual debía finalizar el 15 de agosto de 2013. Fernando Lugo llegó al poder el 15 de agosto de 2008 por medio de una alianza entre el Frente Guasú, al cual pertenecía el candidato a presidente, y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), uno de los partidos tradicionales de la política paraguaya que posicionó al candidato a vicepresidente Federico Franco dentro de la alianza. El triunfo marcó un hecho histórico para el país, dado que significó la derrota del Partido Colorado luego de 61 años ininterrumpidos en el poder.

El detonante que condujo a la destitución presidencial fue el llamado “caso Curuguaty”, un intento de desalojo por parte de la policía de un terreno ocupado por un grupo de carperos o

campesinos sin tierras en las afueras de la localidad de Curuguaty, el 15 de junio de 2012. La situación derivó en un enfrentamiento que dejó como saldo la muerte de once campesinos y seis policías, además de 80 heridos. Este caso despertó muchas dudas, tanto por la confusa información sobre la propiedad del terreno y el accionar poco claro de los actores involucrados, como por el desarrollo de los acontecimientos en materia judicial, especialmente el encarcelamiento y el posterior enjuiciamiento de los campesinos que se encontraban en el lugar.

Tras los mencionados acontecimientos, el gobierno de Lugo fue culpado por el trágico desenlace, llegándose a la instancia del juicio político. En este sentido, la Constitución paraguaya, en su Artículo 225 que rige este tipo de procedimientos, establece vagamente el protocolo a desarrollar, permitiendo la libre ejecución de este proceso tanto en materia de acusaciones como en su procedimiento:

“Artículo 225 - DEL PROCEDIMIENTO

El Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo, los ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, sólo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes.

La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios. Corresponderá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados y, en caso, declararlos culpables, al sólo efecto de separarlos de sus cargos, En los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria.”¹

Esta flexibilidad evidenciada en la letra del citado artículo permitió que la instancia del juicio político se desarrollase en 24 horas. En tan breve lapso, la Cámara de Diputados logró la mayoría de 76 votos a favor y uno en contra, posibilitando así la apertura del procedimiento, pasando la cuestión a manos del Senado. Éste, aprobó un reglamento que concedía una hora y media para exponer la acusación “por mal desempeño en sus funciones” a los cinco diputados que actuaron

¹ Constitución Nacional del Paraguay (1992), Art. 225.

como fiscales, aunque éstos sólo utilizaron media hora del tiempo otorgado. Concretamente, las acusaciones fueron:

- Mitin político en cuartel militar: El diputado José López Chávez, del partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Unace)², acusó a Fernando Lugo de permitir la realización de un mitin político de los grupos de izquierda que integran la coalición gubernamental, en mayo de 2009, en el II Encuentro Latinoamericano de Jóvenes por el Cambio, con sede en el Comando de Ingeniería de las Fuerzas Armadas. La ejecución de un acto político en sus dependencias fue considerada una humillación para las Fuerzas Armadas, agravada por la presencia de una bandera del “Che” Guevara durante el encuentro.
- Invasiones de tierra: La acusación desarrollada por el diputado del partido liberal Jorge Ávalos abordó el “caso Ñacunday”, que refiere a las ocupaciones de tierras cercanas a la frontera con Argentina y Brasil, principalmente la de una hacienda en Ñacunday, en la frontera con éste último, propiedad del brasileño Tranquilo Favero, uno de los mayores productores de soja del país. Ávalos acusó al gobierno de Lugo de ser “el único responsable como instigador y facilitador de las recientes invasiones de tierra en la zona”³. Después de la promulgación de un decreto presidencial, en octubre de 2011, que determinaba que las tierras a 50 kilómetros de las fronteras no podían, por ley, pertenecer a extranjeros, el Congreso acusó al gobierno de haber “ingresado en inmuebles de colonos bajo el pretexto de realizar el trabajo de demarcación de la franja de exclusión fronteriza”⁴, pero en realidad permitiendo que la Asociación Nacional de Carperos (sin tierra) comandase el ejército. Por

² UNACE, partido político de Paraguay, de tendencias nacionalistas y de derecha. Fue fundado en el 2002 por Lino Oviedo, considerado como el sucesor de la Unión Nacional de Colorados Éticos, movimiento interno del Partido Colorado, que salió del partido después que el tribunal partidario no reconociera la victoria de Oviedo en las elecciones internas de 1997.

³ Sitio Web oficial del Parlamento Europeo, Llibelo Acusatorio contra el Presidente de la República Fernando Lugo Méndez, disponible en http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dmer/dv/libelo_acusatorio_contra_lugo_/libelo_acusatorio_contra_lugo_es.pdf, visitado el día 29/11/2013.

⁴ Sitio Web oficial del Parlamento Europeo, Llibelo Acusatorio contra el Presidente de la República Fernando Lugo Méndez, disponible en http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dmer/dv/libelo_acusatorio_contra_lugo_/libelo_acusatorio_contra_lugo_es.pdf, visitado el día 29/11/2013.

lo anteriormente mencionado, Lugo es acusado de utilizar a las fuerzas militares para generar un “verdadero estado de pánico en la región”.

- Ola de inseguridad: El diputado del Partido Colorado, Carlos Liseras, en concordancia con la denuncia del diputado liberal Ávalos, incriminó al Presidente Lugo de poseer vínculos con el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), al que se le atribuyen secuestros y asesinatos, así como también de evidenciar una clara falta de voluntad por detenerlos, fomentando así la inseguridad en el país.
- Protocolo de Ushuaia II: Clemente Barrios, diputado del Partido Colorado, acusó al presidente paraguayo de haber apoyado el Protocolo Ushuaia II del MERCOSUR⁵, considerado un atentado contra la soberanía y la democracia, sin consentimiento del Congreso. Paraguay firmó y aprobó el tratado Ushuaia I, la llamada Clausula Democrática, el 24 de julio de 1998, que determina la exclusión del bloque del país donde se quiebre el orden democrático.

El Protocolo de Ushuaia II fue firmado el 20 de diciembre de 2011 en la cumbre del bloque de Montevideo y refiere a las sanciones que podrían ser aplicadas en caso de ruptura o amenaza del orden democrático en uno de sus miembros. Dichas sanciones podrían abarcar desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los procesos de integración, hasta el cierre total o parcial de fronteras, la limitación del tráfico aéreo y marítimo, las comunicaciones y la provisión de energía, servicios y suministros, así como sanciones políticas y diplomáticas adicionales. Éste tratado, el cual Fernando Lugo fue acusado de promover, fue finalmente rechazado por la Cámara de Senadores paraguaya por considerar el documento inconstitucional y atentatorio a la soberanía nacional.

- Matanza del Curuguaty: Óscar Tuma, diputado del UNACE, presentó los alegatos sobre este suceso, principal acusación y detonante del juicio político, que fue considerado una emboscada contra las fuerzas de seguridad, señalando a Lugo como cómplice por no apoyar a la policía en la eliminación de la ocupación de tierras y ayudar a los grupos criminales que desarrollan estas prácticas.

⁵ Sitio Web oficial del MERCOSUR, Protocolo de Montevideo sobre compromiso con la democracia en el MERCOSUR (Ushuaia II), disponible en http://www.mercosur.int/innovaportal/file/3862/1/dec_027-2011_es_protocolo_de_montevideo_ushuaia_ii.pdf, del día 27/12/2011.

Según lo estipulado en el artículo tres del libelo acusatorio⁶, la presentación de los argumentos durante el juicio político, que defendían la inminente cesación del mandato del Presidente Fernando Lugo, no necesitaba de la constatación de pruebas concretas para respaldar las acusaciones por considerarlas de “pública notoriedad”, esto significa que sólo la simple exposición de los cargos confirmaba la validez de los argumentos esgrimidos.

Luego de estas acusaciones, y tras haber otorgado al Presidente Lugo un espacio de dos horas para su defensa, el Senado paraguayo pondría punto final a su mandato mediante una votación que arrojó 39 votos a favor y 4 en contra de la destitución presidencial. En consecuencia, el Vicepresidente Federico Franco, del Partido Liberal, ocuparía el cargo de Presidente de la República hasta las futuras elecciones, programadas para el 21 de abril de 2013.

Ante este desenvolvimiento apresurado de los acontecimientos, los países del MERCOSUR y de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) consideraron que la destitución sumaria de Lugo constituyó un quiebre democrático, con lo que el juicio político adoptó la definición de “golpe parlamentario”. En consecuencia, el 24 de junio de 2012, el MERCOSUR anuncia la suspensión efectiva del Paraguay debido al incumplimiento del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR⁷.

La suspensión no implica sanciones comerciales o económicas, pero sí la pérdida del derecho de participación formal en las reuniones y cumbres del organismo, junto con la cesación del derecho a voto hasta la ejecución de nuevas elecciones presidenciales que cumplan con los requisitos democráticos. En sintonía con esta medida, el 29 de junio de 2012, en sesión extraordinaria y en concordancia con la Decisión N° 25 adoptada dos días antes, la UNASUR suspendió también al Paraguay⁸.

⁶ Sitio Web oficial del Parlamento Europeo, Libelo Acusatorio contra el Presidente de la República Fernando Lugo Méndez, disponible en http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dmer/dv/libelo_acusatorio_contra_lugo/_libelo_acusatorio_contra_lugo_es.pdf, visitado el día 29/11/2013.

⁷ Sitio Web Oficial de la Cancillería Argentina, “El MERCOSUR suspende a Paraguay”, disponible en <http://www.cancilleria.gob.ar/es/el-mercosur-suspende-paraguay>, del día 24/06/2012.

⁸ Sitio Web de TELAM, Agencia Nacional de Noticias argentina, “Documento firmado por los presidentes de la Unasur”, disponible en <http://www.telam.com.ar/nota/30079/>, del día 29/06/2012.

La suspensión de Paraguay del MERCOSUR resultó conveniente para los demás miembros del bloque dado que el Congreso de ese país era el único opositor al ingreso de Venezuela como miembro pleno. La oportunidad no fue desaprovechada y el 29 de junio de 2012 los presidentes de Argentina, Cristina Fernández; Uruguay, José Mujica y Brasil, Dilma Rousseff formalizaron el ingreso del país caribeño como miembro pleno al MERCOSUR en la ciudad brasileña de Brasilia.

Como era previsible, las críticas no se hicieron esperar. La sanción, considerada injusta para gran parte de la sociedad paraguaya que avalaba el juicio político, y el claro oportunismo de los países del MERCOSUR en relación al ingreso de Venezuela, dieron inicio a un extenso debate sobre la conveniencia de la permanencia del Paraguay en el organismo. El surgimiento de voces diversas, renuentes a continuar en el MERCOSUR, justificadas tanto por la necesidad de defender la soberanía y la voz del pueblo paraguayo, sobrepasada por los demás miembros al admitir la adhesión de Venezuela en su ausencia, como por motivos de conveniencia económica; fue alentada y transmitida a toda la sociedad por los medios de comunicación, que convirtieron un tema hasta entonces prácticamente ignorado en uno de los debates más trascendentales del año.

La peculiaridad del debate reside, precisamente, en el impacto mediático que adquirió así como también en su notable persistencia, aún a pesar de que los sucesivos presidentes desestimaron categóricamente la idea de abandonar el MERCOSUR. En los siguientes términos se expresó a este respecto el Presidente Federico Franco:

“En un período de 14 meses, no vamos a tomar ninguna decisión que pueda hipotecar el futuro del país, nuestro compromiso fue gobernar el país. La decisión de salir del MERCOSUR no será una decisión de este gobierno, vamos a demostrar con hechos que acá el cambio se hizo de manera constitucional, con la legitimidad de desempeño”.⁹

Horacio Cartes, sucesor de Franco en el poder, continuó con esa misma línea política al afirmar que

⁹ “No salir del MERCOSUR”, en Sitio web del diario “ABC Color”, Asunción, Paraguay, 6 de julio de 2012, disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/la-decision-de-salir-del-mercosur-no-sera-de-este-gobierno-423152.html>

"Salir del MERCOSUR sería una tontería. Los senadores no pueden impedir que vengan inversiones, que vengan industrias a dar trabajo".¹⁰

A pesar del claro posicionamiento del poder ejecutivo, la permanencia del debate sobre la posibilidad de salir del MERCOSUR y de buscar opciones alternativas se mantuvo en la agenda de la mayoría de los medios, fomentada por una gama de actores del escenario doméstico que bregaban por instalar en la opinión pública la imagen de una soberanía vulnerada, por la exclusión en la toma de decisión del ingreso de Venezuela, por parte de los demás miembros de un bloque económico que no era considerado imprescindible para el Paraguay.

Caracterización y posicionamiento de los actores en el proceso de toma de decisión.

Por medio de un relevo de las declaraciones de los actores más emblemáticos durante el período de suspensión de Paraguay del MERCOSUR y del consiguiente regreso como miembro activo del bloque, es posible resaltar el papel de una serie de figuras claves en el contexto paraguayo, las cuales encontraron la repercusión necesaria para reafirmar sus posicionamientos en los grandes medios de comunicación, estos últimos, actores indispensables para el fomento del debate en la sociedad.

Los principales representantes del enfoque anti-MERCOSUR fueron: la Asociación Rural de Paraguay (ARP), la Unión de Gremios de la Producción (UGP), y la Unión Industrial Paraguaya (UIP). Si bien, estos actores representan orgánicamente grupos económicos y productivos con intereses divergentes, demostraron permanentemente un acoplamiento en sus posicionamientos al defender la necesidad de considerar una revalorización de la condición de miembros plenos del bloque económico, alentando la posibilidad de un retorno a las negociaciones económicas bilaterales y multilaterales, y la implementación de Tratados de Libre Comercio con potencias económicas sin la limitación que dispone la permanencia en el MERCOSUR.¹¹ Todo esto, a su vez, sin establecer argumentos concretos de análisis o balances informativos, en ninguna de sus

¹⁰ "Cartes asegura que "salir del Mercosur sería una tontería"", en Sitio web del diario "El Universal", CIUDAD, Venezuela, 22 de abril de 2013, disponible en <http://www.eluniversal.com/internacional/130422/cartes-asegura-que-salir-del-mercosur-seria-una-tonteria>

¹¹"Franco aclara que Paraguay no saldrá del MERCOSUR pese a la suspensión", en Sitio web del diario "Ultima Hora", Asunción, Paraguay, 7 de julio de 2012, disponible en <http://www.ultimahora.com/franco-aclara-que-paraguay-no-saldra-del-mercosur-pese-la-suspension-n543258.html>

exposiciones, sobre las desventajas de mantenerse en la situación actual o bien, las posibilidades que proveerían las nuevas alternativas.

El espacio de exposición que facilitaron los medios demostró con claridad una confluencia de intereses en pugna entre los representantes de los sectores económicos más influyentes del país en contraposición a la postura del gobierno con respecto al tema en cuestión. Las presiones públicas por parte de estos sectores se ven reflejadas con claridad en la propuesta de Germán Ruiz, presidente de la Asociación Rural de Paraguay, apoyado por Eduardo Felippo, dirigente de la Unión Industrial Paraguaya, de realizar un referéndum para exponer a la opinión pública sobre el deseo de continuar o no en el bloque regional¹²; siendo que este tipo de medidas nunca fue considerado dentro de la cúpula del Estado.

Ahora bien, más allá de las invocaciones a la soberanía vulnerada y de la cuestión del orgullo nacional herido, sin dudas la cuestión económica y los intereses que se esconden detrás de ella son el verdadero motivo que ha impulsado la campaña pro-salida del MERCOSUR por parte de algunos sectores de la sociedad paraguaya. No obstante el tenor de la misma, resulta manifiesta la ausencia de opiniones esclarecedoras respecto de las verdaderas implicancias de la posible salida del Paraguay del MERCOSUR. Ante este vacío, lo que se propone en el apartado siguiente es analizar, a partir de la utilización de datos provenientes de fuentes oficiales, hasta qué punto resultaría beneficiosa o no, en materia económica, la permanencia de aquél país en dicho organismo, comenzando por desarrollar las principales características económicas del Paraguay, para luego sí avanzar con los datos concretos referidos al comercio y su participación intra y extra MERCOSUR.

El Paraguay económico

Paraguay, además de ser el segundo país menos poblado del MERCOSUR, con una población de 6,5 millones de habitantes (2012), que representa un 2,3% de la población total del bloque, es la economía más pequeña del mismo, contando un Producto Bruto Interno (PBI) que ronda los 25.500 millones de dólares (0.81% del total del PBI del MERCOSUR), con lo cual la brecha existente respecto de algunos países del bloque como Brasil (71%) y (72%) o Argentina (14%) y (15%) respectivamente, es abismal (Ver cuadro 1.1).

¹² “Referéndum para salir del bloque”, en Sitio web del diario “ABC Color”, Asunción, Paraguay, 30 de junio de 2012, disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresaeconomia/referendum-para-salir-del-bloque-420543.html>

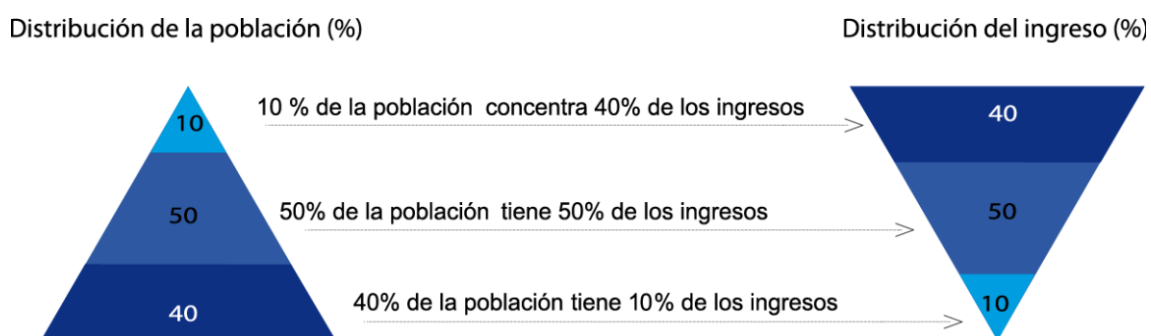
Indicadores económicos de los países del MERCOSUR (2012) (Cuadro 1.1)

	<i>Paraguay</i>	<i>Uruguay</i>	<i>Venezuela</i>	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Paraguay como % total del MERCOSUR</i>
<i>Población (en millones)</i>	6,5	3,3	29,95	41,09	198,7	2,3%
<i>PBI (\$ billones)</i>	25,50 mil millones	49,06 mil millones	381,3 mil millones	407,5 mil millones	2,253 billones	0,81%

Fuente: Banco Mundial

Si bien su PBI per cápita es de 3.923 dólares, a distribución de ingresos es sumamente inequitativa, con una gran concentración en los sectores altos, que representan aproximadamente el 10% de la población y equiparan un 40% de los ingresos; y en contrapartida, cerca del 40% de la población, que corresponde a los niveles más bajos, recibe el 10% de los ingresos (Ver cuadro 1.2). Analizándolo con datos más precisos, se puede apreciar que el 32,4% de la población se encuentra bajo la línea de pobreza, y, dentro de ellos, un 18% en la de pobreza extrema.¹³

CUADRO 1.2



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (2011) - Distribución de Ingresos y Pobreza, elaborada por la Dirección general de estadísticas, encuestas y censos, perteneciente a la Secretaría Técnica de Planificación del Gobierno de la Nación.

¹³ Datos extraídos de la Encuesta Permanente de Hogares (2011) - Distribución de Ingresos y Pobreza, elaborada por la Dirección general de estadísticas, encuestas y censos, perteneciente a la Secretaría Técnica de Planificación del Gobierno de la Nación, disponible en

<http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EPH2011/EPH2011%20Pobreza%20e%20Ingresos.pdf>

La economía paraguaya es abierta, orientada a las exportaciones; produce un número reducido de bienes transables -principalmente del sector primario- e importa bienes de consumo y de capital. Las limitaciones estructurales al crecimiento incluyen el pequeño tamaño de su mercado interno, los altos costos de transporte derivados de su mediterraneidad, una base tecnológica precaria y escaso capital humano. Por otra parte, el país posee abundantes recursos naturales en forma de tierra fértil y energía eléctrica barata (represas de Itaipú y Yacyretá), como también una tradición de relativa estabilidad macroeconómica, unida a un bajo nivel de tributación y al libre movimiento de capitales (Breuer, 1995).

En la década de los ochenta se profundizó el tráfico de importaciones con altos niveles de ilegalidad o contrabando, el cual había surgido en los años setenta debido a la extensión de las tierras agrícolas hacia las fronteras, posibilitando la apertura de nuevas vías de comercialización, principalmente con Brasil. Este sistema adoptó varias modalidades. La más importante de todas fue la intermediación comercial, debido a las altas cargas impositivas internas y a los altos niveles de protección arancelaria de los vecinos del Paraguay. La intermediación consistió en un comercio de triangulación de bienes de consumo suntuario, importados mayormente desde el Este Asiático y los Estados Unidos, en forma sub-facturada o ilegal, para ser reexportados a los países vecinos, también de manera ilegal (Masi, 2006b, citado en Arce, 2010). En la actualidad, aunque no se encuentran fuentes oficiales que otorguen cifras exactas, se estima que las reexportaciones representan el 19,06% del PBI paraguayo, sumando ingresos por valor de 4.860 millones de dólares.

En cuanto a la estructura productiva del país, podría decirse que la producción primaria constituye una parte fundamental de la economía paraguaya aunque sólo simbolice el 26% del PBI, ya que representa el 60,42% del valor total de las exportaciones y utiliza el 27,2% de la mano de obra a nivel país. Sólo los cereales y oleaginosas (soja), y los productos ganaderos (carne, cueros, etc.) representan el 50% 50,08% para ser más exactos de el valor de las exportaciones, por lo que aportan aproximadamente el 13% del PBI. (Ver cuadro 1.3)

CUADRO 1.3

Exportaciones de Paraguay por categoría (datos BCP; Año 2012)		
Categoría	Valor (USD)	Volúmen (ton)
Carne, cuero y demás productos animales	949.955.000	258.046
Cereales y oleaginosas	2.685.816.000	7.402.080
Frutas, hortalizas, hierbas, té y plantas ornamentales	21.486.000	32.351
Aceites vegetales y animales	192.738.000	176.220
Alimentos elaborados	130.736.000	155.089
Tabacos	81.092.000	12.269
Pelets, forrajes y balanceados	220.011.000	597.531
Carbón vegetal, maderas y muebles	104.288.000	248.201
Algodón, textil, confecciones, calzados y accesorios	188.148.000	42.436
Fármacos y cosméticos	65.199.000	5.542
Químico-mineral-combustible	90.116.000	451.019
Plásticos y cauchos	95.305.000	50.298
Cerámica y vidrio	11.009.000	94.817
Metal-Mecánica	93.597.000	109.411
Maquinarias, artículos eléctricos y transporte	77.981.000	3.126
Demás manufacturas	18.935.000	29.892
Energía eléctrica	2.232.181.000	
Total	7.258.593.000	9.668.328

Fuente: Organismo Nacional REDIEX, Red de Inversiones y Exportaciones (2012).

Las exportaciones totales contribuyeron, en 2012, con el 28,47% del PBI del Paraguay. Si analizamos la participación de los bloques económicos en el comercio (2012) podemos comprobar que el MERCOSUR intervino en un 44,7% del total de las exportaciones (Uruguay 15,6%, Argentina 13,9%, Brasil 13,8%, y Venezuela 1,4%), seguido por la Unión Europea (UE) con el 10,28%, la Alianza Pacífico con el 4,7%, y por último, el North American Free Trade Agreement (NAFTA) con el 2,93%.¹⁴

En cuanto a las importaciones, dos categorías de productos alcanzan el 65% del valor total de las mismas: los productos químico-mineral-combustible (insecticidas, fertilizantes, minerales, combustibles, entre otros), con un 26%; y las maquinarias, artículos eléctricos y transporte, que corresponden a un 39% de las importaciones totales (Ver cuadro 1.4). Si se examina el origen de estas importaciones, analizándolas por bloques económicos se puede apreciar que el MERCOSUR

¹⁴ Datos extraídos del sitio web del Centro de Economía Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, disponible en <http://www.cei.gov.ar/es/comercio-exterior-por-socios>, visitado el día 31/08/2013.

ocupa el lugar más alto contribuyendo con el 46,6% de las mismas (Brasil 23,45%, Argentina 18,6%, Venezuela 2,8% y Uruguay 1,6%); seguido por el NAFTA con un 12,43%, de los cuales el 11,11% pertenecen a EEUU; la UE aporta el 5,58% y, por último, la Alianza del Pacífico con un 4,25%. Además, como actor importante en el sector de importaciones aparece China con un 18,8%.¹⁵

CUADRO 1.4

Importaciones de Paraguay por categoría (datos BCP; Año 2012)		
Categoría	Valor (USD)	Volúmen (ton)
Carne, cuero y demás productos animales	86.674.000	22.530,0
Cereales y oleaginosas	99.261.000	44.499,0
Frutas, hortalizas, hierbas, té y plantas ornamentales	77.308.000	125.761,0
Aceites vegetales y animales	22.938.000	14.680,0
Alimentos elaborados	470.573.000	327.275,0
Tabacos	185.097.000	49.598,0
Pelets, forrajes y balanceados	45.366.000	57.200,0
Carbón vegetal, maderas y muebles	86.818.000	42.038,0
Algodón, textil, confecciones, calzados y accesorios	471.504.000	103.959,0
Fármacos y cosméticos	399.891.000	40.980,0
Químico-mineral-combustible	3.049.096.000	3.394.913,0
Plásticos y cauchos	571.170.000	209.303,0
Cerámica y vidrio	113.208.000	202.562,0
Metal-Mecánica	594.385.000	347.937,0
Maquinarias, artículos eléctricos y transporte	4.501.642.000	465.489,0
Demás manufacturas	709.946.000	172.907,0
Energía eléctrica	-	-
Total	11.484.877.000	5.621.631

Fuente: Organismo Nacional REDIEX, Red de Inversiones y Exportaciones (2012).

Beneficios y desventajas del MERCOSUR para Paraguay

Como ya se ha hecho referencia, en este último tiempo ha sido materia de debate si el Paraguay debiera o no permanecer en el MERCOSUR, siendo el principal argumento de quienes se manifiestan en favor del abandono del bloque económico que el país, como miembro del mismo, ha logrado escasos progresos en materia de exportaciones o de atracción de inversiones. Sin embargo,

¹⁵ Datos extraídos del sitio web del Centro de Economía Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, disponible en <http://www.cei.gov.ar/es/comercio-externo-por-socios>, visitado el día 31/08/2013.

si se toma en consideración la evolución del PBI o de las exportaciones, es posible advertir que, si bien no hubo un desarrollo radical en un corto período, se vislumbra un evidente avance en el transcurso de los años. Observando los datos citados acerca de la participación del MERCOSUR en el comercio paraguayo, se destaca la importancia de los mercados de los países miembros tanto para las exportaciones como para las importaciones, existiendo una marcada diferencia con los demás bloques y países con los que Paraguay mantiene relaciones comerciales. Esto no se justifica sólo por la proximidad o el desarrollo de estos mercados. Es necesario tener en cuenta la importancia de las políticas arancelarias propias del bloque, sumadas a las políticas de trato diferencial aplicadas al Paraguay en consideración a su propio proceso de adaptación al organismo y la situación asimétrica con respecto a los otros miembros.

En este sentido, las políticas de carácter diferenciado que tienen más peso en la actualidad son las dispensas en cuanto a los productos exceptuados del Arancel Externo Común, tanto en la cantidad (el 6,5% de los productos), como en el tiempo de utilización de la misma (hasta el 2019 según la última normativa, Decisión N° 58/103 del CMC); el régimen de “Origen MERCOSUR”, que establece un trato diferenciado a ciertos productos, con miras a facilitar al Paraguay la ejecución de una política de industrialización orientada a la exportación; y el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) que brinda una ayuda financiera con el fin de disminuir las asimetrías estructurales entre los países, principalmente dirigido a infraestructura y tecnología.

De esta manera, atendiendo a todo lo antes mencionado y a las cifras presentadas, el argumento de la conveniencia para el Paraguay de abandonar el MERCOSUR para formalizar relaciones con el grupo de la Alianza del Pacífico atendiendo a su apertura comercial, queda desestimado. Renunciar a las ventajas derivadas del comercio con los países miembros del MERCOSUR, que absorben casi la mitad del propio mercado, resulta impensable si exponemos la diferencia del 40% del flujo de exportaciones e importaciones paraguayas existente entre los países del MERCOSUR respecto de los países de la Alianza del Pacífico.

Aún así, si esto sucediera, el carácter de apertura comercial de este bloque no sería tan beneficioso como se espera, teniendo en cuenta las dimensiones del mercado paraguayo y la estructura económica del país. Históricamente, los flujos del mercado han perjudicado a los Estados con poca capacidad industrial, obligándolos a concentrarse únicamente en la producción de materias primas, que resulta ser el sector con mayor dependencia a la variabilidad de los precios internacionales, haciendo a un lado el desarrollo industrial. Si bien esto sucede en la mayoría de los

países de América Latina, el MERCOSUR, actuando como bloque, brinda un mayor respaldo en el momento de las negociaciones, logrando acuerdos más beneficiosos para todos los miembros ya que reconoce las asimetrías y otorga un trato especial a los Estados menos desarrollados (más allá de que los países dentro del bloque no posean la misma capacidad de decisión, siendo los países más grandes, generalmente, los más favorecidos). Esto puede verse reflejado directamente en la capacidad de negociación que podría tener Paraguay como actor individual en las negociaciones con la Unión Europea, en comparación con las posibilidades que le da actuar como bloque.

Además, según Arce, este proceso también ha permitido al país integrarse “fronteras afuera” a través de una mayor industrialización y una mayor exportación en vez de limitarse a una integración vía intermediación comercial. Pero para profundizar este proceso es necesario aumentar el desarrollo industrial, mejorando los niveles de infraestructura y la calificación de recursos humanos, que son a su vez los impedimentos principales para una mayor atracción de inversiones externas. En este sentido, el autor advierte que, si bien es fácil adjudicar la pérdida de Inversión Extranjera Directa (IED) a la atracción que generan los centros económicos más importantes como San Pablo o Buenos Aires, las dificultades para la consecución de inversiones en Paraguay están ligadas, en realidad, a deficiencias en los factores internos, más que a constreñimientos externos (Arce, 2010). En los siguientes términos se expresa el autor:

“A pesar de los interesantes incentivos fiscales para la apertura de negocios, tales como bajos impuestos (un IVA del 10% y un impuesto a la renta a las empresas del 10% impuesto por la ley) y la Ley 117/91 de Inversiones que da igualdad de trato al extranjero; el grado de inversión extranjera no ha crecido de la forma exponencial que se pensaba a partir de la entrada en MERCOSUR. De acuerdo al Index of Economic Freedom de la Heritage Foundation (2008), entre los principales factores que desincentivan la inversión en Paraguay se encuentran la inseguridad legal, la escasez de mano de obra preparada, la infraestructura deficiente y la ausencia de un sistema de transporte confiable y accesible económicamente.” (Arce, 2010: pp 126).

Si bien, la participación de Paraguay en el MERCOSUR le brinda ciertos privilegios comerciales, ya mencionados anteriormente, su pertenencia al bloque no implicó para Paraguay un incremento de las IED en su territorio. El análisis de las características de la estructura interna de la economía paraguaya determina que la falta de un crecimiento industrial real proviene de los condicionamientos internos propios del país y la falta de una priorización del gobierno hacia este

sector, históricamente concentrado en el modelo agro exportador primario, y no por una limitación del bloque hacia el país.

Conclusiones

Luego de analizar las perspectivas dominantes en relación a la participación del Paraguay en el MERCOSUR y, a su vez, explicitar la contribución de éste en el comercio paraguayo, se está en condiciones de determinar ciertas cuestiones que contribuyen a clarificar el debate sobre la conveniencia de la permanencia o no del país guaraní en el mencionado bloque económico.

En primer término, partiendo del análisis de los discursos presidenciales, se desprende que el abandono del MERCOSUR por parte del Paraguay nunca fue seriamente considerado por parte del gobierno paraguayo. De esta forma, se puede conjeturar que si existió un fuerte debate en torno a la cuestión, ello se debió a la participación de los medios de comunicación que fomentaron esta idea como una posibilidad cierta y conveniente. Esto, sumado al involucramiento de una serie de actores, representantes de los sectores productivos paraguayos, que sin proveer ningún análisis claro sobre las posibilidades económicas concretas que brindarían las posturas alternativas propuestas, instaban a la opinión pública a posicionarse de acuerdo a sus intereses, contrarios a la postura exhibida por el Estado. Queda abierta, pues, a futuro, la indagación en profundidad acerca de las razones e intereses privados que impulsaron a los actores a fomentar este debate a fin de poder comprender las cuestiones políticas y económicas de fondo.

En segundo lugar, mediante un relevamiento de los datos oficiales referidos al comercio paraguayo de exportación e importación, se advierte la importancia de los países miembros del MERCOSUR en la economía del país guaraní. Si bien no se puede ser concluyente al respecto, se infiere que para abandonar el bloque y continuar con el mismo flujo comercial con estos países, el Paraguay debería renegociar los Acuerdos de Complementación Económica y Tratados de Libre Comercio, para lo cual es necesario un planteamiento estratégico conciso, la sostenibilidad ante la posibilidad de un proceso extenso y profesionales capacitados para imponer los intereses de Paraguay por sobre los de países como Brasil y Argentina (con respecto a éste último punto, existe el nada auspicioso precedente de la poco beneficiosa negociación de los tratados de Yacyretá e Itaipú). Sin embargo, aún respondiendo satisfactoriamente a todos estos puntos, los eventuales acuerdos bilaterales derivados no asegurarían mantener las condiciones actuales de flujos comerciales, ni asegurarían el mantenimiento del trato diferencial que el Paraguay posee hoy en día.

Lo anteriormente mencionado, refuerza la idea de la inviabilidad en cuanto a la posibilidad de asociación exclusiva al bloque del pacífico, que se estableció fuertemente en los debates mediáticos, por la falta de un beneficio real que cubra con las necesidades comerciales del Paraguay, suplantando los otorgados por el MERCOSUR.

Por último, y coincidiendo con la mayoría de los autores, se puede concluir que el crecimiento de la economía paraguaya está condicionado directamente a las circunstancias internas del país. El desarrollo se encuentra limitado principalmente por la ausencia de una estrategia de desarrollo económico. Esto se debe a la imprudencia estatal en el uso de los recursos, a la imposibilidad de establecer una eficiente relación público-privado, a la falta de inversiones en infraestructura y transporte, y a la escasa capacitación de la mano de obra, entre otros factores. Significa, en pocas palabras, que el desarrollo no puede provenir del exterior a menos que el Estado se involucre, en primera instancia, con el crecimiento endógeno del país.

Bibliografía

“Cartes asegura que salir del MERCOSUR sería una tontería”, en sitio web del diario “El Universal”, CIUDAD, Venezuela, 22 de abril de 2013, disponible en <http://www.eluniversal.com/internacional/130422/cartes-asegura-que-salir-del-mercosur-seria-una-tonteria>

“Referéndum para salir del bloque”, en Sitio web del diario “ABC Color”, Asunción, Paraguay, 30 de junio de 2012, disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/referendum-para-salir-del-bloque-420543.html>

”La decisión de salir del MERCOSUR no será de este gobierno”, en Sitio web del diario “ABC Color”, Asunción, Paraguay, 6 de julio de 2012, disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/la-decision-de-salir-del-mercosur-no-sera-de-este-gobierno-423152.html>

Arce, Lucas “Tendiendo costosos puentes. Paraguay en el Mercosur”, Revista Civitas, Vol. 10, Porto Alegre, Brasil, 2010.

Breuer, Luis (1995) “MERCOSUR, la perspectiva de un país pequeño. El caso de Paraguay”, en Richard Lipsey, Patricio Meller, “NAFTA y MERCOSUR : un diálogo canadiense-latinoamericano”, Santiago, Dolmen Ed - CIEPLAN, 1996.

Constitución Nacional del Paraguay (1992).

Encuesta Permanente de Hogares (2011) - Distribución de Ingresos y Pobreza, elaborada por la Dirección general de estadísticas, encuestas y censos, perteneciente a la Secretaría Técnica de Planificación del Gobierno de la Nación, disponible en <http://www.dgeec.gov.py/#nogo>.

Llano, Mariana; Nolte, Detlef y Tibi Weber, Cordula “Paraguai: Golpe ou voto de desconfiança?”, Revista Conjuntura Austral, Vol. 3, nº. 14, CIUDAD, PAÍS, Octubre-Noviembre de 2012, pág. X a X.

Sitio web del Organismo Nacional REDIEX, Red de Inversiones y Exportaciones, disponible en <http://www.rediex.gov.py/cuadros-estadisticos-de-comercio-exterior-exp13>, visitado el día 15/09/2013.

Sitio web ICEX, Exportación e Inversión, Ministerio de Economía y Competitividad de España, disponible en http://www.icex.es/icex/cda/controller/pageICEX/0,6558,5518394_5519005_6366453_4561150_0_-1,00.html, visitado el día 15/09/2013.

Sitio web oficial del Banco Central del Paraguay, disponible en <https://www.bcp.gov.py/>, visitado el día 31/08/2013.

Sitio web oficial del Banco Mundial, disponible en <http://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/overview>, visitado el día 15/09/2013.

Sitio web oficial del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, disponible en www.cadep.org.py/ visitado el día 31/08/2013.

Sitio web oficial del MERCOSUR, disponible en http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/ES/Dec_021_098_Prod_R%C3%A9gimen_Origen_MCS_Acta%202_98.PDF, visitado el día 15/09/2013.

Sitio web oficial del Ministerio de Agricultura y Ganadería de la República del Paraguay: disponible en http://www.mag.gov.py/cadep/Desarrollo_Productivo_del_Py_2011.pdf, visitado el día 27/08/2013.

Sitio web oficial del Ministerio de hacienda de la República del Paraguay, disponible en www.hacienda.gov.py/, visitado el día 27/08/2013.

Sitio web oficial del Ministerio de Industria y Comercio de la República del Paraguay, disponible en www.mic.gov.py/, visitado el día 27/08/2013.

Sitio web oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, disponible en <http://www.cancilleria.gob.ar/es/el-mercosur-suspende-paraguay>, del día 24/06/2012.

Sitio web del Centro de Economía Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, disponible en <http://www.cei.gov.ar/es/comercio-exterior-por-socios>, visitado el día 27/09/2013.

“Franco aclara que Paraguay no saldrá del MERCOSUR pese a la suspensión”, en Sitio web del diario “Ultima Hora”, Asunción, Paraguay, 7 de julio de 2012, disponible en <http://www.ultimahora.com/franco-aclara-que-paraguay-no-saldradelmercosur-pese-la-suspension-n543258.html>

“La importancia del Arancel Externo Común del Mercosur a 20 años de la conformación del bloque”, Fundación INAI, Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario, 2011, disponible en <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/08272.pdf>