

La integración regional en la vida democrática del Paraguay

Fernando Masi

Para el Paraguay, la integración regional tuvo dos etapas bien distintas. En la primera, en la década del noventa, la integración sirvió fundamentalmente para evitar retrocesos en el proceso de transición democrática del país. Sin embargo, las ganancias económicas de la integración se mantenían ausentes. En una segunda etapa (2003-2013) el Paraguay comenzó a experimentar los beneficios de la integración tanto por un esfuerzo importante de sus exportaciones a la región como de un papel más pro-activo de los gobiernos nacionales.

Desde el inicio de la transición democrática, en 1989, la integración regional aparecía como uno de los factores más relevantes para el apoyo y consolidación de este proceso. La dictadura de Stroessner había quedado aislada con la vuelta a los ciclos democráticos de sus principales vecinos, quienes, por primera vez ensayaban acuerdos bilaterales de integración con un sentido muy diferente a las experiencias de décadas anteriores.

No hay duda que la decisión del primer gobierno de la transición democrática (Rodríguez 1989-1993), de aceptar formar parte del Mercosur, ha sido fundamentalmente política antes que comercial o económica. La ausencia en este nuevo emprendimiento regional podría haber dejado que el Paraguay continuara aislado en sus esfuerzos por cami-

Fernando Masi

Sociólogo y Economista, especializado en Economía y Política Internacional en la Johns Hopkins University (SAIS) de los Estados Unidos. Es Miembro-Investigador y Director del Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya (CADEP).

nar hacia la democracia. El primer gobierno de la transición hizo del ámbito internacional y regional una de sus principales armas para conseguir su legitimidad interna, poniendo en práctica un activismo diplomático desconocido en los tiempos del régimen autoritario¹. Para este gobierno la legitimidad internacional era clave para sostener la democracia.

De hecho, la pertenencia al Mercosur, resultó fundamental cuando el país atravesó una de sus peores crisis políticas entre 1996 y 1999 y se pronunció, en forma acertada para algunos pero desafortunada para otros, al sancionar políticamente al Paraguay en el 2012 ante el juicio político que depuso al Presidente Lugo. El Protocolo de Ushuaia, de garantías democráticas en el Mercosur, sancionado en 1998, ha sido, principalmente el resultado de las vicisitudes políticas del Paraguay en los noventa.

Democracia y modelo económico

Las bondades o ventajas de la integración económica para el Paraguay no se agotaban en las garantías políticas para la democracia. Esta última también necesitaba de una legitimación orientada al crecimiento económico y del bienestar de la población; y la integración regional debía contribuir a este propósito.

Desde la firma del Tratado de Asunción (1991), el proceso de integración regional no significó un acontecimiento cuya relevancia haya sido considerado como tal por los principales agentes económicos del país, por los actores políticos y sociales, los medios de comunicación y la opinión pública en general. De ahí que ante la suspensión política del Paraguay en el Mercosur a mediados de 2012, se alzaran fuertes voces que solicitaban el retiro del Paraguay del bloque regional y otras que expresaban que el “Mercosur no sirve” para el Paraguay.

La razón de ello estriba en una economía tradicionalmente abierta, especializada en la exportación de una o dos materias primas agrícolas y con una fuerte dinámica importadora que en un 60%

consistía en adquirir productos de consumo suntuario del sudeste asiático para su reventa o reexportación al Brasil.

Así, antes de 1991 y principalmente por efectos del contrabando, el Paraguay ya se encontraba “integrado” a los demás países del Mercosur, pero “fronteras adentro”. Es decir abierto a la introducción de todo tipo de productos de sus vecinos y de diversas partes del mundo. Con la creación del Mercosur se presentaba la oportunidad de aumentar la colocación de productos paraguayos en los mercados vecinos. Por lo tanto el Paraguay también quedaría integrado “fronteras afuera” como expresaron los industriales al Canciller en 1990 cuando el Gobierno Nacional consultaba con los empresarios sobre la conveniencia económica y comercial de integrar el bloque regional en ciernes². Es decir caerían las tradicionales barreras proteccionistas de Brasil y Argentina, principalmente para bienes industriales. Para los empresarios industriales, entonces, más que pérdidas, el Mercosur significaría ganancias.

Sin embargo, las exportaciones paraguayas se mantuvieron deprimidas durante toda la década del noventa. La apertura de los mercados vecinos significaba que las ventas externas del Paraguay se dirigían ahora en su mayor parte al Mercosur, pero sin que el total de exportaciones aumente y sin diversificación alguna de estas exportaciones. A su vez, el modelo importador-re exportador se movía con mucha dinámica y conseguía que los gobiernos de la transición los protejan de los efectos nocivos que significaba profundizar la integración regional³.

De esta forma el modelo económico del Paraguay caminaba de contramano a la integración regional y, por lo tanto, los beneficios de esta última no se hacían sentir. De hecho, este modelo expul-

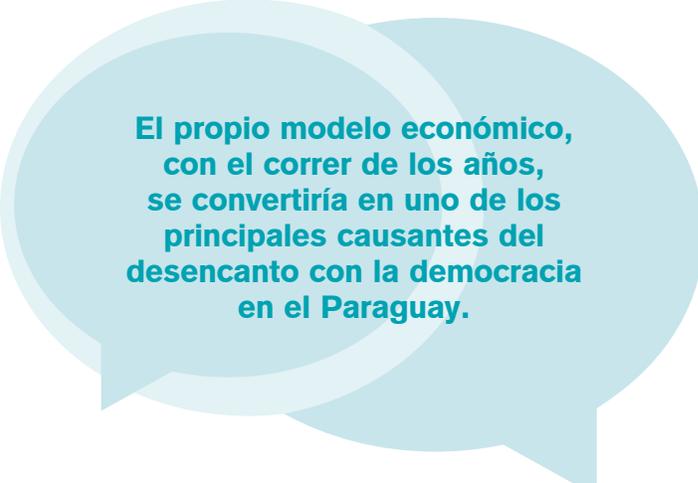
1 El gobierno de Rodríguez firmaba el Pacto de San José de Derechos Humanos de la OEA, aceptaba formar parte del Grupo de Río y del Mercosur y lograba la visita del Vicepresidente de los Estados Unidos a Paraguay (Masi, 1991).

2 Reunión realizada en Septiembre de 1990 en la Cancillería Nacional con empresarios nacionales, en la cual el autor participó.

3 Ello significaba que al decidirse el arancel externo común (AEC) del Mercosur o el nivel de protección comercial de la región, el mismo resultara alto para el Paraguay, es decir para los productos importados de fuera del Mercosur. El Paraguay consiguió mantener hasta hoy una lista de excepciones al AEC para los productos del denominado “régimen de turismo”, blindando así al comercio de reexportación.

saba poblaciones del área rural, creaba un sector informal urbano importante ante la falta de un proceso fuerte de industrialización y generaba pocas oportunidades para el aumento de la oferta exportable y de los ingresos.

El propio modelo económico, con el correr de los años, se convertiría en uno de los principales causantes del desencanto con la democracia en el Paraguay. Una democracia que permitía una amplia libertad pero que no generaba suficientes oportunidades para el progreso económico de la población⁴.



El propio modelo económico, con el correr de los años, se convertiría en uno de los principales causantes del desencanto con la democracia en el Paraguay.

Crecimiento económico e integración

Luego de dos décadas de estancamiento, se inicia una nueva etapa de crecimiento económico en el Paraguay a partir del 2003. Este crecimiento económico ha estado sustentado en un incremento significativo de la producción de commodities (soja y carne y otros granos) basada en la dinámica de la agricultura empresarial, y acompañada en los últimos años por un proceso de agro-industrialización.

El incremento geométrico de las exportaciones, fue acompañado de un aumento importante de las exportaciones al Mercosur. Pero a diferencia de la mayor parte de las ventas externas, el Paraguay comenzaba a vender al Mercosur productos manufacturados bastante diversificados, teniendo últimamente al Brasil como el principal mercado para rubros industriales. También desde el Brasil empezaban crecientemente a llegar inversiones que se destinaban al sector industrial, en algunos casos para exportación al mercado internacional (frigoríficos) y en otros casos para el propio mercado brasileño (maquilas). La apertura del mercado brasileño para productos manufacturados lograba incluso atraer a firmas extranjeras de la extra zona para aprovechar el mercado ampliado⁵.

Dejando de lado la actitud pasiva y defensiva de Paraguay en las mesas de negociaciones del Mercosur durante los noventa, los gobiernos de Nicanor Duarte y Fernando Lugo adoptaron una posición proactiva que redundó en beneficios para el país. En primer lugar, el Paraguay lograba introducir el concepto de asimetrías en el Mercosur y obtener medidas diferenciales y favorables a las dos economías pequeñas de la región (2003). En segundo lugar, la propuesta paraguaya de creación del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) era aprobada (2005) con beneficios mayores para el país. En tercer lugar y ante la decisión de caminar más rápidamente hacia la unión aduanera, se lograba que la propuesta de la eliminación del doble cobro arancelario contemple compensaciones para el Paraguay como país de menor desarrollo relativo (2010)⁶.

Esta dinámica también fue aplicada con el Brasil como principal socio del Paraguay en el Mercosur. El Memorándum de entendimiento del 2009 resultaba en el aumento del precio pagado por Brasil para adquirir el remanente de energía eléctrica que le corresponde a Paraguay en Itaipu, y el uso de Brasil del FOCEM para la construcción de la línea

4 Las últimas encuestas de Latino barómetro señalan este fenómeno y colocan al Paraguay como uno de los países con menores niveles de apoyo a la democracia en la región.

5 Un ejemplo claro de esto ha sido la instalación de firmas japonesas y coreanas para la fabricación y venta de autopartes a la industria automovilística brasileña. Otro ejemplo, aunque no concretado, ha sido la intención de inversión de una industria de aluminio canadiense en el país, para la venta de insumos al mercado brasileño

6 La decisión aprobada fue realizada en un 90% sobre la base de la propuesta paraguaya. Con la misma se dejaba de afectar la recaudación aduanera y se evitaba impactos negativos sobre el desarrollo productivo del país.

500 kV dentro del país⁷. Este acuerdo también ha incluido otros beneficios al Paraguay que han sido negociados desde entonces.

En tercer lugar, los acuerdos de libre comercio y de preferencia comercial entre el Mercosur y el resto de los países de Sudamérica así como con India, Sudáfrica, Israel y Egipto, brindó la oportunidad al Paraguay de diversificar sus mercados de destino. Actualmente el 17% de las exportaciones paraguayas se dirigen a los países asociados del Mercosur, regionales y extra regionales.

En definitiva, el Mercosur comenzaba a convertirse en un factor positivo y favorable para el desarrollo económico del país, por dos razones. La primera, porque el crecimiento económico de la última década no solo colocaba al Paraguay como cuarto exportador mundial de soja, sino que permitía el desarrollo exportador industrial del Paraguay y de otros bienes diversificados con destino al Mercosur. La segunda, porque las administraciones gubernamentales del último decenio entendieron que para que el Mercosur tenga sentido para el Paraguay había que tener propuestas y pelear las mismas en las mesas de negociaciones.

El futuro de la integración regional

La sanción política impuesta al Paraguay (2012) por causa de lo que se consideraba como una ruptura democrática, y la entrada forzada al Mercosur de una Venezuela con baja calidad democrática, son acontecimientos que están marcando un antes y un después en el proceso de integración regional.

Al mismo tiempo, el estancamiento de la profundización del proceso de integración regional por la pausa impuesta por Argentina ante sus crecientes problemas económicos internos y un retorno al proteccionismo, complica la capacidad del bloque tanto en sus relacionamientos internos como interlocutor ante potencias económicas desarrolladas o emergentes.

El Paraguay retorna al bloque en este contexto

de debilidades institucionales del Mercosur y ante el desafío de incrementar su presencia en la región y el mundo. La tesis de salida del Mercosur argumentada por agentes económicos y sectores políticos nunca resistió ninguna lectura correcta de la situación del Paraguay en la región. Sin embargo su vuelta y permanencia en el bloque presenta nuevos desafíos a los cuales enfrentar y que exigirán una participación activa del país.

El principal desafío es delinear el Mercosur Posible a través del Mercosur Real. Es lo que realmente interesa a las economías pequeñas como Paraguay y Uruguay, Repensar el Tratado de Asunción, de manera a profundizar las relaciones económicas y comerciales de los socios, pero fijándose metas realistas con ganancias igualmente distribuidas para grandes y pequeños.

El Paraguay deberá hacer su aporte sustancial a la construcción de este Mercosur Real, de manera a preservar su status de país de menor desarrollo relativo y al mismo tiempo conservar y ampliar los beneficios actuales de la integración regional.

Bibliografía

(Masi, F. (1991). ¿Hasta cuándo la diplomacia presidencialista?”. En: J. Heine (compilador). Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1990-1991. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

7 Existe una cláusula del FOCEM que permite a cualquier país unilateralmente realizar una donación a otro país-socio del Mercosur por un monto incluso superior al anualmente recibido por cada país-socio a través de este fondo. La donación fue de US\$ 300 millones