

Paraguay en Mercosur: un balance de 30 años¹

Nahuel Oddone²
Gustavo Rojas³
Fabricio Vázquez⁴

Recibido: 18/01/2020

Aceptado: 09/04/2021

RESUMEN

El artículo se centra en la participación de Paraguay en el MERCOSUR 30 años después de la firma del Tratado de Asunción, considerando los cuatro ciclos de integración regional en el MERCOSUR y los ciclos políticos internos en Paraguay que reconfiguraron la sociedad y la economía del país.

Palabras Clave: Paraguay, MERCOSUR.

¹ Las opiniones aquí expresadas son de estricto carácter personal y no representan a sus instituciones de pertenencia.

² Doctor en Estudios Internacionales, Universidad del País Vasco/Euskal Erriko Unibertsitatea (UPV/EHU), España. Jefe de Promoción e Intercambio de Políticas Sociales del Instituto Social del Mercosur (ISM), Paraguay, e investigador asociado de United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS), Bélgica. E-mail: oddone@gmail.com.

³ Magister en Relaciones Internacionales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Argentina. Oficial de Inclusión Social del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Paraguay. E-mail: grojascc@gmail.com.

⁴ Doctor en Geografía y Ordenamiento Territorial por la Universidad de Toulouse, Francia e investigador categorizado del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Conacyt), Paraguay. Docente de Postgrado de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Asunción (UNA), Paraguay. E-mail: fabricio.vazquez@gmail.com.

Paraguay in Mercosur: a balance of 30 years

ABSTRACT

The article focuses on the participation of Paraguay in MERCOSUR 30 years after the signing of the Treaty of Asunción, considering the four cycles of regional integration in MERCOSUR, and the internal political cycles in Paraguay that reconfigured the country's society and economy.

Key Words: Paraguay, MERCOSUR

Introducción

Durante los '80, *con el regreso de la democracia*, muchos gobiernos sudamericanos comenzaron a explorar el *camino de la integración regional* como respuesta a la crisis social y económica. La integración regional buscaba fortalecer el proceso democrático que llevaba pocos años de existencia en el Cono Sur⁵ y dar respuesta a las demandas de modernización económica *tras una década perdida*.

Desde una perspectiva histórica, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) se ha caracterizado por cuatro grandes ciclos: a) el primero, *de acercamiento democrático*, desde 1985 hasta 1991, signado por la Declaración de Iguazú de 1985 y el Tratado de Asunción de 1991; b) el segundo, *de integración liberal*, desde 1991 hasta el 2003, iniciándose con la firma del Tratado de Asunción de 1991 hasta los cambios presidenciales a inicios del Siglo XXI –incluyendo el Protocolo de Ouro Preto (1994) y la crisis argentina de 2001–; c) el tercero, *de integración post-(neo)liberal o post-hegemónica*, que inicia con el Consenso de Buenos Aires (2003) y la XXIV Cumbre del MERCOSUR hasta el proceso de destitución de la presidente Dilma Rousseff (2016) –esta etapa incluye la salida del presidente Lugo del Paraguay por medio de un juicio político cuestionado y la incorporación de la República Bolivariana de Venezuela como Estado Parte–; y

⁵ En la República Argentina regresa la democracia en 1983, en la República Federativa de Brasil y la República Oriental del Uruguay en 1985, y en la República del Paraguay en 1989.

d) el cuarto, *de integración disonante*, actualmente en curso, producto de los cambios políticos y de las divergencias políticas e ideológicas de los socios.

Este artículo realiza un balance de la participación de Paraguay en el MERCOSUR a 30 años de la firma del Tratado de Asunción tomando en cuenta los cuatro ciclos anteriormente mencionados y sus ciclos políticos internos que reconfiguraron la sociedad y economía del país.

1. El Paraguay que llega al MERCOSUR: el acercamiento democrático

Tras el fracaso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela suscribieron el 12 de agosto de 1980 el Tratado de Montevideo que dio origen a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) con criterios más flexibles⁶. ALADI pasaría así a servir de marco para la creación de los futuros mecanismos y acuerdos regionales de integración.

Con el regreso democrático en Argentina y Brasil, las dictaduras de Paraguay y Chile atravesaban severas crisis de gobernabilidad, incluyendo un claro aislamiento. En Paraguay, las condiciones económicas comenzaron a empeorar como consecuencia de la finalización de las obras de la central hidroeléctrica de Itaipú, la caída de la escasa inversión extranjera directa (IED) y del financiamiento internacional, así como de los precios de los principales productos exportables⁷.

En 1985, los presidentes de Argentina, Raúl Alfonsín, y de Brasil, José Sarney, suscribieron la Declaración de Iguazú, del 30 de noviembre, que constituyó el embrión del MERCOSUR. Esta conver-

⁶ ALADI encuentra fundamento jurídico en la Cláusula de Habilitación de la Ronda de Tokyo del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), a través de la cual los países en desarrollo pueden otorgarse recíprocamente tratamientos preferenciales sin estar obligados a extenderlos de forma automática a las demás partes contratantes, dejando de esta manera de lado el principio de Nación más Favorecida.

⁷ Durante la dictadura del General Alfredo Stroessner, la política exterior fue un instrumento permanente de persecución de la legitimidad internacional del régimen, antes que de promoción de la inserción productiva dentro el sistema internacional. Recién en los '60 y '70 se afianzaron las relaciones económicas del Paraguay con sus vecinos por medio del desarrollo de dos grandes proyectos hidroeléctricos bilaterales, que impulsaron un relativo crecimiento, pero desvinculado de la estructura productiva y limitado a los círculos privilegiados de la dictadura y los territorios en las que se insertaron.

gencia continuó con la firma del Acta para la Integración Argentino-Brasileña del 29 de julio de 1986. Mediante este instrumento, se estableció un Programa de Integración y Cooperación Económica Argentino-Brasileña (PICAB), con principios y características graduales, flexibles y parciales. El 10 de diciembre del mismo año, Alfonsín y Sarney firmaron el Acta de Amistad Argentino-Brasileña de Democracia, Paz y Desarrollo.

El 6 de abril de 1988 se suscribió el Acta de Alvorada, Decisión Tripartita N°1, que materializó el ingreso de Uruguay al proceso de integración argentino-brasileña. Una vez cesado el autoritarismo stronista, en medio del derrumbe del socialismo soviético y la emergencia del Consenso de Washington, Paraguay fue inmediatamente invitado a sumarse a los esfuerzos de integración regional en curso. El gobierno uruguayo impulsó a Andrés Rodríguez, el primer presidente paraguayo tras Stroessner, a romper el aislamiento hacia Bolivia, permitiendo un renovado dinamismo con el proyecto de la Hidrovía Paraguay-Paraná. Los gobiernos de Argentina y Uruguay quienes estimularon la integración del Paraguay al Grupo de Río, así como convencieron a Brasil a sumar, en 1990, a Paraguay en las negociaciones que culminarían en la constitución del MERCOSUR mediante la firma del Tratado de Asunción. El ingreso tardío de Paraguay a las negociaciones representó una oportunidad perdida para obtener importantes concesiones antes de la firma del tratado. Las condiciones de la integración de Paraguay a MERCOSUR terminaron, en gran medida, siendo negociadas por Uruguay, la otra pequeña economía del bloque, que buscaba con el ingreso de Paraguay contrabalancear las asimetrías en su relación con las economías mayores de Brasil y Argentina.

Para la administración de Andrés Rodríguez (1989-1993), la integración regional se convertiría en el pilar clave del diseño de una nueva política exterior. La incorporación de Paraguay a MERCOSUR se basó en una decisión política del presidente Rodríguez, que buscaba elevar el perfil internacional del país y promover la estabilidad política de la transición. La elección de la ciudad de Asunción para la firma del Tratado consolidaba el binomio democracia e integración.

Sin embargo, Paraguay presentaba inicialmente una visión pesimista y de rechazo hacia el MERCOSUR, porque se estaba integrando a los países que le habían derrotado en la guerra de la Triple Alianza (1864-1870). La paradoja de ser el país más integrado al MERCOSUR, al menos con sus dos vecinos, pero con un alto grado de rechazo a la integración, se explicaba, al menos en parte en la *visión del vencido* en que fue construida parte de la idiosincrasia de la

población paraguaya. Esta postura, la mayor de las veces tácita, escondía además en un endocentrismo de larga data⁸.

3. Los '90: la década de la integración formal y el salvavidas democrático

Paraguay entendía que «la globalización necesita de una nueva institucionalidad con canales de participación para los países más chicos y el MERCOSUR puede concebirse como parte de los esfuerzos por construirla»⁹. La democracia, como vía al desarrollo, fue la plataforma conceptual para formar parte del concierto de las naciones, así como para retomar el camino del crecimiento económico, sobre todo en un contexto de economía de escaso dinamismo y con desigualdades sociales profundas. Además, los múltiples cambios sustantivos como el retorno a la democracia (1989), la integración al MERCOSUR (1991) y una nueva Constitución Nacional (1992), magnificaron las expectativas de los actores sociales, económicos y políticos. El despertar de un nuevo Paraguay disponía de credenciales democráticas, nuevas reglas de juego sociales e institucionales y, sobre todo, una plataforma de crecimiento económico basada significativamente en los intercambios comerciales con los demás países del MERCOSUR, especialmente con Argentina y Brasil. Una transición interna no menor, y que coincide con el resto de los cambios, fue la demográfica. Por primera vez en su historia, en 1992, la población urbana supera a la rural. El bajo nivel de urbanización también era un indicador de menor desarrollo y otra asimetría.

En términos geopolíticos, MERCOSUR rompía la histórica bipolaridad pendular Argentina-Brasil de las relaciones diplomáticas de Paraguay que, en el pasado, se habían equilibrado con puentes, rutas e hidroeléctricas, todos «mecanismos fronterizos estáticos» mientras que MERCOSUR prometía unas fronteras más dinámicas regidas por principios comerciales e intereses económicos.

Los términos económicos del intercambio con sus vecinos mostraban un modelo económico de atraso, típico de un país agrícola exportador con bajos niveles de tecnología aplicada, a lo que se sumaba la triangulación comercial. «Con una economía en rápido dete-

⁸ Rodríguez, José. «Una ecuación irresuelta: Paraguay-MERCOSUR», en: Sierra, Gustavo (ed.). *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Buenos Aires, CLACSO, 2001, pp. 361-372.

⁹ Bouzas, Roberto y Fanelli, José. *MERCOSUR: Integración y crecimiento*, Buenos Aires, OSDE, 2001, p. 290.

rioro, el aprovechamiento de la apertura regional a partir del MERCOSUR ha sido escaso, por no decir casi nulo, y han persistido la actividad comercial y de triangulación, antes que la productora y exportadora»¹⁰.

En Paraguay, el Partido Colorado y los grupos económicos de interés eran los actores de mayor peso dentro del sistema económico y político. Durante los '90, algunos grupos económicos concentrados en la Unión Industrial Paraguaya, inicialmente presionaron para que el país se abstuviera de formar parte de la estructura del MERCOSUR. Sin embargo, en muchos aspectos, Paraguay ya era considerado como uno de los países de mayor apertura comercial de la región¹¹.

Con la creación del MERCOSUR se presentaba la oportunidad de aumentar la colocación de productos paraguayos en los mercados regionales. El desafío consistía en integrar al Paraguay «fronteras afuera», como expresaron los industriales al Canciller, cuando el gobierno nacional los consultó sobre la conveniencia económica y comercial de integrar el bloque regional que redundaría en el fin de las barreras proteccionistas. No obstante, la extrema especialización de las exportaciones en una o dos materias primas agrícolas y la fuerte dinámica importadora-reexportadora representaban un desafío de primer orden para el debido aprovechamiento de los potenciales beneficios del MERCOSUR. En 1994, primer año disponible para la serie de datos del Banco Central, las reexportaciones de productos de extrazona a Argentina y, principalmente, Brasil, eran de US\$ 2,4 mil millones, más que el doble de las exportaciones en concepto de energía eléctrica, y el triple de las ventas externas de bienes nacionales, extremadamente concentrados en un reducido número de *commodities* agrícolas no procesadas (soja, maíz y algodón).

¹⁰ Bouzas, Roberto (coord.). *Realidades nacionales comparadas*, Buenos Aires, OSDE, 2002, p. 203.

¹¹ «Esta cuestión ha obedecido fundamentalmente a la falta de una estructura industrial propia capaz de cubrir las necesidades del mercado interno; a la perpetuación de un modelo netamente comercial y agrícola centrado en la producción de algunos pocos cultivos; y a la existencia de una estructura paralela destinada a la importación y reexportación de distintos bienes fundamentalmente hacia Brasil y Argentina». Granato, Leonardo; Oddone, Nahuel, y Panelo, Matías. «Política, economía y energía frente al siglo XXI: la integración regional y el fortalecimiento de la democracia en Paraguay», *Revista Población y Desarrollo*, vol. XVIII, no. 33, 2007, p. 70. Históricamente, los aranceles paraguayos han sido más bajos que los de sus socios comerciales: hacia 1995, mientras los aranceles de Argentina y Brasil oscilaban entre el 11,78% y el 13,14% respectivamente, Paraguay poseía un arancel del 8,79%. *Ibidem*, p. 71.

Por el lado de las políticas públicas, Paraguay se ha visto condicionado por el diseño y aplicación de las políticas públicas de sus dos grandes vecinos. Como afirman Grugel y Almeida: «con el 40% de su comercio desarrollado con Argentina y Brasil, su desarrollo dependiente de los proyectos hidroeléctricos con sus vecinos y sus exportaciones dominadas por los productos agrícolas como la soja y el algodón (cerca del 70% del total), Paraguay no tuvo otra opción que ingresar al MERCOSUR»¹². En resumen, Paraguay formalizó una integración comercial que ya estaba en curso mucho antes del MERCOSUR; sin embargo, este le proveyó un nuevo marco regulatorio y mayor entidad.

Desde el punto de vista *económico*, durante el período de mayor crecimiento del comercio intra-regional (1991-1997); las exportaciones paraguayas alcanzaron los más altos niveles históricos, aumentado considerablemente el intercambio con el resto de los miembros dada la apertura de su economía. «En cuanto al comercio con el MERCOSUR, Paraguay (...) representa sólo el 0,8% del PBI del bloque. Sin embargo, estas cifras contrastan con la importancia que tiene el Paraguay en el comercio intra-MERCOSUR, donde alcanza una participación del 9,1%.»¹³.

El *impacto económico* del MERCOSUR en la economía paraguaya ha sido significativo. En primer lugar, y a diferencia del comercio exterior con el resto del mundo, el intercambio de Paraguay con los socios de MERCOSUR presenta un mayor grado de diversificación, con una oferta exportable más amplia.

La participación de los rubros no tradicionales en las exportaciones paraguayas aumentó de un promedio del 15% en los ochenta hasta el 27% en los noventa. MERCOSUR ha sido el principal mercado de destino de la mayor parte de este tipo de bienes (...). Argentina ha sido el mercado de destino del grueso de los rubros no tradicionales.¹⁴

El MERCOSUR se mostró como un instrumento importante para impulsar las exportaciones y la IED en Paraguay. En sus años iniciales, la implementación del arancel externo común (AEC) y demás institutos fomentó el crecimiento del comercio intrarregional y la

¹² Grugel, Jean y Almeida, Marcelo. «Brazil and MERCOSUR», en: Grugel, Jean y Hout, Wil (ed.). *Regionalism across the North-South divide. State strategies and globalization*, London, Routledge, 1999, p. 22.

¹³ Facultad de Agronomía. *Informe sobre el Paraguay*, Buenos Aires, UBA, s/f, p. 4.

¹⁴ Masi, Fernando y Bittencourt, Gustavo. *Las economías pequeñas en el MERCOSUR. Evolución y perspectivas de desarrollo*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2001, p. 9.

atracción de IED. Entre 1995-1998, el comercio intra-MERCOSUR alcanzó su auge con un 25% del total de las exportaciones de los cuatro Estados miembros. La IED registró valores *récords* en Paraguay, con flujos anuales con montos superiores al 4% del PIB, valores relativamente inéditos hasta hoy.

Durante el gobierno de Juan Carlos Wasmosy (1993-1998), Paraguay intensificó su política exterior y mejoraron sustancialmente las relaciones regionales y también bilaterales, por ejemplo, Japón y Taiwán se convirtieron en importantes mercados para los productos paraguayos como consecuencia de una política de diversificación, constituyéndose en dos de los principales países que mantienen proyectos de cooperación internacional, tanto técnica como financiera.

Durante la primera presidencia democrática se emprendió el esfuerzo de pensar estratégicamente las directrices de la política exterior formulado en el contexto de la definición de la arquitectura institucional establecida por el Protocolo de Ouro Preto (1994) y ante el nacimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC). A diferencia de los demás países de MERCOSUR que se habían integrado entre las décadas del '40 y '50 al GATT (precursor de la OMC), la incorporación de Paraguay a MERCOSUR se dio en paralelo con su integración al sistema multilateral de comercio.

Los actores externos jugaron un papel determinante para salvaguardar la democracia, amenazada en abril de 1996 por el intento de golpe militar comandado por el general Lino Oviedo. Además de la reacción popular, las gestiones diplomáticas de Brasil, Argentina y Estados Unidos (EUA), a través de sus respectivos Embajadores en Asunción, y del Secretario General de la OEA, fueron claves para disuadir a Oviedo de su intentona. Meses después, en junio de 1996, el episodio motivó la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en MERCOSUR sobre «el ejercicio efectivo de la democracia representativa y a la incompatibilidad de las alteraciones al orden democrático con la continuidad del proceso de integración con respecto al Estado miembro afectado». En ese contexto, en julio de 1998, los países de MERCOSUR firmaron el Protocolo de Ushuaia. Por medio del protocolo, se estableció un sistema de consultas entre los Estados Parte en caso de «ruptura democrática» en alguno de ellos, contemplando la aplicación de una serie de medidas al estado afectado.

En términos comerciales, los mayores intercambios, en términos de valor y volumen, siguieron siendo con Brasil y Argentina. La economía no ganó mucha fuerza en este periodo, agravada por una crisis financiera en 1995, fragmentando la confianza y limitando las

opciones de expandir, diversificar e intensificar diversos sectores económicos. Las asimetrías sociales se intensificaron, donde la migración hacia las zonas urbanas, y hacia Argentina, fueron la principal respuesta a la crisis productiva de la agricultura familiar campesina.

El establecimiento del bloque regional si bien no modificó sustancialmente la situación económica del país, repercutió positivamente en el convencimiento de la necesidad de afianzar el sistema democrático como forma de gobierno. La salida política ofrecida por Argentina y Brasil al intento de golpe de Estado en 1996 y a la siguiente crisis democrática de 1999 puso en relevancia la importancia de constituir *naciones democráticas* entre los países del MERCOSUR¹⁵.

3. Los 2000: Paraguay en la integración post-(neo) liberal o post-hegemónica

La renovación del equipo de negociadores y la apertura política para discutir el relanzamiento de MERCOSUR en medio de una fuerte crisis de la integración regional, producto del contagio de las graves crisis financieras por las que atravesaban Argentina y Brasil en los dos últimos años del Gobierno de González Macchi, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay comienza un acercamiento junto al empresariado nacional, protagonista de la integración, y logra crear una estrategia para el reconocimiento de las asimetrías entre los países del MERCOSUR. Entre septiembre de 2002 y julio de 2003, en un contexto de grave crisis regional, Paraguay baja a la mesa de negociación de MERCOSUR el caso de las asimetrías entre los países y, en febrero de 2003, el pedido de concesiones especiales a Uruguay y Paraguay.

Entre 1996 y 2002, el crecimiento de la pobreza y de la inequidad social elevó las tensiones sociales y la crisis del poder político. La fragilidad de la democracia paraguaya durante este período acentuó la dependencia externa, dada la periódica necesidad de legitimidad interna por medio del reconocimiento internacional de las autoridades nacionales. Durante este período, hubo varios juicios en contra de presidentes anteriores, el asesinato del vicepresidente Argaña, dos

¹⁵ En este sentido deben reconocerse los siguientes antecedentes. Declaración Presidencial de Las Leñas (1992) en la cual se expresa que la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y desarrollo del MERCOSUR; Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR (1996) y Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile (1998).

intentos fallidos de golpe de Estado, produciendo una docena de huelgas y protestas laborales y campesinas de grandes dimensiones. En 2003, el PIB per cápita era ligeramente inferior al de 1989, con más del 40% de la población por debajo de la línea de pobreza.

La crisis económico-financiera que han sufrido los países emergentes desde mediados de los '90, y particularmente la crisis argentina (2001), golpeó fuertemente la débil estructura productiva paraguaya.

Las exportaciones (...) se han visto impactadas negativamente en los últimos años por la crisis al interior del MERCOSUR, especialmente vinculadas a las variaciones cambiarias y aumento de las protecciones para arancelarias de los mercados más importantes del bloque, Argentina y Brasil. Especialmente en el caso del segundo, que concentra casi el 50% de las exportaciones paraguayas.¹⁶

El gobierno de Nicanor Duarte enfrentó el desafío de reconstruir las finanzas públicas luego del default selectivo experimentado en 2000. Sus políticas sociales permitieron reducir lenta pero sostenidamente los indicadores de pobreza, al mismo tiempo de mejorar las condiciones estructurales para el crecimiento económico. Durante este periodo las remesas de los paraguayos emigrados, tanto a Argentina como a España y EUA, se convirtieron en importantes generadoras de dólares para la economía. Por su parte, el sector agropecuario comenzó a intensificarse y vincularse mejor a los mercados internacionales, especialmente con *commodities* agrícolas, sobre todo de la soja, dando así inicio a una expansión continua de la superficie cultivada liderada en parte con migrantes brasileños instalados en el país desde la década del '60. Naturalmente, las redes tecnológicas, logísticas y comerciales de los agricultores de origen brasileño alimentaron y diversificaron los múltiples vínculos fronterizos.

En términos del bloque regional, la integración post-(neo) liberal¹⁷ o post-hegémica¹⁸ puede identificarse desde el «Consenso de Bue-

¹⁶ ALADI. «La promoción de las exportaciones en Paraguay durante los '90 y perspectivas para el futuro», en: Seminario-Taller Responsables de Promoción de Exportaciones de países miembros de ALADI, Montevideo, s/f, 23 diapositivas.

¹⁷ Sanahuja, José Antonio. «Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post liberal'. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe», en: *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, Buenos Aires, CRIES, 2008, pp. 11-54.

¹⁸ Riggiozzi, Pía. «Region, Regioness and Regionalism in Latin America. Towards a new Synthesis», *LATN Working Paper*, no. 130, 2010, pp. 1-18.

nos Aires» –reunión bilateral entre los presidentes Lula da Silva y Kirchner el 16 de octubre de 2003– en donde los países decidieron poner fin al MERCOSUR exclusivamente comercial al proponer alternativas para el déficit institucional, democrático y de representación de otros sectores. La XXIV Cumbre de MERCOSUR, desarrollada en Asunción en 2003, reflejaría este cambio de perfil al resaltar «la necesidad de priorizar la dimensión social del MERCOSUR para incentivar el desarrollo con equidad de los Estados Parte y en la región en su conjunto, con énfasis en aquellas medidas tendientes a propiciar la inclusión social y económica de los grupos más vulnerables de la población».

Con el país al borde del default financiero en 2003, el Gobierno de Nicanor Duarte se mostró abierto a la elaboración e implementación de una agenda de reformas económicas. Al contar con experiencia internacional y apoyo político, el grupo de técnicos independientes encargado de estas reformas pudo pensar y actuar de acuerdo con las emergentes oportunidades de un MERCOSUR marcado por el retorno del crecimiento económico y el fortalecimiento de la agenda de inclusión social. La nueva administración buscaba articular la política exterior con un nuevo modelo de desarrollo económico que se pretendía construir sobre la base de la agro-industrialización exportadora y del uso intensivo de mano de obra. El Gobierno de Nicanor Duarte aprovecha el liderazgo de Cancillería y del Viceministerio de Relaciones Económicas e Integración que, en alianza con la Dirección de Integración del Ministerio de Hacienda, pasan a negociar en forma más dura y propositiva con sus pares de MERCOSUR. Se pensaba Paraguay como un país abierto a la región y al mundo que priorizaría a MERCOSUR como herramienta primaria para impulsar su integración económica internacional.

Una posición más crítica y participativa en las distintas negociaciones comerciales internacionales emergió. En las negociaciones multilaterales de la inconclusa Ronda de Doha de la OMC, denominada «Ronda del Desarrollo», Paraguay se integró a G-20, una coalición que incluía países en desarrollo que reclamaban reformas ambiciosas de apertura de los mercados agrícolas de los países desarrollados con flexibilidades especiales para los países en desarrollo. En la Cumbre de las Américas (2005), Paraguay se alió a los gobiernos de Argentina, Brasil y Venezuela en oposición a la propuesta estadounidense de conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Meses antes, los países de MERCOSUR habían logrado concluir acuerdos de libre comercio entre todos los países de América del Sur y avanzar con algunos instrumentos de articulación productiva.

En 2005, los países de MERCOSUR aprobaron –con base en una propuesta paraguaya– las normativas de creación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). Con recursos totales anuales de US\$ 100 millones, Paraguay pasaría a ser el principal beneficiario de los recursos no reembolsables destinados a fortalecer las inversiones en la integración de la infraestructura regional. Reafirmando el espíritu de solidaridad de la integración regional, Paraguay recibiría US\$ 48 millones anuales con una contrapartida de apenas US\$ 1 millón. En ese mismo año, también fueron renegociadas las condiciones financieras de la hidroeléctrica de Itaipú compartida con Brasil. Se registraron mejoras en las condiciones de administración del pasivo financiero nacional tras el fin de la indexación de la deuda contraída junto al Tesoro brasileño a la inflación estadounidense. Se acordó elevar el factor de ajuste de compensación por cesión de energía (de 4,0 a 5,1), así como la instalación de las dos últimas turbinas. Se ampliaron y se diversificaron los proyectos de cooperación técnica para el desarrollo con Brasil, fortaleciendo las capacidades estatales y productivas. Conjuntamente, estas medidas resultaron en un aumento de las capacidades financieras y técnicas para la ejecución de inversiones públicas.

Paraguay continúa así con su apuesta en MERCOSUR para lo cual busca fortalecer los mecanismos diseñados para contemplar la realidad de los pequeños países del bloque. Desde el relanzamiento de MERCOSUR, nuevas estrategias e instituciones fueron creadas para mutar su perfil y profundizar las dimensiones productivas¹⁹ y sociales²⁰ para reducir las asimetrías intra-bloque.

Los primeros acuerdos extra-regionales de preferencias comerciales del MERCOSUR fueron suscriptos con India (2005) y la Unión Aduanera de África Austral (2008), conjuntamente con un acuerdo de libre comercio con Israel (2007), impulsando el universalismo de la política exterior paraguaya y la diversificación de los mercados externos, sobre todo de soja y carne. La apertura de la embajada paraguaya en Nueva Delhi representó un paso importante rumbo a una mayor presencia en el continente asiático. El reconocimiento de las

¹⁹ El Consejo del Mercado Común aprobó la Dec. N°34/06, que contiene las Directrices para un Plan para la Superación de las Asimetrías en MERCOSUR; y la Dec. N°33/07, que encomienda la elaboración del Plan Estratégico para la Superación de las Asimetrías en MERCOSUR.

²⁰ Prueba de ello ha sido, por ejemplo, la creación del Instituto Social del MERCOSUR (ISM) en enero 2007 por la Dec. CMC N°03/07 como una instancia técnica de investigación en el campo de las políticas sociales y de implementación de líneas estratégicas para contribuir con la consolidación de la dimensión social como un eje central. El ISM tiene su sede en Asunción.

asimetrías en MERCOSUR también impactó sobre el formato de los acuerdos extra-regionales alcanzados, estableciendo mejores condiciones de acceso a las exportaciones paraguayas.

En este contexto, la *repolitización* del debate sobre el regionalismo y la integración regional²¹ coincidió con la asunción al poder el 15 de agosto de 2008 del presidente Fernando Lugo, terminando con el unipartidismo característico desde el inicio del stronismo. La reforma del Estado dirigida a la promoción de la justicia social y de la distribución de renta fue el punto central de la plataforma electoral de Lugo. Para viabilizar sus planes, reclamaba la recuperación de la «soberanía energética», con el aumento del precio de la energía eléctrica cedida al Brasil en Itaipú como principal eje. A estos argumentos se sumaron las ideas de rescate de la soberanía nacional y de control público sobre los recursos naturales, en sintonía con los demás gobiernos progresistas de la región. Es así que una cuestión externa, la propuesta de renegociación de Itaipú, pasó a ocupar un espacio central en la campaña electoral, transformando la victoria de Fernando Lugo en un acto plebiscitario de definición y legitimación de los intereses nacionales en el ámbito internacional.

La búsqueda de una mayor objetividad de la política exterior fue una característica importante. Se establecieron los siguientes principios: a) recuperación y defensa de la soberanía nacional; b) independencia en la toma de decisiones; y c) recuperación de los recursos estratégicos. El proyecto político de Lugo demandaba de la política exterior un papel prominente. El discurso de la soberanía nacional se reflejaba en su programa de gobierno e incluía un elemento que buscaba unir los diversos espectros sociales y políticos de una forma pragmática: la causa de Itaipú.

Después de casi un año de intensas negociaciones, Paraguay y Brasil definieron las bases de un acuerdo. El documento firmado por ambos presidentes, denominado «Construyendo una nueva etapa en la Relación Bilateral», establecía que el valor pagado por Brasil por la energía cedida por Paraguay sería triplicado, alcanzando 9 US\$ por megawatt/hora, totalizando valores anuales próximos a US\$ 360 millones. El incremento real, de US\$ 240 millones, correspondía a aproximadamente un 2% del PIB de 2009. El acuerdo también abría una ventana a Paraguay para negociar a futuro la venta directa al mercado brasileño de un monto creciente de su excedente de producción

²¹ Dabène, Olivier. «Consistency and resilience through cycles of repolitization», en: Riggirozzi, Pía y Tussie, Diana (ed.). *The rise of post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*, London, Springer, 2012, pp. 41-64.

eléctrica a precios de mercado. Además, por medio de contribuciones extraordinarias de recursos brasileños a FOCEM del orden de US\$ 300 millones y la utilización de un saldo remanente de US\$ 150 millones de dicho fondo, la empresa Itaipú Binacional condujo la construcción de la primera línea de transmisión de alta tensión (500Kv) entre la usina y Villa Hayes, ampliando la capacidad de transmisión de la energía paraguaya. La línea de transmisión fue el mayor financiamiento no reembolsable realizado por Brasil para un proyecto de cooperación bilateral en el mundo. Con ello, MERCOSUR se convertía en la principal fuente de cooperación internacional para Paraguay.

En un contexto de proyección global de la economía y diplomacia brasileñas, los acuerdos alcanzados muestran un cambio de postura en el país vecino al aceptar los puntos incluidos en la propuesta paraguaya con el objetivo de afianzar su perfil como «líder benévolo» regional. Desde el ámbito interno, también evidencian la predisposición de los negociadores paraguayos para establecer mejoras prontas al acuerdo, algo que la administración de Nicanor Duarte había iniciado. El acuerdo alcanzado no se entendería sin una postura más firme demostrada por la cancillería nacional y todo el equipo negociador que orientaba sus lineamientos hacia un mayor grado de interdependencia. Una demostración de ello fue el congelamiento de la ratificación del Acuerdo de Regularización Migratoria del MERCOSUR, con significativo impacto sobre la protección de los derechos de la población de origen brasileño residente en el país, hasta que avanzasen las negociaciones en Itaipú.

La diplomacia de Lugo acompañó las propuestas presentadas en diversas mesas de negociaciones con el fortalecimiento de la agenda de trabajo del país con organismos regionales claves para la política exterior, que pasaba por una mayor presencia de representantes nacionales en la dirección de estas instituciones. Mientras la elección del candidato paraguayo a la Secretaría General de ALADI se daba en paralelo con el avance de la propuesta nacional de compensaciones para el Paraguay para la eliminación del doble cobro del AEC, buscando perfeccionar la unión aduanera del MERCOSUR, la renegociación de Itaipú y otras iniciativas de integración energética regional eran seguidas de la elección de un paraguayo como Secretario General de la Organización Latinoamericana de Energía. Con la conformación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), Paraguay lograba incluir la problemática de las asimetrías también en este nuevo organismo, desempeñando un rol activo en las negociaciones de obras de infraestructura y cooperación energética. El

relanzamiento de URUPABOL (alianza entre Uruguay, Paraguay y Bolivia) reafirmaba este eje de acción regional. Por aquellos años, Paraguay también se convertía en miembro pleno del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

La política exterior de Lugo aprovechó el ascendente activismo global de la diplomacia brasileña y del capital político internacional generado a partir de la renegociación sobre Itaipú. En este sentido, diversos ejercicios de diálogo y coordinación política con países del Norte de África, del Consejo del Golfo Árabe y del Sureste Asiático, elevaron el perfil de la diplomacia paraguaya. La carne y la soja amplían y diversifican sus mercados extra-regionales, principalmente en Europa y Asia.

Acompañando la fuerte recuperación de la cotización de los *commodities* y de la actividad económica tras la recesión global (2009), la IED norteamericana registró un inédito dinamismo en 2010-2011, dando continuidad al ciclo inversor iniciado durante la segunda mitad del mandato de Nicanor Duarte. Junto al renovado impulso de la IED brasileña, los flujos totales alcanzaron los US\$ 580 millones entre 2010 y 2012 (auge de US\$ 697 millones este último año), mayoritariamente concentrados en el sector industrial.

Durante el gobierno Lugo, el Congreso paraguayo gana un protagonismo no visto con anterioridad en la política exterior. La impronta conservadora de parte mayoritaria del Senado, que relacionaba a Chávez con las ideas «comunistas», era el principal obstáculo para la aprobación del ingreso de Venezuela al MERCOSUR. El Congreso paraguayo era el único del bloque que todavía no había aprobado el ingreso del país caribeño. El factor idiosincrático primó por sobre una política pragmática. La propuesta de ingreso de Venezuela al MERCOSUR se mantuvo archivada en el Senado debido a las pocas posibilidades de acuerdo para su aprobación, incluso tras las presiones de los otros países del bloque. El hecho que el Congreso haya mantenido una postura orgánica de rechazo al ingreso durante dos periodos presidenciales (Duarte y Lugo) indica cierta coherencia respecto a este punto de política exterior.

El juicio político relámpago que condujo a la destitución del presidente Lugo fue acompañado de la inmediata condena de los países de MERCOSUR a los procedimientos conducidos por el Congreso paraguayo, alegando la ausencia de derecho a la defensa del presidente. Sus embajadores se retiraron de Asunción hasta la llegada del nuevo gobierno en 2013 y la Argentina suspendió el pago por la energía cedida por Yacyretá, posición que contrastó con el mantenimiento del diálogo bilateral por parte de los embajadores de los países de la recién fundada Alianza del Pacífico (AP).

La participación de Paraguay en MERCOSUR y UNASUR fue suspendida, así como la aprobación de nuevos proyectos para financiamiento de FOCEM. Como consecuencia de la suspensión de Paraguay, único país entonces faltante en ratificar el ingreso de Venezuela como Estado Parte del MERCOSUR, los demás países decidieron efectivizar la condición del nuevo miembro obviando la tramitación en curso en el Congreso paraguayo. El Gobierno de Federico Franco presentó una demanda ante el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur (TPR) cuestionando la legalidad de la suspensión del bloque, medida que fue rechazada. Paraguay siguió manteniendo voz y voto en OEA y ONU, aunque a costa de permanentes críticas hechas por otros Estados. El diálogo y la cooperación con EUA, Alemania, España, Taiwán y Santa Sede se sostuvieron.

El Gobierno de Franco se esforzó por mantener viva la llama del discurso oficial en torno a la idea de «soberanía», rearticulada ahora por el conflicto diplomático en contra de la nueva «Triple Alianza» y el fortalecimiento de la «soberanía energética» como producto del inicio de explotaciones prospectivas de gas y petróleo en el Chaco. La inédita y exitosa emisión de bonos del tesoro paraguayo en el mercado de capitales estadounidense situó a Paraguay frente a nuevos inversores internacionales, al tiempo que permitió una explosión del gasto público y la ampliación de los canales de transmisión de potenciales volatilidades financieras. En ese contexto, se acusaba a los demás gobiernos del MERCOSUR de «ideológicos» y se afirmaba que Paraguay debería retirarse definitivamente para tornarse miembro pleno de la AP. Naturalmente, estas presunciones no consideraban la interdependencia entre Paraguay y MERCOSUR construida desde 1991.

Este nuevo posicionamiento terminó fomentando posturas desencontradas en la región. Paraguay optó por acompañar al candidato mexicano durante la elección del Director General de la OMC, que terminó siendo derrotado por el brasileño Roberto Azevedo. Además, en una demostración de independencia política con relación a MERCOSUR, Paraguay se sumó informalmente a las negociaciones plurilaterales del Acuerdo de Comercio de Servicios (TISA), lideradas entonces por Unión Europea (UE) y EUA, retirándose posteriormente.

4. Los 2010: Crisis, normalización de las relaciones con Paraguay e inicio del estancamiento

Realizadas nuevas elecciones presidenciales en 2013, el presidente Cartes no tuvo problemas en aceptar las condiciones para una

vuelta de Paraguay al MERCOSUR a seis meses de su mandato. Demostró ese mismo pragmatismo en el relacionamiento bilateral con los gobiernos de Argentina y Brasil, con signos políticos e ideológicos contrarios. Lo importante para la administración Cartes con relación a sus dos grandes vecinos pasaba por las buenas relaciones económicas y comerciales, y no precisamente por continuar las reivindicaciones iniciadas por los gobiernos de Duarte y Lugo, principalmente con Brasil, en torno a Itaipú y otros aspectos bilaterales. De alguna manera, este cambio de actitud sería ayudado por el propio camino que MERCOSUR transitaría a partir de entonces.

De hecho, luego de 2012, MERCOSUR entraría a un período de estancamiento en relación con su agenda interna de profundización hacia una unión aduanera completa. Además, en 2016, la crisis política y económica de Brasil también contribuiría con el estancamiento de MERCOSUR. A partir de entonces, la agenda MERCOSUR se concentraría casi exclusivamente en progresar hacia los acuerdos de comercio con terceros países, especialmente en finalizar el acuerdo de libre comercio con UE. Durante el Gobierno de Cartes, Paraguay participaría en forma activa de las negociaciones con UE por tratarse de uno de los mercados más importantes para las exportaciones nacionales. Siguiendo una política iniciada por el gobierno anterior, la diversificación de mercados de exportación fue encarada más agresivamente por Cartes. En este sentido, se entiende la decisión de solicitar el *status* de asociado en AP.

En términos de IED, la modalidad de la maquila sería referenciada por el nuevo gobierno como punta de lanza de una mayor industrialización y del aumento y diversificación de las exportaciones nacionales que se encontraban muy concentradas en *commodities* agrícolas y productos agroindustriales. Este régimen preferencial se había creado a finales de los '90, pero el volumen de inversión y de exportaciones acumulado era poco significativo. Desde 2013, la IED en maquila tuvo un aumento importante, representando 14% del total de este tipo de inversión acumulada para 2016. A su vez, 70% del origen de la inversión en esta modalidad era brasileña. Al mismo tiempo, luego de un promedio anual del valor de exportación de maquila de US\$ 100 millones, antes del 2013, el mismo aumenta hasta llegar a los US\$ 500 millones anuales para finales de 2018. A pesar de estos logros, las exportaciones por maquila no llegaron a representar más que 7% del total de exportaciones de bienes del Paraguay para 2018 y 12% de la exportación de bienes industriales. Si bien el aumento de este tipo de actividades contribuyó con la diversificación de la producción industrial, el mercado de estos bienes ha estado concentrado en Bra-

sil, simbolizando prácticamente una extensión de su actividad manufacturera hacia Paraguay. Según algunos analistas, la maquila no se convertiría en un elemento dinamizador de la industria nacional como pretendía el gobierno de Cartes y las proyecciones de su crecimiento permanecerían lejos de tener el impacto alcanzado en otros países.

Los esfuerzos del gobierno Cartes por mantener los niveles de IED obtenidos en 2009-2012 (US\$ 550 millones en promedio anual) arrojaron resultados parciales. En el período mencionado, la IED había crecido significativamente por el alto precio internacional de los *commodities* agrícolas de soja y carne teniendo a EUA y Brasil como principales inversores. En el período siguiente (2013-2018), se observa un estancamiento y posterior reducción de estos precios, acompañada por un contexto de «guerra comercial entre EUA y China», una política de restricción de IED por parte del nuevo gobierno norteamericano y un debilitamiento importante de la inversión brasileña. Así, el flujo de capitales por IED se reduciría a un promedio anual de US\$ 300 millones en los tres primeros años del gobierno Cartes, repuntando coyunturalmente en 2017 (US\$ 450 millones) a partir de nuevos flujos de IED que provenían de otros países latinoamericanos y europeos.

En cuanto a la diversificación productiva, cierto avance se observó en el período 2013-2018, aunque todavía no con el suficiente peso en las exportaciones. Este avance fue producido por algunos crecimientos anuales del sector industrial. Dentro de este sector, la participación de exportaciones de manufacturas no agroindustriales alcanzó 29% para fines de 2018. Es decir, se observa una reducción de los *commodities* agroindustriales (aceite de soja, carne, azúcar, lácteos y otros) en el total de las exportaciones industriales, pero, a la hora de medir el peso del crecimiento del sector manufacturero en el total de exportaciones del país, se detecta que la reducción de la participación de las exportaciones de materia prima agrícola y *commodities* agroindustriales es sólo del 87 al 83% en todo el período. Además, las exportaciones totales del país, luego de experimentar un crecimiento importante en 2013-2014, disminuyen en los años siguientes. La diversificación productiva y de exportaciones fue modesta, y las exportaciones de bienes dejaron de crecer durante el período, aunque se abrirían nuevos mercados de destino.

La explicación más directa de estos resultados tiene relación con las condiciones económicas del período, tanto en la región como en el mundo. En la región, el relativo deterioro de las economías de Brasil y Argentina. En el mundo, el estancamiento y posterior reducción de los precios internacionales de los *commodities* exacerbado por la

guerra comercial China-EUA, y por la retracción de la IED hacia América Latina. En el nuevo contexto global, con China como principal socio comercial y financiero de América del Sur, voces nacionales se alzaron para evidenciar los supuestos costos de oportunidad de seguir con el «arrastre» de no mantener relaciones diplomáticas con China.

5. Los 2020: hacia los 30 años del MERCOSUR y los temas principales de agenda para Paraguay en un contexto de integración disonante

La relación compleja de Paraguay con MERCOSUR muchas veces se ha visto solapada por la agenda específica de Paraguay con Brasil y Argentina, donde MERCOSUR tenía una mayor o menor visibilidad en función de las negociaciones bilaterales. En este contexto, el diálogo sobre las represas hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá ha tenido un rol clave. Los cambios políticos ocurridos en todos los miembros del bloque han marcado los momentos de convergencia y divergencia regional. La actual situación, aparentemente, refleja un momento de significativa divergencia que se ve materializado en la disonancia entre sus miembros.

El supuesto unilateralismo que el gobierno de Jair Bolsonaro viene promoviendo y alentando en la discusión sobre la reducción unilateral del AEC puede afectar la dinámica del relacionamiento interno y externo de MERCOSUR, con impactos directos sobre la competitividad de las exportaciones paraguayas, sus condiciones de acceso al mercado regional y la atracción de IED. Por el momento, Paraguay todavía goza de condiciones singulares dentro del régimen de comercio mercosureño fruto de un tratamiento especial y diferenciado. Una amplia reforma del AEC requiere del consenso de todos los miembros. No obstante, reformas limitadas pueden ser conducidas de forma unilateral. Los sectores de bienes de capitales, informática y telecomunicaciones fueron excluidos del AEC, por lo que sería posible promover una reducción unilateral de los aranceles a los productos dentro de esas categorías. En Paraguay, esto podría tener un impacto considerable sobre el comercio de frontera, reduciéndose los incentivos para la reexportación de productos desde Paraguay.

En materia automotriz, los entendimientos alcanzados con Argentina y Brasil entre 2018 y 2019, respectivamente, pueden comprenderse como las primeras derivaciones de la conclusión de las negociaciones entre MERCOSUR y UE (alcanzada a mediados de 2019). El hecho de que el acuerdo birregional haya establecido un

capítulo específico para el comercio automotriz, incluyendo un cronograma de desgravación, puso en evidencia una realidad que parece contradictoria: Paraguay, mediante MERCOSUR, había logrado negociar bases comunes para un comercio automotriz con UE, pero no así con los demás países de MERCOSUR.

Para Paraguay, los acuerdos bilaterales con Brasil y Argentina garantizan la seguridad jurídica requerida para la expansión y diversificación de la embrionaria industria automotriz nacional. Se trata de un punto fundamental, una vez que las actuales exportaciones automotrices se encuentran altamente concentradas en torno a un solo tipo de autoparte, el cableado. Además de permitir la diversificación de las exportaciones de autopartes, los acuerdos abren los mercados vecinos para el envío de vehículos ensamblados en Paraguay, ampliando significativamente sus potenciales escalas de producción y perspectivas de desarrollo industrial.

Para MERCOSUR, la conclusión de esas negociaciones bilaterales termina por llenar el hasta entonces único «casillero vacío» del sector automotriz del bloque, restando apenas la conclusión de un entendimiento entre Paraguay y Uruguay para que todo el comercio regional sectorial termine de estar plenamente reglamentado. Se puede afirmar que, tras la conclusión de estos acuerdos, están dadas las bases para la negociación del aguardado Régimen Automotriz del MERCOSUR. Un futuro entendimiento con esas características reduciría los costos de fragmentación de la actual bilateralización, permitiendo el pleno aprovechamiento del mercado regional en el diseño de las estrategias de inversión de las multinacionales. Asimismo, podría redundar en una utilización más eficiente de las complementariedades productivas existentes con miras a exportaciones a terceros mercados.

Otro tema estratégico para Paraguay es el azúcar. Durante la Presidencia Pro Tempore paraguaya de 2020, el denominado Grupo *ad hoc* azucarero del MERCOSUR celebró su XV reunión tras 19 años sin actividad en la que los Estados acordaron intercambiar información de cara a una posible liberalización.

Conjuntamente con el sector automotriz y el del azúcar, la energía eléctrica integra el tercer gran ausente del programa de liberalización del comercio regional del MERCOSUR. Los intercambios eléctricos actuales son cesiones, no propiamente ventas de energía eléctrica. Los esfuerzos políticos dispensados desde fines de los '90 han conducido a la Dec. Nº10/1998 del MERCOSUR, el Memorándum de Entendimiento Relativo a los Intercambios Eléctricos e Integración Eléctrica, que establece la libre contratación de compra y venta de

energía eléctrica entre los distribuidores, comercializadores y grandes demandantes de los países del bloque. No obstante, más de dos décadas después los países aún no han internalizado la normativa regional, postergando su vigencia. Todo aparenta indicar que sería oportuno que la diplomacia paraguaya renovase sus esfuerzos por la plena internalización y vigencia de la decisión mencionada.

En el nuevo contexto, igualmente se requiere una definición en cuanto al futuro de los próximos diez años del FOCEM. El retraso recientemente observado ha tenido costos financieros para Paraguay, que se vio obligado a sustituir el FOCEM por los *royalties* de Itaipú como fuente de financiamiento del segundo puente entre Presidente Franco y Foz de Iguazú. En términos de financiamiento, la capitalización del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) es una apuesta importante de los países del MERCOSUR. No obstante, pese a las beneficiosas condiciones de financiamiento ofertadas por FONPLATA, sus créditos son reembolsables y no precisamente donaciones como las de FOCEM. Trabajar en la complementariedad de ambos Fondos, parece ser la mejor alternativa para continuar considerando las asimetrías intra-bloque dentro de la agenda regional de financiamiento y fortalecer la solidaridad mercosureña.

El ingreso de Bolivia a MERCOSUR fue firmado por los mandatarios del bloque en la Cumbre de Brasilia, en julio de 2015. Los congresos de Paraguay, Uruguay y Argentina ya han ratificado el proceso de adhesión del nuevo miembro, restando solamente la ratificación por parte del Congreso brasileño. Al contrario de Venezuela, que previamente no mantenía un comercio significativo con MERCOSUR, Bolivia tiene a Brasil y Argentina entre sus principales socios comerciales. La importancia del comercio regional dentro del comercio exterior boliviano también se refleja en su estructura arancelaria, mucho más próxima al AEC del MERCOSUR, lo que reduciría los costos de ajuste de su estructura arancelaria durante el período de convergencia. En un momento marcado por nuevas perspectivas de desarrollo para la Hidrovía Paraguay-Paraná, del Corredor Bioceánico, de interesantes iniciativas bilaterales de complementación energética y de potenciales oportunidades para las exportaciones paraguayas, la plena adhesión de Bolivia a MERCOSUR debería ser un objetivo primordial para la política exterior paraguaya tal como lo es actualmente para Argentina.

Por último, como un elemento de contexto clave, en su amplia estrategia para contener la emergencia de China, EUA está actuando en diversos frentes, entre los que se destaca OMC, donde se busca

restringir el trato especial y diferenciado (TED) concedido a los países emergentes, particularmente a China. En términos prácticos, este status permite a los países en desarrollo preservar un cronograma más extenso para la implementación de los compromisos multilaterales, así como asumir un menor nivel de compromisos para la apertura de sus mercados. Para ello, el gobierno de Trump ha venido condicionando la aprobación del ingreso de Argentina y Brasil como miembros plenos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a la renuncia del TED disfrutado por estos países en las negociaciones de OMC. Si bien esta situación podría cambiar ante el cambio de gobierno en EUA, es importante reconocer que eventuales renunciadas unilaterales de Brasil y Argentina al TED podría impactar en la participación conjunta de MERCOSUR (registrado mediante la Cláusula de Habilitación de OMC) en las futuras negociaciones multilaterales. Ante ello, Paraguay necesitará esforzarse por preservar el TED, tanto en las negociaciones intra como extra-regionales de MERCOSUR.

Conclusiones

Inicialmente, Paraguay priorizó en MERCOSUR el diálogo político, ya que le permitía obtener una nueva imagen internacional y romper con el aislacionismo impuesto por la dictadura de Stroessner. En este contexto, democracia e integración regional constituyeron un binomio indivisible. La actual integración disonante en MERCOSUR es también fruto de la crisis del proceso de democratización por la que atraviesan sus Estados Parte. Si en el pasado el proceso de democratización condujo a un inédito impulso integracionista, la crisis actual obliga a pensar en nuevos caminos y alternativas para su renovación.

En cada etapa, como se ha visto, Paraguay ha podido obtener resultados económicos positivos logrando un alineamiento de sus políticas internas, a través de la política exterior, con MERCOSUR, en el período 2015-2019 todos los países del MERCOSUR –a excepción de Paraguay– atravesaron un proceso de reprimarización de sus economías con una reducción del PBI industrial. Sin embargo, el desafío principal de Paraguay todavía parece ser la adecuación y consolidación de un modelo productivo sostenible basado en la agricultura, la ganadería y el desarrollo hidroeléctrico, con derrames sobre otros sectores con potencial de innovación y de generación de empleo decente.

Económicamente hay potencial para incrementar los encadenamientos productivos de Paraguay y Uruguay con los socios mayores

y entre ellos, para aumentar el comercio intrarregional y fortalecer una oferta regional exportable extra-regional. La agenda automotriz, del azúcar y energética parecen tres ejes clave. Paraguay cuenta con rol fundamental en la definición del *perfil energético sostenible* que necesita adquirir el MERCOSUR.

De acuerdo con las estadísticas de la División de Población de Naciones Unidas para 2019, la población entre 10-24 años en Paraguay era del 28,5%, siendo el país del MERCOSUR con mayor población adolescente y joven. Esta situación constituye una oportunidad única para aprovechar el bono demográfico invirtiendo en salud, educación y empleo de calidad, así como propiciando la participación social de adolescentes y jóvenes, que pueden constituir un enorme motor para el desarrollo del país y la región. Apoyar el diseño de políticas públicas tomando en cuenta el ciclo de vida de las personas podría ser una estrategia fundamental para el buen uso de la ventana demográfica. Las y los jóvenes, especialmente de frontera, son actores dispuestos a demandar respuestas prácticas de integración regional.

Los fondos FOCEM, y otros nuevos que puedan crearse, juegan un papel fundamental dinamizar el diálogo político interno entre los socios, reducir asimetrías, fortalecer la cohesión social y consolidar una interpretación de la integración regional que beneficia de manera directa a sus poblaciones.

Referencias

- ALADI. «La promoción de las exportaciones en Paraguay durante los '90 y perspectivas para el futuro», en: Seminario–Taller Responsables de Promoción de Exportaciones de países miembros de ALADI, Montevideo, s/f.
- Bouzas, Roberto (coord.). *Realidades nacionales comparadas*, Buenos Aires, OSDE, 2002.
- Bouzas, Roberto y Fanelli, José. *MERCOSUR: Integración y crecimiento*, Buenos Aires, OSDE, 2001.
- Dabène, Olivier. «Consistency and resilience through cycles of repolitization», en: Riggirozzi, Pía y Diana, Tussie (ed.). *The rise of post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*, London, Springer, 2012.

- Granato, Leonardo; Oddone, Nahuel, y Panelo, Matías. «Política, economía y energía frente al siglo XXI: la integración regional y el fortalecimiento de la democracia en Paraguay», *Revista Población y Desarrollo*, vol. XVIII, no. 33, 2007, pp. 64-79.
- Grugel, Jean y Almeida, Marcelo. «Brazil and MERCOSUR», en: Grugel, Jean y Hout, Wil (ed.). *Regionalism across the North-South divide. State strategies and globalization*, London, Routledge, 1999.
- Facultad de Agronomía. *Informe sobre el Paraguay*, Buenos Aires, UBA, s/f.
- Masi, Fernando y Bittencourt, Gustavo. *Las economías pequeñas en el MERCOSUR. Evolución y perspectivas de desarrollo*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2001.
- Masi, Fernando y Rojas, Gustavo. *La inserción internacional del Paraguay en democracia*, Asunción, El Lector y ABC, 2019.
- Riggirozzi, Pía. «Region, regioness and regionalism in Latin America. Towards a new synthesis»; *LATN Working Paper*, no. 130, 2010, pp. 1-18.
- Rodriguez, José. «Una ecuación irresuelta: Paraguay-MERCOSUR», en: Sierra, Gustavo (ed.). *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Buenos Aires, CLACSO, 2001.
- Sanahuja, José Antonio. «Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post liberal'. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe», en: *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, Buenos Aires, CRIES, 2008.