

---

## *Una ecuación irresuelta: Paraguay-Mercosur*

✉ José Carlos Rodríguez\*

**L**os problemas del Paraguay en el Mercosur tienen antecedentes, circunstancias y consecuencias que bien merecen ser tema análisis y podrían contribuir para una reflexión más general. Siendo el país más integrado y con el más acelerado proceso de integración –medido en los términos clásicos de flujos económicos intrarregionales– también es el país que más rechaza al Mercosur, y el que ha sido visto como el más problemático. Siendo un caso límite, en esos límites se presentan con claridad algunos problemas profundos del proyecto de integración y en particular de la integración de los países más pequeños.

Si el país no ha sido estudiado en este proceso integrativo es por diferentes motivos: fuera de Paraguay por no constituir esta nación un “objeto” de estudio interesante, dado su poco peso demográfico, económico o cultural; y dentro del propio país, por la poca capacidad instalada de producción científica. Pero también hay otras razones de fondo, que comprometen a toda la colectividad paraguaya y que podríamos designar provisoriamente como un clima general de perplejidad que dificulta la participación del país en el emprendimiento supranacional: Paraguay vive hoy el cambio de régimen político nacional junto al cambio de “régimen político internacional”, con la crisis económica más larga de los últimos años y la crisis social más profunda de su historia contemporánea.

El trabajo buscará esbozar algunos condicionantes de esta visión pesimista del Mercosur en Paraguay, y mencionar algunos problemas reales que se están dando en dicho país y que importan al Mercosur.

---

\* Investigador del Centro de Documentación y Estudio y Profesor en la UNA-Asunción.

## **Visión de vencidos, rechazos al Mercosur**

Paraguay se está integrando con Mercosur a los países de la triple alianza de 1865-70. La historia no es tanto lo pasado como aquello que no pasó, sino que perdura, a través de sus huellas y memoria. Habiendo grandes continuidades y rupturas históricas del Paraguay en el sistema de relaciones internacionales regionales, la conciencia en la que fue educada la población paraguaya es la del duelo por la guerra perdida en el siglo XIX, que se recuerda como un genocidio inaceptable e irreparable.

Contrasta esta memoria con la realidad: las más importantes ciudades del Paraguay son ciudades de frontera, incluso su capital; el país más volcado a la región es Paraguay; la ciudad con más población paraguaya es Buenos Aires y no Asunción, capital del Paraguay. La población argentina del sur de la región oriental del Paraguay es mayoritariamente descendiente de paraguayos. Entonces, la mencionada conciencia histórica no determina la vida cotidiana de un país de “frontera” íntimamente vinculado a sus vecinos, pero sí coloca obstáculos mentales para pensar el ámbito internacional regional en términos de largo plazo y de solidaridades más amplias.

Pero los vínculos carnales de Paraguay con su vecindario no han desarmado esa “visión del vencido” que atormenta o al menos oscurece la memoria colectiva, alentando su endocentrismo. Endocentrismo que por otro lado ha sido alentado durante los años del poder militar que gobernó al país o influye decisivamente entre 1936 y 1989.

El tratado del Mercosur tuvo como interlocutores a los gobiernos de Rodríguez y de Wasmosy, cuya posición era liberal y cercana al mundo de las empresas. La *oposición política* “argañista”, *del propio partido colorado* a estos gobiernos colorados, ha hecho críticas a la integración del Paraguay al Mercado Común. El propio Luis María Argaña se oponía al tratado. Estos rechazos al Mercosur en estos sectores políticos tienen su raíz cultural en el nacionalismo xenófobo de la Asociación Nacional Republicana, Partido Colorado, que gobierna al Paraguay desde 1946.

Pero el nacionalismo dentro de un país pequeño y altamente dependiente como el Paraguay no tiene las mismas consecuencias que en un país con mayor soberanía. De hecho ha generado pocas políticas de Estado, y en su lugar cumplía otras funciones, como la de estimular la identidad política y fortalecer vínculos asociativos. Ello se cumplía sobre todo en tiempos de la dictadura político-militar (1954-1989), cuando se elaboró un esquema institucional que fusionó Fuerzas Armadas, partido de Estado y gobierno de la autocracia. Este nacionalismo impregnaba, sin embargo, el discurso de los colorados en contra de los “no colorados” y “malos paraguayos”.

Y en los hechos, apenas el “argañismo” llegó al poder, después del asesinato de su líder, en 1999, la propuesta anti-Mercosur fue abandonada: el oficialismo

no la volvió a defender. Esto nos autoriza a pensar que aquel discurso contra el Mercosur constituía más que nada un argumento de índole polémica, de uso electoralista, tendiente a alentar y beneficiarse de los miedos y la cultura de su propia clientela partidaria arcaica, y no una propuesta de gestión estatal.

Los principales actores del Mercosur, los empresarios, no rechazan al Mercosur en masa. Pero es poco numeroso el empresariado que ve en él oportunidades y las está aprovechando, incluyendo a los granjeros o pequeños agroindustriales de las colonias rurales. El bajo apoyo al Mercosur se debe al bajo peso económico y político de sus beneficiados. La industria aporta históricamente del 15% al 16% de la producción doméstica, cuya mayor parte es artesanal. La tendencia después de 1990 es al estancamiento del sector e incluso a su pérdida de peso relativo en la generación del Producto Interno Bruto Nacional.

El rechazo de los movimientos obreros y campesinos al Mercosur es más generalizado. Aparte de la influencia del sindicalismo mundial –hay hostilidad sindical contra el NAFTA en el norte–, los sindicatos y movimientos campesinos se sienten incapaces de ser actores en el ámbito internacional; ahí actúan multinacionales y Estados donde no se reconocen.

Careciendo de políticas de Estado que los beneficien, los protejan o tiendan a compensar sus desventajas, y viviendo un tiempo de crisis económica y social, los movimientos campesinos ven en el Mercosur competencia, no aumento del mercado; los obreros ven en el Mercosur desempleo y no la creación de nuevos puestos de trabajo, gracias a la ampliación del aparato productivo.

Pero en Paraguay los movimientos populares no tienen capacidad de incidencia política. No disponen de partidos socialistas o de izquierda, la ciudadanía está enmarcada en la disciplina y la cultura de los partidos tradicionales conservadores y populistas, que tienen afiliado al 71% de la población. Entonces, la máxima incidencia que el movimiento social puede alcanzar se limita al ámbito corporativo, y en alguna manera a la opinión pública.

A diferencia de otros países integrantes, en Paraguay el Mercosur tampoco es materia de estudio, de discusión o de interés entre los intelectuales. Ello se explica por la debilidad de las instituciones académicas, de la cancillería nacional, de la planificación estatal. Hay poca capacidad de previsión y de especialización en los estudios que tocan al Paraguay en el plano internacional. El país sigue siendo de “tierra adentro”, cerrado al mundo o incapaz de una visión del mundo más amplia, con enorme dificultad de desempeño en el ámbito internacional. El síndrome de rechazo al Mercosur en un país que ya está jugando su destino económico dentro de este proceso, más que proponer alternativas o expresar decisiones concretas, constituye un obstáculo para pensar el nuevo escenario y elaborar estrategias convenientes.

Claro que el problema no es únicamente de mentalidad. El problema consiste también en que en los intercambios económicos mismos no ha encontrado

oportunidades aprovechables para una masa crítica de actores que lo defiendan, y por parte del Estado, en la dificultad de reformular un proyecto de país dentro de unas nuevas reglas de juego internacional, regional y mundial.

## **El régimen internacional regional**

Para el Paraguay independiente, el sistema regional desde el siglo XIX ha sido primero de una neta hegemonía argentina, luego de balance, y finalmente de predominio brasileño. Con el Mercosur se inaugura otro escenario completamente diferente, que es visto más como amenaza que como oportunidad, y en el mejor de los casos como mal menor con relación a peores opciones. Si resultara un mal negocio, quedar fuera es visto como algo aun peor: el retorno al aislamiento y a la clausura.

La hegemonía argentina tuvo raíces coloniales –Paraguay se independizó de Argentina más que de España–, constituyó el resultado obligatorio de la gran vitalidad económica de la nación rioplatense durante el fin de siglo XIX e inicios del XX, y fue también condicionado por la geografía y por la guerra. Como evidencia de esa hegemonía, la constitución paraguaya de 1870 fue casi literalmente copiada de la Argentina: toda la legislación argentina fue adoptada en Paraguay a fines del siglo XIX. Tanto el comercio como los libros de lectura de los niños o el gusto de la burguesía urbana paraguaya eran argentinos, porteños o al menos aporteños.

La influencia “angloargentina” estuvo fuertemente condicionada geopolíticamente por el hecho de que Buenos Aires se había reservado el derecho de autorizar o prohibir el tráfico naviero por el Río Paraná, procedente del Paraguay, dentro de territorio argentino, “cerrando” o “abriendo” según dictaban los intereses en juego la única o al menos la principal salida al exterior del Paraguay. La otra vía de salida, por ferrocarril, también empalmaba la red de ferrocarriles paraguaya con la del gran vecino. Esta mediterraneidad no sólo geográfica sino también geopolítica se prolongó hasta los ‘60, y fue más severa antes de que se desarrollara la aviación comercial.

Con la proyección del Brasil en la cuenca del Plata se inicia una competencia con Argentina. El hecho más importante para el Paraguay consistió en que Brasil le autorizara otra salida al mar, vía carretera, a través del Puente de la Amistad, sobre el Río Paraná –hacia el este– y un puerto libre, el de Paranaguá. Sólo después de disponer Paraguay de esta otra salida, la diplomacia argentina reconoció la libre navegabilidad del río Paraná, con lo cual el fantasma de la mediterraneidad paraguaya e incluso su “claustrofobia” quedaron aminoradas.

En estas circunstancias, la política de Estado paraguaya durante mediados del siglo XX fue “pendular” entre los dos vecinos más fuertes. Así, con la construc-

ción de la presa de Itaipú el vecino más pequeño convenció a la Argentina para que construyera Yacyretá: el Puente de la Amistad entre Ciudad del Este y Foz de Yguazú obtuvo su mellizo en el puente que une Encarnación y Posadas. Uruguay también había sido un Estado “tapón”, como Paraguay; un “algodón entre los dos cristales”, o rivales. Pero su acceso al mar hizo una gran diferencia: la República Oriental no fue un Estado bloqueado; pudo desarrollar, junto a la política regional, una política mundial y un comercio libre.

El Mercosur tiene como antecedente inmediato un Acuerdo Argentino Brasileño, al cual pide entrar Uruguay y se integra al final Paraguay. La Cancillería paraguaya nunca ha formulado una nueva estrategia política internacional regional para adecuarse a la nueva circunstancia.

Eso puede verse con claridad en una anécdota: cuando la cancillería paraguaya hizo consultas internas sobre su incorporación al Mercosur en 1990 con empresarios, fue para explicar su necesidad política, y con promesas de evitar los peores males económicos que esta integración conllevaría. Y desde entonces, los partidarios del Mercosur defienden que todavía peor es no entrar en el Mercado Libre del Sur y quedar afuera, de alguna manera en contra de todos los países del Plata –básicamente Brasil y Argentina– con quienes existe una intensa y creciente asociación y dependencia (Masi, 1998: 3).

Con el Mercosur termina la histórica rivalidad entre Argentina y Paraguay sobre cuyo supuesto se había diseñado todo el juego diplomático paraguayo consistente en apelar a Brasil contra alguna amenaza sentida desde Argentina y viceversa. La pérdida de política regional coincide con el derrumbe de la guerra fría, y por tanto de esa otra bipolaridad más remota entre los aliados de los Estados Unidos y los de la Unión Soviética. Las dos líneas estratégicas globales de la política pendular regional y la adhesión incondicional a los EE.UU. perdieron vigencia. El régimen mundial ha cambiado y los sistemas regionales también, y en esta nueva situación Paraguay no ha encontrado su lugar ni definido intereses nacionales.

## **Institucionalidad nacional y gestión económica**

Hay condiciones internas de los Estados cuya gestión dificulta la prosecución del Mercosur. Paraguay aparece acá como el “Estado problema” con déficit de legalidad, de estabilidad política, y de capacidad de autosugestión. Un país como Uruguay con una ciudadanía consolidada, con un sistema político definido, presenta quizás el polo opuesto.

Pero también es cierto que cada uno de los países aporta su problematidad. El fantasma del descontrol financiero argentino y su decisión de la convertibilidad automática atan a ese país a una dolarización que le impide tener una política monetaria compatible con la región, salvo que la región entera renuncie a su soberanía.

nía financiera igual que Argentina, cosa que difícilmente será aceptable por parte de Brasil, que tiene mayores ambiciones, y que sería catastrófica para el Paraguay, ya que lo privaría de competitividad internacional. Otro caso “problema” fue la devaluación de Brasil de 1999, la cual produjo un verdadero dumping comercial que dañó seriamente los intercambios comerciales con el resto del Mercosur.

Menos influyente sobre los demás, Paraguay tiene además problemas distintos. No existen desequilibrios macroeconómicos. No existe un Estado sobredimensionado. Su economía no se basa en proteccionismos que haya que desmantelar; al contrario, sus aranceles externos eran muy inferiores a los que implantó el Mercosur. Problemas del Paraguay son la carencia de legitimidad democrática y de gestión del desarrollo, la falta de una cultura ciudadana, el estancamiento económico y la desagregación social.

La reforma del Estado en Paraguay consiste fundamentalmente en la creación de un mayor nivel de institucionalidad estatal burocrática, y tropieza con otros déficits, como el de una clase política indisciplinada hacia la prosecución de un buen gobierno, la formación de una colectividad profesional intelectual con bajo peso, la carencia de un empresariado moderno, los pocos recursos para financiamiento del desarrollo y la falta de mecanismos de compensación para la crisis social. Esta última no es una crisis de obsolescencia de una economía moderna obsoleta protegida, sino de la creación de ciudades y de una economía moderna, asociada a la necesidad de reconversión de un esquema de triangulación comercial integrado a la región pero profundamente asociado con la ilegalidad.

La institucionalidad del Mercosur, básicamente la supresión arancelaria, puede crear un entorno para resolver algunos problemas. Pero la reacción económica del Paraguay a este entorno ha sido limitada, y las cifras de crecimiento todavía son muy pequeñas. De ninguna manera compensan la regresión industrial y el colapso de la economía campesina parcelaria.

La débil institucionalidad del Paraguay tiene como efecto carencias en la formulación de lineamientos políticos, de mantener iniciativas, e incluso de gobernabilidad que permitirían definir intereses nacionales, formular propuestas, negociar intereses y realizar aportes en el ámbito internacional. La inestabilidad interna ha requerido reacción e intervenciones de parte los países de Mercosur que han sido positivas para la estabilización de la democracia. Todos estos problemas disminuyen el grado de su autodeterminación nacional para ser un actor en la escena internacional, y siguen pendientes las cuestiones de fondo económico-sociales sobre las que se asienta la crisis política: la carencia de recursos para la inversión interna que permitan reemprender su desarrollo y atender a sus necesidades sociales.

Algunos de estos problemas son peculiares del Paraguay, y otros son comunes a los países pequeños y a las regiones más desfavorecidas dentro de los países mayores: son problemas reales y permanentes a los que deberá hacer frente el Mercosur.

## **Ventajas y desventajas comparativas**

El Paraguay no conoció desequilibrios macroeconómicos como los demás países de la región, en particular Argentina y Brasil. Tampoco conoció ritmos ni niveles de crecimiento semejantes. La economía de Paraguay no se diferencia sólo en tamaño y nivel de desarrollo de la de los demás miembros del Mercosur; también se distingue en el marco institucional, las tradiciones y las opciones.

En Paraguay tampoco se realizó un intento de “sustitución de importaciones”. Entre los años ‘50 y ‘80 fue implementado, con algunos períodos exitosos, un modelo de desarrollo hacia afuera, basado en la exportación agraria, agrícola, ganadera y forestal, que los demás países ya querían superar. Este desarrollo hacia afuera fue apoyado en otros mecanismos de acumulación económica: primero en la construcción de las represas de Itaipú y Yacyretá, y luego en la intermediación comercial regional, comercio fronterizo que tenía un pesado componente de ilegalidad.

A partir de los años ‘80 se agotó este modelo, y desde entonces el país no ha vuelto a crecer<sup>1</sup>: el crecimiento demográfico tiene cifras de incremento iguales a las de la economía. Este estancamiento es concomitante con la crisis de la economía parcelaria campesina, que todavía constituye la mitad de la población del Paraguay. Un dato muy elocuente lo constituye la crisis del algodón. La producción algodонера, principal rubro comercial campesino, cayó en los últimos años de 750 mil toneladas en 1990 a 140 mil toneladas en 1996.

Con el objetivo de mantener el equilibrio de las finanzas públicas, aumentar su capacidad de pago externo y mantener la capacidad de reexportación comercial de sector de triangulación, el gobierno ha sacrificado la inversión, y mantiene un dólar subvalorado, conteniendo la devaluación cambiaria y no así la inflación interna –que sin ser una inflación galopante es mucho mayor que la externa. Esto condiciona precios desfavorables para la exportación tradicional, incluso la de origen campesino.

En las condiciones actuales, la protegida triangulación comercial paraguaya cuyo origen es la extra-zona y cuyo destino son los grandes mercados de la intra-zona mercosureña, está comprometida con la evolución del Mercado Común. La disminución de los altos aranceles argentinos y brasileños y la elevación de los aranceles de importación paraguayos le quitan ventajas. El establecimiento de un arancel común para todos los países del Mercosur desalienta el negocio legal de la triangulación. Es posible que esa triangulación hoy sólo mantenga rentabilidad a través de la evasión fiscal dentro del Paraguay.

La muy pequeña industria local –básicamente artesanal– es perjudicada por la mayor competencia regional y tiene dificultad para aprovechar el incremento de capacidad de negociación fuera de la zona apoyándose en el Mercosur. Muy pocos son los sectores económicos que han logrado beneficiarse con la integración

regional dentro y fuera de la región. Analizando los resultados del Mercosur en la evolución de los flujos económicos de exportaciones, importaciones e incorporación de capitales, pueden seguirse de cerca esas “desventajas comparativas”.

En 1991 las exportaciones de Paraguay al Mercosur eran el 36%; para 1996 eran el 63% del total. Paraguay ha incrementado enormemente su comercio en la región, pero eso consiste fundamentalmente en el traslado de su exportación e importación desde el resto del mundo a la zona. No hubo ni un crecimiento del comercio, ni se ha revertido el superávit comercial, sino al contrario. Entre las fechas mencionadas descendieron las exportaciones al resto del mundo extra-zona en cerca de -20%. Y mientras las importaciones dentro de la región crecían a una razón anual del 28%, las importaciones desde el resto del mundo se incrementaron en un 9% anual. El déficit comercial, entre tanto, pasó de -158 millones a -888 millones de dólares (Masi, 1998; 1995; Borda y Masi, 1997).

Las remesas de capital desde los países del Mercado Común han aumentado entre el principio y el fin de la década del '90, pero en proporción a la inversión externa total no han crecido. Y los montos totales han sido incapaces de movilizar un crecimiento considerable (pasaron de 36 a 78 millones de dólares entre 1991 y 1996) y se dirigieron hacia la producción de bienes no transables, y por ende no exportables. Pudo constatarse el crecimiento de exportaciones no tradicionales hacia el Mercosur en productos domi-sanitarios (insecticidas, desodorantes), productos gráficos, plásticos, de industria farmacéutica, metalmecánicos y cemento, e incluso algún atisbo de exportación a la extra-zona en caña paraguaya, marroquinería y productos de tocador. Pero la incorporación del Paraguay al Mercosur, en el balance, no ha traído prosperidad ni cambio en las tasas de crecimiento económico.

Siempre puede especularse acerca de cómo hubiera sido el desempeño de la economía doméstica paraguaya sin el Mercado Común, y puede afirmarse que los problemas hubieran ocurrido también sin la conformación del Mercado. Pero lo cierto es que la formación del mismo, en el corto plazo, creó un entorno económico cuyas ventajas no han sido aprovechadas en mayor medida que los inconvenientes que se presentaron.

### **La región supranacional para los países pequeños**

El Mercosur ha conducido a estos pequeños países a disminuir su comercio con el mundo internacional extrarregional, sin compensaciones. Puede decirse que en cierto sentido, Brasil y Argentina se integran al mundo mientras que Uruguay y Paraguay se integran al “Mercosur”, preferentemente a los países más grandes. El entorno Mercosur constituye un gran proyecto, con realizaciones muy concretas y más puntuales. Como proyecto, el Mercado Común está pendiente;

en cambio, como programa de liberalización comercial regional está en marcha. El proceso de integración está pautado por objetivos estratégicos de Brasil, que es el país miembro que tiene una mejor definición de objetivos de largo plazo, a escala mundial, y con peso para asociar a los demás: el aumento de la capacidad competitiva regional, para acceder al mercado mundial con una producción de alto valor agregado y tecnología. Argentina puede seguir a Brasil en esta política, ya que por sí misma tiene dificultades crónicas para modernizarse en pos de exportar manufacturas (Ginesta: 1999: 113 y ss).

Es verdad que estos son los únicos objetivos económicos estratégicos que pueden perseguirse con éxito económico a largo plazo y como estrategia global. Los estudios de Cepal señalan desde el '90 la necesidad de esta política de "sustitución de exportaciones" como la única válida, que ha sido realmente eficaz en aquellos países que han tenido éxito económico mientras América Latina descendía en su posición económica mundial (1990). Pero el problema para Uruguay y Paraguay –que carecen de políticas compensatorias y mejores oportunidades– es que pueden involucrarse en un proceso de sustituir su dependencia, sus relaciones de asimetría, pasando de la situación de compradores de manufacturas del primer mundo, a cambio de materias primas, a compradores de manufacturas dentro la región, manteniendo su situación de proveedores de materias primas.

La pérdida de los países pequeños del acceso a mercados lejanos –aunque más no sea como importadores de tecnología de punta– se podría compensar con la ganancia que implica el acceso a un mercado regional no protegido. En cambio, la ganancia de los países grandes en proveer acceso hacia sus mercados internos a los más pequeños tiene una lógica más política que económica: el establecimiento de un área de influencia, signo claro de liderazgo, particularmente de cara a otros bloques económicos mundiales. El Mercosur supone para el Paraguay un incremento del proteccionismo de su mercado interno –elevación de los aranceles para los bienes exportados desde el resto del mundo– perdiendo las ventajas que tenía, propias de una economía abierta. No ha conseguido una capacidad real para aprovechar las nuevas condiciones, proteccionismo común frente al resto del mundo con liberación intrarregional para aumentar su producción, ya que no consiguió diversificar su economía ni incrementar su capacidad exportadora.

### **Descentralización y subregiones fronterizas**

Las oportunidades y dificultades del Mercosur para los países pequeños van de la mano con el proceso de descentralización de los países mayores. Ni Uruguay ni Paraguay tienen peso específico en el ámbito de bloques nacionales frente a los otros dos países tomados como totalidad, pero sí pueden adquirir peso con relación a espacios o regiones subnacionales de los países grandes. Por ejemplo, Uruguay y/o Paraguay tienen peso histórico y económico en provincias argenti-

nas como Misiones, Corrientes o Formosa, y este peso abre la posibilidad de rivalidades entre Montevideo o Asunción, por una parte, con relación al centralismo de Buenos Aires, San Pablo o Brasilia, por otra.

El centralismo brasileño, y mucho más el argentino, han implicado opciones políticas históricas que constituyen un punto de partida *subnacional* que dificulta la concreción del Mercosur en el caso de los países más pequeños. Las reglas prevalecientes o la tradición del pasado habían consistido en una combinación de *asistencialismo* realizado por los polos hegemónico subnacionales, tanto frente a las pequeñas naciones vecinas como frente a las regiones más pobres de su interior y, por otro, el establecimiento de vínculos de *competencia* económica y política asimétricos que no han favorecido el desarrollo económico ni de sus propias regiones periféricas ni de los pequeños países vecinos.

Este status de “pariente pobre” afecta tanto a los países pequeños como a los Estados o provincias pobres de Argentina y Brasil. La misma modalidad de vínculo de Argentina y Brasil con su “interior” ha sido la política exterior aplicada a sus pequeños países vecinos, que constituyeron en el pasado desafíos y “provincias rebeldes”. De ahí que Brasil, un país más federal y mucho más descentralizado, sea un país más integrable. De ahí también que el desarrollo de tribunales para la solución de las controversias sea tan importante para los países pequeños.

Y es en este escenario económico subnacional donde se juegan ventajas o desventajas de Mercosur para los países pequeños. Ello supone concretar entornos subnacionales transfronterizos, esto es, asociaciones entre espacios económicos de *peso similar* con intereses concertados, para crear subzonas de desarrollo económico no-nacionales o suprafronterizas, más que las supranacionales.

La manera en que la CEE encaró la asimetría entre países ha consistido en asociar primero a países muy pequeños para luego integrarlos. Ese no es un proyecto posible entre Uruguay, Bolivia y Paraguay, que no constituyen un espacio contiguo geográficamente ni asociado históricamente, como el formado por Bélgica, Holanda y Luxemburgo. El caso de las redes de ciudades que propone Barcelona en la CEE es un ejemplo de cómo una red suprafronteriza no tiene siempre como protagonistas a los Estados o a la unión de Estados, sino a unidades subnacionales.

Los espacios económicos asociables son espacios reales, con tradiciones y flujos económicos e históricos comunes, como el caso de Foz de Yguazú-Iguazú-Ciudad del Este, cuyos intereses son comunes y cuya unidad suprafronteriza es evidente. No todos ni todo en estos espacios tienen ese carácter transgresor e ilegal que se verifica en la zona de “Tres fronteras”.

Se trata muchas veces de espacios económicos, donde parte de la competitividad de las partes estuvo dada por el proteccionismo recibido de sus Estados. Resulta inconveniente, por ejemplo, para el servicio prestado a los turistas de las

Cataratas del Iguazú, que las trayectorias deban hacerse con circuitos excluyentes, sea desde Argentina o desde el Brasil.

Los juegos suprafronterizos han tenido desde el inicio del Mercosur dos tipos de dificultades en Paraguay. En su dinámica se juega gran parte de las ventajas de los países pequeños y de las regiones periféricas de los países grandes, dentro del gran paraguas que se denomina Mercosur. Por un lado son desalentados por el polo hegemónico de una de las naciones para evitar pactos regionales; por el otro lado, son resistidos por una de las contrapartes subnacionales, que busca apoyo del propio polo hegemónico para competir con ventaja contra la otra. Para que puedan crearse estos espacios económicos transfronterizos debe replantearse el tipo de *vínculo económico interno de los países grandes*, y el de los países grandes con los pequeños. El Mercosur no cuestiona por tanto sólo un vínculo asimétrico internacional, sino también los vínculos de asimetría nacionales.

## **Bibliografía**

Borda, Dionisio y Masi, Fernando 1997 *Situación Económica del Paraguay en el Mercosur. Informe a la Agencia de Cooperación Japonesa JICA* (Asunción).

CEPAL 1990 *Transformación productiva con equidad. Las tareas prioritarias en América Latina y el Caribe en los años noventa* (Santiago).

Ginesta, Jacques 1999 *El Mercosur y su contexto regional e internacional* (Porto Alegre: Editora da Universidade) 113 y ss.

Masi, Fernando 1995 “Paraguay y el Mercosur: posibilidades en un mercado ampliado”, en *Propuestas Democráticas* (Asunción) Julio-Septiembre.

Masi, Fernando 1998 *Paraguay y el Mercosur ¿Apertura sin ganancias?* (Asunción: Cadep) Agosto, 3.

## **Nota**

1 La tasa promedio per capita desde 1982 hasta el 2000 es cero.