

Documento de Trabajo N° 103

Ponencia presentada en la Reunión del Grupo de Trabajo 14 de CLACSO sobre “Mercosur e Integración”, organizada por CLACSO y la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM), Asunción 22-23 de mayo, 2001

**La participación paraguaya en el  
Mercosur. Reflexiones desde la  
visión de los actores subalternos.**

Myriam Yore  
Tomás Palau

BASE Investigaciones Sociales  
Asunción, Paraguay  
Junio, 2001



**investigaciones sociales**

Ayolas 807 esq. Humaitá - Casilla de Correo 2917 - Asunción, Paraguay  
Tel: (595 21) 451 217 - Fax: (595 21) 498 306 - [baseis@baseis.org.py](mailto:baseis@baseis.org.py)

## Contenido

|   |    |
|---|----|
| El Paraguay en el Mercosur en la visión de los actores subalternos..... | 3  |
| 1. La razón política.....   | 3  |
| 2. Las críticas centrales.....  | 6  |
| 3. “Convidado de piedra”, diez años después.....                        | 13 |
| 4. Retomar el rumbo de la verdadera integración regional.....           | 16 |
| 4.1 Principios institucionales.....                                     | 16 |
| 4.2 Principios políticos.....   | 17 |
| 5. Principios sociales.....   | 18 |
| 5.1 Solidaridad.....  | 18 |
| 5.2 Cooperación.....  | 18 |
| 5.3 Respeto y confianza mutuos.....                                     | 18 |
| 5.4 Subordinación de lo económico a lo social.....                      | 18 |
| Bibliografía .....  | 20 |

## El Paraguay en el Mercosur en la visión de los actores subalternos

### 1. La razón política

La decisión política de sumar al Paraguay, pequeño país mediterráneo (406.752 km<sup>2</sup> de extensión, 4.152.588 habitantes<sup>1</sup>) -de economía agrícola atrasada, altamente dependiente del mercado externo y abierta, por efectos del contrabando- al proceso de integración en el Cono Sur (Mercosur), debe ser entendida en el contexto regional y nacional de comienzos de la década de los noventa.

Por un lado, el proyecto del Mercosur surge en un escenario en que aparecen o se recrean iniciativas de integración regional como respuesta –se aduce, en las esferas oficiales- de los países latinoamericanos ante los desafíos de la creciente globalización y como producto de la decisión política de los gobiernos y grupos económicos poderosos de la región.

Por otro lado, tras el derrocamiento de Alfredo Stroessner (febrero de 1989), el Paraguay se suma tardíamente a los procesos de transición - y/o consolidación- democrática que se desarrollan en el continente latinoamericano, en particular, en el Cono Sur. Desde principios de los ochenta, argentinos, brasileños y uruguayos habían reinstalado sucesivamente gobiernos civiles electos democráticamente y particularmente, Argentina y Brasil se encontraban en un avanzado proceso de cooperación e integración bilateral desde 1985.

El primer gobierno de la transición (Andrés Rodríguez, 1989/1993), despliega tempranamente una estrategia tendiente a legitimar el poder de facto obtenido a través del golpe de estado y lograr el reconocimiento internacional del proceso político interno. En el plano de la política interior, con la convocatoria a elecciones generales en mayo del 89 -apenas tres meses después de la caída del dictador- el general Rodríguez se convierte en presidente constitucional por el 73% de los votos agradecidos de la población paraguaya. En el plano económico, se pone en marcha la adecuación paulatina y sostenida de la economía nacional a las recomendaciones del FMI con un conjunto de medidas de ajuste y liberalización dictadas por el gobierno. Así, para 1992 se habían liberalizado la tasa de cambio y algunos precios internos, como las tasas de interés, se volvía al balance fiscal, la inflación comenzaba a controlarse, aumentaban las reservas internacionales y se solucionaba el problema de la deuda externa en mora, además se habían congelado los salarios.

En el plano de la política exterior, se inician cambios significativos para lograr la reinscripción del Paraguay en la comunidad internacional, en particular en el escenario regional del que se había aislado en forma creciente en los últimos años del autoritarismo. Estos esfuerzos son visibles para analistas del proceso político paraguayo. Por ejemplo,

---

<sup>1</sup> Número de habitantes del Paraguay en el momento de su ingreso al Mercosur, de acuerdo al Censo Nacional de Población y Viviendas 1992. STP/ DGEEC Julio, 1994.

según Fernando Labra Hidalgo, especialista chileno en relaciones internacionales y diplomático, los objetivos de la administración Rodríguez eran: “a) Mejorar la imagen internacional para legitimar el proceso político interno; b) superar los conflictos en la relación bilateral con los EEUU, para volver a ser considerado un socio confiable de la potencia del Norte; c) recomponer las relaciones con Argentina e intensificar los vínculos bilaterales de cooperación económica e integración; d) mejorar la capacidad negociadora frente a Brasil, a través de un juego de equilibrio regional, mejorando la capacidad de transporte y la ampliación de mercados para sus productos; f) ampliar y diversificar el flujo de créditos internacionales y ayuda económica bilateral, además de atraer inversión extranjera para el desarrollo industrial del país y g) incorporar al Paraguay a los esquemas de concertación política y económica. en el ámbito latinoamericano” (Labra Hidalgo, 1990, 13-14).

En este contexto, la llamada “diplomacia presidencial” emprendida por Rodríguez (la acción diplomática tiene el sello de la intensa gestión del Palacio de López antes que de la Cancillería) busca “vender” al exterior la imagen de un país distinto, que efectivamente empezaba a transitar hacia la democracia formal y era de su interés nacional incorporarse activamente a los circuitos de la política y la economía latinoamericana. Se abandona la retórica anticomunista, se participa en los principales foros regionales, se decide pedir la inclusión del Paraguay al proceso de integración en desarrollo entre sus dos grandes vecinos, Argentina y Brasil y como gran momento se suscribe el Tratado de Asunción en marzo de 1991, que dio nacimiento formal al proyecto de construcción de un Mercado Común en el Cono Sur (Mercosur).

La firma del Tratado en la propia capital paraguaya, selló esta voluntad política de abandonar el poco beneficioso status de país aislado ganado en la última etapa del stonismo. Significó por consiguiente, el ingreso del país a una iniciativa integracionista inscripta, como varias en el continente, en la lógica neoliberal predominante de la coyuntura, **por una decisión política del gobierno y del reducido sector económico local ligado al capital transnacional**. Paraguay fue “sumado”, sin que se tomaran en cuenta sus debilidades estructurales -mediterraneidad y menor desarrollo- a un proyecto de integración que enfatiza la liberación comercial fundada en la competitividad antes que en formas de cooperación y complementación entre los países miembros.

Desde esta perspectiva, la “integración competitiva” plasmada en el Tratado planteó desde el inicio, una gran incertidumbre sobre la suerte del Paraguay en un escenario en el que, a cambio de la pérdida de su relativa libertad de acción como país soberano, debía competir, de entrada, en desigualdad de condiciones con sus poderosos vecinos, Argentina y Brasil, principalmente, debido a que no se contemplaban mecanismos de solidaridad y compensación en beneficio de los socios más pequeños.

Se abrieron profundas dudas sobre la posibilidad de adecuación de los rezagados sectores económicos nacionales, en particular la industria y la pequeña producción agrícola, para competir en el futuro mercado ampliado a 200 millones de consumidores potenciales, pero sobre todo para mantener el reducido mercado nacional, ante la previsible avalancha

de productos de los países socios en la medida en que avanzara el programa de desgravación arancelaria.

Sin embargo, la envergadura de los desafíos planteados, quedó convenientemente obnubilada por la visión excluyente de los intereses de las élites política y empresarial (financiera, importadora y agroexportadora) que rodeaban al gobierno de Rodríguez, para quienes era el momento de “subir al tren de la historia”. Esta mentalidad subsistió y se consolidó incluso durante el gobierno de Juan Carlos Wasmosy (1993/1998), de tendencia más definidamente neoliberal y extracción empresarial que el anterior.

## 2. Las críticas centrales

Ante este panorama, tres cuestionamientos centrales se han planteado los actores sociales, en particular los subalternos (sindicatos de trabajadores, organizaciones campesinas, pequeños y medianos empresarios, profesionales y ciertos círculos intelectuales), desde la firma del Tratado de Asunción, en torno a la participación paraguaya en el Mercosur.

En primer lugar, la ausencia casi absoluta de participación social a través de espacios de debate y discusión acerca de la conveniencia o no de la adhesión del Paraguay a un tipo de proyecto y proceso de integración subregional que no contemplara su situación particular. En segundo lugar, el menor desarrollo relativo del país en todos los órdenes, por las profundas asimetrías no sólo económicas sino sociales, políticas y culturales, en relación a sus vecinos y socios en el proyecto, sobre todo Argentina y Brasil, pero también Uruguay. En tercer lugar, el enfoque esencialmente comercialista del Tratado de Asunción, que fue y sigue siendo, el aspecto predominante del proceso de integración desarrollado durante los noventa, hasta llegar a una zona de libre comercio y una unión aduanera imperfecta. Las otras dimensiones de la integración regional (social, cultural, política) no tuvieron una evolución paralela en las negociaciones y acuerdos formales llevados a cabo en las reuniones y grupos intergubernamentales.

En cuanto a la falta de participación de los diversos sectores que se verían afectados (no solo los actores económicos sino los actores sociales, políticos y culturales), la ausencia de información y de debates previos, sobre la pertinencia del ingreso de Paraguay al Mercosur, reflejó en su momento, a nivel interno, el escaso peso de las demandas de la sociedad paraguaya (por lo demás, endeblemente organizada) en la esfera estatal y, por tanto, su nula incidencia en los procesos de toma de decisión política al más alto nivel que afectan a los intereses nacionales, y a nivel exterior, la carencia de una estrategia negociadora del Gobierno paraguayo con sus pares, que buscara minimizar los riesgos de sumar en forma precipitada y acrítica al país, al proyecto de construir un Mercado Común en América del Sur, en un periodo record de cinco años, sin que se tomaran en cuenta las importantes desigualdades estructurales entre los futuros socios.

El argumento oficial de la época, bastante desacreditado en el transcurso de los años posteriores, incluso entre los optimistas de la primera hora, aducía que el país no podía rehusar participar en el desafío de la integración subregional, que se sumaba a la tendencia mundial de articulación de los países en grandes bloques económicos regionales, ante los desafíos planteados por la creciente globalización de la economía y el mercado. Esta perspectiva no puso, ni pone en cuestión -diez años después- aunque ha perdido adeptos, la conveniencia de un tipo de integración concebido esencialmente como apertura de las economías y liberación comercial, para una economía como la paraguaya, abierta desde hace décadas, fundamentalmente por el contrabando.

La tesis de la irreversibilidad de la integración para no “quedarse fuera de la historia” o “perecer”, sobre todo en el caso de los pequeños países dependientes como el Paraguay, ha perdido credibilidad hoy, ante la crisis generalizada del bloque, que afecta en

mayor medida a los socios de menor peso. En contraposición, aumentan los cuestionamientos hacia una adhesión hecha en condiciones desiguales, no superadas, paralelamente a la reivindicación de la tesis del “retiro” del país del proceso, si no se renegocian los términos actuales del Tratado.

Pero principalmente, la ausencia de legitimación del Mercosur por parte de importantes sectores sociales, desde sus inicios, se corresponde con el fundamento del proyecto integracionista. La base de sustentación del Tratado de Asunción (que ampliaba el proceso de acercamiento y cooperación económica entre Argentina y Brasil) fue un acuerdo político, negociado a nivel de los gobiernos de la región y de los grupos económicos vinculados al capital transnacional, que, de hecho, había prescindido de la participación de la gente común (pequeños y medianos empresarios, trabajadores, productores rurales, profesionales, etc.), de los países involucrados que se verían afectados por la integración regional<sup>2</sup>. La inexistencia de un capítulo social en el documento, expresa esta ausencia de protagonismo de las sociedades nacionales a través de sus organizaciones.

“No hubo un debate democrático ni una evaluación, ni un planeamiento estratégico que definiera el ritmo, los procesos adecuados a seguir que son absolutamente obvios. Si no hay una serie de acuerdos previos, sectoriales, subsectoriales, por ramas de industria, etc., es prácticamente imposible imaginar un proceso de integración regional “ (Palau, 1992: p. 30).

Con respecto al menor desarrollo relativo del país en relación a los demás Estados parte, es evidente que el Paraguay ingresó al proceso de integración regional con importantes condicionamientos estructurales; una economía altamente dependiente de la actividad agrícola, bajo nivel de industrialización y de infraestructura, pobre calificación de su mano de obra y una institucionalización política incipiente.

“El país se constituye en el ejemplo clásico de economía subdesarrollada caracterizada por el escaso grado de diversificación de su actividad productiva, el predominio de la agricultura extensiva, en donde coexisten el minifundio campesino con las grandes empresas agrícolas multinacionales y el gran latifundio ganadero, presencia significativa y gravitante de actividades especulativas y hasta delictivas como el contrabando y un creciente narcotráfico, así como elevados índices de informalidad” (Rolón Luna, 1991, 16).

En estas condiciones, algunos analistas sostenían que el país no estaba preparado ni económica, ni política e institucionalmente para incorporarse al proceso de integración, porque no tenía posibilidad de hacer frente a los desafíos de un mercado común “en donde se implantará la competencia y no la cooperación y complementación” y, en todo caso, “requería de otro tipo de integración caracterizada por un proceso de discusiones que

---

<sup>2</sup> De hecho, las nuevas experiencias de integración en América Latina, entre ellas, el Mercosur, claramente “no nacen por una maduración lenta y ‘natural’ de la sociedad y la economía de las partes, y además se dan en un contexto de avance radical y vertiginoso en la región de lo que ha sido llamada “lógica neoliberal dura”, así como de globalización y consolidación de bloques liderados por países/regiones altamente desarrollados” (de Sierra, 2000, 213)

involucren a los diferentes gremios productivos, que apunten a potenciar la economía para corresponder a dichos desafíos” (Ibid.,1991).

Otra línea de análisis sin embargo, enfatizaba en las oportunidades ofrecidas por el Mercosur al país para formalizar su economía, aumentar su competitividad y su nivel de oferta exportable, capacitar a sus recursos humanos y mejorar su infraestructura física y social (Borda y Masi, 1998).

La visión optimista con respecto al aprovechamiento de las “oportunidades” ha ido perdiendo adherentes a lo largo del proceso, incluyendo a sectores empresariales e industriales, los principales actores del Mercosur. Estos, con el optimismo ingenuo de los primeros años, esperaban tener a su disposición, sin un esfuerzo efectivo de reconversión industrial, “un mercado ampliado” de 200 millones de consumidores<sup>3</sup>.

Para 1996 esta tendencia se había revertido; un sondeo periodístico entre líderes empresariales, campesinos, sindicales y políticos, revelaba el paso de esta visión simple a una postura más cauta sobre las oportunidades del Mercosur para los distintos sectores. Las respuestas iban desde la expectativa modesta de empresarios y políticos hasta el rechazo tajante del modelo de integración, por algunos líderes sindicales y campesinos. Los distintos matices quedaban superados por la convicción común: el país debe exigir la renegociación del Tratado y la inclusión de cláusulas compensatorias por su posición geográfica mediterránea y su situación de menor desarrollo económico relativo.

El posicionamiento actual del Paraguay en el bloque –como muestran sus indicadores sociales y económicos, comparativamente a los de los países socios- refleja más cercanamente los temores expuestos por aquellas posturas más cautas acerca de las eventuales repercusiones negativas que se preveían principalmente en los sectores y factores productivos más vulnerables de la economía; pequeños y medianos empresarios, trabajadores urbanos y pequeños productores del campo.

En lo que respecta a las críticas al enfoque comercialista del Tratado de Asunción, estas han provenido esencialmente de los actores subalternos y núcleos de científicos sociales. Desde la perspectiva de los sectores sociales del campo popular (trabajadores sindicalizados, pequeños productores rurales, micro empresarios y cuentapropistas, entre otros) el cuestionamiento central siempre fue al perfil predominantemente comercial y económico del esquema de integración, similar a otras experiencias en curso en América Latina, que responden en el fondo a la “onda librecambista en curso” (de Sierra, 2000) impulsada por los Estados Unidos, desde principios de los noventa, en el marco de su “Iniciativa para las Américas”<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Las perspectivas sobre el Mercosur siempre fueron diametralmente opuestas; positivas o cautelosas y/o negativas, según se tratara del empresariado nacional ligado al capital extranjero (sectores importador, agro exportador y bancario-financiero), o, de los sectores industriales y agrícola tradicional, proveedores naturales del mercado interno.

<sup>4</sup> “Si el NAFTA es considerado como la “reorganización del sistema productivo regional para impulsar ramas claves de la industria”, y como la “lógica extensión del neoconservadurismo (neoliberalismo) en EE.UU., Canadá y México”, y señalando a aquel como el antecedente de la I.A.; podemos decir que el Plan Bush apunta a la reorganización del sistema productivo continental para impulsar ramas claves de la industria y constituye la lógica extensión del neoconservadurismo o neoliberalismo en América Latina y EE.UU” (Rolón Luna, 1991, 31).



Desde estos sectores se ha impugnado permanentemente un tipo de integración regional asimilada automáticamente al comercio, las finanzas y la economía por los gobiernos y principales grupos económicos de los países miembros asociados a transnacionales, que obvia o minimiza como “efectos” del proceso a las otras variables, social, cultural, política, de una integración regional que tuviera a la sociedad “como el punto de referencia originario y también como el destinatario final de los beneficios de un proceso de integración: aumento del empleo, disminución de la pobreza, mejor calidad de vida, etcétera” (Podestá, 1997: p. 2).

La poca información oficial sobre el Mercosur difundida entre los sectores sociales no involucrados en las negociaciones formales y en los acuerdos económicos sectoriales, no ha evitado una tendencia creciente hacia un profundo descreimiento del proceso hasta extremos de rechazo, principalmente entre las organizaciones campesinas y de trabajadores sindicalizados<sup>5</sup>.

No obstante, el rechazo generalizado de los movimientos obreros y campesinos al Mercosur, puede imputarse no solo a una posición ideológica -sobre todo en el caso paraguayo donde los movimientos populares son débiles y no tienen una representación política partidaria- sino, al empeoramiento acelerado de sus condiciones de vida en la década pasada sumado a la conciencia de sus escasas posibilidades de competir con sus pares del bloque. Como bien lo señala Rodríguez (2001: p. 363): “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”.

En el caso específico del campesinado paraguayo, si bien para la mayoría, el Mercosur sigue siendo en general una incógnita, (no se sabe bien de qué se trata), en el ámbito de las organizaciones campesinas sin embargo, suscita más temor que adhesión ante la certeza de que no se está en condiciones de competir en un mercado ampliado en las

---

<sup>5</sup> El “Primer Encuentro de Organizaciones Campesinas, Agrarias, Indígenas y Populares del Cono Sur”, realizado en Asunción en agosto de 1992, bajo el lema: “Hagamos nuestra la integración. Los planteamientos indígenas y campesinos al Mercosur”, rechaza el Mercosur porque “constituye un proyecto ajeno a los intereses de nuestros pueblos y antes que de igualdad y armonía, es un factor de desigualdad y de desequilibrio de nuestros países”. En la Declaración de Asunción, plantea los “ ejes de propuestas para una auténtica integración” (FNC/BASE-IS, 1992: pp.21-24) .

Entre las resoluciones del VI Seminario Binacional sobre Brasiguayos realizado en Asunción del 24 al 26 de junio de 1994, los participantes resolvieron rechazar el Tratado de Asunción “tal como está siendo implementado por su carácter antipopular luchar por una integración a partir de un proceso que contemple los intereses económicos, sociales, políticos, culturales de ambos pueblos (Paraguay y Brasil), que permita su verdadero desarrollo a partir del trabajo común de cooperación y respeto mutuo entre los mismos” (BASE-IS, 1995: p. 129).

El Documento de Trabajo “Las organizaciones campesinas paraguayas y el desarrollo rural sustentable” (1996), recoge un petitorio campesino al gobierno hecho durante la marcha sobre Asunción de marzo del mismo año. Entre los 21 reclamos, uno se refiere específicamente, al retiro del Paraguay del MERCOSUR.

actuales condiciones de la economía del país y en un proceso que privilegia la integración de las grandes empresas. Los líderes campesinos tienen claro sus debilidades de organización y capacitación y las condiciones que debiera tener la producción campesina para enfrentar el MERCOSUR: “la diversificación de la producción, diversificación selectiva en base a las capacidades internas de la organización y la existencia de mercados: elevando el nivel de calidad de la producción, para lo cual es indispensable la adquisición e incorporación de tecnología y, sobre todo, un efectivo apoyo crediticio” (Palau, 1996: p.40).

Desde la perspectiva de los pequeños productores rurales organizados, la libre circulación de mercancías solo beneficia al sector de la agricultura empresarial, altamente tecnificada. En cambio ha agravado la situación de la economía campesina ya quebrada por efecto del contrabando de ingreso masivo de productos de origen agrícola de los países vecinos, con los cuales la producción local no puede competir con calidad ni precio.

Señala Palau (1996: p. 39), en un análisis sobre la situación del campesinado en el escenario de la integración:

"Los pocos trabajos de reflexión sobre los impactos del MERCOSUR sobre el campesinado (FNC/BASE-IS:1992; Palau:1992) inducen a pensar que por un lado, sus efectos se entremezclan hasta no poder diferenciarse en aquellos que fueron provocados por las políticas de ajuste implementadas para contrarrestar la crisis recesiva y el pago de los servicios de la deuda externa, a la postre, estas medidas tendieron a fortalecer la hegemonía del capital financiero y agroexportador en el conjunto de la economía. Con el Mercosur se espera aun un mayor fortalecimiento del poder de estos grupos. Por otro lado, en lo referido a la reducción y desaparición posterior de los aranceles entre los países del bloque, no agregará nada nuevo para el campesino paraguayo, que ha visto destruidas las posibilidades de gran parte de su producción alimentaria para el mercado urbano nacional por la aparición y expansión del contrabando, desde hace ya al menos dos décadas. En estas condiciones, el MERCOSUR operaría en la misma dirección que la que se tiene por el efecto combinado de los dos procesos anteriores, en todo caso, con impactos puntuales sobre algunos rubros como la caña de azúcar, el arroz, el trigo cuya desaparición se prevé".

La XX Cumbre del Mercosur que reunió a los jefes de Estado de los países socios, realizada en Asunción, los días 21 y 22 de junio de 2001, fue el escenario en el que, paralelamente a las actividades oficiales, convergieron los cuestionamientos de empresarios y trabajadores paraguayos a la marcha del proceso, en momentos en que el bloque vive una de sus crisis más agudas, por extensión de las crisis recesivas y las medidas devaluatorias, argentina y brasileña, respectivamente y se acentúan las dudas acerca de su futuro como mercado común.

La precaria situación del Paraguay y sus distintos sectores en el Mercosur, fue el punto de referencia de movilizaciones de trabajadores y empresarios. Por un lado, la revisión del Tratado "que trajo, miseria, hambre y desocupación al país", fue demandada por la Central Unitaria de Trabajadores Auténtica, CUTA, en un mitin que reunió a varios miles de trabajadores. Por otro lado, en una campaña de prensa, sin precedentes, los

principales gremios empresariales de la producción, la industria y el comercio, propugnaron el retiro del Paraguay del bloque, si no se atiende la situación desventajosa y los reclamos del país.

El cuadro de abajo resume, por un lado, las principales críticas de los actores económicos y sociales hechas al proceso del Mercosur globalmente considerado, y por otro lado, los cuestionamientos relativos a la situación paraguaya en particular; así como las demandas de varios organismos consultivos (Foro Consultivo Económico y Social, Consejo de Mercociudades) y la Comisión Parlamentaria Conjunta, reunidos en Asunción en oportunidad de la Cumbre.

| <b>Críticas principales</b>   | <b>Actores sociales subalternos</b>   | <b>Actores empresariales</b>         |
|---|---|--------------------------------------|
| 1. Con respecto al proceso del Mercosur:<br>1.1 Falta de convergencia de políticas macroeconómicas.<br>1.2 Falta de mecanismos de solución de controversias<br>1.3 Mantenimiento de trabas para arancelarias.   |   | UIP, Feprinco, ARP, CIP, CAP, Cadam* |
| 1.4 Integración inequitativa<br>1.5 Enfoque esencialmente comercialista del Tratado<br>1.6 Ausencia de participación social<br>1.7 Ausencia de una agenda social  | Centrales obreras, organizaciones campesinas e indígenas, movimientos barriales urbanos |                                      |
| 2. Con respecto a la participación paraguaya:<br>2.1 Condición de mediterraneidad<br>2.2 País con menor desarrollo relativo<br>2.3 Falta de mecanismos de solidaridad y compensación<br>2.4 Trabas para arancelarias a la exportación de sus productos<br>2.5 Mercado interno resentido   | Centrales obreras, organizaciones campesinas e indígenas, movimientos barriales urbanos | UIP, Feprinco, ARP, CIP, CAP, Cadam  |
| 3. Demandas de gremios empresariales durante la XX Cumbre del Mercosur:<br>3.1 Retiro de Paraguay del bloque si no se contempla su situación diferenciada<br>3.2 Organismo supranacional o mecanismo de arbitraje comercial.<br>3.3 Falta de control integrado de fronteras que evite especulaciones y contrabando.<br>3.4 Falta de mecanismos de respuesta ante devaluaciones monetarias.<br>3.5 Marginación del Paraguay de grandes proyectos de complementación energética, industrial, de infra |   | UIP-Feprinco-ARP-CIP-CAP-CADAM       |

|   |  |  |
|---|--|--|
| <p>estructura.</p> <p>3.6 Pervivencia de barreras no arancelarias y barreras al comercio de la producción nacional.</p> <p>3.7 Falta de cláusulas de solidaridad o mecanismos compensatorios por menor desarrollo del país.</p> <p>3.8 Necesidad de un AEC diferenciado menor para el Paraguay.</p> <p>3.9 Discriminación para la obtención de concesiones especiales para la maquila y eventuales zonas francas de Paraguay.</p> |  |  |
| 4. Creación de un Tribunal Supranacional de Arbitraje.  | Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur                   |  |
| <p>5.- Falta integrar organismos sociales y laborales.</p> <p>- Falta reforzar control migratorio para garantizar la seguridad en fronteras.</p>  | XVII Reunión Plenaria del Foro Consultivo Económico y Social** |  |
| 6. Falta de una agenda social   | X Reunión Anual del Consejo de Mercociudades                   |  |

\* Solicitan el retiro del país del Mercosur siempre que no se renegocie el Tratado de Asunción

\*\* Que reúne a empresarios y sindicatos del Mercosur.

### **Siglas:**

|           |   |
|-----------|---|
| ARP:      | Asociación Rural del Paraguay                           |
| Cadam:    | Cámara de Automotores y Maquinarias                     |
| CAP:      | Cámara de Anunciantes del Paraguay                      |
| CIP:      | Centro de Importadores del Paraguay                     |
| Feprinco: | Federación de la Producción, la Industria y el Comercio |
| UIP:      | Unión Industrial Paraguaya                              |

### 3. “Convidado de piedra”, diez años después

En 1989 en el Paraguay no se planteaba apenas la necesidad de reformas en el campo económico y en la administración del Estado, tal como había ocurrido años atrás con el ajuste estructural de las economías vecinas, acompañado de las reformas del Estado, como resultado del cambio de un modelo de crecimiento hacia adentro (sustitución de importaciones, proteccionismo y fuerte inversión estatal) por otro de crecimiento hacia fuera. Cambio que implicó la liberalización económica en esos países.

El peculiar “modelo” paraguayo se caracterizaba por tener una economía abierta, por efectos del contrabando, con escasa industrialización y un gasto estatal todavía controlado, sin hiperinflaciones o grandes desequilibrios macroeconómicos. Con estas características se entró al Mercosur.

A lo largo de los noventa, en la medida del avance del proceso de liberación comercial intrabloque y del impacto negativo sobre este “modelo” en distintos sectores económicos, se puso en evidencia no sólo la inacción gubernamental en términos de falta de una política nacional de integración que apoye la reconversión de los sectores económicos, sino fundamentalmente, que el Paraguay sin reformas estructurales que implicaran la reformulación de su modelo económico altamente ilegal y de su viejo aparato estatal carcomido por el gigantismo clientelar y la corrupción, no tiene la más elemental condición de participar con algún pie de igualdad en una integración básicamente económico-comercial entre países con profundas asimetrías estructurales.

Los resultados generales del Mercosur en la década de vigencia, para los cuatro países miembros, colectiva e individualmente considerados, refuerzan las preocupaciones e incertidumbres iniciales con respecto al modelo de integración y a la posición del Paraguay, a sus limitaciones y verdaderas potencialidades dentro del bloque; sobre todo, de cara a los beneficios-perjuicios futuros que le depare su presencia en este esquema de integración. Principalmente, si el horizonte del Mercosur no contempla un escenario sustancialmente diferente, que trascienda la lógica puramente comercial de los primeros diez años, hacia un verdadero mercado común en América del Sur con todas sus implicancias económicas, sociales y políticas para la región.

Paraguay es el único miembro de la actual unión aduanera imperfecta, dirigiéndose eventualmente hacia un mercado común, que no se benefició prácticamente en nada de la fuerte aceleración del comercio y de la inversión en la década. El incremento extraordinario del flujo comercial intramercosur y con otras zonas del mundo, así como el mayor flujo de inversiones directas le pasó literalmente “por encima”.

Las cifras de la economía son concluyentes. Un análisis comparativo reciente de las variables macroeconómicas en el Mercosur, concluye que “los resultados medios han ido mejorando para Argentina, Brasil y Uruguay. Sin embargo, el Paraguay ha quedado rezagado. Ha continuado con su estancamiento económico de 20 años de duración, productividad en disminución, inflación por encima del Mercosur, mayor índice de

desempleo, exportaciones e importaciones menos dinámicas y el más bajo nivel de reservas” (Centurión, 2001).

Con respecto a la agudización de la pobreza en el Mercosur, los índices aumentaron notablemente especialmente en Paraguay y Argentina (ibidem) y no se ha visto una voluntad política vital para encarar esta problemática a nivel regional.

En el análisis predominantemente económico, se sostiene que el país no ha creado las condiciones mínimas para “aprovechar” la dinámica comercial impuesta al proceso en estos años; por la falta de reformas estructurales, principalmente, el mantenimiento de un modelo económico primario agroexportador (soja/algodón), de especulación financiera y fuerte tendencia importadora. En contraposición, ha debido afrontar sin atenuantes, las repercusiones más negativas del proceso, desde la disminución de su comercio fronterizo, (Ciudad del Este y Encarnación principalmente), hasta las trabas administrativas y para-arancelarias impuestas sistemáticamente por sus socios, Brasil y Argentina, en la medida del avance de la zona de libre comercio.

Es decir que, a sus problemas económicos y sociopolíticos históricos anteriores al Mercosur, su desempeño deficiente en la década ha empeorado el conjunto de los indicadores económicos, sociales y políticos.

Por último, si algún beneficio tangible puede imputarse al Mercosur con respecto al Paraguay, es en el ámbito político-institucional. En la resolución de sus varias crisis político-militares e intentos de golpes de Estado (particularmente en 1996 y 1999) operó el Mercosur, entre otros actores, externos e internos, poniendo en marcha una cláusula de seguridad democrática.

La débil posición del Paraguay en el bloque es más notoria cuando se la compara con la del Uruguay, el otro país pequeño en tamaño y de menor peso económico relativo. De los dos socios menores en el Mercosur, ha sido el único “convidado de piedra” en prácticamente todas las decisiones y medidas que se adoptaron. Uruguay “tiene un indudable peso político relativo, así como un alto nivel de vida y educativo, amén de su mayor equidad social comparativa” (de Sierra, 2000, 214).

Esta situación no responde solo a sus condicionamientos y asimetrías estructurales (tamaño, menor desarrollo relativo, etc.), o a las limitaciones vigentes del bloque<sup>6</sup>, sino principalmente, a la inacción de sus actores sociopolíticos relevantes<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Como ser la “ausencia de compensaciones por menor desarrollo y peso relativo”, o el “predominio de políticas gubernamentales demasiado “comercialistas” y poco “desarrollista-industrialistas”, o la ausencia de “órganos colectivos de gestión supranacional donde maximizar sus planteos” o bien, la “inercia de “imposición” de los grandes países sobre los chicos” (de Sierra, 2000, p. 216).

<sup>7</sup> “Si desechamos –por poco útiles para el análisis concreto- las posiciones analíticas de tipo “globalmente catastrofistas “como son las sustentadas por Jaguaribe respecto a los PP (países pequeños) de América Latina, puede sostenerse que tanto en términos económicos como políticos, una parte considerable del desempeño de los PP depende de sus propias políticas, así como de su “capacidad negociadora” y de su “habilidad para maniobrar” en el contexto externo, siempre más aleatorio y cambiante para ellos que para los países grandes” (de Sierra, 2000, p. 210).

El magro posicionamiento del país en el Mercosur se vincula sobre todo a la falta de voluntad e incapacidad de actuar de los actores políticos y económicos relevantes. Ni el gobierno, ni los actores económicos –públicos y privados- directamente concernidos discutieron o elaboraron una política de integración del país<sup>8</sup>. Si el Paraguay no estaba “preparado” para ingresar al Mercosur en 1991, faltó voluntad, dinamismo y capacidad de acción del Gobierno y de las elites económicas y políticas para mejor posicionarlo en el proceso en construcción.

En esta línea de reflexión, la debilidad del Paraguay en el bloque refleja principalmente la situación interna del propio país y no al revés. El Paraguay en los noventa ha ido entrando en una crisis global, por el agotamiento de un modelo de Estado, de un modelo económico y de sociedad y la ausencia de reformas estructurales, más que por el impacto del Mercosur.

El proceso de transición a la democracia iniciado con el derrocamiento de Alfredo Stroessner (1954-1989) y que coincide con la creación y construcción del Mercosur, no fue acompañado por reformas de fondo. Los sucesivos gobiernos pos dictatoriales han mantenido el mismo aparato estatal gigante, ineficiente y plagado de corrupción, el modelo económico engendrado bajo el stronismo y caracterizado por su elevada informalidad (comercio de triangulación o “reexportación”, piratería, contrabando y tráfico de todo tipo, etc.) y una estructura social con niveles de desigualdad solo comparables a los de Brasil en el Mercosur.

En este escenario interno, al que hay que sumarle la variable inestabilidad política y crisis de gobernabilidad recurrentes, el Paraguay no es viable, ni dentro ni fuera del Mercosur.

En 1991 unos de los argumentos en contra de su no ingreso al naciente bloque, era que el país podía haber manejado su relacionamiento comercial con Argentina, Brasil y Uruguay en el marco de acuerdos bilaterales, precautelando sus intereses y velando porque sus indicadores económicos no siguieran descendiendo aun más, considerando su situación de mayor subdesarrollo y dependencia relativa en la región.

En el 2001, el país del bloque que no ha hecho reformas estructurales (ni para bien ni para mal), que no tiene un proyecto nacional de desarrollo alternativo, que no ha tenido un recambio dirigencial importante, no está en condiciones de optar por salir del Mercosur, ni tiene el peso político necesario para mejorar su posicionamiento interno.

---

<sup>8</sup> “Paraguay nunca tuvo una estrategia para el Mercosur, porque la integración solo ha sido una respuesta al cambio democrático de la región a la cual Paraguay y Uruguay se adhirieron”, admitió en octubre de 1993, Crispiniano Sandoval, entonces Ministro de Hacienda.

#### **4. Retomar el rumbo de la verdadera integración regional**

“La integración regional es finalmente una opción entre varias, para lograr mejores niveles de crecimiento económico y responder a las necesidades de la sociedad de mejorar sus niveles de vida, de bienestar, eliminando o reduciendo sus carencias más agudas. En otras palabras, la integración regional no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para lograr crecimiento y desarrollo (Podestá, 1997). Por tanto, es necesario no perder de vista que los procesos como el Mercosur están llamados a responder a la sociedad en su conjunto.

Desde esta perspectiva, la integración entre países en función a objetivos ambiciosos y de largo plazo –muy diferente a una integración en donde priman intereses meramente sectoriales y una visión cortoplacista- debe sustentarse en principios sólidos institucionales, políticos y sociales<sup>9</sup>.

##### **4.1 Principios institucionales**

###### **a. Superioridad de las instituciones y del derecho comunitario**

Es incuestionable el hecho de que si varios países desean conformar un espacio regional integrado, deben construir una institucionalidad supranacional y someterse a ella. La creación de instituciones y de un derecho que regule determinados aspectos de la vida comunitaria implica una sujeción Irrestricta a esas instituciones y un respeto a esa legalidad.

Cimentar y modelar estas estructuras institucionales y legales es un proceso lento y arduo en el que debe primar el consenso y el respeto a los intereses de cada país. El perfeccionamiento de las instituciones requerirá de continuas negociaciones y de constantes adecuaciones para responder a las necesidades emergentes.

###### **b. Independencia de las instituciones**

La operatividad de las instituciones y su eficacia estará dada por el grado de independencia de las mismas en relación a los estados miembros y a los grupos de presión económicos que actúen en el espacio integrado.

Este hecho es necesario destacar, pues en el caso paraguayo, es fácil percibir cómo históricamente han demostrado sus gobiernos una nula capacidad negociadora a la hora de defender intereses nacionales.

El caso del Tratado de Itaipú es el ejemplo más acabado de esta situación; calificado por algunos como el “tratado más colonialista de la historia”, subordina al Paraguay a una posición de segundo rango en el manejo y aprovechamiento de la represa hidroeléctrica.

---

<sup>9</sup> Esta propuesta está planteada por Rolón Luna (1992).



La integración no debe convertirse en una nueva oportunidad para que países de mayor tamaño y potencial, de nuevo se aprovechen de sus vecinos más débiles.

Esta independencia a la que nos referimos se logrará estableciendo un mecanismo justo para el nombramiento de los miembros de las instituciones comunitarias, así como dotando a las mismas, de autosuficiencia financiera, de tal manera a impedir su manipulación en función a cualquier interés extraño a los fines de la comunidad.

**c. Igualdad entre Estados**

Se debe buscar una fórmula similar a la implementada en la CEE en donde se intentó con cierto éxito que todos los Estados tengan un peso similar a la hora de la toma de decisiones. Esto, evidentemente, no es muy fácil, sobre todo considerando lo anteriormente expuesto: una tradición por la cual los países más pequeños del Cono Sur están subordinados a los más grandes.

## **4.2 Principios políticos**

**a. Estado de Derecho**

La vigencia del Estado de Derecho en los países miembros constituye un paso previo a una integración en donde los países ceden una parte de su soberanía en aras de una profundización de aquella.

El sometimiento en igualdad de condiciones, de gobernantes y gobernados al ordenamiento legal, es algo muy distante en países como el Paraguay y sus vecinos (con excepción de Uruguay), por su larga tradición autoritaria.

**b. Respeto de los Derechos Humanos**

El reconocimiento y respeto de los derechos humanos, incluso aquellos de carácter social y económico, es una obligación de los Estados, sobre todo teniendo en cuenta la importancia de la organización sindical en vías de la protección del trabajo.

Los procesos de integración requieren de un sector laboral fuerte y organizado que permita una participación efectiva de los trabajadores en defensa de sus intereses. El bajo nivel de sindicalización existente en el Paraguay se deriva de la escasa protección que brinda el Estado al sector más débil de la relación laboral. Ese hecho se evidenció cuando con posterioridad a la caída de la dictadura militar empezaron a emerger sindicatos, lo que a su vez produjo una ola de despidos de dirigentes sindicales.

Los gobiernos deben ser conscientes de que deben proporcionar a la masa laboral los mecanismos y las herramientas necesarias a los efectos de ejercer sus derechos fundamentales.

## **5. Principios sociales**

### **5.1 Solidaridad**

La integración “competitiva” establecida en el Tratado de Asunción dista mucho de tener como principio la solidaridad. Desde el momento en que los cuatro países liberan su comercio y abren sus fronteras sin considerarse las diferencias marcadas entre unos y otros, surge la lógica posibilidad de que los países y regiones con mayor desarrollo obtengan ventajas respecto de sus pares menos desarrollados. Urge la necesidad de una “homogeneización” del espacio a integrarse, cosa sólo posible mediante la solidaridad concretada principalmente a través de la ayuda financiera.

### **5.2 Cooperación**

La cooperación debe darse en todos los ámbitos: cultural, económico, científico, comercial, tecnológico, educativo, etc. La misma es inviable si se priorizan objetivos ajenos a los propios de los países miembros del acuerdo. Creemos que la cooperación, junto con la solidaridad son los ejes fundamentales de una auténtica integración.

### **5.3 Respeto y confianza mutuos**

Este aspecto ya fue abordado indirectamente cuando se mencionó el rango subalterno que ocupa por ejemplo, el Paraguay con respecto al Brasil en el relacionamiento bilateral. Esto se verifica en diversos aspectos: deforestación masiva de bosques paraguayos para “exportar” madera a ese país; penetración agresiva de la frontera por parte de colonos brasileños, etc. No podría existir confianza cuando una parte es constantemente víctima de abusos por parte de la otra.

Aquí es donde se deben hacer sustanciales progresos para “democratizar” la relación del Paraguay con el Brasil y también la Argentina.

### **5.4 Subordinación de lo económico a lo social**

El objetivo último y el verdadero sentido de la integración debe ser que los miembros de las sociedades a integrarse se realicen más plenamente y lleven una vida digna y decorosa. Para que esto sea posible los Estados tienen la obligación moral de buscar los medios de satisfacer y proveer las necesidades básicas de la población, sobre todo considerando que en América Latina –el Cono Sur no es una excepción- existe un elevado nivel de desigualdad en la distribución del ingreso.

Para lograr esto, evidentemente se exigen aumentos enormes de la producción de bienes y servicios, lo cual será imposible con las actuales políticas económicas predominantes en los países del área, en donde se da más importancia a los indicadores macroeconómicos que al bienestar de la población.

Anteponer lo social requerirá de una participación de los segmentos de la sociedad menos favorecidos, de manera a lograr esos objetivos a que nos referimos.

## Bibliografía

- BASE-IS (1995). Brasiguayos, Itaipú y Mercosur. Memorias del VI Seminario Binacional sobre Brasiguayos. Documento de Trabajo N° 68. Asunción. BASE-IS.
- Borda, D. y Masi, F. (1998). “Repercusiones del Mercosur sobre la Economía Paraguaya” en Borda, Dionisio y Masi, Fernando (Edit.). Estabilización y Ajuste de las Economías del Mercosur. Asunción. Cadep.
- Centurión, Aldo. (2001) “Diez años después, Paraguay está en el último lugar del Mercosur”. Suplemento Económico, ABC Color, 25 de marzo de, pp.4-5.
- De Sierra, G. (2000). “Uruguay “Limitaciones y potencialidades de un pequeño país frente al Mercosur” en Costa Lima, Marcos y De Almeida Medeiros (Orgs.). O Mercosul No Limiar Do Déculo XXI. Sao Paulo. Cortez /CLACSO.
- FNC/BASE-IS (1992). Hagamos nuestra la integración. Los planteamientos indígenas y campesinos al Mercosur. Documento de Trabajo N° 44. Asunción. BASE-IS.
- Labra Hidalgo, Fernando (1990). “Paraguay: nuevo perfil internacional. Perspectiva Internacional Paraguaya N° 4 Julio-Diciembre. Asunción. CPES.
- Masi, Fernando (2001). Entrevista al Diario La Nación, 8 de abril. Asunción.
- Palau, Tomás (1992). “Comentarios a la Declaración de Porto Alegre”, en Las economías campesinas ante la integración. Resumen y conclusiones del seminario “Mercosur y su impacto en el área rural del Cono Sur”. Asunción. CIPAE-BASE-IS.
- Palau, Tomás (1996). Las organizaciones campesinas paraguayas y el desarrollo rural Sustentable. Documento de Trabajo N° 81. Asunción. BASE-IS
- Podestá, Bruno (1997). Seis comentarios sobre la cuestión social. Montevideo. Material bajado de internet.
- Rodríguez, José Carlos (2001). “Una ecuación irresuelta: Paraguay-Mercosur” en De Sierra (Compilador). Los Rostros del Mercosur. El difícil camino de lo Comercial a lo societal. Buenos Aires. CLACSO.
- Rolón Luna, Jorge (Edit.) (1991). Mercosur: La integración subordinada. Documento de Trabajo N° 35. Asunción. FONDAD-Paraguay/ BASE-IS.
- Rolón Luna, Jorge (1992). Mercosur – Integración. La sinonimia inexistente. Documento de Trabajo N° 40. Asunción. FONDAD-Paraguay / BASE-IS.
- Yore, Myriam (1994). Mercosur: Tramos finales, inconvenientes y perspectivas. Documento de Trabajo N° 59. Asunción. BASE-IS.

Yore, Myriam, y T. Palau (Comps.) (1994). La estructura institucional y las negociaciones del Mercosur (Los 30 primeros meses). Asunción. BASE-IS/Ministerio de Relaciones Exteriores/CIPAE.