



## **ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE ORGANIZACIONES DE PROMOCIÓN**

### **PROYECTO**

**“Promoción y fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en el diálogo político y la  
cooperación entre la Unión Europea y América Latina”  
SUB-REGIÓN MERCOSUR Y CHILE**

### **DOCUMENTO NACIONAL PARAGUAY**

## **LAS NEGOCIACIONES MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA: UNA VISIÓN DESDE LA SOCIEDAD CIVIL**

**Versión preliminar  
Marzo 2003**

**BASE-ECTA - PARAGUAY**

**Genoveva Ocampos (BASE-ECTA), Milda Rivarola, Aldo Centurión (asoc. CADEP)**

*En caso de ser citado este documento se pide consultarlo a la institución encargada de la coordinación.*

El proyecto “**Promoción y fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en el diálogo político y la cooperación entre la UE y AL**” está siendo implementado por ALOP en todo el continente, con diferentes prioridades de reflexión y acción según las diferentes regiones. En el marco de este proyecto la región del Cono Sur se focalizó en los temas relativos a las negociaciones Mercosur-UE y en el ya celebrado entre Chile-UE.

La coordinación regional del proyecto estuvo a cargo de Cecilia Alemany del CLAEH , y fue implementado en los demás países de la región a través de estudios nacionales coordinados por FASE en Brasil, INDES en Argentina y SUR Profesionales en Chile.

Estos 5 documentos nacionales serán sometidos a discusión por parte de otros actores de la sociedad civil de cada país y reformulados en función de los aportes externos recibidos<sup>1</sup>. A partir de las versiones consolidadas se trabajará en la formulación de un documento regional que retome todos los aspectos clave relevados en las discusiones nacionales y priorice la visión de bloque frente a las negociaciones con la UE y las implicancias de una zona de libre comercio/ZLC entre las dos regiones.

En este documento se analizan las implicancias del futuro acuerdo Mercosur-UE desde la perspectiva de la sociedad civil de Paraguay. Estuvo a cargo de BASE-ECTA y fue elaborado por Milda Rivarola (Capítulo I. Diálogo Político), Aldo Centurión (Capítulo III. comercio, inversiones, medio ambiente y dimensión social) y Genoveva Ocampos (Capítulo II Relevamiento de la cooperación UE-Paraguay 1991-2002), quien además se encargó de la coordinación del Documento.

Para todo este proceso se cuenta con el apoyo Comisión Europea, 11.11.11 de Bélgica y GOM de Holanda.

#### **Datos de Coordinación del proyecto:**

Cecilia Alemany  
Centro Latinoamericano de Economía Humana/CLAEH  
Email: [promerc@claeht.org.uy](mailto:promerc@claeht.org.uy)  
Zelmar Michelini 1220 – Montevideo-Uruguay  
Tel: (598 2) 900 71 94 int.30 Fax: Int.18

#### **Coordinación General del proyecto**

Jorge Balbis  
Representante de ALOP en Europa  
Email: [abruselas@alop.ngonet.be](mailto:abruselas@alop.ngonet.be)  
Rue de la Linière, 11 - Valsfabriekstraat, 11  
1060 Bruxelles - Brussel; Belgique - België  
Tel.: +32 (0)2 536 1911  
Fax: +32 (0)2 536 1943  
[www.alop.or.cr](http://www.alop.or.cr)

---

<sup>1</sup> Las discusiones nacionales podrán hacerse en forma presencial o virtual dependiendo de cada país.

## INDICE

|                                                                                                                                   |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <u>CAPITULO I. DIALOGO POLITICO</u> .....                                                                                         | 6  |
| <u>1.1. TIEMPOS Y ESPACIOS PARA EL DIALOGO</u> .....                                                                              | 6  |
| <u>1.1.1. LOS DILEMAS DEL MERCOSUR</u> .....                                                                                      | 6  |
| <u>1.1.2. LA CRISIS PARAGUAYA</u> .....                                                                                           | 7  |
| <u>1.2. DIÁLOGO POLÍTICO Y VALORES DEMOCRÁTICOS NACIONALES</u> .....                                                              | 8  |
| <u>1.2.1. URGENCIAS Y PROTAGONISTAS</u> .....                                                                                     | 9  |
| <u>1.2.2. PERCEPCIONES Y NIVELES</u> .....                                                                                        | 10 |
| <u>1.3. LAS PRIORIDADES DE UNA AGENDA BI-REGIONAL</u> .....                                                                       | 12 |
| <u>1.3.1. SOLIDARIDAD</u> .....                                                                                                   | 12 |
| <u>1.3.2. LA CUESTIÓN SOCIAL</u> .....                                                                                            | 13 |
| <u>1.4. PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD EN LAS NEGOCIACIONES UE-MERCOSUR</u> .....                                                   | 14 |
| <u>1.4.1. PRESENCIAS Y AUSENCIAS</u> .....                                                                                        | 14 |
| <u>1.4.2. LAS ASIMETRÍAS</u> .....                                                                                                | 16 |
| <u>1.5. CRISIS ECONOMICA, SEGURIDAD Y COOPERACIÓN POLÍTICA DE LA UE</u> .....                                                     | 17 |
| <u>1.6. PERSPECTIVAS DE LA COOPERACIÓN PARLAMENTARIA</u> .....                                                                    | 18 |
| <u>1.6.1. LA DIFÍCIL PARIDAD</u> .....                                                                                            | 19 |
| <u>1.6.2. INSULARIDADES</u> .....                                                                                                 | 19 |
| <u>1.7. REFLEXIONES SOBRE EL DIALOGO POLITICO</u> .....                                                                           | 20 |
| <u>Anexo 1. Fuentes orales</u> .....                                                                                              | 22 |
| <u>CAPITULO II RELEVAMIENTO DE LA COOPERACIÓN UNION EUROPEA-PARAGUAY 1991-2002</u> .....                                          | 23 |
| <u>2.1. DE LOS ÁMBITOS Y MONTOS COMPROMETIDOS EN LA COOPERACIÓN UE/PARAGUAY. SÍNTESIS Y EVOLUCIÓN RECIENTE.</u> .....             | 23 |
| <u>2.2. RELEVAMIENTO DE LO QUE ACONTECE EN LAS DISTINTAS FASES DEL CICLO DE LOS PROYECTOS.</u> .....                              | 25 |
| <u>2.2.1. DE LOS PROBLEMAS RELEVADOS EN LA ETAPA DE IDENTIFICACIÓN Y CONCEPCIÓN DE PROYECTOS:</u> .....                           | 26 |
| <u>2.2.2. DE LOS PROBLEMAS DE GESTIÓN MÁS INVOCADOS EN EL MOMENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN Y MONITOREO DE PROYECTOS.</u> .....        | 31 |
| <u>Cuestiones de Comunicación.</u> .....                                                                                          | 31 |
| <u>De los recursos humanos.</u> .....                                                                                             | 32 |
| <u>De los recursos financieros.</u> .....                                                                                         | 36 |
| <u>2.3. DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA.</u> .....                                                                              | 39 |
| <u>2.4. CONCLUSIONES Y PROYECCIÓN DE LA COOPERACIÓN UE-PARAGUAY.</u> .....                                                        | 40 |
| <u>Capítulo II. BIBLIOGRAFIA</u> .....                                                                                            | 44 |
| <u>ANEXO 1.</u> .....                                                                                                             | 45 |
| <u>PROYECTOS EN EJECUCIÓN UNION EUROPEA/PARAGUAY 2002</u> .....                                                                   | 45 |
| <u>ANEXO 2.</u> .....                                                                                                             | 46 |
| <u>REGISTRO HISTÓRICO DE PROYECTOS</u> .....                                                                                      | 46 |
| <u>UE-Paraguay - Proyectos Finalizados 1991-2001</u> .....                                                                        | 46 |
| <u>CAPÍTULO III</u> .....                                                                                                         | 47 |
| <u>RELACIONES COMERCIALES, INVERSION, MEDIOAMBIENTE Y DIMENSION SOCIAL EN LA RELACION ENTRE PARAGUAY Y LA UNION EUROPEA</u> ..... | 47 |
| <u>INTRODUCCION</u> .....                                                                                                         | 47 |
| <u>EL COMERCIO ENTRE PARAGUAY Y LA UNION EUROPEA</u> .....                                                                        | 48 |
| <u>3.1. LA POLITICA COMERCIAL DEL PARAGUAY Y LA UNION EUROPEA</u> .....                                                           | 49 |
| <u>3.1.1. LA POLÍTICA COMERCIAL DEL PARAGUAY</u> .....                                                                            | 49 |
| <u>Aranceles a la importación</u> .....                                                                                           | 50 |
| <u>Tasas a las importaciones</u> .....                                                                                            | 51 |
| <u>Restricciones no arancelarias al comercio en el Paraguay</u> .....                                                             | 52 |

|                                                                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <a href="#"><u>Otras Medidas de política comercial</u></a>                                                     | 52  |
| <a href="#"><u>Política de Competencia</u></a>                                                                 | 53  |
| <a href="#"><u>Los impuestos internos aplicados al comercio</u></a>                                            | 54  |
| <a href="#"><u>Los Servicios y las negociaciones en el Mercosur</u></a>                                        | 55  |
| <a href="#"><u>3.1.2. LA POLÍTICA COMERCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA</u></a>                                        | 56  |
| <a href="#"><u>Aranceles a la importación</u></a>                                                              | 56  |
| <a href="#"><u>Restricciones no arancelarias (RNA)</u></a>                                                     | 57  |
| <a href="#"><u>La política agrícola común de la Unión Europea</u></a>                                          | 60  |
| <a href="#"><u>La política sobre servicios en la Unión Europea</u></a>                                         | 61  |
| <a href="#"><u>La política de competencia</u></a>                                                              | 61  |
| <a href="#"><u>3.2.1. EL COMERCIO ENTRE EL PARAGUAY Y LA UNIÓN EUROPEA</u></a>                                 | 62  |
| <a href="#"><u>3.2.1.1. EL COMERCIO BILATERAL PARAGUAY-UNIÓN EUROPEA</u></a>                                   | 62  |
| <a href="#"><u>3.2.1.2. EXPORTACIONES DEL PARAGUAY A LA UNIÓN EUROPEA</u></a>                                  | 64  |
| <a href="#"><u>Evolución de las exportaciones del Paraguay a la Unión Europea</u></a>                          | 64  |
| <a href="#"><u>Exportaciones del Paraguay a los países de la Unión Europea</u></a>                             | 66  |
| <a href="#"><u>Exportaciones del Paraguay a la Unión Europea por productos principales</u></a>                 | 67  |
| <a href="#"><u>3.2.1.3. LAS IMPORTACIONES DEL PARAGUAY DE LA UNIÓN EUROPEA</u></a>                             | 69  |
| <a href="#"><u>Evolución de las importaciones del Paraguay de la Unión Europea</u></a>                         | 69  |
| <a href="#"><u>Importaciones de la UE por países</u></a>                                                       | 70  |
| <a href="#"><u>Importaciones del Paraguay de la Unión Europea por productos principales</u></a>                | 71  |
| <a href="#"><u>3.2.1.4. INTERESES COMERCIALES RELEVANTES DEL PARAGUAY Y LA UNIÓN EUROPEA</u></a>               | 72  |
| <a href="#"><u>3.2. LA INVERSIÓN Y EL MEDIO AMBIENTE EN LA RELACION PARAGUAY-UNIÓN EUROPEA</u></a>             | 74  |
| <a href="#"><u>3.2.1. LAS INVERSIONES</u></a>                                                                  | 74  |
| <a href="#"><u>3.2.1.1. LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED)</u></a>                                          | 75  |
| <a href="#"><u>3.2.1.2. LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA DE LA UNIÓN EUROPEA</u></a>                            | 78  |
| <a href="#"><u>3.2.1.3. EFECTOS DE LA IED EN EL CRECIMIENTO, EMPLEO, TECNOLOGÍA Y RELACIÓN EMPRESARIAL</u></a> | 79  |
| <a href="#"><u>3.2.2. EL MEDIO AMBIENTE, LA PRODUCCIÓN Y EL COMERCIO</u></a>                                   | 80  |
| <a href="#"><u>3.2.2.1. SITUACIÓN AMBIENTAL EN EL PARAGUAY</u></a>                                             | 81  |
| <a href="#"><u>Agua y saneamiento ambiental</u></a>                                                            | 82  |
| <a href="#"><u>Factores ambientales determinantes de la salud</u></a>                                          | 82  |
| <a href="#"><u>Efectos de una mala calidad del agua y del escaso saneamiento básico</u></a>                    | 83  |
| <a href="#"><u>Situación de los recursos hídricos en Paraguay</u></a>                                          | 84  |
| <a href="#"><u>3.3. LA DIMENSIÓN SOCIAL EN EL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA</u></a>                              | 87  |
| <a href="#"><u>3.3.1. LA CUESTIÓN LABORAL Y LAS MIGRACIONES</u></a>                                            | 87  |
| <a href="#"><u>3.3.2. LA EDUCACIÓN</u></a>                                                                     | 93  |
| <a href="#"><u>3.3.3. LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES AGRÍCOLAS</u></a>                                               | 94  |
| <a href="#"><u>Potencialidad exportadora de los pequeños productores del Paraguay en la Unión Europea</u></a>  | 95  |
| <a href="#"><u>3.3.4. LA POBREZA</u></a>                                                                       | 96  |
| <a href="#"><u>3.4. ÁREAS CLAVES DEL PARAGUAY EN LAS NEGOCIACIONES MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA</u></a>         | 99  |
| <a href="#"><u>3.4.1. LA OFERTA DE NEGOCIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA AL MERCOSUR</u></a>                         | 100 |
| <a href="#"><u>3.4.2. LA OFERTA DE NEGOCIACIÓN DEL MERCOSUR A LA UNIÓN EUROPEA</u></a>                         | 102 |
| <a href="#"><u>3.4.3. ÁREAS CLAVES PARA PARAGUAY EN LAS NEGOCIACIONES MERCOSUR-UE</u></a>                      | 104 |
| <a href="#"><u>3.4.3.1. COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS</u></a>                                  | 106 |
| <a href="#"><u>3.4.3.2. INSTITUCIONALIZACIÓN DEL MERCOSUR</u></a>                                              | 107 |
| <a href="#"><u>3.4.3.3. LOS SERVICIOS</u></a>                                                                  | 110 |
| <a href="#"><u>3.4.3.4. NORMAS Y REGLAMENTOS TÉCNICOS-EVALUACIÓN DE LA CONFORMIDAD</u></a>                     | 111 |
| <a href="#"><u>3.4.3.5. AGRICULTURA</u></a>                                                                    | 112 |
| <a href="#"><u>3.4.3.6. ACCESO DE MERCADO</u></a>                                                              | 114 |
| <a href="#"><u>3.4.3.7. INTEGRACIÓN FRONTERIZA</u></a>                                                         | 114 |
| <a href="#"><u>3.4.3.8. TRATAMIENTO DE PAÍS DE MENOR DESARROLLO RELATIVO</u></a>                               | 115 |

|                                                                                                        |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <a href="#"><u>3.4.3.9. INVERSIONES</u></a>                                                            | 115 |
| <a href="#"><u>3.4.3.10. CREACIÓN DE FONDOS COMUNITARIOS</u></a>                                       | 116 |
| <a href="#"><u>ANEXO 1</u></a>                                                                         | 117 |
| <a href="#"><u>RESTRICCIONES PARA LA PROTECCION DE LA SALUD PUBLICA, ANIMAL Y VEGETAL,</u></a>         |     |
| <a href="#"><u>SEGURIDAD Y MEDIO AMBIENTE</u></a>                                                      | 117 |
| <a href="#"><u>1. Restricciones a la importación</u></a>                                               | 117 |
| <a href="#"><u>2.1. Importación prohibida</u></a>                                                      | 117 |
| <a href="#"><u>2.2. Exigencia de utilizar una determinada aduana de entrada</u></a>                    | 117 |
| <a href="#"><u>2.3. Normas técnicas de calidad y normas</u></a>                                        | 117 |
| <a href="#"><u>2.4. Autorización previa</u></a>                                                        | 117 |
| <a href="#"><u>Autorización previa de carácter sanitario</u></a>                                       | 118 |
| <a href="#"><u>Sanidad animal y vegetal</u></a>                                                        | 118 |
| <a href="#"><u>Sanidad pública</u></a>                                                                 | 118 |
| <a href="#"><u>2.5. Certificación, registro sanitario u otros requisitos de carácter sanitario</u></a> | 118 |
| <a href="#"><u>2.6. Registro sanitario u otros requisitos de carácter sanitario</u></a>                | 118 |
| <a href="#"><u>2.7. Protección de fauna y flora silvestres</u></a>                                     | 119 |
| <a href="#"><u>2. Restricciones a las exportaciones</u></a>                                            | 119 |
| <a href="#"><u>Capítulo III. BIBLIOGRAFIA</u></a>                                                      | 120 |

## CAPITULO I. DIALOGO POLITICO

**Milda Rivarola**

### 1.1. TIEMPOS Y ESPACIOS PARA EL DIALOGO

La firma del Acuerdo Marco de Cooperación Bi-regional, a fines de 1995 coincidió con una inflexión del proceso de transición democrática del Paraguay, y con una persistente recesión económica. Pocos años después, las negociaciones de la Unión Europea con el MERCOSUR tuvieron como telón de fondo cambios similarmente críticos en otros países de esta región.

Las fases de los procesos vividos por el país y la región mercosureña son relativamente comparables: tanto la transición democrática del Paraguay como la consolidación del Mercado Común del Sur tuvieron una primera etapa, bien promisorio, de construcción institucional y crecimiento económico, y una segunda marcada por la crisis, donde los logros de la etapa inicial muestran sus insuficiencias y debilidades en el mediano plazo.

#### 1.1.1. LOS DILEMAS DEL MERCOSUR

En el caso de MERCOSUR las causas de esta compleja crisis estarían ligadas a la falta de visión estratégica, a la ausencia de órganos de integración estables y a la persistencia de una visión economicista, que limita las potencialidades de su consolidación. Luego de un período de auge del intercambio intra-regional ligado al crecimiento económico del socio mayor, el Brasil, el MERCOSUR enfrenta una crisis en el ámbito económico (sus cuatro socios sufren hoy en grado diverso los efectos de la recesión), comercial (el intercambio sufre las bruscas variaciones cambiarias del Brasil y la Argentina) y político (se agravaron los conflictos y las recriminaciones mutuas por medidas restrictivas del comercio intrazonal).<sup>2</sup>

Hay razones estructurales que contribuyen a explicar el actual impasse. Los mecanismos del proyecto de mercado común, que las negociaciones brasileño-argentinas de mediados de los '80 pensaban "graduables, flexibles y progresivos", adquirieron luego del Tratado de Asunción (1991) un carácter más acelerado y se centraron en abrir mercado y armonizar políticas macroeconómicas, sin otorgar mucha atención a las necesidades de sectores productivos ni a la histórica desigualdad de las sociedades concernidas.<sup>3</sup>

La prisa de saltar etapas y el énfasis en medidas económicas no fueron las únicas diferencias con el proceso constitutivo de la Unión Europea: el rechazo a crear órganos reguladores o instancias supra-nacionales (del tipo Tribunal de conflictos o Parlamento regional) es otro distintivo del Mercosur, que está mostrando efectos nocivos doce años después de la firma del Tratado fundacional. Los conflictos tratan de salvarse con reuniones de presidentes o Ministros "desfacedores de entuertos", por lo que las

---

<sup>2</sup> Schvarzer, Jorge: Mercosur: una crisis largamente anunciada, en *Le Monde diplomatique* No.2, Agosto de 1999

<sup>3</sup> Ibid.

soluciones dependen de la habilidad política de estos actores, tienden a ser coyunturales, y no siempre descansan sobre diagnósticos fiables o negociaciones de sectores involucrados.<sup>4</sup>

Hay cuestiones que permanecen irresueltas, o surgieron en los últimos años como nuevos desafíos del MERCOSUR: las relaciones entre regionalismo y globalización se tornan cada vez más complejas, la brecha económica entre los países miembros se amplió, y el peso de las cancillerías de los socios mayores, Brasil y Argentina, sigue restando equidad al proceso negociador. Finalmente el actor hegemónico del continente, los EE.UU., entra a jugar con mayor agresividad en las relaciones intra-regionales y multilaterales a través del proyecto ALCA.<sup>5</sup>

Aunque no de modo explícito para todos los sectores, hoy parecen plantearse dos opciones macro-regionalizadoras dentro de la globalización, la del Área de Libre Comercio de las Américas y la del Acuerdo Asociativo UE- MERCOSUR. Región ésta que en cualquiera de los casos debería complementar su visión comercial-económica con perspectivas sociales y políticas y darse instituciones supranacionales en vistas a superar su actual crisis.

La primera opción despierta resistencias, al percibírsela como continuidad de la histórica subordinación a la política exterior norteamericana y más atentatoria contra las identidades y soberanías nacionales. En cualquiera de los escenarios futuros, una regionalización exitosa del MERCOSUR y su asociación con el bloque europeo permitiría al Paraguay -y a las otras naciones del área- negociar en mejores condiciones con la potencia hegemónica del norte.

### **1.1.2. LA CRISIS PARAGUAYA**

Diversos informes describen la crisis política y la ingobernabilidad paraguayas, que provocan dudas sobre el desenlace de la transición democrática<sup>6</sup>. El proceso abierto a inicios de 1989 puede dividirse en dos ciclos, el primero (1989-1995) donde se crearon o reformaron instituciones políticas y marcos jurídicos para un país democrático, caracterizado por la vigencia de las libertades, la institucionalización de las Fuerzas Armadas, un auge de creación y movilización de organizaciones sociales, la sustitución del sistema bipartidista por el pluripartidismo, y cierta renovación interna de los tradicionales partidos colorado y liberal.

Un segundo ciclo se abrió a partir de 1995-1996, años que coinciden con a) la crisis del sistema financiero local, b) la caída del área sembrada del algodón y la subsecuente crisis de la economía campesina, y c) medidas restrictivas del MERCOSUR sobre el comercio ilegal, sobre todo en ese gran centro de “triangulación” que era Ciudad del Este. A partir de allí resurge la inestabilidad política con reiteradas intervenciones militares (golpe fallido del '96, la matanza de marzo del '99, el putsch de mayo del 2000) y todas las variables macroeconómicas (crecimiento del PIB, déficit fiscal y de comercio internacional, ingreso per capita, desempleo, informalidad, niveles de pobreza) se degradan sistemáticamente.

---

<sup>4</sup> Ibid y Calcagno, E.A. y Calcagno, A., Mercosur: modelo para armar, en Le Monde Diplomatique No. 17, Noviembre 2000

<sup>5</sup> Bernal Meza, Raúl, Sistema mundial y Mercosur. Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparadas, Bs.As, Grupo Editor Latinoamericano, 2000

<sup>6</sup> Como indicador del clima de inestabilidad política, la Cámara de Diputados votó el juicio político (en un noveno intento desde el '99) al presidente González Macchi, mientras éste se encontraba en Brasilia recibiendo la presidencia pro-tempore del MERCOSUR, a inicios de diciembre del 2002.

Entre las causas coyunturales de esta inflexión, además de las económicas, hay algunas estrictamente socio políticas: la escasa renovación (ideológica y de cuadros) de los partidos pese a las normas legales tendientes a ello, la persistencia de la fragmentación social, la incapacidad de los sectores privados en autonomizarse del Estado, el fracaso de opciones políticas distintas a las tradicionales (APT, Encuentro Nacional), etc.

Puede hipotetizarse, como causa estructural, una suerte de “esquizofrenia” del sistema. El esfuerzo en democratizar el sistema político no fue acompañado de reformas en el modelo estado-céntrico (estatismo, intervencionismo) ni de su lógica clientelar. Las nuevas instituciones, “liberalizadas”, terminaron alimentándose de -y nutriendo- el modelo prebendario e intervencionista anterior. Esa incongruencia entre una institucionalidad “formal”, y un funcionamiento marcado por herencias del pasado dictatorial, está destrozando a los partidos a través de la atomización interna, el descontrol de bancadas parlamentarias, la pérdida de perfiles programáticos, el transfugismo, y una pésima credibilidad pública.

Ese proceso se reforzó a dos puntas. Por un lado, los sectores de la sociedad -salvo excepcionales grupos “reformistas”- ampliaron en la última década sus demandas al rol “benefactor” y clientelar del Estado, con lo que el gasto público creció cualitativa y cuantitativamente. Por el otro, el partido-Estado tradicional, la Asociación Nacional Republicana (P. Colorado) atrajo hacia la lógica clientelar a los partidos de oposición, “desarmando” ideológicamente las propuestas reformistas.

En cierto modo ni los actores del sistema político, ni los sectores sociales y económicos quisieron romper la relación Estado-Sociedad que venía funcionando desde mediados de los años '40 y fue reforzada con el auge de Itaipú de los '70 y la triangulación comercial. La persistencia de ese sistema encuentra hoy desafíos insalvables en los procesos de regionalización y globalización, y en el agravamiento del déficit fiscal.

## **1.2. DIÁLOGO POLÍTICO Y VALORES DEMOCRÁTICOS NACIONALES**

Es en esta compleja coyuntura donde se insertan el Acuerdo Bi-regional de 1995 y actuales rondas de negociaciones para el Acuerdo Asociativo entre la Unión Europea y el MERCOSUR. Más que un acuerdo entre bloques con Estado de Derecho fortalecidos y estables, se trata de la vinculación de la Unión Europea con una región donde al menos dos países sufren convulsiones políticas y casi todas enfrentan recesión económica. Esto plantean algunas interrogantes: ¿el Acuerdo contempla estas situaciones diferenciales, y otorga prioridad al fortalecimiento de regímenes políticos inestables? Y ¿pueden efectivamente los mecanismos del diálogo político cumplir esta función?

El preámbulo de la Declaración Conjunta de abril de 1996 presupone la vigencia del Estado de Derecho en los países miembros de ambas regiones.

- “Considerando que las libertades políticas y económicas constituyen la base de las sociedades de los países miembros de la Unión Europea y el MERCOSUR”;
- “Reiterando, de conformidad con la Carta de las NN.UU., el valor de la dignidad humana y de la promoción de los Derechos Humanos como fundamentos de las sociedades democráticas”;
- “Reafirmando el papel esencial de los principios y las instituciones democráticas basadas en el Estado de Derecho, cuyo respeto preside las políticas interiores y exteriores de las Partes”.

Los mecanismos previstos inicialmente incluían:

- a) Encuentros regulares entre Jefes de Estado del MERCOSUR y máximas autoridades de la Unión Europea.
- b) Una reunión anual de los Ministros de Relaciones Exteriores del MERCOSUR y de Estados miembros de la Unión Europea, con presencia de la Comisión Europea.
- c) Reuniones de otros ministros competentes en temas de interés mutuo (sin periodicidad establecida)
- d) Reuniones periódicas de altos funcionarios de ambos bloques

La Segunda Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y el MERCOSUR saludó “*el creciente entendimiento alcanzado en el capítulo político*” desde la Declaración de 1995 y decidió “*reforzar y profundizar su diálogo político sobre temas de interés recíproco de la agenda internacional, en especial:*

- promoción y protección de los Derechos Humanos, de la Democracia y del Estado de Derecho*
- desarrollo sostenible, con consideración de las dimensiones económicas, sociales y medioambientales*
- paz y estabilidad, prevención de conflictos, fomento de la confianza y la seguridad*
- refuerzo de la capacidad de gestión de crisis de las Naciones Unidas*
- cooperación en la lucha contra el terrorismo*
- lucha contra el tráfico de estupefacientes, el blanqueo de dinero y otros delitos conexos, tráfico ilegal de armas y crimen organizado*
- otros temas convenidos por las partes.*”

Los fines y modalidades previstas del diálogo político podrían considerar mecanismos destinados no sólo a salvaguardar instituciones democráticas de naciones miembros que entran en crisis (como sucede con la cláusula democrática del MERCOSUR, establecida desde la Cumbre de Bariloche) sino prioritariamente a fortalecer estos sistemas políticos frágiles, apoyar la reconstitución de Estados de Derecho firmes y duraderos.

### 1.2.1. URGENCIAS Y PROTAGONISTAS

Considerando las debilidades del sistema político paraguayo y el grave desprestigio que sufren las instituciones del Estado, podrían pensarse -desde la cooperación y el diálogo bi-regional- en ampliar el rango de interlocutores nacionales y en programas y proyectos específicos destinados a frenar la degradación de su sistema político. Una cuestión preocupante es lo que un estudio del CIRD denominó una “cultura política de baja institucionalidad”. A excepción de la Iglesia, no existen instituciones respetadas y creíbles para los ciudadanos, el Estado no está internalizado en la cultura política, y el interés general o el bien común son abstracciones lejanas a la vivencia de la gente.<sup>7</sup>

Pese a todo, cuatro de cinco paraguayos/as valoran efectivamente ciertos aspectos de la democracia: las elecciones libres, la vigencia de los derechos ciudadanos y la libertad de prensa; y se entiende que las insuficiencias del sistema obedecen básicamente a la “falta de una implementación efectiva de la democracia”. Sin embargo, la gran mayoría no se sentiría preocupada si en un gran esfuerzo de

---

7 Síntesis de Resultados Encuesta Democracia y Cultura Política, 2001 CIRD/USAID. Director del Proyecto: Agustín Carrizosa, Consultor y responsable de la Investigación: Alejandro Vial Saavedra.

unidad por sacar adelante al país, se suspendieran durante una década las elecciones, la actividad de los partidos políticos y el Parlamento.<sup>8</sup>

Las características buscadas en líderes políticos son de tipo provinciano o “parroquial”: resulta irrelevante que tenga contactos internacionales, formación universitaria o gran capacidad de trabajo, pero mucho importa que “sepa mandar, sea sencillo y honrado, tenga experiencia y escuche a la gente”, lo que denota la tentación de liderazgos mesiánicos. En una creciente añoranza del tiempo de la dictadura, el régimen del Gral. Stroessner es mucho mejor conceptualizado que cualquiera de los gobiernos civiles de la transición.<sup>9</sup>

Otras percepciones colectivas son más preocupantes: se cree que la entidad más poderosa del país no es el gobierno central, el parlamento ni los partidos políticos sino la mafia; nueve de cada diez personas supone que las elecciones están viciadas por la compra-venta de votos; y para la mitad de los encuestados el mismo término “democracia” está asociado a inseguridad, libertinaje, violencia, corrupción, falsedad, o no tiene significación alguna.

La vigencia de esta cultura política anti o a-democrática es corroborada por estudios comparativos a nivel continental: el último informe del Latino barómetro sitúa al Paraguay –junto a Nicaragua- en segundo lugar del ranking de países indiferentes a formas democráticas de gobierno<sup>10</sup>, y en el último de las naciones insatisfechas con su sistema democrático.<sup>11</sup>

Esta situación, que justifica toda iniciativa (nacional, regional o multilateral) destinada a fortalecer el Estado de Derecho, no refleja toda su gravedad en las expectativas de los protagonistas consultados, tanto del sector privado como del público. Estos reconocen notables avances en materia del diálogo político bi-regional (el borrador del capítulo respectivo está casi terminado), especialmente luego del Encuentro y la Reunión de Madrid (abril/mayo del 2002), donde se establecieron algunos mecanismos sencillos y efectivos de diálogo.<sup>12</sup>

### 1.2.2. PERCEPCIONES Y NIVELES

Aunque los interlocutores locales -en especial los miembros del Foro Consultivo Económico y Social- otorgan prioridad a temas socio-económicos, valoran un diálogo político que permite a los gobernantes del subcontinente “*fortalecerse en sus convicciones democráticas*”. Particularmente en el caso paraguayano donde la vigencia del Estado de Derecho debe mucho a las relaciones multilaterales con los

---

8 Ibid. Un 67,5% de los encuestados muestra indiferencia ante una eventual suspensión de los partidos políticos, un 60,7% ante la suspensión de elecciones, y un 57,8% ante una hipotética clausura del Congreso.

9 Ibid. En una calificación de uno a diez, el dictador Stroessner obtuvo un promedio de 6,5, el Gral. Rodríguez (militar que lideró el golpe del '89 y gobernó los 4 primeros años) un 4,2; mientras los presidentes civiles J.C. Wasmosy, Raul Cubas y González Macchi recibieron en media 2,2 a 2,3 puntos.

10 Corporación Latino barómetro, informe de septiembre del 2002, difundida por la agencia AFP desde Lima. Si al 50% de los latinoamericanos no les importa que un gobierno no democrático llegue al poder, a condición que solucione los problemas económicos, este porcentaje sube a 64% en Guatemala, y a 63% en Nicaragua y Paraguay.

11 Ibid. La más satisfecha es Costa Rica, con 75%, y los más insatisfechos, Argentina y Paraguay, con 8% y 7% de los encuestados, respectivamente.

12 En Madrid se establecieron encuentros anuales de ministros y bianuales de los altos funcionarios de Estado, en fechas coincidentes con los cambios de titularidad de la UE y el MERCOSUR. Como estas negociaciones avanzaron con mayor rapidez que las relativas a comercio, aranceles y cooperación, en la actualidad se están priorizando los otros aspectos del Acuerdo.

otros países de la región, de la Unión Europea y los EEUU.<sup>13</sup> Se entiende que la Cláusula democrática vigente en MERCOSUR podría ser reforzada a nivel de acuerdos bi-regionales, en tiempos difíciles para la institucionalidad política de la región.

Para algunos actores políticos, el acento sobre aspectos económicos, más que a la intencionalidad de la Unión Europea responde a la naturaleza del MERCOSUR, surgido con sesgos marcadamente económicos y comerciales. En este sentido la inclusión de acuerdos regionales en lo político y social abriría horizontes a un MERCOSUR en crisis -“*en este sentido la U.E. cuenta ya con un camino exitoso de regionalización en múltiples áreas*”- y otorgaría mayores potencialidades a sus acuerdos bi-regionales o multilaterales.

Hay consenso respecto a una de las consecuencias favorables del Acuerdo UE-MERCOSUR: fortalece a los países de esta región “*para negociar frente a otros bloques, abre perspectivas distintas a la de sumarse pasivamente al proyecto norteamericano del ALCA*”. Entre ambos proyectos la Unión Europea lleva ventajas no sólo por lo ejemplarizante de su proceso integrador, complejo y exitoso, sino también “*por nuestra historia común, por las raíces lingüísticas, etc.*”<sup>14</sup> Desde las centrales obreras se remarca la “*experiencia en el proceso que ya lleva medio siglo de integración, el apoyo <que podría brindar la UE> al equilibrio político y a la estabilidad económico-social de los miembros del MERCOSUR*”.<sup>15</sup>

Pero esas opiniones generales son matizadas por incertidumbres sobre la efectividad de cláusulas o acuerdos políticos multilaterales. Por una parte, resulta absurdo “*exigir de la cooperación europea los cambios que la sociedad -o la política- paraguaya no han sabido lograr*” en los últimos catorce años. Se duda asimismo del cumplimiento de pactos o acuerdos desde “*poderes públicos débiles, y sin un proyecto de país*” como el Paraguay. El diálogo político funcionaría mejor si “*nuestros gobiernos encararan seriamente, en primer lugar, los acuerdos ya signados en el MERCOSUR*”, y en segundo término, los negociados con la UE.<sup>16</sup>

Ante la crisis interna del bloque sudamericano y la ingobernabilidad de algunas naciones del MERCOSUR, surgiría como condición previa reforzar el diálogo político interno al Mercado Común del Sur; afirmar primero las relaciones intra-regionales, para implementar luego acuerdos a nivel intra o intercontinental.<sup>17</sup> Las reuniones del Consejo de Cooperación relativas al diálogo se perciben menos estructuradas que las de temas comerciales: aún quedan pendientes elaborar una agenda política específica y diseñar de proyectos puntuales de cooperación. Y la participación de los miembros de la U.E. es dispareja: algunos países -Alemania, y los latinos como Francia, España e Italia- muestran

---

13 En momentos bien críticos de la transición paraguaya —el golpe militar frustrado de abril del '96, los sangrientos sucesos de marzo del '99, el putsch de mayo del 2000— la rápida intervención del cuerpo diplomático, y en especial de los del MERCOSUR, la OEA y la Unión Europea, contribuyó a salvar la institucionalidad política.

14 De acuerdo a algunos parlamentarios “Dependíamos de la política exterior de los EE.UU. ( pese a las grandes diferencias) por ausencia de relacionamiento con Europa. Recién ahora hay creciente interés en las relaciones multilaterales”. “Las relaciones de la UE con América Latina están socavándola vieja hegemonía de los EE.UU.”; la Unión Europea “tiene un largo camino andado en términos de integración e incluye muchos aspectos sociales, mientras el ALCA está pensada desde una visión economicista”.

15. Los acuerdos y pactos “serios y duraderos” en Europa entre la patronal, el Estado y los sindicatos resultan ejemplarizantes en medio sindicales paraguayos.

16. Se deplora el reiterado incumplimiento de acuerdos del MERCOSUR en lo relativo a apertura de mercados a productos agroganaderos, mano de obra en regiones fronterizas, etc..

17 Como excepción, uno de los políticos entrevistados percibe la UE como un conglomerado heterogéneo, y cree más conveniente estrechar relaciones con algunos países europeos en el plano comercial y político, etc.

activo interés en el diálogo mientras los restantes parecen prestar menos atención a este aspecto del Acuerdo.

Una última fuente de incertidumbre se refiere a los protagonistas: *“el MERCOSUR no debería limitarse a contactos entre poderes Ejecutivos, la relación inter-parlamentaria le daría un carácter más político. En un segundo plano, lo mismo es válido para acuerdos bi-regionales”*. Los mecanismos se centran en encuentros presidenciales, ministeriales y de altos funcionarios, y muy secundariamente en reuniones inter-parlamentarias, *“por lo no pueden lograr sus objetivos, pues se trata de instancias jerárquicas, no deliberativas. Esos protagonistas mantienen entre sí relaciones verticales, de subordinación, así no funciona un diálogo político”*.

Además -y esta parece una de las mayores debilidades del diálogo- los contactos se dan en forma paralela (Ejecutivo por un lado, Foros consultivos por el otro), no hay “horizontalización” en sentido sistémico del relacionamiento bi-regional. Aunque los miembros del Foro reciben apoyo e información y mantiene fluidos contactos con Cancillería, las relaciones con el Parlamento se revelan casi inexistentes.

### **1.3. LAS PRIORIDADES DE UNA AGENDA BI-REGIONAL**

En lo relativo al diálogo político no existen otras prioridades desde la perspectiva de cancillería, aparte de la agenda establecida que incluye temas de Democracia y el Estado de derecho, Promoción y protección de los Derechos Humanos, Desarrollo sostenible, Paz y estabilidad, Prevención de conflictos, Fortalecimiento de la confianza y Seguridad (lucha contra el tráfico de drogas y armas, lavado del dinero, crimen organizado y terrorismo). El gobierno sí manifiesta interés que el MERCOSUR (por sí sólo, y en asociación con la UE) logre mayor protagonismo y mejores niveles de concertación en foros mundiales como las NN.UU. o la OMC.

Más que sobre temas de agenda, las demandas se refieren a los métodos: la intención de los países del MERCOSUR de “institucionalizar” el diálogo, creando dos Comisiones permanentes de coordinación (una política y otra comercial), o agendando reuniones específicas, periódicas, por áreas (v.gr. encuentros de Ministros de Educación, Hacienda, Interior) aún no encontró eco en los interlocutores de la Unión Europea.

#### **1.3.1. SOLIDARIDAD**

Se considera propia del ámbito comercial una preocupación expresada por Paraguay y Uruguay, socios menores del bloque: la cuestión de “solidaridad”, entendida como el trato preferencial a países de menor desarrollo, dentro de MERCOSUR y en las relaciones bi-regionales.<sup>18</sup> La resolución de las asimetrías existentes entre países mercosureños, y entre regiones de estos países (no encaradas en el Tratado de Asunción ni en acuerdos posteriores) puede beneficiar de la experiencia europea, que supo mitigar las desigualdades entre naciones miembros a lo largo del proceso de Mercado Común.

---

<sup>18</sup> Los Ejecutivos paraguayos insistieron en revisar el Tratado de Asunción con el objeto de corregir las “asimetrías regionales”, y Uruguay ha expresado en varias ocasiones demandas similares.

En el proceso de la Unión Europea se desarrollaron políticas de solidaridad, transfiriendo importantes recursos desde los países o regiones más ricas hacia las menos desarrolladas. Hubo importantes “fondos estructurales” destinados a consolidar la cohesión económica y social de la UE. La historia de esa integración está basada en emprendimientos conjuntos tipo la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, el Centro Europeo para la Investigación Nuclear, la Agencia Espacial Europea y el Programa Eureka, que podrían tener experiencias correlativas en el bloque sudamericano.<sup>19</sup>

En este sentido, la resolución No. 97 de la Comisión Parlamentaria Conjunta, considerando “*la experiencia europea de utilización de Fondos de Compensación para la nivelación de las economías de los países socios*”, recomendaba al Consejo de ministros del bloque que considere “*la puesta en marcha de instrumentos de cooperación del MERCOSUR con Paraguay, para contribuir a que este país supere sus problemas estructurales de índole económica y social, de forma de garantizar un avance igualitario de los cuatro países en el proyecto de integración*”.

### 1.3.2. LA CUESTIÓN SOCIAL

Otros temas ligados al de la solidaridad son los genéricamente denominados “sociales”. El MERCOSUR reúne países con fuertes déficits en lo que hace al Estado de Bienestar y la consecución de pactos sociales (gobierno- obrero-patronales). También en este aspecto Europa tiene una tradición secular y “best practices” útiles a las naciones mercosureñas. Como el diálogo político, estos acuerdos sociales deberían regir tanto en la región como en la relación entre bloques. Los logros asociados a este proceso son la “Carta Social del MERCOSUR” de fines del ‘97, en el marco del Proyecto de Cooperación en Dimensión social, y la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR (Río, 1998).<sup>20</sup>

Finalmente, el diálogo puede crear instancias de intercambio de información y cooperación en materia de normas y leyes. Se citó el ejemplo del Parlatino, que funciona como mesa de intercambio de experiencias legislativas, con leyes exitosas de otros países latinoamericanos que sirvieron a la redacción de algunas paraguayas.

En su reciente visita a la Argentina, el presidente brasileño electo propuso una agenda interna al bloque, que sintetiza varias opiniones locales. Ignacio Lula Da Silva definió al MERCOSUR como un proyecto “*paralizado*” ante las crisis nacionales, lo que “*refleja la dificultad de encontrar salidas nacionales que puedan viabilizar una gran alternativa regional*”. Consideró urgente “*profundizar la construcción del Mercosur con propuestas concretas*”, en una integración al ejemplo de la Unión Europea, con la convergencia de políticas industriales y agrícolas activas, políticas sociales unificadas y “*una ciudadanía del MERCOSUR, lo que implica alcanzar la libre circulación de personas*” entre los países miembros.

Planteó además la necesidad “*que el MERCOSUR pueda tener su propio parlamento elegido por el voto popular*”, y una “*política externa común*” que posibilitaría una actuación coordinada y solidaria

19 Calcagno, E. y Calcagno, A.E., Sudamérica es el camino, en Le Monde Diplomatique No. 15, Septiembre 2000 y, Mercosur: modelo para armar, en Le Monde Diplomatique No. 17, Noviembre 2000

20 Los Estados partes del MERCOSUR y la Unión Europea apoyan la adopción de la Declaración de principios y Derechos Fundamentales del Trabajo de la OIT, de 1998. Ver Recomendación NO. 2/2002 del FCES del MERCOSUR.

también en los organismos internacionales, capaz de garantizar a sus miembros “una presencia internacional soberana y eficaz”, requisito “esencial para las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas así como para el diálogo con Estados Unidos y la Unión Europea”.<sup>21</sup>

#### 1.4. PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD EN LAS NEGOCIACIONES UE-MERCOSUR

Considerando que “el resultado de las negociaciones ... hacia una acuerdo bi-regional de libre comercio y de cooperación económica y política” tendrá “fuerte impacto sobre las sociedades de los dos bloques”, el FCES recomendó a inicios del 2002 estrechar los vínculos de la sociedad civil entre las regiones, “especialmente con la institucionalización del relacionamiento del FCES con el Consejo Social y Económico Europeo mediante la creación del Comité Consultivo Mixto”. La resolución agrega que “la transparencia debe ser un componente fundamental del proceso de negociación, garantizando la participación de la sociedad civil”.<sup>22</sup>

Meses más tarde, el Foro de Alcobendas demandaba a la II Cumbre de Jefes de Estado europeos y americanos establecer un diálogo político efectivo, que incorpore “a las diversas organizaciones de la sociedad civil, a los partidos políticos, los representantes de los gobiernos locales, las organizaciones sindicales y empresariales, estableciendo mecanismos específicos para ello”.<sup>23</sup>

Paralelamente la Declaración de Madrid sostenía que “el pleno desarrollo de las relaciones políticas, económicas, comerciales, sociales, culturales e institucionales entre nuestras regiones ... implica necesariamente la participación de la sociedad civil organizada”. La asociación bi-regional “requiere que la sociedad civil, a través de sus legítimos representantes, pueda participar activamente en el desarrollo de los vínculos entre las regiones, en los procesos de negociación y de cooperación al desarrollo, y en las relaciones entre las organizaciones económicas y sociales más representativas”.<sup>24</sup>

El proyecto de reglamento interno del Comité Consultivo Mixto recientemente creado coloca bajo sus competencias “todos los aspectos económicos y sociales ligados al Acuerdo de Asociación y a las relaciones Unión Europea-MERCOSUR”.<sup>25</sup> Para cumplir estas amplias funciones, las estructuras creadas a niveles superiores del organigrama deberían, sin embargo, sustentarse en la activa participación de la sociedad civil en las instancias regionales del MERCOSUR y en las de sus países miembros.

##### 1.4.1. PRESENCIAS Y AUSENCIAS

Si el protagonismo del gobierno paraguayo en las negociaciones del Acuerdo enfrenta los desafíos inherentes a una nación pequeña, sin suficientes recursos presupuestario o técnicos y con una agenda política cargada de otras urgencias que las de negociaciones multilaterales, la participación del FCES y de la sociedad civil tiene limitaciones diferentes.

---

21 Cable de AFP del 2.XII.2002, reproducido en ABC y La Nación, Asunción, 3.XII.2002.

22 Resolución 2/2002 del FCES antes citado, Buenos Aires, 22 de marzo de 2002.

23 Declaración del Foro Eurolatinoamericano Caribeño, ante la II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno Unión Europea-América Latina y el Caribe, Alcobendas, 5.IV.2002

24 Declaración de Madrid, II Encuentro de la Sociedad Civil Organizada de Europa, América Latina y el Caribe, Madrid, 19 de abril de 2002.

25 Ver Proyecto de Reglamento Interno del Comité Consultivo Mixto CES-CE/FCES, en el archivo de la sección paraguaya del FCES.

La sección paraguaya del Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR, organismo del MERCOSUR inserto en el Comité Consultivo Mixto del organigrama del Acuerdo-UE como instancia de participación de la sociedad, incluye representantes de las corporaciones empresariales (Unión Industrial del Paraguay y Feprinco), de las centrales Obreras (CUT, CNT) y del cooperativismo, pero no cuenta con miembros del tercer sector. Esa composición restricta determina las prioridades de su agenda comercial, económica o política.

Como en otros procesos, también en éste la sociedad civil actúa escindida en dos segmentos: el de sectores obrero-patronales, agremiados en función a su rol económico, más institucionalizado, “interlocutores válidos” de diálogos y concertaciones con el sector público o de las relaciones internacionales<sup>26</sup>, y otro conglomerado inorgánico, “sociedad civil” en sentido estricto, de carácter plural y diverso, difuso “tercer sector” hecho de ONG’s, grupos cívicos o comunitarios, movimiento sociales alternativos y redes que no pertenecen al sector público ni representan al aparato productivo.

Las centrales campesinas y las coordinadoras de productores agrícolas también se definen, como los gremios empresariales y sindicales, por su pertenencia al espacio económico, pero no integran el primer conglomerado “representativo”. Los requisitos de institucionalidad tienen entonces menos relevancia que el de una cierta tradición corporativa, o el del peso político de gremios convocados a aportar opiniones y propuestas al acuerdo bi-regional.

Esta ausencia es explicada, en el gobierno y el FCES, por las dificultades en “*encontrar interlocutores en el ámbito de la sociedad*” paraguaya. Se entiende que “*no existe inserción de la sociedad civil paraguaya en el diálogo político*” en parte porque ella “*carece de instituciones representativas, está muy desarticulada*” y no tiene canales de participación adecuados.<sup>27</sup>

Las redes de ONG’s - los órganos de articulación más visibles o institucionalizados de ese sector- deploran la falta de participación, señalando que tampoco fueron convocadas a insertarse en el proceso. La presencia paraguaya en algunos Foros -como los Encuentros de la Sociedad Civil Organizada de Europa, América Latina y el Caribe de Río de Janeiro en 1999 y de Madrid, en 2002- resulta puntual, discontinua, y no cuenta con mecanismos de debate colectivo previo ni de seguimiento de las propuestas elevadas a las Cumbres.

Existe dentro de las organizaciones sociales una percepción clara de estas contingencias: “*las organizaciones de la sociedad civil no cuentan con una estructura articuladora, orgánica, con posibilidades de movilizarse, ni de tomar decisiones representativas del conjunto*”. En el campo de las relaciones internacionales, las ONG’s actúan sin iniciativa, “*convocadas en nombre de la sociedad civil, responden más bien a los escenarios que los bloques y entes multilaterales (UE, BID, BM) crean sobre temas de género, participación ciudadana, cuestiones medioambientales, etc*”.

Las iniciativas de la sociedad civil y las ONG’s, muchas de ellas ligadas a fundaciones europeas, aún no encontraron canales institucionales de insertarse en los procesos de integración. A las características peculiares de estas organizaciones (pluralidad de intereses, agendas difusas y variantes en el tiempo,

26 Los mismos sectores que en la lógica corporativa de las dictaduras militares se denominaban “fuerzas vivas” de la nación.

27. Se cree que estos sectores sociales encuentran dificultades de participación similares en los otros países del Mercosur. Debido a esta ausencia existen otras instancias -de tipo académicas como el CEPEI, de reciente creación, organizadora de debates y seminarios sobre relaciones internacionales- que funcionan esporádicamente como canal de contacto de Cancillería con la sociedad civil.

articulación en redes aún incipiente) se suma cierta indiferencia del sector público y de gremios “corporativos” hacia la participación de un sector naturalmente difuso y de difícil representatividad..

Además las ONG’s locales enfrentan hoy problemas de financiamiento que le impiden incluir en su agenda no sólo las relaciones internacionales, sino incluso temas de carácter nacional. Las redes o foros sociales recientemente creados -tipo Acuerdo Ciudadano- tienen corta existencia, están centrando esfuerzos en lograr su institucionalidad y establecer una agenda de acción común.

Ya señalaba la Declaración de Madrid, como condición básica para asegurar la participación social, “*el fortalecimiento de organizaciones más representativas de la sociedad civil y el establecimiento de cauces para su participación institucionalizada en la vida democrática*” y en los diálogos multilaterales, a través de cooperación específica y mecanismos efectivos de participación y consulta.

Quizá esta ausencia sea peculiar al caso paraguay, ya el grupo de actores definido como “tercer círculo de influencia” del MERCOSUR (organizaciones sociales, ONG’s, grupos ambientalistas, ecologistas, de defensas del ciudadano/a, de minorías y de consumidores, gobiernos locales, universidad, elites culturales, etc.), si bien no tuvo “*vinculación específica con los inicios del proceso*”, ha mostrado en el resto de los países una “*participación creciente con el pasaje del MERCOSUR a la Unión Aduanera*”.<sup>28</sup>

#### 1.4.2. LAS ASIMETRÍAS

La sección paraguaya del FCES exhibe por su parte fortalezas y debilidades propias. Sus miembros conocen los procesos del MERCOSUR, del ALCA y las negociaciones con la UE, participan de foros en las distintas rondas, debaten y presentan propuestas, mantienen archivo documental y poseen una visión más amplia de las relaciones multilaterales, manejando información técnica y participando de otros congresos y foros americanos sobre regionalización, globalización económica, acuerdos socio-laborales, etc.

Pero sus limitaciones son importantes: su contraparte en el Acuerdo, el Comité Económico y Social de la UE está más institucionalizado, beneficia de mayores recursos técnicos y de infraestructura y sus decisiones son canalizadas con fluidez hacia otras instancias de la Unión, mientras el Foro Consultivo del MERCOSUR es de reciente data, y sus mecanismos de comunicación con el Consejo del Mercado Común, Grupos y subgrupos de trabajo, Comisión de Comercio, etc. son todavía débiles. El Consejo Consultivo Mixto creado este año contribuirá sin duda a institucionalizar y fortalecer esta relación. Por otra parte el carácter consultivo del Foro supone límites a la participación de sectores sociales y económicos concernidos.<sup>29</sup>

Como era de suponer, a nivel intra-regional el FCES muestra igualmente disparidades: naciones como Brasil y Uruguay supieron crear una compleja infraestructura para conducir las relaciones bi-regionales y financian personal técnico altamente especializado, aspectos en los que Paraguay (y probablemente también la Argentina) se encuentran en marcada desventaja.

---

28 Jorge Garndi y Lincoln Bizzozero, Hacia una sociedad civil del MERCOSUR privado, en Le Monde Diplomatique, (edic. mexicana), Noviembre de 1997.

29 “Mientras el Parlamento Europeo ya trató e incorporó en su legislación algunas resoluciones del II Encuentro de Madrid, el parlamento paraguayo apenas conoce este documento”. De cualquier modo, tampoco las resoluciones del Consejo Económico y Social de la UE tienen carácter vinculante.

Entre los gremios locales, la existencia del Foro despierta un interés desigual: independientemente de la labor de sus representantes, las corporaciones empresariales no asignan a este órgano toda la importancia requerida, a diferencia de los gremios sindicales que reclaman mayor continuidad en la participación y una frecuencia más alta de reuniones y debates del FCES.<sup>30</sup>

Debido a las limitaciones presupuestarias de las centrales obreras, parte del seguimiento de los temas socio-laborales del Acuerdo recae sobre funcionarios del área sindical de la Secretaría Técnica del MERCOSUR, con sede en Montevideo. En este sector coexisten relacionamientos por “cuerda separada”, las centrales y sindicatos mantienen un diálogo con sus pares de países europeos, en forma “bilateral”, no integrada en los mecanismos del diálogo bi-regional.

Aún no se crearon espacios de articulación con el Parlamento paraguayo ni con la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR y pese a la participación de los miembros del FCES en reuniones paralelas a las Cumbres, el sector sindical no ve insertas sus propuestas en la agenda de encuentros presidenciales o ministeriales de las sucesivas rondas.

Esta percepción -no necesariamente correcta, ya que la Coordinación pro-tempore del FCES procesa las resoluciones y las canalizan hacia las instancias ejecutivas del MERCOSUR- puede obedecer a fallas en la transmisión de información, o al clima de desconfianza que reina en los sectores sociales hacia el accionar de los organismos del Estado paraguayo en las relaciones internacionales.

## **1.5. CRISIS ECONOMICA, SEGURIDAD Y COOPERACIÓN POLÍTICA DE LA UE**

Más que sobre las potencialidades del Acuerdo con la UE, surgen interrogantes sobre el rol cumplido por el MERCOSUR durante las graves crisis financieras de sus miembros, especialmente de la Argentina. Se entiende que un posicionamiento solidario y negociaciones conjuntas de la región ante la banca internacional y los organismos multilaterales (sobre todo el Fondo Monetario Internacional) hubiera posibilitado a ese país salidas menos costosas en términos macroeconómicos y humanos.

Los países miembros del Mercado Común del Sur tienen problemas comunes -crisis financiera, ingobernabilidad, etc.- que *“no pudieron, ni intentaron ser resueltas en el marco regional”*. Según algunos dirigentes políticos, en casos críticos *“el protagonismo del MERCOSUR es mínimo. Argentina no logró apoyo de los otros países de la región, y el reciente affaire de la aftosa en frontera paraguaya tampoco generó reacciones solidarias en los países vecinos. Mal podría apelarse a una segunda instancia bi-regional, cuando la primera aún tiene problemas internos irresueltos”*.

La debilidad actual del proceso integrador, o la inercia de los organismos del MERCOSUR ante estas coyunturas económicas críticas, le impiden coadyuvar eficientemente al equilibrio económico de sus miembros. Lo que tiene consecuencias a corto o mediano plazo para la integración, ya que estas crisis generan bruscas caídas del comercio regional y por ende nuevas trabas al desarrollo del MERCOSUR.

De cualquier modo la cooperación directa de la UE en el plano financiero es poco factible, ya que el Banco Europeo de Inversiones (BEI) no está facultado estatutariamente a otorgar créditos a países de otros bloques. Hubo efectivamente cierto apoyo de la Unión en las negociaciones de países del MERCOSUR frente al FMI, la OMC, etc., que podrían extenderse en el futuro hacia mecanismos

---

30 El carácter discontinuo de su funcionamiento resta eficacia a los debates y propuestas del FCES.

estables de cooperación técnica o institucional. Debe tenerse en cuenta que, al haberse transformado en los últimos años la U.E. en el principal inversor extranjero en el MERCOSUR, la estabilidad financiera de estos países interesa a ambos bloques.

Aquí cobra toda su relevancia la propuesta del Parlamento Europeo de “*crear un Fondo de Solidaridad Interregional, con la aportación de instituciones financieras como el Banco Europeo de Inversiones, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, etc.*”, iniciativa calurosamente apoyada por los representantes de la sociedad civil reunidos en el II Encuentro de Madrid.<sup>31</sup>

Las cuestiones de seguridad, combate al narcotráfico, tráfico de armas, lavado de dinero, crimen organizado, terrorismo, etc. no tiene en la agenda de los interlocutores paraguayos del Diálogo político un papel preponderante. En medio oficiales se deplora, sin embargo, que el país esté siendo excluido de la cooperación en lucha contra el narcotráfico, pese a que funciona como país de tránsito de drogas “duras” (cocaína).

Sin embargo la seguridad constituye, en el marco de las relaciones intra-regionales, una preocupación creciente, debido a las reiteradas denuncias de lavado de dinero, pistas de narcotráfico, refugio de terroristas y redes de crimen organizado en las Tres fronteras, una de las zonas más conflictivas del MERCOSUR. Los ministros del Interior y responsables de fuerzas de seguridad de Argentina, Brasil y Paraguay mantienen encuentros frecuentes para dinamizar políticas conjuntas de control.

En términos de las relaciones UE-MERCOSUR, luego del 11 de septiembre del 2001 los temas de seguridad y antiterrorismo ocupan más espacio en la agenda bi-regional, aunque no alcanzan el peso que tienen en las relaciones multilaterales de América Latina con los Estados Unidos. Se percibe como consecuencia indirecta cierto endurecimiento -sin cambios de legislaciones vigentes sobre inmigración- de los controles de movilidad e ingreso de sudamericanos al espacio europeo.

## **1.6. PERSPECTIVAS DE LA COOPERACIÓN PARLAMENTARIA**

A partir del Protocolo de Ouro Preto, el MERCOSUR tiene una Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) de carácter consultivo, que posteriormente creó subcomisiones de Políticas Laborales, Asuntos Culturales, etc. Esta actúa como órgano de representación de los parlamentos de los países miembros, con dieciséis representantes, y mantiene una secretaría permanente en Montevideo. La CPC y sus secciones parlamentarias nacionales funcionan en principio como “foro de debate parlamentario sobre los temas del MERCOSUR, incluyendo la opinión de mayorías y minorías de los países miembros y punto de contacto con el Consejo que tiene la dirección política del proceso de integración”.<sup>32</sup>

Desde mediados de la década del '90 los miembros de la Comisión mantienen reuniones periódicas, presentan a la aprobación de los respectivos parlamentos los acuerdos y normativas emanadas de órganos del Mercado Común, y elevan resoluciones y recomendaciones al Consejo del Mercado Común y a las Cumbres presidenciales. La CPC comparte con el otro órgano consultivo y ad hoc, el FCES, algunos problemas de funcionamiento interno y de articulación con los demás órganos del

---

<sup>31</sup> Declaración de Madrid, op.cit.

<sup>32</sup> Núñez López, Antonia, *Sección Paraguaya de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, La cooperación Unión Europea-Mercosur en el área institucional. Propuestas para el Fortalecimiento de la CPC. Asunción, 1997*

MERCOSUR, de la Unión Europea y del Acuerdo bi-regional, disfuncionalidades que se manifiestan también a nivel nacional.

### 1.6.1. LA DIFÍCIL PARIDAD

En el plano bi-regional existen asimetrías entre la Comisión Parlamentaria del MERCOSUR, deliberante y propositiva, de naturaleza no vinculante, y el Parlamento Europeo, órgano legislativo de carácter supranacional. La relación entre ambas instituciones es laxa, disconexa, y se solapa con los encuentros de parlamentarios de países mercosureños con sus pares de congresos nacionales de Europa y miembros de Comisiones del Parlamento Europeo. Por otra parte los congresistas brasileños y argentinos tienen relaciones más frecuentes y estructuradas con sus pares europeos, mientras nuestro parlamento presenta un perfil bastante más “provinciano”.

Ese escaso protagonismo legislativo constituye de las debilidades políticas del bloque: Europa se dio comisiones parlamentarias de múltiples competencias desde el inicio del Mercado Común (Comunidad de Carbón y del Acero, de Energía Atómica, el Tratado de Roma, etc.), mientras el MERCOSUR creó tardíamente una CPC *“de funciones difusas, débil en su funcionamiento, que en la práctica funciona más como foro político que regional”*. Y el trabajo de una Comisión Parlamentaria enfrenta naturalmente dificultades, cuando el mismo proceso de MERCOSUR está en crisis.

### 1.6.2. INSULARIDADES

En el plano nacional, el Parlamento, que cuenta con Comisiones de Relaciones Exteriores en ambas Cámaras y su sección de la CPC, tiene escasa participación no sólo en las negociaciones del Acuerdo Marco sino en el mismo proceso de consolidación del MERCOSUR. Este congreso *“carece de mecanismos adecuados para sumarse al proceso de regionalización en sí y al diálogo bi-regional”*.

Sea porque no forman parte de las prioridades partidarias, por una vieja tradición “insular”, de aislamiento, o por la inestabilidad política de los últimos años, ni el MERCOSUR, ni las relaciones bi-regionales con la Unión Europea- fueron tratados en plenaria durante esta legislatura, *“no son temas prioritarios para los congresistas ni se incluyen en su agenda”*.<sup>33</sup> El funcionamiento de la CPC -y de su sección local- es incluso desconocida por varios parlamentarios, que sin embargo siguen con interés el trabajo de órganos similares como el Parlatino.

También aquí existen esporádicos contactos con congresistas de algunos países del MERCOSUR y de la Unión Europea, sin canales fluidos de relacionamiento. Debe recordarse que el partido de gobierno, la ANR (incluido sus aliados del Encuentro Nacional, y su fracción escindida, el Unace) nunca perteneció a internacionales políticas ni mantiene relaciones con “partido fraternos” a nivel regional o mundial.

Estas debilidades del Parlamento -como órgano colectivo- son asumidas por varios senadores y diputados, quienes demandan mayor protagonismo sus respectivas Cámaras al entender que el Ejecutivo (o la Chancillería), aislado de otros poderes, no puede manejar la complejidad de las relaciones bilaterales o multilaterales. Integrantes de la CPC de la anterior legislatura (1992-1998)

---

33 Eso no impide que los Convenios y Acuerdos internacionales sean aprobados con bastante rapidez, aunque posteriormente no exista seguimiento de los mismos.

listaron áreas consideradas prioritarias para el fortalecimiento de la Comisión Parlamentaria Conjunta y la cooperación bi-regional, algunas de las cuales siguen vigentes un quinquenio más tarde:

- Intensificar las interrelaciones entre la Secretaría Permanente de la CPC y las secretarías nacionales de las CPC.
- Mejorar la eficacia del relacionamiento con el Consejo.
- Fortalecer las relaciones Interparlamentarias UE -MERCOSUR
- Difundir avances del proceso integrador en partidos políticos y sociedades de la región.
- Crear un Parlamento virtual, con redes de información y foros Inter- parlamentarios.
- Plantear un Derecho Comunitario
- Lograr la adopción del sufragio directo para los parlamentarios de la CPC.<sup>34</sup>

## 1.7. REFLEXIONES SOBRE EL DIALOGO POLITICO

Si un diálogo político democrático supone participación pluralista, debates institucionalizados de actores diversos, logro de consensos y acuerdos efectivos para la acción, estas condiciones no parecen estar aún plenamente satisfechas en los mecanismos acordados para el diálogo político con la Unión Europea, ni en la misma estructura interna del MERCOSUR.

Un primer punto a considerar es el del tiempo en que se desarrolla esta etapa del diálogo, marcado por crisis e incertidumbres en la región, que supone urgencias -y quizá oportunidades- no previstas en las primeras fases de la negociación multilateral. Aunque también implica coyunturas nacionales y regionales imprevisibles en el corto o mediano plazo.

El segundo tema es el desafío de profundizar -salvar de su “parálisis”- el proceso de regionalización del MERCOSUR, previa o paralelamente al diálogo con la unión Europea. Los vínculos de una región que aún está intentando resolver asimetrías socioeconómicas entre sus miembros, formas de diálogo intra-regionales, políticas macroeconómicas, sociales o culturales comunes, o mecanismos de legislación y resolución de conflictos supranacionales, se vuelven difícilmente equitativos con un bloque tan complejamente unificado como el europeo.

En tercer lugar, tanto el organigrama del MERCOSUR como los mecanismos establecidos para el diálogo político bi-regional satisfacen quizá los requerimientos de las Partes en el estado actual de las negociaciones, pero al centrarse en los titulares del Ejecutivo y en las burocracias ministeriales subalternizan la participación de actores políticos (parlamentos, directivas de partidos mayores) y gremiales (sindicatos, centrales obreras) e integran débilmente o marginan otros sectores (productores agropecuarios, sociedad civil, elites culturales y académicas, etc.) directamente concernidos en estos procesos.

Una cuestión subsidiaria a la anterior (que podría esquematizarse como de del diálogo “jerarquizado”) es la de cierta “paralelización” de los canales de relacionamiento, los vínculos de variable intensidad de los sectores políticos, sociales o económicos del Paraguay se dan en distintos “andariveles” escasamente conectados entre sí. El conjunto de ese sistema se presenta borroso o desarticulado y la participación de los sectores, incluso cuando existe, no es claramente asumida como parte del proceso.

---

<sup>34</sup> Núñez López, Antonia, *op.cit.*

Finalmente, hay desafíos que conciernen a la sociedad y a la clase política paraguaya. La participación de los partidos políticos, del parlamento y de las organizaciones sociales en el proceso de integración regional, y en el de las asociaciones bi-regionales seguirá siendo mínima mientras las relaciones multilaterales no se integren a sus agendas prioritarias. Una negociación “arrastrada” (con mayor o menor eficiencia) por el Poder Ejecutivo tendrá escasas posibilidades de éxito mientras persista la débil intervención de los otros poderes del Estado y la exclusión de la sociedad civil.

## **Anexo 1. Fuentes orales**

Además de la bibliografía citada, para la redacción del informe se realizaron entrevistas con

- Dr. Oscar Cabello, Director de Políticas Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- José Manuel Abreu, miembro de la C.D. de la Unión Industrial del Paraguay (UIP) en la sección paraguaya del Foro Consultivo Económico y Social
- Dr. Rafael Filizzola, diputado, miembro de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara Baja
- Ing. Paul Sarubbi, Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara Baja
- Pedro Jiménez, Secretario General de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y miembro de la sección paraguaya del <sup>Foro Consultivo Económico y Social</sup>
- Aldo Snead, miembro de la C.D. de la Central Unitaria de Trabajadores,
- Dr. Miguel Angel Verdecchia, miembro de Pojoajú, Red de ONG's paraguayas

## **CAPITULO II RELEVAMIENTO DE LA COOPERACIÓN UNION EUROPEA-PARAGUAY 1991-2002.**

**Genoveva Ocampos**

*“Me voy también convencido de que es preciso dar a conocer estos hechos a fin de evitar que se repitan en el futuro. Tengo la convicción de que tarde o temprano, valores positivos como el de la transparencia prevalecerán tanto en los programas de asistencia técnica al Paraguay como en la burocracia de la Unión Europea” Andrew Nickson Conferencia de Prensa 14/IV/2000*

### **2.1. DE LOS ÁMBITOS Y MONTOS COMPROMETIDOS EN LA COOPERACIÓN UE/PARAGUAY. SÍNTESIS Y EVOLUCIÓN RECIENTE.**

El primer Acuerdo Marco de la Cooperación entre la Comunidad Económica Europea (CEE) y la República del Paraguay fue establecido en 1991 y ratificado por Ley 14/92. Muy pronto se elaboran los primeros convenios de financiamiento que darán lugar a un proceso de implementación de proyectos con altibajos, que ha ido evolucionando de la manera que a continuación se releva, describe y analiza de manera sintética.

La antes mencionada Ley 14/92 establece 9 ámbitos de cooperación, que con el tiempo se reagrupan en función a prioridades más explícitas y focalizadas como veremos enseguida:

- Economía y Comercio
- Sectores Productivos
- Ciencia y Tecnología
- Medio Ambiente
- Administración Pública
- Información, comunicación y cultura
- Salud Pública
- Lucha contra las drogas
- Turismo

Hoy día, tal como se expresa en el documento “Estrategia de País 2001-2006” y el Programa Indicativo Nacional (versión 06/02/03) se adopta una estrategia que tiene en cuenta los principios básicos de la política de cooperación de la UE, que es complementaria y consistente con las actividades previas desarrolladas por la UE y otros donantes, en particular los países miembros de la UE y que refleja las prioridades nacionales, tal y como las mismas se expresan en el Programa de Gobierno 1999-2003 y en el Plan Estratégico Económico y Social (2001), mismas que se insertan en el

Memorandum de Entendimiento UE-Paraguay firmado en julio del 2001. Actualmente se tienen 3 áreas focales de intervención:

1. Modernización del Estado y Desarrollo Institucional;
2. Desarrollo Productivo, competitividad e inversiones en el marco de la integración regional del Paraguay en el MERCOSUR;
3. Desarrollo Humano y reducción de la Pobreza.

Entre 1992 y el 2002, la UE ha comprometido un total de 92, 4 millones de Euros de cooperación no reembolsable. Según los datos suministrados por la Delegación de la Comisión Europea, 27,6 millones de Euros han sido invertidos en unos 50 proyectos finalizados y se cuenta con 13 proyectos en ejecución por valor de 64,8 millones (ver anexos I y II), de los cuales algunos proyectos con serios retrasos en su implementación, lo que explicaría la tendencia a un congelamiento y reducción de la cooperación bilateral.

Existen básicamente dos tipos de cooperación: la bilateral y la descentralizada. La primera es la que se programa con el Gobierno Central y se canaliza a través de instituciones públicas, teniendo como marco legal el Reglamento ALA. En el caso de la segunda, el Gobierno central no participa y el financiamiento se canaliza directamente a los beneficiarios a partir de programas horizontales como los de: co-financiamiento a ONGs, ayudas de emergencia (ECHO), DDHH, Drogas. etc.

En Paraguay, se impone con un amplio margen de ventaja la cooperación bilateral, que en el periodo 1991-2002 representó 82,5 millones de euros o el 89% del total, mientras que la cooperación descentralizada representó 9.9 millones de euros o el 11% del total comprometido.

Esta tendencia se vuelve a verificar en el caso de los 13 proyectos actualmente en ejecución, de los cuales 7 corresponden a la cooperación bilateral por un total de 62 millones de euros comprometidos (96%). Mientras que a nivel de la cooperación descentralizada se registran 6 proyectos de ONGs por un monto total 2,7 millones de euros ( 4%). En estos casos, la contrapartida local equivale al 27% de los montos comprometidos.

En cuanto al destino de los fondos según las líneas prioritarias de actividad, actualmente los 13 proyectos en ejecución se distribuyen de la siguiente manera: Desarrollo Rural (51%), Desarrollo Social (39%), Modernización del Estado (8%) y Medio Ambiente (1%). Lo anterior indica el predominio de proyectos en el área rural y social, en consonancia con el objetivo de combate a la pobreza, y el interés de la UE en apoyar la reforma del Estado, tendencias que se vuelven a encontrar en el caso de los proyectos ya ejecutados pero que probablemente se resientan a futuro, dónde se perfila un mayor énfasis en los ámbitos de desarrollo productivo y competitividad con la consecuente reducción del peso relativo de proyectos en el área social.

| <b>COOPERACION UE-PARAGUAY 1991-2001<br/>PROYECTOS FINALIZADOS<br/>POR SECTORES</b> |                   |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|------------|
| Sectores                                                                            | Monto en Euros    | %          |
| Desarrollo Rural/Social                                                             | 13.315.464        | 48         |
| Industria                                                                           | 6.228.503         | 23         |
| Modernización del Estado                                                            | 2.446.922         | 9          |
| Ayuda Humanitaria                                                                   | 1.434.000         | 5          |
| Educación                                                                           | 1.248.600         | 5          |
| Viviendas                                                                           | 955.000           | 3          |
| Medio Ambiente                                                                      | 469.319           | 2          |
| Integración Regional                                                                | 455.000           | 2          |
| Elecciones                                                                          | 355.000           | 1          |
| Turismo                                                                             | 338.000           | 1          |
| Lucha contra las Drogas                                                             | 288.000           | 1          |
| Ciencia y Tecnología                                                                | 90.000            | -          |
| <b>Total</b>                                                                        | <b>27.623.808</b> | <b>100</b> |

*Fuente: Delegación de la Comisión Europea en Paraguay, 2002.*

En el presente, las relaciones UE-Paraguay se basan en el Acuerdo Marco de Co-operación de 1992 y en el Acuerdo Marco de Co-operación UE-Mercosur de 1995 que tiene por objetivo la preparación de una Asociación Inter-regional. En el Memorando de Entendimiento firmado en el 2001 se establece una cifra indicativa de 51.7 millones de Euros de Cooperación no reembolsable, que se prevé repartir de la manera que indica el siguiente cuadro. Sin embargo, actualmente, en sólo uno de los campos de intervención priorizados, el de Desarrollo Productivo y Competitividad, se tienen perfiles de propuestas elaboradas y en gestión.

| <b>COOPERACION UE-PARAGUAY 2002-2006<br/>Cifras Indicativas y Distribución Prevista</b> |                                          |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|------------|
| Sector                                                                                  | Monto Indicativo<br>en millones de Euros | %          |
| Modernización del Estado                                                                | 6,0                                      | 12         |
| Desarrollo Humano                                                                       | 25,7                                     | 50         |
| Competitividad                                                                          | 20,0                                     | 38         |
| <b>Total</b>                                                                            | <b>51,7</b>                              | <b>100</b> |

De acuerdo a cifras de la Secretaría Técnica de Planificación (STP), en el 2000 la Comisión Europea contribuyó con el 23% de la cooperación total no reembolsable, constituyéndose en uno de los principales donantes. Si a esto se le suma la cooperación de cada uno de los Estados Miembros de la UE se tiene un total de US\$ 81.7 millones de dólares americanos, lo que representa el 35% del total.

## **2.2. RELEVAMIENTO DE LO QUE ACONTECE EN LAS DISTINTAS FASES DEL CICLO DE LOS PROYECTOS.**

Dada la naturaleza del tema a tratar, el relevamiento propuesto se concentra en algunos aspectos de los compromisos, con énfasis en las cuestiones de gestión institucional por que, en síntesis, en ellos radica el principal problema, al punto de comprometerse a futuro la cooperación entre el Gobierno de Paraguay y la UE .

Los comentarios que siguen se sustentan en opiniones de entrevistados involucrados en los proyectos en algún momento o que aún lo están, de ahí el recurso al anonimato. La información cruzada y la búsqueda de hechos y tendencias verificables por otros medios fueron otros mecanismos utilizados para el abordaje de una relación accidentada, en algunos aspectos aún incipiente, que debe ser tomada en cuenta como un terreno de experimentación e identificación de mejores prácticas, conducentes al desarrollo sostenible pero también al buen gobierno.

## **2.2.1. DE LOS PROBLEMAS RELEVADOS EN LA ETAPA DE IDENTIFICACIÓN Y CONCEPCIÓN DE PROYECTOS:**

\* **Sobredimensionamiento del paquete inicial de la cooperación UE/Paraguay.** Se alega que en 1991, cuando se negocia el primer acuerdo marco de cooperación entre la UE y Paraguay, éste fue considerado como un país que iniciaba un proceso de democratización, relativamente poco endeudado, no se trataba de una economía “emergente” como era el caso de Brasil y Argentina pero presentaba altos índices de pobreza y con retrasos y carencias en infraestructura y servicios sociales de envergadura. Todos estos factores o indicadores torcieron al parecer la balanza a favor de Paraguay, que se convierte en el principal receptor de cooperación no reembolsable en el MERCOSUR y esto si se tiene en cuenta los montos comprometidos. Pero los distintos gobiernos de una transición accidentada y conflictiva no estuvieron a la altura de los compromisos asumidos o no estaban preparados para asumir los compromisos contraídos como tampoco el sector privado y la sociedad civil organizada, salvo excepciones, estuvieron en condiciones de montarse al carro o sacar un mayor provecho de la cooperación descentralizada como era la expectativa inicial.

\* **Extensión del periodo de ejecución de los proyectos.** Pero los compromisos tardan en concretarse y en la mayoría de los casos pronto se tiene dos fenómenos relacionados que afectan la implementación de los proyectos: un periodo de tiempo de hasta 2 y 3 años entre la firma del Convenio de Financiamiento y el inicio del primer desembolso y consecuentemente una extensión de los plazos de ejecución de los proyectos.

\* Y se tardó poco tiempo en constatar la **restringida capacidad de ejecución de los proyectos priorizados** de la cooperación bilateral, lo que fue agregando tensiones a un proceso de co-gestión novedoso, innovador en teoría pero difícil de ser encarado por Unidades de Gestión (UG) que debían lidiar con, por un lado, una estructura compleja de toma de decisiones a nivel de la UE y, por el otro, un Gobierno Nacional siempre dispuesto a aceptar fondos, cuando son no reembolsables, pero no muy presto para asumir sus compromisos. Y esto más aún cuando los mismos implican no sólo erogaciones presupuestarias, los fondos de contrapartida, sino también apuntan a la revisión y reorientación de las políticas y de la gestión pública para el desarrollo.

\* **Las trampas de la lógica formal.** La lógica formal de los proyectos suele ser invocado como uno de los problemas enfrentados por los equipos y unidades de gestión y esto se traduce en: documentos de proyecto con objetivos poco precisos o complicados de llevar a la práctica en términos generales o muy ambiciosos; Convenios de Financiamientos y Términos de Referencias muy normativos “dónde se especifica todos los pasos a seguir” y/o Planes Operativos (global y anuales) muy pautados que no siempre admiten las innovaciones y ajustes en función de procesos concretos, cambios razonables e imprevistos. Es esta formalidad en la apropiación o no de la metodología

propuesta lo que también complica en cierta medida el escenario de las interacciones, surcado más que por imprevistos, de irregularidades.

\* En algunos casos, las actividades seleccionadas en los Planes Operativos presentan o presentaban al menos en un principio un **perfil asistencialista** (i.e. AMAR, Red CIDEM, PRODECHACO, ALA I). En otros casos, fueron cuestionadas por depender casi exclusivamente de asesorías y misiones de corta duración de expertos europeos o por que **se priorizaron los eventos puntuales a los procesos de largo aliento** (i.e. Modernización Institucional).

\* En cuando a los fondos de inversión social o pequeños proyectos contemplados en varios de los proyectos (PRODECHACO, AMAR, Red CIDEM y puede que pronto Akarapuá), si bien la información oficial sobre resultados no existe o no está disponible al público, hay sospechas de que la tendencia sea la de **priorizar obras de infraestructura en lugar de la ampliación de servicios y/o la capacitación y construcción de nuevas habilidades y prácticas.**

\* **Diagnósticos insuficientes sobre estructura y capacidades institucionales de las posibles contrapartes o tutelas** han generado interferencias y disputas por tutelajes y hasta efectos inesperados, que no han sido objeto de seguimiento o debate público. Por ejemplo, la desconcentración administrativa ha sido promovida desde la misma concepción del proyecto Akarapuá y ésta se expresó en la intención de “fortalecer la Dirección Regional del Instituto de Bienestar Rural (IBR) para el desarrollo integral de los asentamientos campesinos”, intención que es frenada al nivel central del IBR (dónde hay cambio de dirección entre la concepción y la puesta en marcha del proyecto). Ante este impasse, el Gobierno solicita cambio de tutela y propone ahora al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Entretanto el POA reformulado no es aceptado por el IBR y se retrasa el inicio de la implementación del proyecto. Hoy día se gestiona un Adendum al Convenio de manera a transferir la tutela al MAG pero entretanto, unos 7 técnicos, entre nacionales y europeos, son pagados para no hacer mucho.

\* Y para comprender lo anterior, hay que tener en cuenta los antecedentes del caso: el proyecto Colonización Agraria en San Pedro y Caaguazú (el mal llamado proyecto ALA) 1993-1998, un proyecto que en su momento fue considerado exitoso, co-ejecutado por el IBR, encargado de la cuestión agraria (es decir, distribución de tierras y todo lo que eso significa en términos de gestión de reclamos y conflictos, compra de tierras, expropiaciones y titulaciones, funciones que en ningún caso se llevan a cabalidad). A raíz de esta primera experiencia con la cooperación de la UE en nuevos asentamientos campesinos, cobra fuerza al interior del IBR la idea de reconvertirlo en un Instituto de Desarrollo Rural, situación que también contribuye a crear confusión y a dilatar el proceso de toma de decisiones (y de aprobación de leyes) en lo referente a la nueva institucionalidad que se requiere para encarar de manera más efectiva la problemática rural del país y esto en momentos en que también está en juego la propuesta de reestructuración o modernización del MAG (proceso también hoy día trunco). Tal es así que en el 2001 se aprueba un nuevo Estatuto Agrario pero la cuestión de la nueva institucionalidad del IBR queda en suspenso.

\* **Politización del proceso de selección y de relacionamiento con el organismo tutelar**, es lo que se da en el caso del Proyecto de Apoyo a la Modernización Institucional del Paraguay, un proyecto “políticamente sensible” en razón de contenidos y procedimientos (reformas administrativas, descentralización, etc.) que no generan consenso o sobre los que existe un doble discurso, si no fuera por los fondos no reembolsables... En realidad, éste sería el único caso de una tutela “desconectada”

de los objetivos del proyecto y esto se explica porque el proyecto de Modernización Institucional fue concebido cuando no existía aún la Secretaría de la Reforma, adscrito hoy día a la Presidencia de la República, por lo que la tutela recae en el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), que no tiene experiencia en gestión de proyectos, tampoco mucho que ver con las reformas administrativas propuestas. Luego de marzo 1999, en el reparto de cuotas de poder el MRE estaba entonces a cargo del Partido Liberal (PLRA). Cuando al poco tiempo, se quiebra el pacto de gobernabilidad y el MRE es retomado nuevamente por el Partido Colorado (ANR), también se sigue desatendiendo el caso. Una alternativa de tutela hubiera podido ser la Secretaría Técnica de Planificación (STP) pero tampoco existían condiciones ahí para asumir nuevas funciones. Cuando finalmente se crea la Secretaría de la Reforma el proyecto es transferido al nuevo ente, pero éste se encuentra rápidamente enfrascado en el espinoso tema de las privatizaciones (proceso que se suspende en el 2002), y el proyecto sigue a la deriva.

\* **Problemas en el diseño de los proyectos** que se traducen, por ejemplo, en objetivos muy ambiciosos o irreales, también en sus alcances o resultados esperados. Tal es, por ejemplo, el caso de Arakapúa en el Departamento de Caaguazú que se propone inicialmente el “arraigo de 14 mil familias campesinas y la mejoría sostenible de su economía, bienestar social y habitat en colonias nuevas y antiguas del departamento de Caaguazú”. Se plantea entonces una intervención en 56 colonias nuevas y antiguas con un presupuesto superior al anterior proyecto ALA I que llegó a implementarse en 2 departamentos y exclusivamente en nuevos asentamientos. Posteriormente, en la etapa de planificación se procede a un cambio de enfoque y al parecer se diseña un tipo de intervención más incluyente (los beneficiarios también serían las colonias privadas y familias campesinas vecinas a antiguos y nuevos asentamientos) y en una perspectiva de desarrollo local (i.e. se contempla ahora mapas de ordenamiento territorial a nivel de distritos), pero las organizaciones campesinas de Caaguazú y las ONGs que trabajan localmente y en desarrollo rural poco saben aún de lo que puede esperarse del proyecto.

\* Otro ejemplo de **objetivos específicos ambiciosos y complicados de llevar a la práctica**, más aún en el tiempo estipulado de 30 meses, son los enunciados en el documento del Proyecto de Modernización Institucional: “apoyar la reforma del régimen de funcionario público; la mejora de la base normativa, la organización y el control de la Administración; la reforma de la organización del personal del Poder Judicial y la adaptación de las Fuerzas Armadas al nuevo marco institucional”.

\* **Componentes complicados si se tiene en cuenta el monto comprometido y el tipo y número de interlocutores.** Así pues si en un principio el PRODECHACO se proponía abarcar la totalidad del Chaco y de sus habitantes (2% de la población del país) terminó por concentrar los esfuerzos en determinadas comunidades indígenas y campesinas seleccionadas. También la Red CIDEM pretendió abarcar 14 departamentos y tuvo que contentarse con 9 y esto puede interpretarse como un meritorio esfuerzo cuando la capacidad institucional de las Gobernaciones es sumamente débil, todo está por hacerse y las mismas Secretarías de la Mujer de las Gobernaciones se resisten inicialmente a colaborar con la iniciativa, por razones no siempre comprensibles, factores todos éstos obviamente difíciles de identificar a menos que se invierta más tiempo y diálogo en evaluaciones ex-ante, lo que no parece ser el caso aún.

\* Otro ejemplo, el proyecto de Modernización Institucional involucra en su diseño al Parlamento, FFAA/Ministerio de Defensa, Poder Judicial, Gobernaciones/Ministerio del Interior, etc. Mientras que al mismo tiempo y en el mismo tema de la modernización institucional y de reingenierías

institucionales también se ejecutaban con altibajos y dificultades de toda índole otros programas y proyectos con apoyo financiero del BID, PNUD, e incluso programas bilaterales de países miembros de la UE.

En un país pequeño como Paraguay, esta superposición de iniciativas que involucra a la cooperación internacional y a las agencias multilaterales produce situaciones de variada índole: recelos y dificultades para compartir información, problemas a nivel de coordinación interinstitucionales e incluso, se entorpece la identificación de buenos técnicos y mandos medios porque los mismos ya están comprometidos en otras actividades, con otras agencias. Al mismo tiempo, la proliferación de actores e instituciones relacionados a un mismo proyecto requiere de un fuerte liderazgo y credibilidad institucional, lo que no ha sido siempre posible o evidente.

**\* Documentos de proyectos en muchos casos confusos y contradictorios** sumado a **procedimientos muy detallados y engorrosos** tienden a complicar los de por sí difíciles ajustes de planes operativos para su adecuación a realidades cambiantes y cada vez mejor diagnosticadas o al menos vivenciadas y esto más aún cuando suele pasar un tiempo considerable entre el momento de aprobación y el primer desembolso o comienzo de las actividades. Finalmente, en algunos casos termina imponiéndose lo superfluo, cuestiones que no tienen importancia sustantiva perdiéndose de vista las metas y el mismo rumbo o sentido del proceso de cooperación.

**\* Fallas en lo que hace a la identificación de proyectos** cuando la misma implica por lo general un proceso que se gesta en oficinas, a partir de misiones “relámpagos” o al menos de corta duración en el que el interlocutor privilegiado es el funcionariado público.

**\* En verdad, este tipo de misiones de identificación** suele generar muchas expectativas y la participación de los posibles involucrados/beneficiados suele dejar a éstos insatisfechos ya que, por lo general, **las consultas a la sociedad civil se procesan formalmente y rápidamente** a través de un taller o convocando por unas horas a algunos referentes en la materia a tratar.

**\* Precondiciones difíciles de llevar a la práctica en el corto plazo.** En el caso del PRODECHACO, el convenio original incluía una “precondición”, o lo que fuera interpretado como tal, que si bien en principio respondía a las necesidades del contexto termina siendo modificada al no ser evidente su operativa en el marco del proyecto. El convenio ALA/93/40 del Proyecto PRODECHACO fue ratificado por el Gobierno del Paraguay recién en diciembre de 1995, o sea dos años después de ser avalado por la CE. Para entonces se había modificado la intención original de solucionar los reclamos de tierra indígenas “antes de proceder a la segunda fase (operacional) del proyecto”. La cláusula que se refiere a la “instalación” de comunidades y grupos afectados fue modificada quedando finalmente expresada en los términos siguientes: “la adquisición y **posterior** asignación y titulación de tierras de forma comunitaria o individual” (ALA 93/40, Anexo A, Disposiciones Técnicas y Administrativas).

Esta modificación, aparentemente más operativa, permitió iniciar el proyecto sin garantías de que el Gobierno del Paraguay resuelva los reclamos de tierra en el corto plazo y fue producto de las divergencias y presiones ejercidas en torno al modo de interpretar la intención o el compromiso originalmente expresado en el texto del Convenio. Se impuso la posición de que bastaba con que el Estado Paraguayo adquiriera “tierras suficientes para las necesidades del proyecto” y con el incremento de las partidas presupuestarias para compra de tierras, se generó una tremenda

especulación con las transacciones de compra/venta de tierras en el Chaco sin que el problema original se atacara de fondo (ver recuadro).

#### **El caso PRODECHACO o el de una oportunidad desperdiciada.**

El “Informe sobre el Proyecto de la Unión Europea para el Desarrollo Sostenible del Chaco Paraguayo (ALA93/40)” publicado en 1998 por el Centro de Estudios Indígenas Americanos e Intercambio, de la Universidad de Saint Andrews, Inglaterra da cuenta del modo cómo el Estado Paraguayo encaró la problemática de la tierra de los indígenas del Chaco. Ante la necesidad de dar curso inmediato a lo estipulado en el Convenio ALA93/40 pero también ante las presiones ejercidas por las comunidades indígenas, en particular los Enxet y algunas ONGs indigenistas ante el Parlamento Nacional, el presupuesto del Instituto Nacional del Indígena (INDI) para compra de tierras fue considerablemente incrementado en los años 1995, 1996 y 1997; tal es así que entre septiembre de 1994 y diciembre de 1997, el Estado Paraguayo adquirió 451.528 hectáreas de tierra, una cifra respetable si se tiene en cuenta la trayectoria del ente en lo que a compra de tierras para comunidades indígenas se refiere.

Sin embargo, en 12 de los 20 casos registrados por el estudio o sea en un total de 269.399 hectáreas, los propietarios de tierras presentaron sus ofertas **antes** de que las comunidades indígenas expresaran interés en dichas propiedades. Esto significó en algunos casos la manipulación de la situación, involucrando a “líderes” indígenas en la firma de cartas que indicaban su interés en la transacción de manera a legitimarla pero también, el pedido, desatendido en al menos dos casos, de que no se procediera con la compra por el excesivo precio fijado en la misma. Se estima que en ninguno de los casos analizados las propiedades fueron adquiridas en su valor comercial y según estimaciones del mencionado estudio la especulación con las tierras que debían en principio garantizar la instalación de las comunidades indígenas representó un pago en exceso de US\$ 13.841.805 o el 62% del gasto total efectuado por el Estado Paraguayo entre 1994 y 1997 equivalentes a US\$ 21.732.397 para compra de tierras.

Lo paradójico del caso es que hubo entonces una predisposición a enfrentar el problema de la regularización de las tierras indígenas para sustentar la labor del PRODECHACO, pero la ocasión fue desperdiciada por la estrechez de miras, la codicia de los propietarios de tierras y la corrupción imperante en el INDI. Cuando la opinión pública se hizo eco de la situación, el entonces Presidente del INDI, Valentín Gamarra, fue destituido y enjuiciado, proceso que aún sigue sin resolverse.

En síntesis, en la etapa previa a la implementación del proyecto (que se inició finalmente en noviembre de 1996 y que incluyó una Primera Etapa de 18 meses con el propósito de realizar una planificación participativa del proyecto, la elaboración del Plan Operativo Global y un diagnóstico sobre la situación de las tierras para indígenas y campesinos), se invirtieron en la compra de tierras no siempre reclamadas ni aptas para el asentamiento de indígenas un monto bastante superior al comprometido por la UE para el proyecto en cuestión (14.800.000 euros). Sin embargo, el problema de los casos en litigio y de los reclamos de la mayoría de las comunidades indígenas (unos 26 casos relevados por ONGs) que habían iniciado trámites en ese sentido, en muchos casos antes incluso de que se gestara el proyecto PRODECHACO, siguió sin resolverse.

\* Por el lado nacional, un diputado entrevistado se queja de que los proyectos de la UE no son monitoreados por el Parlamento, pero también es cierto que el mismo no está en condiciones ni tiene los medios para asegurar que este tipo de tareas se lleve a cabo con rigor.

\* Por el lado europeo, la identificación de proyectos tiene que tener el aval del Comité ALA en Bruselas y se da un proceso de consulta que involucra a los Ministerios de Asuntos Extranjeros de los respectivos países y a sus Embajadas en el país receptor.

\* Un embajador entrevistado llevó la cuenta de las consultas mantenidas en distintas instancias de la CE y de su gobierno (Relaciones Exteriores, Cooperación Internacional) por cuestiones de proyectos identificados y/o en ejecución y llegó a la cifra nada despreciable de 72 consultas en 2 años de representación, un indicio de que hay aquí margen para ajustes de procedimiento y en el sistema de comunicación.

## **2.2.2. DE LOS PROBLEMAS DE GESTIÓN MÁS INVOCADOS EN EL MOMENTO DE LA IMPLEMENTACIÓN Y MONITOREO DE PROYECTOS.**

### **Cuestiones de Comunicación.**

Los síntomas de malestar son muchos aunque no siempre visibles o verificables. Los informes de monitoreo y de evaluación (intermedia y al término del proyecto) son documentos “internos” y por lo tanto “confidenciales”, no accesibles al público en general; lo que no debería significar que no puedan estar disponibles para los interesados en el proyecto cuando hay pedidos formales y por escrito en ése sentido. Pero la información extraoficialmente también circula, vía copias de documentos y comentarios a viva voz y entra muchas veces distorsionadamente en el juego de la microfísica de poder.

Por otro lado, la burocracia no facilita la difusión de la información, esto es realidad cotidiana en países como Paraguay; por ello, se espera que esta tarea estratégica en muchos sentidos, pueda avanzar en base al impulso de la cooperación internacional y una política deliberada que asegure la generación, difusión y actualización de la información sobre lo actuado y lo proyectado. Sólo con información abundante y útil se podrá avanzar compartiendo experiencias y en la construcción de una visión estratégica más allá de los proyectos. Desde la sociedad civil el reto es construir una visión más realista y estratégica y esto en base al análisis de los problemas encontrados, de los resultados esperados y logrados así como de las lecciones aprendidas a nivel de proyectos específicos en este primer decenio de cooperación con la UE.

Luego de los tropiezos iniciales (la propuesta de una página web para el proyecto de Modernización Institucional no tuvo luz verde en el año 2000), comienza hoy día a hacerse visible la labor de los proyectos a través de las páginas web: [www.pamar.org.py](http://www.pamar.org.py); [www.prodechaco.org.py](http://www.prodechaco.org.py). Y si bien estas páginas web deberían ser más publicitadas y así también visitadas por interesad@s en casos concretos, las mismas pueden constituirse en un instrumento valioso para la comprensión de aportes y desafíos y por lo tanto, en el seguimiento de la cooperación internacional en el país.

Pero este tipo de iniciativas puede convertirse en un ensayo técnico sin mucha proyección política, en el sentido de transparentar la gestión pública o de impulsar cambios de hábitos a nivel de cultura

política, si no se tiene presente que se requiere de información sobre el conjunto de los compromisos, información sintética y también detallada, periódicamente actualizada sobre la marcha de los programas y proyectos. La democratización y lo que se da en llamar ahora la ecología de la información en todas las etapas del ciclo de las operaciones puede verse como algo complicado por ahora pero es lo que permitirá visibilizar los resultados, identificar los problemas y los modos de encararlos, extraer las lecciones de cada caso y el esfuerzo será redituable si con ello se contribuye a la larga a mejorar el diseño, la implementación y la evaluación de programas y proyectos o la misma sostenibilidad de la cooperación para el desarrollo.

Y un caso que habla del potencial existente en términos de producción de conocimiento, la sistematización del proyecto Colonización Agraria en San Pedro y Caaguazú, o el mal llamado proyecto “ALA” del IBR/UE que da lugar a publicaciones con valiosa información y análisis que pocos leen. Caso pionero, deliberadamente elaborado, en el que se invierte tiempo y el ingenio de profesionales comprometidos con la labor; por ello también, un lujo no siempre sostenible.

En el caso PRODECHACO, se cuenta con un informe de evaluación que es criticado por (o sea cuyo contenido o algunos aspectos del mismo no son del agrado de) la correspondiente Unidad de Gestión (UG) y, puede que el caso no hubiera trascendido si no fuera porque existe malestar, a nivel de algunas ONGs al menos, debido al modo en que se concibió y se ha implementado el proyecto. Y como este tipo de informes no es compartido con beneficiarios e interesados a pesar de existir un pedido formal y por escrito en ese sentido, poco o nada es lo que podemos ahondar sobre el caso.

También se registran quejas en el caso de informes de monitoreo o evaluación intermedia que no son compartidos con el personal del proyecto, o sea que no se socializan al interior de los equipos y áreas y que, por lo tanto, no constituyen insumos que retroalimentan el proceso de implementación y de proyección de la labor.

En el caso de la Red CIDEM que contemplaba específicamente un componente de comunicación, el sistema de información de la Red fue diseñado pero hasta hoy no llegó a funcionar. Se alega que sin insumos no hay visibilidad; sin base de datos activa y actualizada no hay posibilidad de analizar y sistematizar cuestiones como la evolución de la oferta/demanda de servicios ni de verificar, como hubiésemos querido, el perfil y características de los pequeños proyectos aprobados, ni comunicación interactiva entre los “centros”, lo que podría ser algo útil a la red y a la comunidad, además de novedoso y para el cual existe *know how* local.

En el montaje de los 9 Centros CIDEM, no se han propiciado momentos de reflexión conjunta entre equipos de técnicos, ni entre éstos y las ONGs, momentos que permitirían intercambiar información, experiencias y expectativas de manera a extraer las lecciones del caso y retroalimentar el proceso para lograr armar la red.

### **De los recursos humanos.**

Ante procesos de implementación de proyectos surcados de conflictos es difícil explayarse o sintetizar comentarios y anécdotas que dan cuenta de antagonismos no sólo entre foráneos y locales sino también al interior de cada equipo, indicando, entre otras, que en materia de contrataciones hay que rever

procedimientos y tener más cuidado en la selección del personal de dirección, administrativos y técnicos.

\* **Ineptitud y falta de profesionalismo** y esto tanto en el caso de técnicos locales como foráneos. Vale la pena detenerse aquí porque existe un sentir algo generalizado de que a Paraguay llegan “profesionales de segunda categoría”, aquellos que no encuentran ubicación por otros medios, jóvenes inexpertos o expertos en la búsqueda de una futura jubilación en condiciones ventajosas, que muy pronto pierden los estribos y/o ya traen malos modales por lo que son clasificados bajo epítetos poco halagadores como ser: prepotentes, doble faz, persecutores del personal. Personalidades conflictivas en el caso de algunos administradores pero también de codirectores que dejan una mala imagen que contribuye a deslegitimar la totalidad del esfuerzo, cuando que también obviamente hay trayectorias profesionales rescatables a este nivel.

En teoría, el Gobierno tiene que dar el visto bueno para la contratación de consultores externos, aun en el caso de misiones de corta duración, pero este procedimiento por lo general se reduce a un trámite burocrático formal, de ahí la necesidad de asegurar un buen proceso de selección de expertos.

\* Y es en el proyecto de Modernización Institucional dónde se conjugan una serie de situaciones que proyectan una mala imagen de la cooperación de la Unión Europea (y esto desde determinados círculos de poder como el Parlamento). En primer lugar, **aquí se ha llegado a cuestionar el carácter y el rol de la consultora**, en este caso Altair de España, ante la emergencia de conflictos de interés no justificados y que involucran al codirector europeo. De ahí que exista el parecer de que las consultoras europeas tienen demasiada ingerencia o peso en las decisiones. Y el caso Nickson (2000) se constituye en algo así como la excepción que confirma la regla. En segundo lugar, se tiene en este caso una **preeminencia de consultorías externas, algo que estaba previsto en el mismo convenio**. O sea que, las pocas actividades realizadas han estado supeditadas a consultores europeos y esta preeminencia también se interpreta como un desplazamiento/relegamiento de profesionales locales que alegan poder competir por tareas (como la preparación de eventos de análisis y capacitación) siempre y cuando haya información previa, transparencia y reglas claras. Es también en este caso que se han dado cuestionamientos a la venida de consultores europeos, expertos en sus temas pero en **misiones de terreno algo cortas** (i.e. 9 días de los cuales 5 hábiles si se descuentan sábados y domingos) para eventos o asesorías puntuales; por ejemplo, asesorar a un par de gobiernos locales y luego la nada...se generan expectativas pero el proceso se interrumpe sin muchas explicaciones.

\* Hay quejas sobre la **falta de profesionalismo de monitores y evaluadores externos** que “se involucran más de la cuenta”, que “bajan línea” y opinan sobre lo que se hizo y dejó de hacer, que manejan información sesgada, y en general que entran en campos que no les compete, indicando que la metodología y el mismo procedimiento en el caso de evaluaciones requieren de revisión y ajustes.

\* Algunos incidentes en la gestión de los proyectos hablan de un **desconocimiento de las reglas de juego por parte de las autoridades y/o codirectores nacionales, lo que se suma a una cultura más bien autoritaria** (la del *mbareté* en idioma guaraní), no muy propensa a la autocrítica, menos aún a la crítica externa y tampoco a la transparencia. Ni hablar de las prácticas clientelares que también permean los proyectos.

\* En el caso del proyecto de Modernización Institucional se generaron intentos oportunistas como ser **cargos no contemplados en el Plan Operativo Global y que aún así no se justificarían**, del tipo diputado “asesor” o “coordinador” adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores. Se trataba en esta ocasión de agentes externos, no precisamente de funcionarios que pueden ser designados como responsables del proyecto o enlaces dentro del organismo de tutela y esto teniendo en cuenta que la tutela también tiene tareas concretas como ser: aprobación de POAs, revisión de informes, etc.

\* Los incidentes han entorpecido, retrasado o agregado tensiones a la labor o en otros términos, los mismos **no han contribuido a la construcción del mentado capital social y al buen gobierno**. Y cuando se dan conflictos que parecen “insalvables”, las reacciones son diversas y por lo general poco efectivas. Como lo señala un entrevistado, “algunas autoridades pretenden demostrar que todo funciona bien pero en realidad también demuestran no saber de qué se trata el o los problemas del proyecto en cuestión; para otros no es problema local ya que la ayuda se presenta tan “empaquetada” que sólo resta “dejar hacer”; y mientras unos pocos critican, otros esperan alguna ventaja del programa o reciben contado apoyo técnico genuino”.

\* **La selección de codirectores para proyectos “sensibles” se ha politizado**, o sea, no ha estado libre de influencias mezquinas y partidarias, de conflictos de identidad y repartos de cuotas de poder. Y lo que se pone en evidencia es un suerte de incapacidad compartida para enfrentar el menor conflicto o petición “desmedida” al decir de un Embajador.

Así pues, se han dado situaciones absurdas, como en el caso de la primera codirectora europea del proyecto Red CIDEM, una mujer a quien muy pronto “le hicieron la vida imposible” cuando que lo que estaba en realidad en juego eran diferencias de enfoque o de modos de encarar el proyecto, que no fueron posible de enfrentar con argumentos y diálogo, lo que la llevó a renunciar al poco tiempo de haber iniciado la labor.

\* **Discrepancias sobre el status y procedimientos en la contratación del codirector local**. En un caso al menos, el de Modernización Institucional, se alegó que el cargo de codirector paraguayo por ser “de confianza” sólo podía estar sujeto a nombramiento, o sea, no sometido a concurso abierto como es y debe ser la norma. Y de hecho se dan dos tipos de situaciones: selección por concurso o nombramiento de funcionarios por parte del organismo de tutela para el cargo de codirector.

\* En el caso AMAR hubo concurso de méritos y todo el mundo quedó satisfecho con la selección de un profesional de renombre. También en este caso, no por casualidad, las relaciones entre codirectores son de las más armónicas, o sea que al menos aquí se busca ejercer la cogestión con profesionalismo, transparencia, criterios y comunicación.

\* **Discrecionalidades varias**. También en el caso del proyecto de Modernización Institucional, según cuentan se dieron situaciones en que las reglas se aplicaron de manera parcial y poco transparente; i.e. gastos de representación manejados al antojo de uno de los codirectores europeos o cambios en el Plan Operativo efectuado sin intervención de la contraparte cuando que el procedimiento indica que debe darse un acuerdo previo compartido en éste y otros casos.

\* Existe el Manual de Terreno, la Biblia en términos de gestión, que según dicen es voluminoso y detallado, lo que dificulta su apropiación inmediata más aún cuando los mecanismos de gestión de proyectos no se han asumidos e interiorizados del todo o no se tiene experiencia previa de proyectos

de cierta complejidad en lo técnico y en lo administrativo. Lo anterior ha sido fuente de errores involuntarios que cuando son detectados a tiempo pueden ser subsanados pero también, materia de conflictos y fricciones al dificultarse una gestión más flexible de los proyectos. Esta percepción no es compartida por funcionarios de la Delegación local, para quienes el Manual de Terreno si bien voluminoso sería “fácil de internalizar” más aún cuando cada Unidad de Gestión cuenta con un equipo técnico y otro administrativo, cada quien con sus propias competencias y obligaciones.

\* En ciertos casos, las impugnaciones a la gestión de codirectores europeos no están fundamentadas y parecen sustentarse en desmedidas intenciones de control del proceso y en presiones y pedidos de reprogramaciones o de otra índole considerados “insostenibles”: i.e. camioneta “sin logotipo”, imaginamos que para uso en campañas...o, presiones para que el cargo de administrador sea llenado sin previo concurso, o más patético aún, presiones para la contratación de un “gestor”, un funcionario del Ministerio de Hacienda, para conseguir liberar los fondos de contrapartida.

Para algunos, una suerte de relación “neocolonial” busca imponerse veladamente sólo que esta vez a través de proyectos de cooperación y en tiempos de mayor democracia pero también de restricciones presupuestarias, negligencias burocráticas, falta de visión estratégica e indefiniciones de rumbo. Todos estos elementos no contribuyen desarrollar un estilo de coordinación y cogestión basado en el respeto mutuo, la colaboración y la confianza entre las partes, lo que se puede esperar en estos casos, dado el monto de los recursos comprometidos y la naturaleza de objetivos y tareas.

La cooperación basada o no en la cogestión, debería implicar la combinación y complementación de esfuerzos en distintos niveles y esto con el propósito último de generar recursos locales idóneos y compenetrados al menos con la lógica de la operativa de proyectos de cierta escala, en la que no hay mucha experiencia previa. Sin embargo, esto no parece aplicarse a monitoreos y evaluaciones del que participan equipos de consultores externos exclusivamente, lo que resta oportunidades de colaborar y/o fortalecer los conocimientos y habilidades existentes localmente.

\* **Tráfico de Influencias. De algunos casos sonados.** En años recientes, dos expertos contratados por consultoras al servicio de la CE han sido impugnados por autoridades locales por cuestiones a todas luces poco éticas, cuando no ideológicas y se han visto sometidos a presiones y pedidos desmedidos que terminaron por alejarlos del cargo. Y la UE tuvo que ceder o ser en extremo complaciente, generándose críticas y reacciones puntuales que en estos casos sí trascendieron a la opinión pública, lo que a su vez produjo un clima enrarecido de desconfianza que enturbió el escenario. Las reacciones de ONGs si bien retroactivas dan cuenta del avance del civismo y de la defensa de valores necesarios de invocar en estos casos. Y los casos Grünberg y Nickson constituyen memoria viva de desaciertos varios.

\* Andrew Nickson, primer codirector del proyecto de Modernización Institucional se ve obligado a renunciar luego de oponerse a que se “designe” para el cargo de administrador nacional al “recomendado” por un diputado del Partido Encuentro Nacional, supuesto “asesor” del proyecto y esto cuando el proceso de selección por concurso ya estaba encaminado: se presentaron 74 candidatos, de los cuales fueron seleccionados en una primera etapa 31 y luego 12 candidatos sobresalientes a entrevistar, en ninguna de las listas figuraba el “recomendado” por carecer de experiencia en contabilidad y administración de empresas como el cargo exigía. Sin embargo, Nickson no obtuvo el respaldo de la consultora que lo contratara; ésta más bien le ordena suspender el proceso de selección y aceptar la “designación” del candidato en cuestión. La UE es llamada a intervenir en este momento

para poner un cierto orden, se anula la contratación espuria y se retoma el proceso original de selección. Sin embargo, un día después de la selección del candidato idóneo para el cargo, y por influjo de “las personas que objetaron el procedimiento correcto de selección”, la consultora ALTAIR de Madrid le envía un preaviso de rescisión del contrato, alegándose posteriormente “falta de sintonía en sus relaciones con autoridades paraguayas (sic)”. Esta vez la CE se lava las manos, no da el visto bueno para la rescisión del contrato pero tampoco apoya la gestión del codirector europeo.

\* El caso Grünberg fue algo similar. Se trataba de un antropólogo, gran conocedor del Chaco y su gente, contratado en 1996 por la consultora Halcrow Rural Management de Inglaterra como asesor técnico del proyecto; perfil que no fue apreciado por las autoridades locales y por la Asociación Rural del Paraguay (ARP), el influyente gremio ganadero, más aún por estar en tela de juicio uno de los ambiciosos objetivos del proyecto “la solución de la problemática de la tierra como paso previo para la puesta en marcha de la fase operativa del PRODECHACO”. Cláusula que fue objeto de diferentes tipos de interpretaciones y terminó siendo modificada ya que exasperó los ánimos de aquellos que veían en dicho objetivo un peligro para sus intereses. Según el entonces Embajador de la Unión Europea para Uruguay y Paraguay, ellos asumieron la plena responsabilidad del despido de Grünberg por tratarse de un “error de procedimiento de nuestra parte, que condujo a no obtener la habilitación de este señor antes de su llegada al Paraguay” (Meliá, 1997). Por otro lado, también la prensa se encargó de divulgar los desmentidos correspondientes a las afirmaciones de las autoridades nacionales que “decían no saber del contrato del Dr. Grünberg”. Las ONGs obtuvieron la prueba de que la realidad era otra a través de una copia del mensaje del Jefe de la Unidad Técnica para América Latina de la CE a la consultora que decía textualmente “Le informamos que el Gobierno del Paraguay nos ha solicitado el reemplazo del Sr. Grünberg, antropólogo del equipo de A.T. Les rogamos nos proponga lo antes posible otro candidato para el cargo”. Mientras que en la versión del Dr. Grünberg se añade otro detalle interesante: alguien intentó sobornarlo solicitándole US\$ 10 mil dólares para “gestionar la regularización de su situación”; y como dicho ofrecimiento fue ignorado, al poco tiempo es declarado persona *non grata* por razones que nunca supo oficialmente y su contrato rescindido a los 3 meses de estar en “posesión” del cargo.

## **De los recursos financieros.**

\* Las **irregularidades en el aporte de contrapartidas locales** son recurrentes más aún en tiempos convulsionados de crisis y déficit fiscales pero también constituyen un barómetro de la voluntad política en torno a las decisiones sobre programas y proyectos de la Cooperación Internacional para el desarrollo. Más allá del discurso, los hechos demuestran que éstos no son siempre prioridad ni suelen dar cabida a reflexiones y consideraciones de tipo más bien estratégicas, en torno a lo que conviene al país y todo gobierno debe asumir como política de Estado; de lo que se puede esperar y concretar más allá de los gobiernos de turno, que desde 1989 han sido deplorables en muchos sentidos.

\* **Inexperiencia en el manejo de ciertos compromisos o concesiones que terminan siendo costosas para ambas partes.** En principio, si el paquete de cooperación está sobredimensionado, los aportes de contrapartida también están en alguna medida “sobreevaluados”. Los mismos representan el 27% del total del monto comprometido en los 13 proyectos en ejecución, algo que se considera “una exageración” y que hubiera tenido que dimensionarse y negociarse mejor en la etapa de diseño de los proyectos. Por otra parte, la necesidad de medir este aporte en lo que se está realizando está indicando

que el aporte social, el trabajo voluntario de comunidades y comités involucrados puede ser mayor del originalmente previsto.

Por el lado de la CE, y ante los retrasos en los aportes de contrapartida se optó por hacer “la vista gorda”. Y en el caso del proyecto de Modernización Institucional se autorizó “con carácter excepcional” el adelanto de fondos a cuenta de futuras contrapartidas. Al menos en un periodo de dos años, en 1999 y el 2000, la CE realiza anticipos a cuenta de los fondos de contrapartida, esperándose por supuesto la devolución posterior con cargo a fondos de contrapartida, lo que se dió parcialmente. Sin embargo, las directrices son en este ámbito evidentes: los fondos europeos no pueden ser utilizados “para cubrir compromisos locales” o, dicho en otros términos, no pueden ser destinados a “cubrir gastos correspondientes a contrapartida local”.

\* En el caso del Proyecto de Apoyo a la Modernización Institucional se acordó que los costos del personal serán asumidos, en un primer momento, por la CE y esto dentro de un límite presupuestario previamente aprobado de 47.000 euros, posteriormente estos gastos correrían por cuenta de la contrapartida nacional. Un ejemplo de “concesión graciosa” tendiente a facilitar el inicio de las actividades o la inclusión del tema de las reformas institucionales en la agenda (o sea, impuesto quizás por las circunstancias, difícil saberlo) que termina enturbando las relaciones y que se constituye en una excusa para cuestionar el proyecto y relegarlo a la inercia.

\* Puesto que los cargos locales están supeditados a los fondos de contrapartida, cuando por razones políticas y/o presupuestarias los mismos no se concretan o lo hacen a medias, para cubrir parches, se generan situaciones ambivalentes y un tira y afloje que conduce a callejones sin salida.

\* Como es de esperarse, la rotación de codirectores, a raíz de impugnaciones, relevos y términos de contrato afecta ya no digamos la calidad sino la misma realización del proyecto o sea, la concreción de las tareas. Al menos esto es lo que se constata en el caso del proyecto de Modernización Institucional por el que han transitado hasta la fecha tres codirectores europeos y tres codirectores paraguayos. El primer codirector europeo, inglés, se vio obligado a renunciar por razones que se hicieron públicas para desconcierto de muchos; el segundo, un español de personalidad conflictiva, es nombrado en carácter de interino y se fue tan pronto pudo; el tercero, un francés, trató de hacer lo que pudo hasta que dieron por terminado su contrato (al parecer la directriz era la de concluir con el proyecto, cosa que finalmente no se dió; lo que sí se dió es una querrela promovida por el ex codirector contra la UE). Por el lado de los pares, al primer codirector paraguayo lo hicieron renunciar a los pocos meses de ser “designado”, coincidiendo con cambios de mando en el MRE y bajo el pretexto de que había “cobrado cuando no le correspondía”. El segundo codirector nacional, interino ésta vez, renuncia a los dos meses al percatarse de la inviabilidad de los objetivos trazados para el proyecto en cuestión (y de la muy improbable concreción de la contrapartida local en el corto plazo). Luego de un tiempo, es reemplazado por una mujer que accede esta vez al cargo por la vía del concurso pero la misma no puede avanzar mucho ya que entre otras se queda sin contraparte.

\* Errores de procedimiento, el mismo hecho de iniciar un proyecto sin que se asuman los compromisos de contrapartida desde el vamos lo es, sumados a la complejidad de la tarea y/o el poco interés manifiesto en la misma, más los problemas de conducción, explican en gran medida el porqué un proyecto como el de Modernización Institucional no ha echado a andar aún, sólo se registran unos cuantos eventos y misiones que no estaban programadas pero que había que promoverlas para “hacer como que la cosa funcionaba a pesar de todo”. No en balde el proyecto está en la mira desde el 2000,

bajo amenaza de cierre de no concretarse el aporte de contrapartida y últimamente en “stand by” hasta que el Gobierno presente un nuevo plan de acción.

\* Muchos indicios pues de que se ha dado también un **manejo político en la realización de los aportes de contrapartida** y que ésta vez sí benefició al género. En el caso del proyecto Red CIDEM no ha habido problemas con los desembolsos de contrapartidas (la Ministra pertenece al partido de gobierno), no en balde hay quienes se jactaban de que la Red CIDEM era el “brazo ejecutor” de la Secretaría de la Mujer, aunque últimamente la percepción del carácter estratégico del proyecto ha cambiado ostensiblemente.

\* En el caso del proyecto AMAR, considerado de los más exitosos pero no así un “brazo ejecutor” de la SAS sino más bien un programa en paralelo que podría imprimir otra dinámica a la gestión social, se llegó a ejecutar una mínima parte de lo presupuestado como fondos de contrapartida y en el último año, éstos no figuraron en el Presupuesto, lo que fue motivo de quejas y corrobora aquello de que en tiempos de crisis fiscal los gastos sociales son los primeros en ser recortados.

\* **Negligencias y desavenencias en torno al uso de los fondos** complican la implementación de los proyectos y obviamente compromete los resultados. El POA 2003 no fue aceptado por la Secretaría de la Mujer y por lo tanto, el proyecto Red CIDEM concluirá nomás en el plazo estipulado (abril 2003), o sea que no habrá lugar para una prórroga de 14 meses contemplada en la propuesta del POA 2003. Esto tendrá su repercusión en términos de asegurar la continuidad de las actividades desarrolladas y también significa que los fondos no utilizados, aproximadamente 2 millones de euros, se perderán. Esta situación parece irreversible, por los antecedentes en la ejecución del proyecto (conflictos a nivel de codirección, atrasos en la puesta en marcha de los componentes, identificación de proyectos “fantasmas”, etc.) e indica que la sostenibilidad de los servicios implementados hasta ahora a través de los Centros CIDEM dependerá en buena medida del balance que cada quien establezca entre logros y dificultades encontradas, para extraer las lecciones del caso, y de las alianzas estratégicas que puedan gestarse a futuro entre la Secretaría de la Mujer, las Secretarías de la Mujer de las Gobernaciones y las ONGs que trabajan con una perspectiva de género (las que tampoco han tenido cabida en el proyecto hasta el presente).

Los problemas de gestión, las tensiones y conflictos que se ha intentado resumir en las páginas anteriores son de variada índole, difíciles de procesar de manera sintética, y pueden ser invocados como indicador de que las cosas no funcionan como deberían o incluso, para invalidar el proceso de cooperación bilateral “impuesto” por los Europeos en éste caso. Sin embargo, sólo en la medida en que los mismo se conozcan y se tenga una visión de conjunto de lo que se pone en juego en estos casos, se podrá ir construyendo vías alternativas de convivencia o propuestas de recambio. Son los mismos conflictos los que también indican que en países como el nuestro, la metodología o enfoque de la cogestión, una característica específica de la operativa de la cooperación de la UE, es pertinente aunque requiere de ajustes (hipótesis a desarrollar).

Tal parece ser que la desconcentración administrativa de la CEE, anunciada hace tiempo, pronto será realidad y trae consigo un cambio de enfoque y operativa: desaparecen las Unidades de Gestión y se pasa al apoyo presupuestario directo en las líneas programáticas establecidas por el Gobierno Nacional y para programas específicos, algo similar a la operativa del BID y BM, que tampoco asegura apriori transparencia y buen uso de los recursos en juego. Las nuevas modalidades de cooperación serán implementadas en varios países de la región, Paraguay entre ellos, y responde a una nueva filosofía

que se estaría imponiendo luego de los problemas encontrados en la etapa de la cogestión, y que se resume en términos algo simples: “laissez faire” o el “dejar hacer”. Si no queremos que la historia se repita bajo nuevos ropajes será necesario asegurar que a futuro los nuevos programas incorporen un seguimiento más sistemático, acompañado de evaluaciones y auditorias periódicas, cuyos resultados sean accesibles al público interesado.

### **2.3. DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA.**

A principios del 2001 se crea la Oficina de Cooperación EuropeAID y la misma constituye un elemento central del dispositivo de la reforma de la Comisión que apunta a mejorar los sistemas de gestión de la ayuda exterior. En este caso, los objetivos buscados son:

- a) mejorar de manera significativa la calidad y la adaptabilidad de gestión de los proyectos;
- b) reducir considerablemente el tiempo necesario de la implementación de los proyectos;
- c) garantizar procedimientos de gestión financiera, técnica y contractual armonizados y conforme a las mejores normas internacionales de deontología y de responsabilidad;
- d) mejorar el impacto et la visibilidad de la cooperación y de la ayuda al desarrollo de la Unión Europea.

EuropeAID es la encargada ahora de todas las fases del ciclo de las operaciones/ proyectos pero, según interpretamos, de aquellos cofinanciados con ONGs y de los programas horizontales, no así la cooperación técnica, económica y financiera canalizada a través de acuerdos bilaterales y interregionales. Si tal fuera el caso, sería entonces cuestión de aplicar los mismo principios y objetivos a la cooperación bilateral a partir de una revisión de los procesos, procedimientos y de las lecciones aprendidas.

#### ***LAS FASES DEL CICLO DE OPERACIONES:***

*Identificación y concepción de proyectos y programas.*

*Preparación de las decisiones de financiamiento.*

*Implementación y Monitoreo*

*Evaluación de proyectos y programas.*

Se presupone que estas operaciones aseguran la realización de los objetivos definidos en las programaciones establecidas por la Dirección General de Relaciones Exteriores y por la Dirección General de Desarrollo y adoptadas por la Comisión. Se trata de iniciativas que buscan mejorar los sistemas de programación y sus contenidos, establecer programas de evaluación de políticas y definir mecanismos de retroacción de la evaluación.

Según la representante local de INTERMON -una de las ONGs más importantes de España, que cuenta con un Departamento de Gestión para encarar las relaciones con la CE y la única agencia con asiento

local que asesora y gestiona proyectos de ONGs en la línea de cofinanciamiento, a razón de 1 proyecto por año- el periodo de concepción de un proyecto puede durar hasta 6 meses. La CE tarda en promedio un año para aprobar los proyectos sometidos a su consideración, pero una vez aprobados hay flexibilidad en la etapa de implementación “se admiten los cambios propuestos y por lo general no hay objeciones, se trabaja en paz”. En estos casos, los monitoreos son compartidos o sea no dependen exclusivamente del agente externo, y tienen un carácter consultivo, no vinculante. En el caso de esta agencia, las prioridades en la línea de cofinanciamiento de ONGs son: Educación, Generación de Empleo y Desarrollo Rural. Existe demanda pero dificultades para concretar ideas de proyecto cuando existen cupos por temas o regiones o por tratarse de una escala de operación mayor a la habitual (por montos que tienen un tope de 750.000 Euros). De ahí que se promueva ahora la cogestión entre ONGs o el consorciarse para “hacer cosas juntos” y ampliar el radio de acción aunque, por ahora, sólo las contrapartes con mejor trayectoria intentan acceder a fondos de cofinanciamiento.

En lo que hace a convocatorias para programas específicos, puede que la presencia de una Delegación de la CE en Paraguay facilite en adelante la comunicación con las Organizaciones de la Sociedad Civil. Hasta ahora no fue posible utilizar ese canal para obtener información y canalizar propuestas; tampoco existe una estrategia de comunicación más allá de las contrapartes tradicionales para establecer contactos con ONGs del Norte. Llega poca información sobre ofertas específicas y modalidades de co-financiamiento y la misma no es compartida a nivel de redes.

Es evidente que un manejo diferente de la cooperación UE-Paraguay implicará a futuro un equilibrio mayor entre lo que se asigna al sector público vis a vis del sector privado y sociedad civil. Puesto que sólo una ínfima parte de la cooperación se canaliza por y a través de ONGs (9,9 millones de Euros en 10 años, 4% de los montos comprometidos en el caso de proyectos en ejecución, ver Anexos I y II), una mayor presencia de la cooperación descentralizada implicará a futuro más iniciativas por parte de las ONGs locales, y también fortalecer las capacidades institucionales, débiles en muchos casos, para procesar la información, elaborar propuestas, establecer alianzas estratégicas y llevar a buen término lo proyectado. La difusión de lo que se realiza en este campo también podría facilitar nuevas iniciativas y evaluar lo actuado con criterios estratégicos y de proyección de la labor.

## **2.4. CONCLUSIONES Y PROYECCIÓN DE LA COOPERACIÓN UE-PARAGUAY.**

En el documento “La Relación de la UE con Paraguay” (página web [www.ue.int/comm/external\\_relations/paraguay/intro/index.htm](http://www.ue.int/comm/external_relations/paraguay/intro/index.htm)) hay un apartado sobre la implementación de la ayuda comunitaria donde se dice que “las relaciones con la UE están mejorando”. Esto sería lo que un entrevistado llama “el metadiscurso oficial de la colaboración”, es que en verdad todo indica que las relaciones no podrían estar peor, aunque también puede que alguien opine que ya pasó lo peor.

Y no es precisamente, como lo sostiene una prensa siempre al acecho de sensacionalismos ligeros, que el país paga muy caro, que se “perderán Guaraníes 249 mil millones por el término a fin de año de 4 proyectos” (ABC, 17/XI/2002), buen ejemplo de lo tendenciosa que puede ser la información que consume la ciudadanía y a partir de la cual debería generarse debate y opinión pública.

Muy recientemente, una Comisión Mixta de Evaluación se reunió en Asunción para analizar la evolución de las relaciones de cooperación o más concretamente la situación de la ejecución de los 7 proyectos de cooperación bilateral, tarea que se realiza cada dos años.

De lo evaluado nada ha trascendido y lo que trascendió entre líneas fue a través de un renunciante y frustrado Ministro de Hacienda, que dijo lo mismo que ABC unos días antes, sólo las cifras y probablemente la fuente eran distintas: es una vergüenza que el país pierda US\$ 20 millones (Ultima Hora, 24/XI/2002). Que en palabras de ABC, sin mencionar fuente, sería: “la UE no puede entender cómo un país que acaba de salir de la dictadura y busca acercarse a la democracia pueda desaprovechar la oportunidad de consolidar el régimen democrático y buscar una administración pública eficiente” (ABC, 17/XI/2002).

Por las múltiples razones que aquí se intenta sintetizar, la cooperación UE-Paraguay estaría más bien algo así como “congelada”. Es probable que se concluyan los compromisos pendientes, siempre y cuando se hagan efectivos los aportes locales. En lo que se refiere a los cuatro proyectos en la mira:

- 1) AMAR debería concluir en el plazo previsto, febrero 2004;
- 2) El proyecto Red CIDEM en abril 2003; en éste caso no hubo prórroga porque no hubo acuerdo previo sobre el POA 2003, lo que también tiene sus explicaciones;
- 3) Arakapúa, está en curso el Adendum con lo que se pone fin a una pugna (que tenía sus motivos subyacentes) entre el IBR y el MAG por la tutela. Decisión acertada ya que es evidente que a través de la tutela se ponen en juego atribuciones, perfiles, capacidades y proyecciones institucionales que debían haber sido sopesadas hace unos años.
- 4) Es imposible saber por ahora si hay interés y capacidad en rescatar el proyecto de Modernización Institucional, el contenido del prometido Plan de Acción lo revelará en su momento, si eso se concreta y trasciende.

Más allá de los casos concretos, la gran incógnita parece ser el cómo avanzar, qué proyección tiene y podría tener la cooperación UE-Paraguay en sus distintas modalidades y en qué condiciones las iniciativas regionales pueden ser aprovechadas para generar dinámicas diferentes de interacción local.

La poca transparencia en el manejo de los recursos, las torpezas en el manejo de los conflictos, sumados a la escasa orientación estratégica y las limitaciones en las políticas públicas hacen muy complicado aquello que en teoría siempre se invoca: la participación de los involucrados e interesados en el manejo de los fondos de cooperación en el país, la incidencia en las políticas y en los programas públicos. Para las ONGs al menos está resultando difícil dedicar recursos para estos fines, dedicar tiempo a tantos enredos de terreno y vacío de políticas, orientar adecuadamente a los grupos beneficiarios y sobrevivir...

Con elecciones previstas en abril y cambio de mando en agosto del 2003, nos espera otro año de “baja intensidad”... en espera del término de un gobierno desprestigiado, impotente y a la deriva a lo que se agregan perspectivas económicas y electorales nada esperanzadoras. Es decir, el futuro no se ve muy promisorio pero por lo mismo, es perentorio trabajar y encontrar los mecanismos de mediano y largo plazo que contribuyan a mejorar la capacidad institucional para la implementación de políticas y programas, hacer más efectiva la ejecución de los proyectos en curso y visibilizar sus procesos y resultados; de no ser así, la tendencia será indefectiblemente a la disminución de la cooperación internacional al desarrollo, no sólo la de la CEE, y esto a la larga a nadie puede convenir.

No se trata precisamente del “dejar hacer” si con ello se alude a la necesidad de menos “intervención” y de que los agentes locales asuman sus responsabilidades, sino de hacer las cosas de manera diferente, rescatando las lecciones aprendidas, evaluando procesos, sugiriendo y elaborando nuevas propuestas.

Paraguay es un buen ejemplo de que el problema de la cooperación al desarrollo no es sólo una cuestión del tamaño de los recursos sino de las modalidades del uso de esos recursos, en el supuesto de que los medios también determinan los fines últimos: democracia, justicia, igualdad de oportunidades.

La cooperación internacional y, por sus características y potenciales, la de la UE en particular, deberá ser percibida y concebida como un dispositivo que puede contribuir a mejorar la concreción y la calidad de las políticas públicas y el mismo desarrollo institucional del país y de la región. Es con esa vara que a la larga serán medidos y evaluados los resultados de los esfuerzos presentes. Y esto porque si no es el caso entonces de poco o nada servirán los recursos y esfuerzos invertidos. Sin reformas institucionales, en las normativas y en las prácticas, y sin mayor participación ciudadana en la gestión del desarrollo puede que se haga insostenible la cooperación al Paraguay. Hay agencias que ya se plantean este tipo de cuestiones, por ello más vale ponerlo sobre el tapete.

Es hora de optar por una gestión pública basada en resultados y dotar de contenidos la invocada “modernización institucional”, concepto que en sí mismo ya es una concesión, de ahí la opción por las reformas institucionales, en cuyo re-diseño y ajustes hay que concentrar los esfuerzos venideros. También el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil tienen que prepararse para incidir de manera más efectiva en estos y otros campos, de ello también depende la proyección de su labor y la defensa de valores actualmente manoseados como son: transparencia, solidaridad, participación ciudadana.

En tiempos de crisis fiscal, de reticencias de toda índole a reformas institucionales, de debilidades manifiestas a nivel de los actores políticos, es hora de asumir que los programas y proyectos de cooperación al desarrollo, pueden contribuir a fortalecer o pueden frenar los cambios institucionales que se reclaman. Este informe pone en evidencia que la calidad de la gestión pública de proyectos de cooperación deja por ahora que desear y no garantiza la renovación de compromisos en el futuro inmediato. Pero esta situación tendrá que revertirse tarde o temprano ya que no es posible que se desperdicien oportunidades de “hacer camino al andar” por problemas de procedimientos, selección de recursos humanos, y escasa capacidad de lidiar con conflictos, que proliferan cuando escasea la voluntad política y no hay una visión estratégica y compartida de lo que se requiere para proyectar el futuro.

Para Christopher Patten, Comisario de Relaciones Exteriores de la CE, “la democratización y el buen gobierno son pilares centrales de la ayuda de cooperación así como de los diálogos políticos regulares”, sin embargo este relevamiento indica que entre el dicho y el hecho hay aún un cierto trecho por recorrer. Y es más, ¿qué pasa si llegásemos a constatar, luego de profundizar en el análisis y evaluar lo actuado y sus impactos posibles, que la cooperación del modo en que está siendo encarada no conduce forzosamente por los caminos de la democratización, el buen gobierno y/o el desarrollo sostenible?.

Una manera de enfrentar este tipo de impases sería incorporar el seguimiento sistemático de la Cooperación en la agenda del Diálogo Político, en el marco de la concreción e implementación de los acuerdos entre la UE y el MERCOSUR, lo que imaginamos un proceso continuo aunque intermitente.

Otra opción es la de potenciar la cooperación descentralizada, más aún si la gestión pública no mejora sustancialmente en el próximo quinquenio (2003-2008).

Puesto que los “pilares” de la democratización y del buen gobierno no están dados ni estarán accesibles por mandato sino que más bien son procesos que también se construyen o se ponen a prueba a través de programas y proyectos de cooperación al desarrollo, éstos adquieren un carácter más relevante y estratégico en la medida en que puedan dar lugar a cambios sustantivos en la relación entre gobierno y ciudadanía. Se trata pues de apostar por la ampliación de la democracia más allá del momento electoral, donde rara vez hay opciones válidas; es decir crear las condiciones para una participación efectiva de la gente, de las organizaciones sociales y las asociaciones civiles, ese heterogéneo mundo de la sociedad civil, también llamado tercer sector, en la gestión pública del desarrollo.

Se trata de contribuir a dar contenido y forma a una participación social y ciudadana en la gestación, reorientación, puesta en práctica y evaluación de las políticas públicas y por lo tanto, en la implementación y ampliación de programas de acceso a servicios sociales, de generación de empleo y de formación de recursos humanos, que son los que dan cabida a eso que hoy se denomina la ampliación de Derechos.

Estas condiciones no preexisten a los acuerdos de cooperación, implican procesos complejos y siempre en revisión a través de los cuales se re-crea y se sustenta la participación ciudadana, participación política por excelencia. Y la Cooperación Internacional para el Desarrollo, la de la Unión Europea en particular, puede contribuir a dinamizar, orientar y fortalecer estos procesos a través de una cooperación técnica y financiera con énfasis en el factor humano, y sustentada en lo que quiere y puede comprometerse la gente no sólo los gobiernos de turno; en lo que deben y son capaces de ofrecer y comprometer los administradores de la *res pública*.

## Capítulo II. BIBLIOGRAFIA

ASCIM/ADEPI-UC/CONAPI/GAT/Sobrevivencia/Tierra Viva. **Cuando la Tierra debe servir para la Vida. Reclamos de Grupos Chaqueños aún sin respuesta.** Asunción, octubre 1997.

CELARE. **La Sociedad Civil del MERCOSUR y Chile en la Asociación con la Unión Europea.** Santiago, 2000.

Comisión Europea. **Unión Europea-Mercosur: Una Asociación para el Futuro**, 2002. [http://europa.eu.int/comm.external\\_relations/mercosur/intro/bro02\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm.external_relations/mercosur/intro/bro02_es.pdf) y “La Relación de la UE con Paraguay” [www.ue.int/comm/external\\_relations/paraguay/intro/index.htm](http://www.ue.int/comm/external_relations/paraguay/intro/index.htm).

Mateo, Carlos y Alejandro Vial. Los Parlamentos en la Democracia y la Integración: consideraciones sobre el caso paraguayo en **MERCOSUR y Parlamentos. El rol de los Congresos en la democracia y la integración**, G. Caetano y R Perina (coordinadores). CLAEH/OEA, Montevideo, 2000.

Melia, Bartolomeu. La Cuestión del Chaco. Antecedentes de un “caso” y El despido del Dr. Georg Grünberg no se debió a un “error administrativo”, en **Acción**, No. 171, Marzo 1997, Asunción.

Melia, Bartolomeu. El futuro del Chaco Indígena desde la Unión Europea en **Acción**, No. 195, Julio 1999.

Nickson, Andrew, Texto de Conferencia de Prensa, Asunción, 14-IV-2000.

Ocampos, Genoveva y José Carlos Rodríguez. **Hacia el Fortalecimiento de la Sociedad Civil en Paraguay. Un desafío pendiente**, BASE-ECTA/CDE, 1999.

Ocampos, Genoveva. La Cooperación Internacional en Paraguay: Tendencias, prioridades y algo sobre condicionalidades. mimeo. BASE-ECTA/ALOP, Asunción, 2000.

Patten, Christopher, “A Europa le conviene y le interesa ayudar más a América Latina” en **Clarín**, 29-XI-2002, Buenos Aires.

PRODECHACO. **Plan Operativo Anual 2000**, UE-Gobierno del Paraguay-Ministerio de Agricultura.

PRODECHACO. **Informe Sucinto del Tercer Taller de Elaboración del POG**, 31-Mayo-1997, Filadelfia.

PRODECHACO. Informe sobre Situación Catastral de Propiedades de Comunidades Indígenas en el Chaco Paraguayo. **Mimeo**. Asunción, 1998.

Proyecto RED CIDEM. Fondo de Inversión Social e Iniciativas Empresariales (FISIE), **Reglamento para la Aplicación del Fondo de Donaciones**. Asunción. 2001.

Centro de Estudios Indígenas Americanos e Intercambio, Universidad de Saint Andrews, Inglaterra. **Informe sobre el Proyecto de la Unión Europea para el Desarrollo Sostenible del Chaco Paraguayo (ALA93/40)**, 1998.

**ANEXO 1.**  
**PROYECTOS EN EJECUCIÓN UNION EUROPEA/PARAGUAY 2002**

| <b>Nombre del Proyecto</b>                                                                                                                | <b>Contr. UE</b>  | <b>Total Proyecto</b> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-----------------------|
| Desarrollo Duradero del Chaco (PRODECHACO)                                                                                                | 14.800.000        | 18.630.000            |
| Apoyo al Desarrollo Sostenible de la Economía Familiar En el Dto de Caaguazú (AKARAPUA)                                                   | 18.100.000        | 25.500.000            |
| Promoción de la producción agroecológica y apoyo a la Comercialización asociativa de campesinos y campesinas del Dpto de Itapua, Paraguay | 250.042           | 333.834               |
|                                                                                                                                           | <b>33.150.042</b> | <b>44.463.834</b>     |
| Red de Centros de Iniciativas y Desarrollo de la Mujer en Paraguay (Red-CIDEM)                                                            | 8.200.000         | 10.300.000            |
| Apoyo Integral a Menores en Situación de Alto Riesgo (AMAR)                                                                               | 10.030.000        | 12.700.000            |
| Abastecimiento de Agua Potable y Tratamiento de Aguas Residuales a 50 Comunidades Rurales (YSAKA)                                         | 4.800.000         | 7.060.850             |
| Capacitación profesional para jóvenes: Ampliación y mejora de la Escuela Técnica "Salesiano" en Asunción                                  | 450.000           | 991.256               |
| Construcción de Viviendas Populares para Familias sin Techo de Villa Hayes, Paraguay                                                      | 276.500           | 550.510               |
| Oñondivé - Construcción de Viviendas Populares para Familias sin Techo, Paraguay                                                          | 276.500           | 550.510               |
| Mejora del Desarrollo Organizativo y Asesoría para Legalización de Tierras a Comunidades Campesinas e Indígenas de Paraguay               | 462.896           | 925.909               |
| Capacitación profesional para el aumento de las oportunidades laborales y habilidades de trabajadores y su integración exitosa al empleo  | 1.000.000         | 1.388.889             |
|                                                                                                                                           | <b>25.495.896</b> | <b>34.467.924</b>     |
| Apoyo a la Modernización Institucional del Paraguay                                                                                       | 5.300.000         | 6.460.000             |
|                                                                                                                                           | <b>5.300.000</b>  | <b>6.460.000</b>      |
| Centro Multiuso de Monitoreo Ambiental e Hidrológico                                                                                      | 852.000           | 3.469.000             |
|                                                                                                                                           | <b>852.000</b>    | <b>3.469.000</b>      |
|                                                                                                                                           | <b>64.797.938</b> | <b>88.860.758</b>     |

*Fuente: Delegación de la Comisión Europea en Paraguay, 2002.*

**ANEXO 2.**  
**REGISTRO HISTÓRICO DE PROYECTOS**  
 UE-Paraguay - Proyectos Finalizados 1991-2001

| <b>Título del Proyecto</b>                                                                                                   | <b>Contribución CE (Euros)</b> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|
| Colonización Agraria en San Pedro y Caaguazú                                                                                 | 10.400.000                     |
| Colonización Agraria en San Pedro y Caaguazú (addendum)                                                                      | 1.965.000                      |
| Pelopincho                                                                                                                   | 95.000                         |
| Misiones y Equipamiento Río Pilcomayo                                                                                        | 320.000                        |
| Apoyo a las Elecciones                                                                                                       | 255.000                        |
| Villa Europa Koejú                                                                                                           | 955.000                        |
| Promoción Turística del Paraguay (1991)                                                                                      | 100.000                        |
| Escuela de Administración de Negocios del Paraguay                                                                           | 398.600                        |
| Cooperación Industrial                                                                                                       | 919.400                        |
| Programa de Asistencia al MERCOSUR                                                                                           | 180.000                        |
| Escuela de Comercio EDAN                                                                                                     | 850.000                        |
| Apoyo al Desarrollo Industrial: plantas aromáticas y medicinales, producción frutihortícola e industria de la Transformación | 930.000                        |
| Apoyo a la Promoción Turística del Paraguay (1995)                                                                           | 180.000                        |
| Apoyo a la Integración MERCOSUR                                                                                              | 120.000                        |
| Apoyo a la Promoción Turística del Paraguay (1996)                                                                           | 58.000                         |
| Censo Industrial                                                                                                             | 582.600                        |
| Apoyo al Parlamento – Fase II                                                                                                | 992.922                        |
| Seminario Paraguay - Mercosur (IRELA)                                                                                        | 155.000                        |
| Laboratorio de Certificación                                                                                                 | 950.000                        |
| Inundaciones en Paraguay                                                                                                     | 250.000                        |
| Inundaciones Departamento de Guairá                                                                                          | 250.000                        |
| Ayuda Humanitaria a favor de las víctimas del fenómeno meteorológico "La Niña" en el Dpto. de Concepción                     | 334.000                        |
| Cofinanciamiento ONGs (14 proyectos)                                                                                         | 2.196.503                      |
| Seminario Itinerante en Europa sobre la Hidrovía                                                                             | 149.319                        |
| Cooperación Industrial                                                                                                       | 650.000                        |
| Apoyo al Parlamento                                                                                                          | 900.000                        |
| OEA - Proceso Electoral                                                                                                      | 100.000                        |
| Prevención del Consumo de Drogas (Fundación Jazmín)                                                                          | 85.000                         |
| Prevención Drogas (CONEB)                                                                                                    | 108.000                        |
| Mejoramiento de la Administración de Justicia                                                                                | 554.000                        |
| Cooperación Investigación Científica y Técnica                                                                               | 90.000                         |
| Tambo Comunitario en Nueva Mestre                                                                                            | 294.700                        |
| Apoyo Organizacional, Jurídico y técnico a pequeños productores campesinos de 4 departamentos del país                       | 209.560                        |
| Producción y venta de productos ecológicos                                                                                   | 446.204                        |
| Ayuda Humanitaria a favor de las víctimas del fenómeno La Niña en el Departamento de Boquerón                                | 300.000                        |
| Apoyo a la población afectada por escasez de agua en tres Departamentos de Paraguay                                          | 300.000                        |
| <b>Total</b>                                                                                                                 | <b>27.623.808</b>              |

*Fuente: Delegación de la Comisión Europea en Paraguay, 2002.*

### **CAPÍTULO III**

## **RELACIONES COMERCIALES, INVERSION, MEDIOAMBIENTE Y DIMENSION SOCIAL EN LA RELACION ENTRE PARAGUAY Y LA UNION EUROPEA**

**Aldo Centurión**

### **INTRODUCCION**

En el escenario de las negociaciones internacionales futuras del Paraguay, las negociaciones del Mercosur y la Unión Europea tiene una relevancia particular por diversos factores, sea comercial, económico, político o social. La Unión Europea es el proceso de integración más exitoso del mundo, por tanto la experiencia acumulada es una riqueza invaluable que el Mercosur y dentro del bloque, el Paraguay, por su condición de país de menor desarrollo relativo, deben aprovechar para el fortalecimiento de su propio proceso de integración. En el marco jurídico e internacional el Mercosur ha mostrado su deseo de impulsar el desarrollo del comercio internacional y las inversiones para acelerar el crecimiento de la región, utilizando plenamente los mecanismos de negociación bilateral con terceros países y bloques económicos; sobre la base de la apertura de los mercados y el diálogo. Por tanto el Consejo del Mercado Común (CMC), órgano político del Mercosur decidió el 22 de junio del 2001 acelerar los procesos de negociación bilaterales en que el Mercosur ha decidido ser parte, en particular la negociación Mercosur-Unión Europea.

El objetivo del trabajo consiste en realizar una revisión global del comercio entre el Paraguay y la Unión Europea así como de las inversiones y el medio ambiente, destacándose la dimensión social de la integración. Asimismo se plantea áreas claves del Paraguay en las negociaciones entre los bloques. Debido a la complejidad y amplitud de las negociaciones intramercosur y del Mercosur con la Unión Europea la revisión abarca algunos de los aspectos que se consideran importantes en el devenir de la intervención del Paraguay en las negociaciones futuras. Todo ello se realiza utilizando fuentes secundarias de información.

La estructura del trabajo se compone de cuatro capítulos. En el primero se realiza la revisión de la política comercial del Paraguay y la Unión Europea para continuar con un análisis de la estructura y evolución del comercio entre el Paraguay y la Unión Europea en diez años del Mercosur. Al final del capítulo se plantea los intereses comerciales relevantes para el Paraguay y la Unión Europea.

En el segundo capítulo se analiza la Inversión Extranjera Directa (IED) y dentro de ella la Inversión de la Unión Europea en términos de flujo y stock de la inversión. A continuación se revisa la teoría sobre el medio ambiente y su influencia en los procesos de producción futuros.

En el tercer capítulo se revisa la dimensión social de los procesos de integración, abarcando solamente los aspectos relacionados a la cuestión sociolaboral, las migraciones, educación, pobreza y una cuestión específica de interés para el Paraguay: los pequeños productores agrícolas.

En el cuarto capítulo se analiza brevemente las áreas relevantes para el Paraguay en las negociaciones Mercosur y la Unión Europea, partiendo del análisis de las ofertas de negociación de la Unión Europea

y del Mercosur. Finalmente, sobre la base de criterios, se establecen las áreas claves que deberá tener en cuenta el Paraguay en las negociaciones futuras.

## EL COMERCIO ENTRE PARAGUAY Y LA UNION EUROPEA

La Unión Europea (UE)<sup>35</sup> es socio comercial principal del Mercosur, representa el 24% de las exportaciones y el 26% de las importaciones, es el principal inversor y el primer donante de ayuda para el bloque. En términos comerciales la importancia se expresa en los volúmenes de comercio tal cual se presenta en el Cuadro 1 y Anexo 1, tomando un promedio aritmético para tres años.

**CUADRO 1.- Exportaciones e Importaciones del Mercosur y la Unión Europea  
(Millones de US\$ - promedio 1999-2001)**

| PAISES    | EXPORTACIONES      |          |            | IMPORTACIONES       |          |            |           |
|-----------|--------------------|----------|------------|---------------------|----------|------------|-----------|
|           | A la Unión Europea | Total    | % UE/Total | De la Unión Europea | Total    | % UE/total | X - M     |
| Argentina | 4.630,7            | 25.413,3 | 18,2       | 5.825,2             | 23.656,0 | 24,6       | - 1.194,5 |
| Brasil    | 14.461,7           | 53.772,3 | 26,9       | 14.623,7            | 53.546,0 | 27,4       | - 162,0   |
| Paraguay  | 169,7              | 866,8    | 19,6       | 220,8               | 1.921,4  | 11,5       | - 51,1    |
| Uruguay   | 399,6              | 2.199    | 18,2       | 605,4               | 3.294,1  | 18,4       | - 205,8   |
| MERCOSUR  | 19.661,6           | 82.251,4 | 23,9       | 21.275,1            | 82.417,5 | 25,8       | - 1.613,4 |

**Fuente:** Elaboración propia en base al Boletín de Indicadores Macroeconómicos del Mercosur, Setiembre del 2002.  
SGT 14 "Seguimiento de la Coyuntura Económica y Comercial. X: exportaciones. M: Importaciones

Un análisis de la evolución reciente del comercio bilateral intrabloques indica que las exportaciones del Mercosur en el 2001 se mantiene a niveles parecidos al pico alcanzado en 1998, especialmente debido al mantenimiento de los valores de las exportaciones de los países grandes Argentina y Brasil, cuyos volúmenes en conjunto representan alrededor del 97% del total, sin embargo, se producen caídas menores en Uruguay y bastante fuertes en Paraguay. Es de destacar que la participación en las exportaciones a la Unión Europea para el Brasil es relevante (26,9%), le siguen con un nivel menor y similar Paraguay, Argentina y Uruguay (en un rango del 18 al 20%). Con relación a las importaciones de la Unión Europea el promedio de los últimos tres años tiene un nivel inferior en más de US\$ 5.000 millones al máximo alcanzado en 1998 con US\$ 26.613,6 millones. Las importaciones de la Unión Europea son relevantes para el Brasil y la Argentina con un 27,6% y 24,6% respectivamente del total de las importaciones, siendo menor para Uruguay (18,4%) y Paraguay (11,5%). Para el 2002 se espera una reducción en las importaciones globales del Mercosur, como consecuencia de la crisis de la región, especialmente en Argentina.

Para el Paraguay la Unión Europea es la segunda región en importancia en términos de exportaciones e importaciones luego del Mercosur, el tercer inversor en importancia luego del NAFTA y el Mercosur y el primero en Cooperación Internacional. Para la Unión Europea el Paraguay es un socio comercial poco importante, alrededor del 1% de las importaciones del Mercosur tienen como destino al Paraguay y las exportaciones a la Unión Europea del Paraguay representan menos del 0,9% del total exportado por el Mercosur. Del total de las importaciones de la Unión Europea, los originarios del

<sup>35</sup>Incluye a 15 países: Austria, Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido y Suecia.

Paraguay representan apenas un 0,01% y del total de las exportaciones del bloque al mundo, los destinados al Paraguay representan un reducido 0,02%. Las inversiones europeas en el bloque se han concentrado especialmente en Argentina y Brasil, para Paraguay representaron en el 2000 apenas un 0,2% del total invertido en la región. Respecto a la cooperación, la participación del Paraguay es significativa, 20,7% del total destinado al Mercosur para el período 2002-2006 (Cuadro 2).

**CUADRO 2- Importancia de la relación Paraguay -Unión Europea**

| Variable                                                                          | Exportaciones a la Unión Europea (1999-2001)<br>Millones de US\$ | Importaciones De la Unión Europea (1999-2001)<br>Millones de US\$ | Inversión Extranjera Directa de la UE en el Mercosur<br>Millones de Euros (2000) | Cooperación de la UE en el Mercosur (2000/06)<br>Millones de Euros |
|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| Mercosur (A)                                                                      | 19.661                                                           | 21.275                                                            | 24.600                                                                           | 250                                                                |
| Paraguay (B)                                                                      | 169,7                                                            | 220,8                                                             | 16,3                                                                             | 51,7                                                               |
| Participación del Paraguay<br>Mercosur - Unión Europea<br>(B) / (A) * 100         | 0,9%                                                             | 1%                                                                | 0,07%                                                                            | 20,7%                                                              |
| Importancia de la Unión Europea para el Paraguay como destino/origen del comercio | 19,6%                                                            | 11,5%                                                             |                                                                                  |                                                                    |
| Importancia del Paraguay para la Unión Europea como origen/destino del comercio   | 0,01% de las importaciones de la Unión Europea                   | 0,02% de las exportaciones de la Unión Europea                    |                                                                                  |                                                                    |

**Fuente:** Elaboración propia. Tipo de cambio promedio utilizado: 1 US\$ = 0,95 Euros

### 3.1. LA POLITICA COMERCIAL DEL PARAGUAY Y LA UNION EUROPEA

La política comercial del Paraguay se refleja en los acuerdos vigentes negociados en el marco del Mercosur y aquellos que se encuentran en proceso de negociación y puesta en vigencia. La política comercial de la Unión Europea, máxima expresión de la integración, es comunitaria.

#### 3.1.1. LA POLÍTICA COMERCIAL DEL PARAGUAY

El Paraguay, desde el punto de vista de la normativa internacional sobre el comercio ha estado débilmente integrado hasta inicios de la década de los 90, si bien ha formado parte de ALALC (Asociación Latinoamérica de Libre Comercio, 1960) posteriormente transformada en ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración, Tratado de Montevideo, 1980). Cambia esta situación a partir del inicio del proceso de democratización del país (1989); primeramente se incorpora al Mercosur (1991), en 1994 accede al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Tarifas) y luego a la Organización Mundial del Comercio (1995). Por tanto, los instrumentos de política comercial tradicionalmente estaban relacionados con los acuerdos en el marco de ALADI, en donde el Paraguay sigue manteniendo un tratamiento diferenciado como País de Menor Desarrollo Relativo (PMDER); posteriormente con una mayor internacionalización del país se amplía el ámbito y los instrumentos de la política comercial. En términos de apertura al comercio internacional, la mediterraneidad geográfica y la praxis de los negocios ha hecho que el Paraguay se ubique como uno de los países más abiertos de América.

## Aranceles a la importación

A la firma del Tratado de Asunción el Paraguay tenía un régimen disperso, con abundancia de regímenes especiales y exoneraciones que llevaban el arancel efectivo al 7% de las importaciones totales (Aranceles a la importación/Total de importaciones). Se tenía 42 niveles y el rango iba del 0 al 72%. Para julio de 1992 introduce una profunda reforma arancelaria que presentaba un perfil de 0% para materias primas e insumos, 5% para bienes de capital, 10% para bienes finales y 15-20% para automóviles. La nueva estructura se caracterizaba porque el 99,7% de las partidas arancelarias se encontraba en el rango de 0%-10%. El arancel promedio era del 7,6%.

**Observación:** Al 1 de enero del 2000 para el comercio entre los países del Mercosur rige el arancel cero con excepciones como el azúcar y el régimen automotriz. Para el Paraguay, actualmente las excepciones se refieren especialmente al azúcar y los productos incluidos en la lista de aplicación de la Medida Temporal de Importación (METI).

Posteriormente con la entrada en vigencia del Protocolo de Ouro Preto (1995), se inicia el proceso de aplicación del Arancel Externo Común (AEC). La nomenclatura utilizada es de ocho dígitos, denominada Nomenclatura Común del Mercosur (NCM) y fue actualizada de acuerdo a la Enmienda N° 2 del Sistema Armonizado a partir del 1 de enero de 1996 por Decreto N° 12.056 (publicado en la Gaceta Oficial el 29 de diciembre de 1995). Queda pendiente la incorporación de la Enmienda N° 3 del Sistema Armonizado.

**Arancel Externo Común (AEC) y Aranceles Nacionales:** El Paraguay es miembro pleno del Mercosur, por tanto ha negociado el Arancel Externo Común (AEC) del bloque en un rango que va del 0 al 20% y que debe cumplirse para todo el universo arancelario el 1 de enero del 2006. Debido a los acuerdos realizados por el Mercosur en su etapa transicional y coyuntural, se aplica el AEC más un plus de 1,5% (Decisión 06/01 del Consejo del Mercado Común (CMC) del 22 de junio del 2001 que acordó bajarlo del 2,5% al 1,5%). Existen excepciones a la aplicación del plus<sup>36</sup>, el Paraguay tiene excepciones a la aplicación del AEC (Establecidos en las listas anexas al Decreto N° 12.056/95), en donde aplica el Arancel Nacional, según el cronograma ascendente o descendente sobre los siguientes productos (Cuadro 3):

**CUADRO 3 - Excepciones del Paraguay a la aplicación del AEC**

| PRODUCTOS                     | AEC NEGOCIADO | FECHA DE CONVERGENCIA |
|-------------------------------|---------------|-----------------------|
| Bienes de Capital             | 14%           | 1 de enero del 2006   |
| Informática                   | 16%           | 1 de enero del 2006   |
| Lista Nacional (399 partidas) | Del 0 al 20%  | 1 de enero del 2006   |

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de los acuerdos de excepciones en el Mercosur

El arancel promedio aritmético del Paraguay para los diferentes sectores se muestra a continuación en el Cuadro 4:

<sup>36</sup> Bienes de acuerdo a la Nota de Tributación del Capítulo 48; sector aeronáutico, lista de excepciones al AEC, bienes de capital, informática y telecomunicaciones, productos del sector automotriz.

**CUADRO 4 - Aranceles promedios del Paraguay  
(%)**

| SECTORES                        | 1997     |          | 2006     |       |
|---------------------------------|----------|----------|----------|-------|
| Por sectores                    | Promedio | Rango    | Promedio | Rango |
| Agricultura y pesca             | 7,6      | 0 -24,2  | 7,1      | 0-16  |
| Minería                         | 3,3      | 0 -10    | 3,3      | 0-10  |
| Industria                       | 9,8      | 0 -25,2  | 11,4     | 0-20  |
| <b>Por grado de elaboración</b> |          |          |          |       |
| Primarios                       | 6,7      | 0 - 24,2 | 6,4      | 0-20  |
| Semielaborados                  | 8,9      | 0 - 23,9 | 9,3      | 0-18  |
| Acabados                        | 10,7     | 0 - 25,2 | 13,1     | 0-20  |
| Total Partidas                  | 9,6      | 0 - 25,2 | 11,1     | 0-20  |

*Fuente: Secretaría de la OMC*

Como puede observarse el Paraguay deberá incrementar su protección como integrante del Mercosur, que en 1992 era del 7,6%, en 1997 alcanzaba al 9,6% y para el 2006 alcanzará el 11,1%. El mayor incremento se dará en productos acabados y del sector industrial.

En la Ronda Uruguay el Paraguay consolidó toda su lista arancelaria a un 35%, es decir, asumió el compromiso de no elevar los aranceles por encima del 35% ad valorem y se comprometió a no reintroducir restricciones no arancelarias a las importaciones<sup>37</sup>.

**Medida Temporal de Importación (METI):** Es un arancel nacional temporal del 10%<sup>38</sup> a la importación que se aplica a alrededor de 369 partidas arancelarias, vigente hasta el 31 de diciembre del 2002. Normas legales: Decretos 13.835/01; 14.527/01; 15.021/01 y 16.031/02.

**Observación:** 1) Los productos afectados por el METI no podrán beneficiarse de la exoneración establecida en el Decreto 11.771/00 para la importación de materias primas. 2) Se podrá conceder la exclusión de derechos establecidos por la METI a pedido de los importadores y con dictamen de la "Comisión Mixta Interinstitucional de Exclusión".

## Tasas a las importaciones

**Tasas por servicios:** 1) Tasa de valoración: 0,50% sobre el precio normal determinado en los despachos de mercaderías. *Norma Legal:* Ley 489/74, artículo 20. 2) Tasa por servicios de cargas aéreas: Las mercaderías de importación recepcionadas en los aeropuertos y aeródromos bajo el control, fiscalización y administración de la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC) pagarán una tasa fija del 1% del valor consignado en la factura consular o en el documento aduanero de valoración. *Norma Legal:* Decreto 12.625 del 7 de marzo de 1996, artículos 24 y 25.

<sup>37</sup> El Reporte de la OMC expresa "El país ha renunciado al derecho de establecer limitaciones de acceso a los mercados bajo la forma de salvaguardias especiales o de contingentes arancelarios autorizados por el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC. Además, al no incluirse en su Lista de concesiones ninguna subvención interna o a la exportación (sujetas a reducciones), rigen las normas generales sobre compromisos en materia de ayuda interna (porcentaje de minimis) y subvenciones a la exportación (prohibición) del referido Acuerdo"

<sup>38</sup> Cuando el gravamen aduanero vigente sea mayor o igual al derecho establecido por la Medida Especial Temporal a la Importación (METI), se aplicará únicamente el gravamen aduanero vigente sobre el valor imponible de las importaciones; cuando sea inferior, se aplicará únicamente el derecho establecido por la METI. La medida especial recae sobre las importaciones procedentes de cualquier origen.

## **Restricciones no arancelarias al comercio en el Paraguay**

Las restricciones no arancelarias al comercio en el Paraguay tienen básicamente un componente de protección sanitaria. Existen, sin embargo, algunas pocas restricciones no arancelarias (RNA)<sup>39</sup>, aplicables al comercio y entendidas taxativamente como "Cualquier medida de carácter administrativo, financiero, cambiario o de cualquier naturaleza, mediante la cual un Estado Parte impida o dificulte, por decisión unilateral, el comercio recíproco". Es decir, disposiciones legales que podrían considerarse como tales, pero cuya incidencia en el comercio internacional es reducida<sup>40</sup>.

Existen normativas aplicadas por el Paraguay que tienen el objeto de proteger la salud pública, animal y vegetal, proteger la seguridad y el medio ambiente (Anexo 2) y que están amparadas en el artículo 50 del Tratado de Montevideo de 1980 y que para fines del 2002 deberán ser reglamentadas en el ámbito del Mercosur.

## **Otras Medidas de política comercial**

En esta parte se cita las otras medidas de carácter comercial que dispone el Paraguay.

### ***El Régimen de Origen***

El Paraguay como miembro pleno del Mercosur aplica en el mercado intrazona el Régimen General de Origen del Mercosur, utiliza como criterios el salto arancelario y el valor agregado (60% como mínimo de valor agregado regional). Para el resto del mundo aplica la normativa OMC y en sus relaciones bilaterales con los países con los cuales tienen acuerdos comerciales aplica el régimen establecido en los acuerdos.

### ***Defensa contra prácticas desleales al Comercio***

El Paraguay ingresa al Acuerdo sobre Aranceles y Comercio (GATT) en 1994, que posteriormente se convierte en la Organización Mundial del Comercio (1995) del cual forma parte. En base a la normativa OMC incorporó en su legislación interna la ley 444/1994 que permite aplicar los derechos compensatorios y antidumping en caso de subsidios y dumping. Para el comercio intrazona el Mercosur a través de la Decisión 13 y 14 del 5 de julio del 2002 estableció la aplicación de la normativa OMC. No se tiene una reglamentación comunitaria del bloque respecto al resto del mundo. En el Comercio intramercosur no se tiene una normativa de salvaguardias, por tanto cada país aplica la normativa OMC.

---

<sup>39</sup> En el inventario de las Restricciones no Arancelarias (RNA) del Mercosur que se realizó en 1994, de las 276 RNA detectadas, el Paraguay era el país con menores restricciones (12 % del total).

<sup>40</sup> Se pueden considerar como RNA por ejemplo : 1) Adicional del 7% sobre las tasas consulares para el Instituto Nacional del Indígena (INDI) (Ley 904/1981 del Estatuto de las Comunidades Indígenas, modificada por Ley 919/96); 2) Todas las contrataciones de obras públicas será ejecutadas obligatoriamente por profesionales o empresas paraguayas que actuarán asociadas con empresas extranjeras. La participación nacional no podrá ser inferior al 40% para las obras de ingeniería civil y arquitectónica, 20% para las de ingeniería industrial y 30% para las prestaciones de servicios profesionales (Ley 1.533 del 2 de enero del 2000, que sustituye la Ley 1045/1983).

## ***Precios mínimos***

Se establece una base imponible de 0,31% US\$/kg a fin de proceder al cálculo de los tributos a ser aplicados a las importaciones de azúcar de cualquier origen: *Norma Legal*: Decreto 3.916 del 25 de junio de 1998.

## **Incentivos a la exportación**

El Gobierno del Paraguay dispone de limitados instrumentos para promover las exportaciones:

***Admisión Temporal*** : Se establece en la Ley 1173/85 y Decreto 15.813/86. Consiste en la suspensión de los tributos a la importación de ciertas mercaderías ingresadas con un fin específico, y destinadas a ser reexportadas dentro de determinado plazo (generalmente 12 meses, prorrogable. La autoridad competente podrá fijar un plazo mayor, con los respectivos programas de producción y exportación).

***Ley de maquila***: La Ley 1064/1997 tiene por objeto promover el establecimiento y regular las operaciones de empresas industriales maquiladoras que se dediquen total o parcialmente a realizar procesos industriales o de servicios incorporando mano de obra y otros recursos nacionales, destinados a la transformación, elaboración, reparación o ensamblaje de mercancías de procedencia extranjera, importadas temporalmente para dicho efecto, para su reexportación posterior, en ejecución de un contrato suscrito con una empresa domiciliada en el extranjero. El tributo interno que se paga es el 1% sobre el valor agregado nacional y se establece que hasta un máximo del 10% de la exportación podrá ser destinado al mercado nacional pagando los tributos correspondientes como si fuera una importación normal..

***Devolución del Impuesto al Valor Agregado (IVA)*** : El artículo 84 de la Ley 125/91 establece que las exportaciones están exoneradas del Impuesto al Valor Agregado (IVA), que habilita a solicitar la devolución del impuesto pagado en el proceso de producción-exportación.

El Paraguay dispone la Ley 90/90 de "Promoción de exportaciones de productos no tradicionales y de productos manufacturados" que establece liberaciones a las exportaciones de toda restricción de tipo administrativo, cambiario o de cualquier naturaleza. Además se dispone de la Ley 523/1995 de Zona Franca y su decreto reglamentario 15.554/95; esta legislación no está aplicada debido a que no existe ninguna zona franca comercial, industrial o de servicios en el país.

Con relación al financiamiento y los seguros, el Paraguay dispone de reducidas líneas oficiales de financiamiento pre y pos embarque, no existiendo seguro estatal. Los exportadores e importadores realizan mayormente sus transacciones a través de la banca privada.

## **Política de Competencia**

En el Mercosur se ha aprobado el Protocolo de Defensa de la Competencia a través de la Decisión 18/96 del Consejo del Mercado Común (CMC), que norma la competencia intrazona. Los países con cierta tradición en la materia son Argentina y Brasil, cuyas leyes nacionales no tienen diferencias sustanciales. El Paraguay no tiene legislación interna vigente sobre defensa de la competencia y ha aprobado legislativamente el Protocolo de Defensa de la Competencia del Mercosur. Existe un

proyecto de Ley de Defensa de la Competencia preparado por el Ministerio de Industria y Comercio a ser presentado al Congreso Nacional.

## Los impuestos internos aplicados al comercio

Los impuestos internos vigentes que se aplican sobre las importaciones, cuya norma básica es la Ley 125/91, son los siguientes (Cuadro 5):

**CUADRO 5 - Impuestos internos a las importaciones<sup>41</sup>**

| Impuesto a la renta                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | IVA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Selectivo al consumo 1/                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Actos y documentos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Anticipo de Impuesto a la renta: A los cigarrillos de la partida arancelaria 2402.20.00 y a los 479 productos listados en el Anexo al Decreto 15.199/96, y sus modificaciones, se le aplica un régimen especial de liquidación que consiste en efectuar un pago único del 30% sobre la rentabilidad estimada de cada importación (10% sobre el costo de las mercaderías importadas: valor aduanero imponible + tributo aduanero de importación + impuesto selectivo al consumo + IVA)</p> <p><b>Norma Legal:</b> Decreto 15.199/96, modificado por los Decretos 16.067/97; 2698/99 y 10.624/00.i</p> | <p>10% sobre: valor aduanero imponible + tributos aduaneros + otros tributos con anterioridad al retiro de la mercadería.</p> <p><b>Régimen especial de liquidación del IVA 2/:</b></p> <p><b>Exoneración del IVA 3/</b></p> <p><b>Normas Legales:</b> Decretos 15.199/96; 16.067/97; 17.877/97; 235/98; 15.403/01</p> | <p>Se establece un rango del 0% al 50%</p> <p>Cigarrillos (5%)<br/>Cigarros y tabacos (7%)<br/>Aguas minerales y bebidas gaseosas sin alcohol (7%)<br/>Jugos de frutas con un máximo de 2% de alcohol (8%)<br/>Cervezas en general (8%)<br/>Vinos, sidras y licores (5%)<br/>Vinos espumantes (10%)<br/>Champagne y whisky (3%)<br/>Alcoholes exclusivamente para carburante nacional (5%)<br/>Alcohol desnaturalizado (5%)<br/>Alcohol rectificado y líquidos alcohólicos no especificados (10%)<br/>Combustibles derivados del petróleo (entre 10% y 50%)</p> <p><b>Norma Legal:</b> Ley 125/91</p> | <p>Grava con un 1,5% las obligaciones, actos y contratos, cuya existencia conste en algún documento. Están gravados como actos vinculados con la intermediación financieras, entre otros, las letras de cambio, giros, órdenes de pago, cartas de crédito y, en general, toda operación que implique una transferencia de fondos o de divisas al exterior.</p> <p><b>Normas Legales:</b> Ley 125/91, art. 127, inciso 27; Decreto 6.795 del 20 de diciembre de 1999.</p> |

1/ La base imponible es el valor aduanero adicionado del gravamen aduanero (no se incluye el IVA)

2/ Productos listados en el Anexo del Decreto 15.199/96 y sucesivas modificaciones, donde se aplica la tasa del 10% sobre una base de cálculo reducida. Productos principales: alimentos, bebidas alcohólicas (excepto ron y demás aguardientes de caña), artículos de tocador, filmes para fotografía, alfombras, calzados de deportes, vajilla de uso doméstico, máquinas para procesamiento de datos, sus partes y accesorios, electrodomésticos, anteojos, binoculares, cámaras fotográficas, relojes, juguete, etc

3/ Petróleo crudo, combustibles derivados del petróleo, productos agropecuarios en estado natural: verduras, legumbres, hortalizas y demás vegetales, frutas frescas; leches fluidas, carnes en general, incluyendo los animales de caza y de la pesca

Las exportaciones del Paraguay no pagan ningún impuesto, sin embargo, la Ley 125/91 atribuye al Poder Ejecutivo la posibilidad de gravar las exportaciones.

<sup>41</sup> Al 17 de noviembre del 2002 permanecía vigente el régimen impositivo establecido en la Ley 125/91 y se encontraba en trámite final parlamentario el Proyecto de Ley de Transición Económica para hacer frente a la crisis fiscal del Gobierno que incluye modificaciones del régimen y las alícuotas impositivas.

## Los Servicios y las negociaciones en el Mercosur

El carácter transfronterizo de la prestación de los servicios abre las siguientes posibilidades:

- El prestador del servicio de un Estado Parte cruza la frontera para ofrecer el servicio en otro Estado Parte
- El perceptor del servicio se traslada al Estado Parte del prestador del servicio para utilizar allí el servicio
- El servicio cruza la frontera sin que el prestador y perceptor del servicio se trasladen

Los servicios representan más del 70% del PIB de muchos países desarrollados, y hasta un 50% en el caso de los países en desarrollo, inclusive aún más. Se ha convertido, igualmente, en el componente de más rápido agudizamiento del comercio internacional y en relevante índice de desarrollo. La evolución de los servicios ha sido más dinámica que el comercio de bienes, a pesar que alrededor del 25% del total del comercio mundial representa a servicios.

Los servicios se incorporan a la legislación mundial en 1995 a través de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS). Ha sido de interés especial de los países en desarrollo, especialmente Brasil y la India la negociación sobre servicios.

Los avances tecnológicos en los servicios, especialmente en telecomunicaciones, comercio electrónico y transporte han permitido disminuir los costos de transacciones. Además el desempeño competitivo de los productos está cada vez más asociado a una industria de servicios más eficiente. Hay señales de que el proceso de integración se está dando en una nueva dimensión, en que las tecnologías digitales y las redes de comunicación están creando la posibilidad de una economía sin fronteras en los sectores claves. De la misma manera el proceso de mundialización del comercio de bienes ha alterado la estructura del sector manufacturero desde el decenio de 1980, consolidado en virtud del acuerdo general de aranceles aduaneros y comercio de la OMC. La aparición de una economía sin fronteras podría transformar las industrias del sector de servicios o basados en ideas en una forma igualmente extraordinaria.

La tecnología conjuntamente con la eventual liberalización del comercio de servicios podría producir un reequilibrio en el reparto de la renta a nivel mundial a favor de los países en vías de desarrollo. Al desplazarse la inversión hacia áreas nuevas con costos muy competitivos y sin embargo, conectados con el "know how" del primer mundo. Todo ello, si nos situamos ante un esquema optimista, es decir, siempre que existan condiciones adecuadas de inversión y protección y quede garantizado el libre acceso a los mercados de alto poder de consumo. Su exportación exigía una presencia física en los mercados extranjeros a través del desplazamiento individual o como presencia comercial. En el caso de muchos servicios, la invención de la microplaqueta ha invertido esta concepción ortodoxa, puesto que prácticamente cualquier servicio puede ponerse en forma digital y transmitirse electrónicamente en cuestión de segundos.

La integración de los servicios es más lenta y las formas de protección están dadas por las restricciones no arancelarias como prohibiciones de importación, permisos previos, prohibición de cotizar en bolsa, restricción a la difusión, forma de transmitir los mensajes, protección al consumidor. Para la liberalización del mercado de servicios se ha procedido a entablar sucesivas rondas de negociaciones.

Este proceso se llevará a cabo respetando debidamente los objetivos de las políticas nacionales y el nivel de desarrollo de los distintos miembros, tanto en general como en los distintos sectores. Habrá la flexibilidad apropiada para que los distintos países en desarrollo miembros abran menos sectores, liberalicen menos tipos de transacciones, aumenten progresivamente el acceso a mercados a tenor de su situación en materia de desarrollo.

La normativa de los servicios se encuentra abordada a nivel nacional a través de la Ley 444 del 8 de setiembre de 1994 que ratifica el Acta final de la Ronda Uruguay del GATT y en el Mercosur el Protocolo de Montevideo de Servicios (Dec.13/97 del CMC) que está basado en el acuerdo de Servicios que los Estados Partes tienen ante la OMC, denominado GATS. A la fecha, el Protocolo no se encuentra ratificado por Paraguay. El Protocolo de Montevideo se divide en tres partes:

**Normativa:** Se establecen principios como trato de Nación más Favorecida (NMF), Reciprocidad (compatible con el grado de desarrollo del país), Trato Nacional, Confianza, Reconocimiento Mutuo, Modificación o Suspensión de Compromisos, Pagos de Transferencias y Balanza de Pagos entre otros;

**Lista de Compromisos Específicos:** Cada Estado Parte oferta los compromisos específicos que asume el área de servicios. Con relación a esta lista los Estados Partes no podrán establecer posteriormente nuevas restricciones.

**Programa de Liberación Comercial:** Donde se establece que se realizarán rondas de negociaciones anuales, por un plazo de 10 años, para ir incorporando sectores a la lista de compromisos específicos asumidos por cada Estado Parte y la eliminación de efectos desfavorables para el acceso a los mercados.

Los compromisos establecidos en el Mercosur se basa en las cuatro rondas de negociaciones y los programas de trabajo de los subgrupos que pertenecen a servicios. La esencialidad del área se basa en que la libre circulación de servicios es un prerequisite para la formación del Mercado Común

### **3.1.2. LA POLÍTICA COMERCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA**

La Unión Europea en su relacionamiento externo ha suscrito tratados y convenios con el resto de los Estados, que implica la aplicación de regímenes especiales a los productos procedentes de determinados países, debido a la reducción arancelaria establecida en un acuerdo comercial de carácter bilateral o por la aplicación de un convenio multilateral, como es el caso de los países en vías de desarrollo y la aplicación del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de la UNCTAD.

#### **Aranceles a la importación**

Los tipos de aranceles aplicados en la Unión Europea a las importaciones son: aranceles ad valorem, aranceles específicos y una combinación de aranceles ad valorem y específicos. El promedio aritmético del arancel para la Unión Europea es del 6,9%, para los productos no agrícolas es de 4,5%. Los productos más sensibles para la UE son los agrícolas, textiles y de la confección (sometidos al Acuerdo sobre Textiles y Prendas de vestir de la OMC). Los productos agrícolas se encuentran afectadas por la Política Agrícola Común (PAC). El promedio aritmético del arancel agrícola se estima

en un 17,3%. Tanto los picos arancelarios como los diferentes aranceles aplicados según los acuerdos son más frecuentes para estos productos y especialmente de zonas templadas. La UE ha establecido un procedimiento especial y complejo para el cálculo de los aranceles de productos sensibles para sus miembros como los productos procesados y las frutas y vegetales frescos. La soja y frutas subtropicales ingresan al bloque comunitario con arancel 0%.

Las mayores protecciones de la UE se refieren a las secciones I al IV del Sistema armonizado, especialmente animales vivos, productos del reino animal, alimentos industrializados, productos del reino vegetal, grasas y aceites (Cuadro 6).

**CUADRO 6.- Aranceles promedio de las secciones del Sistema Armonizado**

| Secciones del SA                              | Promedio simple (%) | % de posiciones con arancel no ad valorem |
|-----------------------------------------------|---------------------|-------------------------------------------|
| I Animales vivos y productos del reino animal | 25,5                | 33,5                                      |
| II Productos del reino animal                 | 13,5                | 23,2                                      |
| III Grasas y aceites                          | 12,8                | 9,7                                       |
| IV Industrias alimenticias, bebidas y tabacos | 19,2                | 43,9                                      |
| VII Plástico y caucho                         | 5,0                 | 0,0                                       |
| VIII Piel y cueros                            | 2,7                 | 0,0                                       |
| IX Madera y sus manufacturas                  | 1,9                 | 0,0                                       |
| XI Materiales textiles y sus manufacturas     | 7,9                 | 0,1                                       |
| XII Calzados y accesorios                     | 8,0                 | 0,0                                       |

*Fuente: Elaboración propia en base a OECD (1999)*

Otra de las formas de protección, es la aplicación del arancel utilizando el criterio del valor agregado y siguiendo las pautas de las políticas internas comunitarias (Cuadro 7).

**CUADRO 7- Aranceles según grado de procesamiento (%)**

| Producto     | Materia prima | Semi-procesado | Procesado |
|--------------|---------------|----------------|-----------|
| Carne bovina | 38            | 107            | 28        |
| Algodón      | 0             | 4              | 8         |
| Cuero        | 0             | 4              | 6         |
| Soja         | 0             | n/d            | 6         |
| Azúcar       | 53            | 49             | 17        |
| Tabaco       | 27            | n/d            | 40        |
| Trigo        | 69            | 41             | 14        |

*Fuente: Elaboración propia en base a OECD (1999). n/d: no disponible*

## Restricciones no arancelarias (RNA)

Las RNA se concentran en la política común y de seguridad, las de protección al consumidor, del medio ambiente o de la sanidad animal, los contingentes o cuotas, las normas comunes para las importaciones y los regímenes especiales.

La Unión Europea registra una infinidad de RNA<sup>42</sup>, que van de los más restrictivos porque afectan directamente al comercio vía cantidad o precio como los cupos, prohibiciones, licencias de

<sup>42</sup> Con datos de 1999, se calculó que el 47% del total de posiciones del nomenclador arancelario de la UE registran restricciones no arancelarias (RNA), de las cuales un 22% son las más restrictivas

importación no automáticas, aranceles variables, derechos antidumping y compensatorios, medidas de modificación directa del precio, precios de entrada.

Las medidas de protección al consumidor, del medio ambiente, de la salud pública, animal o vegetal así como aquellas relacionadas a la seguridad se reflejan en la reglamentación de la importación. En materia de normas comunes al sistema de concesión de licencias de la Comunidad se establece que no se necesitan **licencias de importación** salvo cuando se trata de productos específicos sujetos a restricciones cuantitativas, salvaguardia o vigilancia. Sin embargo, también se requieren licencias para determinados productos sujetos a la organización del mercado común como - cereales, arroz, carne de vaca y ternera, carne ovina y caprina, leche y productos lácteos, azúcar, frutas y hortalizas elaboradas, bananas, aceite de oliva, semillas, vino- las cuales de acuerdo a la Comisión se conceden automáticamente y son solicitadas con fines estadísticos.

Los **reglamentos técnicos** relacionados a los productos a nivel de la Comunidad se clasifican en dos tipos: el antiguo enfoque en el cual se establecen requisitos técnicos y se aplican especialmente a automóviles, productos químicos, alimenticios y fármacos; y los reglamentos del nuevo enfoque que limita los requisitos obligatorios a objetivos esenciales y deja las soluciones técnicas específicas al mercado y aplicándose a un número grande de sectores bajo el principio de quién comercialice el producto en el mercado -fabricante o importador- asume la responsabilidad por los posibles riesgos con respecto a la salud o la seguridad.

La OMC establece dos sectores seleccionados de la reglamentación: los productos alimenticios y el etiquetado. En los primeros se encuentran dos tipos de medidas: las horizontales que se aplican a todos los alimentos (aditivos, sustancias aromáticas, disolventes para la extracción, etiquetado, presentación y publicidad, higiene, embalaje entre otros) y los verticales aplicados a alimentos específicos (objetivos especiales de nutrición, productos orgánicos, alimentos dietéticos, etc.)

En **etiquetado** la Comunidad tiene requisitos obligatorios en beneficio del consumidor como advertencias sobre la salud respecto al consumo del tabaco, bebidas alcohólicas, productos cosméticos, consumo de energía de electrodomésticos, materiales utilizados en calzados, rastreabilidad de la carne de bovino y de sus productos, productos medicinales para consumo humano. También la UE protege mediante el **registro** ciertas indicaciones geográficas y designaciones de origen de los productos agropecuarios y los alimentos. La Comisión puede autorizar la importación de productos de terceros países que contengan **indicaciones geográficas** y designaciones de origen establecidas en virtud de la ley del tercer país mediante acuerdos bilaterales basados en la reciprocidad. Desde abril del 200 existen disposiciones obligatorias para el etiquetado de alimentos e ingredientes alimentarios producidos a partir de organismos genéticamente modificados. También desde 1992 existe un sistema europeo de etiqueta ecológica facultativa (llamada "margarita"), que puede atribuirse al fabricante o importador de un producto cuyo ciclo vital cumpla los criterios ecológicos establecidos por la Comisión.

Respecto a los **contingentes o cuotas** la UE aplica tarifas inferiores a la NMF para cantidades limitadas, las cuales son notificadas a la OMC. Muchos países son beneficiados por concesiones de importaciones dentro de acuerdos comerciales bilaterales, regionales y preferenciales que pueden ser preferencias arancelarias dentro de aranceles cuota, fuera de la cuota asignada y/o preferencias arancelarias sin restricciones cuantitativas. La mayoría de las restricciones cuantitativas o cuotas se aplican a los productos agrícolas. Las cuotas arancelarias son diferentes a las cuotas tradicionales, en el

sentido que existe un arancel dentro de la cuota, en dos niveles: una dentro de la cuota y otra fuera (el arancel promedio dentro de la cuota en equivalente ad valorem es del 8%, fuera de la cuota es de 45% (OECD, 1999). Por ejemplo el volumen de carne vacuna que ingresa por la cuota Hilton ( en el 2000 el Paraguay ha sido autorizado con una cuota de 1.000 toneladas) paga un arancel del 20%, los excedentes a la cuota pagan 12,8% más un extra entre 221 y 303 euros por cada 100 kg.

Con el fin de proteger el mercado interior y de aplicar correctamente los distintos acuerdos comerciales, la UE considera el **régimen de origen** instrumento central para evitar desviaciones de comercio en el que países suministradores o distribuidores puedan beneficiarse de las ventajas asignadas a países con régimen especial de comercio.

La UE aplica también **salvaguardias** especiales a productos agrícolas en el marco del Acuerdo Agrícola de la OMC, que permiten imponer derechos adicionales cuando las compras superan cierto volumen o cuando el precio de la importación cae por debajo de cierto nivel de preferencia.

La normativa **antidumping** se aplica a las importaciones de productos agropecuarios e industriales de terceros países, con excepción de los productos abarcados por el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA). No se aplica a los miembros de la UE, donde se aplica la legislación referente a la Competencia. La legislación contiene normas especiales para los países sin economía de mercado y además normas especiales para países que tienen acuerdos comerciales con la UE donde se establecen normas especiales como servicios suplementarios de información y preferencias con respecto a los compromisos relativos a los precios. Hasta 1998 la UE ocupaba el segundo lugar con respecto al número de medidas en vigor, luego de los EE.UU.: Los productos más afectados por estas medidas son hierro y acero, electrónica de consumo y químicos.

Existen aún medidas proteccionistas que afectan a productos de particular interés para los países en desarrollo como (Cuadro 8):

**CUADRO 8 - Restricciones a las importaciones de la Unión Europea**

| <i>Restricciones</i>                                   | <i>Productos</i>                                                 |
|--------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| <b>Certificado de Importación</b>                      | Manzanas, ajos, pescado, banano, carne ovina, moluscos           |
| <b>Cuota de Importación</b>                            | Cueros, banano, atún, carne ovina, textiles, aluminio en rollos  |
| <b>Precios de referencia y derechos compensatorios</b> | Manzanas, limones, carne de pollo, merluzas                      |
| <b>Derechos antidumping</b>                            | Hilos de algodón, hilos de sisal, fibras acrílicas, ferrosilicio |
| <b>Alza unilateral de aranceles</b>                    | Hilos de sisal                                                   |
| <b>Clasificación arancelaria</b>                       | Nitrato de sodio, nitrato de potasio                             |
| <b>Reglas de origen</b>                                | Atún, túnidos                                                    |
| <b>Denominación comercial</b>                          | Ostiones                                                         |
| <b>Armonización de normas técnicas</b>                 | Chocolates                                                       |
| <b>Medidas de tipo ecológico</b>                       | Potencialmente todos los productos agrícolas                     |

*Fuente: Elaboración propia sobre la base de.....*

## La política agrícola común de la Unión Europea

La política agrícola común (PAC) se inició en 1962 con los objetivos de lograr la autosuficiencia alimentaria, la estabilidad de los mercados y la reducción de las disparidades del nivel de vida de los habitantes de la Comunidad Europea, bajo los principios de unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera.

Para lograr los objetivos la Unión Europea tiene una serie de instrumentos que subsidian de manera directa al campo, lo protegen de la competencia externa y promueven las exportaciones. La PAC ha sufrido transformaciones menores en las décadas de los 70 y 80, la reforma de 1992, la Ronda Uruguay y las modificaciones de 1999. Los principales instrumentos que actualmente se aplican son:

1. Acceso al mercado: aranceles, cuotas arancelarias, salvaguardias de precio y volumen, precios de entrada.
2. Subsidios a la promoción de exportaciones que reciben el nombre de restituciones.
3. Ayuda interna: precios administrados, compras estatales, pagos directos a los productores, cuotas de producción, umbrales de garantía y superficies máximas garantizadas.

Algunos productos de interés para el Paraguay que reciben restricciones arancelarias al acceso al mercado son lácteos y carne vacuna (aranceles y cuotas); oleaginosas (aranceles bajos); cereales (aranceles, cuotas arancelarias, salvaguardias), frutas y hortalizas (aranceles, cuotas arancelarias, salvaguardias, precios de entrada), azúcar (aranceles, cuotas y salvaguardias). Todos estos productos reciben subsidios a la exportación.

Las ayudas internas que reciben son para lácteos y azúcar (compras estatales y cuotas de producción), carne vacuna y cereales (compras estatales, pagos directos a productores, régimen set side<sup>43</sup>), frutas y hortalizas (compensaciones por retirar productos del mercado, umbrales máximos de garantía -límites de producción para la aplicación del precio sostén-, pagos directos a productores, ayudas a los procesadores), oleaginosas (pagos directos a productores, superficies máximas garantizadas). Las ayudas internas alcanzaron en el 2000 aproximadamente a US\$ 103 mil millones.

Las ayudas internas se clasifican en tres:

- 1) Ayuda estimada al productor (AEP): Es el monto de las transferencias que reciben los productores agrícolas en la puerta de la finca y que surgen de las políticas de asistencia directa como: a) pagos directos: relacionados con el volumen producido, área sembrada, tamaño del rodeo, empleo de insumo y otros criterios menores; b) medidas de sostén de precios, a través de instrumentos como precios mínimos, compras estatales, barreras a la importación y subsidios a la exportación. En el 2000 la AEP fue de US\$ 90,2 mil millones.
- 2) Ayuda estimada por servicios generales (AESG): Mide el monto de las transferencias que los productores agrícolas reciben de manera indirecta, comprende obras de infraestructura, medidas de promoción y comercialización, mantenimiento y gestión de almacenes estatales. La AESG para el 2000 fue de US\$ 9,7 mil millones

---

<sup>43</sup> Pagos por compromisos de retiro de tierras o a un límite de cabezas de ganado por hectárea..

- 3) Ayuda estimada al consumidor (AEC): Mide el monto de las transferencias a los compradores de productos agrícolas, medidas en la puerta de la finca

La ayuda interna se refleja en un mayor ingreso que reciben los productores agrícolas que si hubieran estado en un libre mercado, la manera de medir el ingreso adicional que reciben es a través del Coeficiente Nominal de Ayuda al Productor (CNAP) que muestra la relación entre los ingresos que tuvo el productor y los que habría tenido si no hubiera contado con ningún tipo de ayuda y hubiese vendido a precios mundiales. En el 2000 el CNAP para todos los rubros agrícolas fue de 1,6 (ingreso extra del 60%), disminuyendo respecto al promedio 1986/88 que fue de 1,8. El producto que tiene una mayor ayuda es la carne vacuna con un CNAP de 3,9 (ingresos extras de 290%), luego siguen leche y trigo (CNAP de 1,8), maíz (CNAP de 1,6), oleaginosos (CNAP de 1,4).

### **La política sobre servicios en la Unión Europea**

Los servicios representan más de dos tercios del PIB y del empleo en la Unión Europea. El objetivo principal de la política comercial es la eliminación de las restricciones impuestas a la competencia y el comercio estableciendo normas que garanticen el derecho de establecimiento, libre competencia y acceso a redes. Se ha logrado una mayor liberalización en telecomunicaciones y servicios financieros así como el comercio electrónico cuestión que no ocurre en transporte y servicios audiovisuales. Como barreras al acceso en el sector de servicios en diferentes países miembros de la UE se menciona: la Directiva sobre redes de televisión, servicios de personal de tierra en los aeropuertos, servicios postales, cabotaje en España, servicios legales, contables y de auditoría.

Un capítulo especial es la internet y el comercio electrónico. Los gobiernos suscribieron un eEurope Action Plan en junio del 2000 con tres claros objetivos: una Internet más barata, rápida y segura; incrementar el acceso y las capacidades de la gente; y estimular el uso de la Internet. Una directiva se adoptó en julio del 2000 diseñada para asegurar los beneficios del comercio electrónico desde los principios del libre movimiento de servicios y de libertad de establecimiento.

### **La política de competencia**

En la Unión Europea una columna vertebral de su política de protección del libre mercado es la defensa de la competencia de tal modo a evitar los actos o conductas relacionados con la producción e intercambio de bienes y servicios, que limiten, restrinjan o distorsionen la competencia o que constituyan abuso de una posición dominante en un mercado, de modo que pueda resultar en un perjuicio para el interés económico general. La creación de carteles o grupos dominantes puede perjudicar los intereses de empresas más pequeñas al igual que los intereses de los consumidores. Las prácticas que falsean el juego de la competencia se refieren fundamentalmente a dos situaciones: 1) acuerdo entre empresas para limitar o controlar la producción, el mercado o el desarrollo técnico o a las inversiones en perjuicio de los consumidores y aplicar a terceros contratantes condiciones desiguales para prestaciones equivalente, que ocasionen a éstos una desventaja competitiva; 2) explotación abusiva por una o más empresas de una posición dominante en el mercado o parte sustancial del mismo.

En la Unión Europea se establece desde el principio en el Tratado de Roma (1957) las normas sobre la competencia aplicables a las empresas. Posteriormente se fueron aprobando reglamentaciones para fortalecer la competencia.

### 3.2.1. EL COMERCIO ENTRE EL PARAGUAY Y LA UNION EUROPEA

Se ha realizado cuatro cortes para analizar el comportamiento de las exportaciones por región y los cambios que se han producido en la participación de los mercados. Se ha seleccionado el año base de 1991 como inicio del Mercosur, 1995 como entrada en vigencia del proceso de aplicación del Arancel Externo Común (AEC), 1997 como año de mejor performance en el comercio exterior del Paraguay y el 2001 como lapso de tiempo final.

Las exportaciones del Paraguay a la Unión Europea han ido decreciendo (tomando 1991 como año inicial y 2001 como año final) tanto en términos monetarios como en cuanto a participación como destino.

Las importaciones del Paraguay de la Unión Europea han ido decreciendo, con un ritmo inferior al de las exportaciones (tomando 1991 como año inicial y 2001 como año final) tanto en términos monetarios como en cuanto a participación como origen.

El comercio bilateral se destaca por la concentración de la exportación en siete productos y la importación de 9 productos. Este mismo hecho se da respecto a los países, en donde, la concentración de las exportaciones del Paraguay es en cuatro países y la importación en cinco países.

Los intereses comerciales relevantes del Paraguay se reflejan en un mayor acceso de mercado para los productos agrícolas y los de la Unión Europea en los servicios y productos industriales.

#### 3.2.1.1. EL COMERCIO BILATERAL PARAGUAY-UNIÓN EUROPEA

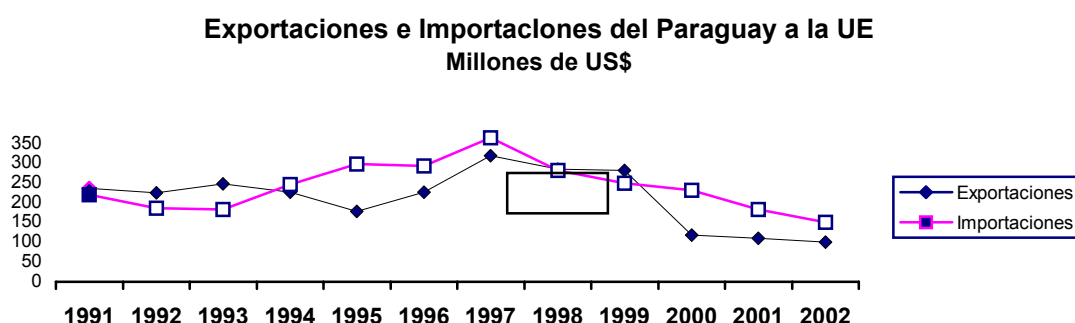
El comportamiento en la década de los 90 ha sido de franco crecimiento en el periodo 1992/97. El mayor flujo de comercio se registra en 1997 con US\$ 681,2 millones y a partir de ahí se produce reducciones importantes. En el 2001 se comercializó por US\$ 291,6 millones, significando una caída de -57,2% respecto al comercializado en 1997 (Cuadro 9).

**CUADRO 9 - Evolución del comercio bilateral Paraguay- Unión Europea**  
(miles de US\$)

|                       | 1991    | 1992    | 1993    | 1994     | 1995      | 1996     | 1997     | 1998    | 1999    | 2000      | 2001     |
|-----------------------|---------|---------|---------|----------|-----------|----------|----------|---------|---------|-----------|----------|
| Exportación           | 235.958 | 225.144 | 248.193 | 226.750  | 178.086   | 226.697  | 317.863  | 285.125 | 280.772 | 118.236   | 109.652  |
| % Total exportado     | 32,0    | 34,3    | 34,2    | 27,8     | 19,4      | 21,7     | 27,8     | 28,1    | 37,9    | 13,6      | 11,1     |
| Importación           | 220.511 | 185.196 | 183.307 | 246.141  | 296.966   | 292.785  | 363.294  | 281.100 | 248.407 | 232.023   | 181.995  |
| % Total importado     | 17,3    | 15,0    | 12,4    | 11,5     | 10,7      | 10,3     | 11,7     | 11,4    | 14,4    | 11,3      | 9,1      |
| Balance Comercial     | 15.447  | 39.948  | 64.886  | - 19.391 | - 118.880 | - 66.088 | - 45.431 | 4.025   | 32.365  | - 113.787 | - 72.343 |
| Total Flujo Comercial | 456.469 | 410.340 | 431.500 | 472.891  | 475.052   | 519.482  | 681.157  | 566.225 | 529.179 | 350.259   | 291.647  |

*Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Central del Paraguay.*

La caída de las exportaciones del Paraguay a la Unión Europea ha sido mayor (-65,5% respecto al obtenido en 1997). La caída en las importaciones ha sido levemente inferior a la caída de las exportaciones (-49,9%).



*Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central del Paraguay . Estimaciones para el 2002*

En el tramo 1991/93 el saldo comercial es positivo para el Paraguay, para el periodo 1994/97 se produce un déficit comercial, obteniéndose luego superávit comercial en el bienio 1998/99. Para los dos años siguientes se obtiene un déficit comercial superior en promedio a los US\$ 93 millones.

Para el Paraguay la Unión Europea sigue siendo un mercado importante, a pesar de la pérdida de dinamismo y participación. Para el 2001 representaba el 11,1% del total de exportaciones y el 9,2% del total de las importaciones. El Paraguay es un país muy pequeño en términos comerciales para la Unión Europea, adquiere apenas el 0,01% del total importado y representa alrededor del 0,02% del total de las exportaciones al mundo.

La situación de crisis interna y regional, principalmente la aguda y persistente crisis económica de la Argentina, con una duración de cuatro años, acompañado por el posterior derrumbe de la economía uruguaya en el primer semestre del 2002 afectó al comercio global del Paraguay en el primer semestre del año 2002, especialmente las importaciones . Las exportaciones del primer semestre del 2002 alcanzaron a US\$ 477,8 millones, con una reducción de -5,6% respecto a igual período de 2001 y las importaciones alcanzaron a US\$ 761,8 millones, con una reducción de -24.7% en relación al semestre del año anterior. Como resultado de lo anterior, el déficit comercial de este país se redujo, pasando de 506 millones de dólares a 284 millones de dólares en el período considerado. Las exportaciones del Paraguay en el primer semestre del 2002 se vieron afectadas por el bajo nivel de rendimiento registrado en las cosechas de algunos productos agrícolas, como consecuencia de condiciones climáticas adversas. En particular, el algodón y la soja, los dos principales productos de exportación de este país experimentaron una reducción de sus exportaciones de 59% y 6%, respectivamente, comparando el primer semestre de 2002 con igual período del año anterior. Los precios se incrementaron levemente, con lo que se atenuó el impacto negativo. Por destino se evidencia una significativa contracción de las ventas paraguayas a la Unión Europea (-25.2%), cayo de US\$ 61,8 millones a US\$ 46,2 millones y a Japón (-55.2%), sin embargo, crecieron las exportaciones a los Estados Unidos (27.2%) vinculado con la mejoría del tipo de cambio real bilateral. En lo que respecta a las importaciones extraregionales del Paraguay, la contracción de las mismas fue generalizada, destacándose la reducción de las procedentes de los Estados Unidos (-14.7%), la disminución fue notable en la Unión Europea (-23.2%), que cayo de US\$ 98,2 millones a US\$ 75,4 millones y el Japón (-26.9%).

El comercio entre el Paraguay y la Unión Europea del primer semestre del 2002 permitió reducir el déficit comercial de US\$ 36,4 millones logrado en el semestre del 2001 a US\$ 29,2 millones. Las perspectivas para el 2002 indican que las exportaciones a la Unión Europea alcanzarán alrededor de US\$ 92,4 millones y las importaciones a US\$ 150,8 millones, con lo que el déficit comercial se reducirá en alrededor de US\$ 14 millones respecto al 2001 (Cuadro 10).

**CUADRO 10 - Comercio Paraguay- Unión Europea en el 2002 (miles de US\$)**

| CONCEPTO            | COMPARACION SEMESTRE 2002-01 |                 |                        | COMPARACION 2002-2001 |                 |                        |
|---------------------|------------------------------|-----------------|------------------------|-----------------------|-----------------|------------------------|
|                     | I Semestre 2001              | I Semestre 2002 | DIFERENCIA (2002-2001) | 2001                  | 2002 (*)        | DIFERENCIA (2002-2001) |
| EXPORTACIONES       | 61.761                       | 46.211          | - 15.550               | 109.652               | 92.422          | - 17.230               |
| % TOTAL EXPORTACION | 12,2                         | 9,7             | - 2,5                  | 11,1                  | 9,7             | -1,4                   |
| IMPORTACIONES       | 98.167                       | 75.395          | - 22.772               | 181.995               | 150.790         | - 31.205               |
| % TOTAL IMPORTACION | 9,7                          | 9,9             | 0,2                    | 9,2                   | 9,9             | 0,7                    |
| <b>DÉFICIT</b>      | <b>- 36.406</b>              | <b>- 29.184</b> | <b>7.222</b>           | <b>- 72.343</b>       | <b>- 58.368</b> | <b>13.975</b>          |

*Fuente:* Elaboración propia sobre la base de datos de ALADI - Informe comercio de Paraguay en el primer semestre del 2002.

(\*) Estimaciones

### 3.2.1.2. EXPORTACIONES DEL PARAGUAY A LA UNIÓN EUROPEA

Las exportaciones del Paraguay a la Unión Europea han sido tradicionalmente importantes en términos de volumen y participación, se concentran en pocos productos agrícolas y tienen como destino principalmente a pocos países.

#### Evolución de las exportaciones del Paraguay a la Unión Europea

La evolución experimentada por las exportaciones entre 1991 y el 2001 ha producido cambios en la participación de los distintos bloques destino de las exportaciones de Paraguay, produciéndose una reducción hacia la Unión Europea (Cuadro 11).

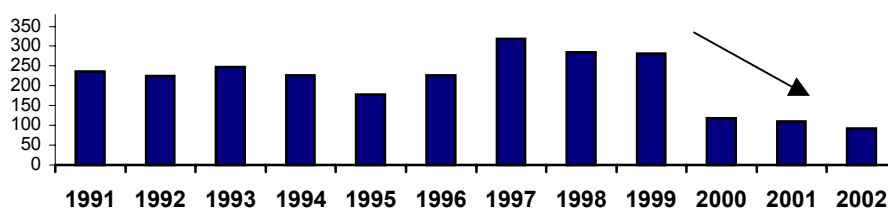
**CUADRO 11 - Evolución de las exportaciones del Paraguay por regiones (miles de US\$ y Market Share)**

| REGION               | 1991           |                  | 1995           |              | 1997           |                  | 2001           |                  |
|----------------------|----------------|------------------|----------------|--------------|----------------|------------------|----------------|------------------|
|                      | Miles US\$     | Market Share (%) | Miles US\$     | Miles US\$   | Miles de US\$  | Market Share (%) | Miles US\$     | Market Share (%) |
| MERCOSUR             | 259.451        | 35,2             | 528.049        | 57,4         | 586.288        | 51,3             | 518.734        | 52,4             |
| RESTO ALADI          | 66.164         | 9,0              | 67.339         | 7,3          | 58.698         | 5,2              | 123.609        | 12,5             |
| NAFTA                | 35.329         | 4,8              | 45.053         | 4,9          | 59.668         | 5,2              | 32.027         | 3,2              |
| <b>Unión Europea</b> | <b>235.958</b> | <b>32,0</b>      | <b>178.086</b> | <b>19,4</b>  | <b>317.863</b> | <b>27,8</b>      | <b>109.652</b> | <b>11,1</b>      |
| ASIA                 | 60.997         | 8,3              | 68.214         | 7,4          | 43.309         | 3,8              | 74.232         | 7,5              |
| RESTO                | 79.197         | 10,7             | 32.590         | 3,6          | 76.953         | 6,7              | 131.950        | 13,3             |
| <b>TOTAL</b>         | <b>737.096</b> | <b>100,0</b>     | <b>919.331</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b>   | <b>100,0</b>     | <b>990.205</b> | <b>100,0</b>     |

*Fuente:* Elaboración propia en base a datos del Banco Central del Paraguay

Las exportaciones del Paraguay a la Unión Europea sigue un patrón estable para los años 1991/93, con un promedio de alrededor de US\$ 236 millones. A partir de 1994 se inicia una reducción hasta 1995 y luego crece desde 1996 hasta 1997 en donde se obtiene la máxima exportación de la década con US\$ 317,9 millones. Se mantiene en niveles cercanos a los US\$ 280 millones en el bienio 1998/99. En el 2000 cae abruptamente a US\$ 118,2 millones, continuando con esa tendencia en el 2001 y para el 2002 se espera exportaciones inferiores a los US\$ 100 millones (Gráfico 2)

**Gráfico 2.- Exportaciones del Paraguay a la UE**  
Millones de US\$



*Fuente:* Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Central del Paraguay. Estimaciones para el 2002

Si analizáramos la evolución de las exportaciones sobre la base de crecimientos acumulados y abarcando los periodos de 1995/92; 1997/92; 2001/98 y 2001/92 nos encontramos con la siguiente situación (Cuadro 12):

**CUADRO 12 - Tasas de crecimiento anual acumulativa de las exportaciones del Paraguay**

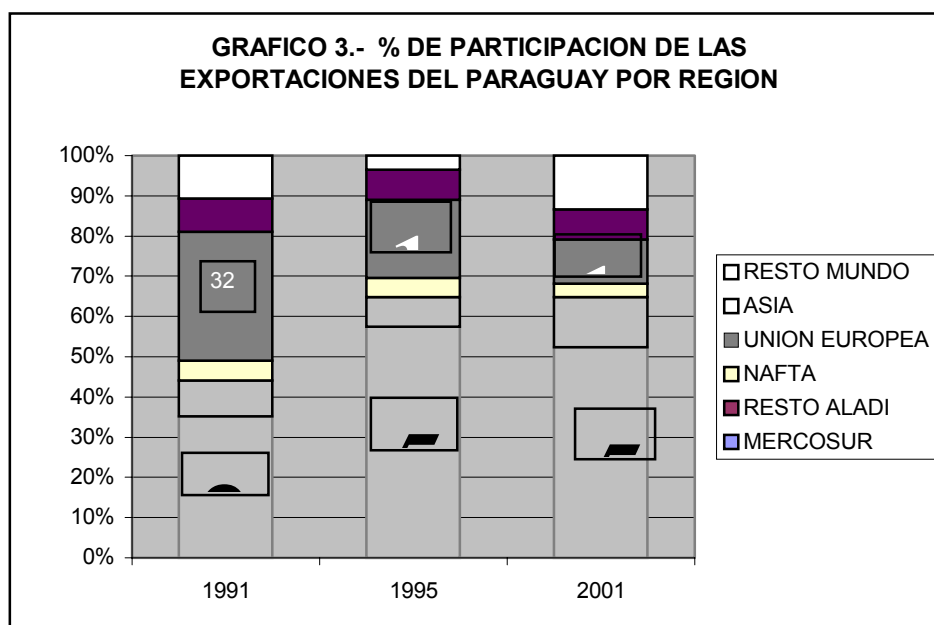
| REGION               | 1995/1992<br>(4 años)<br>% a.a | 1997/1992 (6 años)<br>% a.a. | 2001/1998 (4 años)<br>% a.a. | 2001/1992 (10 años)<br>% a.a. |
|----------------------|--------------------------------|------------------------------|------------------------------|-------------------------------|
| Mercosur             | 19,4                           | 14,6                         | -0,3                         | 7,2                           |
| RESTO ALADI          | 0,4                            | 2,0                          | 10,6                         | 6,4                           |
| NAFTA                | 6,2                            | 9,1                          | -5,5                         | -1,0                          |
| <b>Unión Europea</b> | <b>-6,8</b>                    | <b>5,1</b>                   | <b>-7,8</b>                  | <b>-7,4</b>                   |
| ASIA                 | 2,8                            | - 5,5                        | 1,4                          | 2                             |
| RESTO                | -19,9                          | - 0,5                        | 26,2                         | 5,2                           |
| <b>TOTAL</b>         | <b>5,7</b>                     | <b>5,0</b>                   | <b>1,2</b>                   | <b>3,0</b>                    |

*Fuente:* Elaboración propia en base a datos del Banco Central del Paraguay; a.a.: anual acumulativo

- 1) Las exportaciones globalmente crecieron más dinámicamente durante el periodo 1995/92 en un 5,7%, disminuyendo su tasa para el periodo de diez años al 3%. Ese dinamismo fue notorio para el Mercosur, resto de ALADI y resto del mundo.
- 2) El Mercosur se convirtió en el período 1995/92 como la región de mayor dinamismo con un crecimiento notable del 19,4% a.a., perdiendo fuerza y obteniendo una tasa negativa de -0,3% para el periodo 2001/1998. La búsqueda de nuevos mercados para este período incrementaron las exportaciones a los países del resto de ALADI y el resto del Mundo que crecieron 10,6% y 26,2% respectivamente. En el plazo de diez años sigue siendo el Mercosur el que obtuvo mayores tasas de crecimiento, del orden del 7,2%, siguiendo el resto de los países de ALADI con un 6,4% y el resto del Mundo con un 5,2%.

- 3) La región que ha perdido dinamismo respecto al destino de las exportaciones es claramente la Unión Europea que acumulo tasas de crecimiento anual acumulativa negativas para los diez años de -7,4%, reduciéndose en el 2001 en alrededor de US\$ 208 millones respecto al pico alcanzado en 1997.

Estos resultados hicieron que la participación de la Unión Europea en las exportaciones de Paraguay se haya reducido drásticamente al 11,1% en el 2001, de un nivel del 32% logrado en 1991, disminuyendo 20,9 puntos porcentuales. La pérdida de participación de la UE fue absorbida principalmente por el Mercosur que aumentó su participación de un 35,2% a un 52,4% (Gráfico 3).



*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central del Paraguay.*

### Exportaciones del Paraguay a los países de la Unión Europea

Para medir el grado de importancia de los países destino de los productos del Paraguay a la Unión Europea clasificamos a los países en tres clases: 1) los que en promedio superan los US\$ 10 millones; 2) los que en promedio importan, entre un rango mayor de 1 US\$ millón pero inferior a US\$ 10 millones; 3) países cuyas exportaciones del Paraguay son inferiores a los US\$ 1 millón (Cuadro 13).

**CUADRO 13 - Exportaciones del Paraguay a la Unión Europea por países**

| PAISES                                          | 1991           |                  | 1995           |                  | 1997           |                  | 2001           |                  |
|-------------------------------------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|
| IMPORTACIONES DE PARAGUAY                       | Miles US\$     | Market Share (%) | Miles US\$     | Market Share (%) | Miles US\$     | Market Share (%) | Miles US\$     | Market Share (%) |
| <b>&gt; US\$ 10 MILLONES</b>                    | <b>196.373</b> | <b>83,2</b>      | <b>148.975</b> | <b>83,7</b>      | <b>307.973</b> | <b>96,89</b>     | <b>89.366</b>  | <b>81,5</b>      |
| ALEMANIA                                        | 36.222         | 15,4             | 10.460         | 5,9              | 3.510          | 1,1              | 13.056         | 11,9             |
| FRANCIA                                         | 11.226         | 4,8              | 19.739         | 11,1             | 9.940          | 3,1              | 4.844          | 4,4              |
| HOLANDA                                         | 109.601        | 46,4             | 89.676         | 50,4             | 276.578        | 87,0             | 29.378         | 26,8             |
| ITALIA                                          | 39.324         | 16,7             | 29.100         | 16,3             | 17.945         | 5,6              | 42.088         | 38,4             |
| <b>&gt; US\$ 1 MILLON &lt; US\$ 10 MILLONES</b> | <b>38.523</b>  | <b>16,3</b>      | <b>28.741</b>  | <b>16,1</b>      | <b>9.715</b>   | <b>3,05</b>      | <b>19.869</b>  | <b>18,1</b>      |
| BÉLGICA-LUXEMBURGO                              | 7.524          | 3,2              | 9.016          | 5,1              | 3.216          | 1,0              | 1.350          | 1,2              |
| ESPAÑA                                          | 13.201         | 5,6              | 9.474          | 5,3              | 4.942          | 1,6              | 10.848         | 9,9              |
| PORTUGAL                                        | 13.995         | 5,9              | 3.254          | 1,8              | 150            | 0,05             | 5.114          | 4,7              |
| REINO UNIDO                                     | 3.803          | 1,6              | 6.997          | 3,9              | 1.407          | 0,4              | 2.557          | 2,3              |
| <b>&lt; DE US\$ 1 MILLON</b>                    | <b>1.062</b>   | <b>0,5</b>       | <b>370</b>     | <b>0,2</b>       | <b>175</b>     | <b>0,06</b>      | <b>419</b>     | <b>0,4</b>       |
| AUSTRIA                                         | 69             |                  | 72             |                  | 48             |                  | 45             |                  |
| DINAMARCA                                       | 119            |                  | 101            |                  | 81             |                  | 57             |                  |
| FINLANDIA                                       | 39             |                  | 80             |                  | 32             |                  | 7              |                  |
| GRECIA                                          | 12             |                  | 25             |                  | 0              |                  | 286            |                  |
| IRLANDA                                         | 790            |                  | 63             |                  | 0              |                  | 7              |                  |
| SUECIA                                          | 33             |                  | 29             |                  | 14             |                  | 17             |                  |
| <b>TOTAL</b>                                    | <b>235.958</b> |                  | <b>178.086</b> |                  | <b>317.863</b> |                  | <b>109.652</b> |                  |

*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central del Paraguay*

El Cuadro 13 refleja la concentración de las exportaciones en cuatro países que forman el grupo más importante: Holanda, Italia, Alemania, Francia que en promedio importan el 83% del total de las exportaciones del Paraguay a la UNIÓN EUROPEA. Significando en el 2001 la pérdida de Holanda como líder del mercado de destino de los productos paraguayos, siendo sustituido por Italia. En el segundo grupo de países se encuentran cinco países: Bélgica, España, Luxemburgo, Portugal y Reino Unido en un rango de participación del 16% al 18%. En el último grupo, con un marginal 0,5% se encuentran 6 países: Austria, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Irlanda y Suecia. Del análisis de la evolución y participación de las exportaciones de Paraguay a los países de la Unión Europea se puede concluir:

- 1) Trece países han disminuido sus importaciones del Paraguay, especialmente Holanda, Alemania y Francia, Belgica-Luxemburgo y Portugal. Dos países incrementaron sus importaciones: Italia (incremento sus importaciones en US\$ 2,764 millones ) y Grecia (con un US\$ 274 mil).
- 2) La composición y participación por grupos de países se ha mantenido constante, lo que indica la disminuida capacidad el Paraguay par diversificar mercados en la Unión Europea.

### **Exportaciones del Paraguay a la Unión Europea por productos principales**

La estructura de las exportaciones del Paraguay es básicamente agrícola y para el 2001 está concentrada en 9 productos principales: Semillas oleaginosas, cueros secos curtidos, fibras de algodón, productos de la carne, madera, aceites esenciales, tabacos, torta expeller y aceites vegetales. Esta composición es similar a inicios de 1980, con la diferencia de que el liderazgo de las exportaciones lo

tenía la fibra de algodón y a partir de la década de los noventa la cadena de la soja se convierte en el principal grupo exportador (Cuadro 14).

#### CUADRO 14 - Exportaciones del Paraguay a la Unión Europea por productos principales

| PAISES                         | 1991       |                          | 1997       |                  | 2001       |                  | Países principales (2001)                                                              |
|--------------------------------|------------|--------------------------|------------|------------------|------------|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
|                                | Miles US\$ | Market Share Total X (%) | Miles US\$ | Market Share (%) | Miles US\$ | Market Share (%) |                                                                                        |
| Aceites esenciales             | 3.609      | 18,6                     | 4.987      | 39,1             | 4.280      | 40,9             | Holanda (63,5%), Francia (12,9%), España ((9,6%), Bélgica, Alemania, G.Breña           |
| Aceites vegetales              | 4.509      | 18,5                     | 3.486      | 5,7              | 528        | 1,1              | Holanda (90,9%), Alemania                                                              |
| Fibras de Algodón              | 80.063     | 25,1                     | 854        | 0,9              | 8.513      | 9,4              | Alemania (54,7%), Italia (31,3%), Portugal (8,2%), Bélgica, Francia, Holanda, España.  |
| Carne (Productos)              | 7.898      | 15,1                     | 5.292      | 11,1             | 6.520      | 8,5              | Alemania: 53,1%; Holanda:17,3%; España: 11,3%; Italia: 8,8%; Bélgica, G.Breña, Francia |
| Cueros secos curtidors         | 8.075      | 28,6                     | 15.249     | 36,7             | 28.829     | 49,4             | Italia (85,3%), España (11,7%), Francia, Holanda, G.Breña, Portugal, Alemania          |
| Madera                         | 8.123      | 18,3                     | 6.613      | 6,6              | 6.182      | 9,0              | Italia:69,9%; Holanda:19,9%; Alemania: 10,2%                                           |
| . Aserrada                     | 127        | 0,6                      | 683        | 1,8              | 1.117      | 5,3              |                                                                                        |
| . Manufacturada                | 7.996      | 37,6                     | 5.930      | 9,5              | 5.065      | 10,6             |                                                                                        |
| Semillas oleaginosas           | 83.382     | 51,6                     | 242.518    | 48,8             | 19.826     | 5,4              | Holanda (99,2%), Alemania (0,8%), G. Breña                                             |
| Torta, expeller, harina        | 16.627     | 52,8                     | 9.348      | 8,8              | 1.179      | 1,2              | Italia (100%)                                                                          |
| Tabaco                         | 5.173      | 67,6                     | 3.616      | 45,1             | 2.793      | 81,5             | Alemania (32,2%), Francia (30,4%), Holanda (29%), Bélgica (6,9%), España               |
| Subtotal principales productos | 217.459    | 92,2                     | 291.963    | 91,8             | 78.650     | 71,7             |                                                                                        |
| TOTAL                          | 235.958    |                          | 317.863    |                  | 109.652    |                  |                                                                                        |

*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central del Paraguay*

En 1991 la fibra de algodón y las semillas oleaginosas, soja principalmente, representaban casi el 70% del total de las exportaciones a la Unión Europea. Para 1997 más del 76% de las exportaciones eran semillas oleaginosas con un desplome de la fibra de algodón, que prácticamente desapareció de las estadísticas. Para el 2001 la fibra de algodón y semillas oleaginosas redujeron su participación al 25,8%, y aparecen los cueros curtidors como el principal producto exportado (26,3%), concentrándose principalmente en Italia (85,3% del total).

Los nueve productos seleccionados representaban en 1991 y 1997 alrededor del 92% de la pauta exportadora de Paraguay, disminuyendo al 71,7% en el 2001 como resultado de un esfuerzo de diversificación. Para el 2001 se presenta una caída sustancial de los volúmenes de exportación, que en conjunto significaron una caída de -53,5% y del 65,5% respecto a 1991 y 1997 respectivamente. Las mayores reducciones se produjeron en fibras de algodón, casi -90% respecto a 1991, semillas oleaginosas en un -92% respecto a 1997, expeller, harina que cayó en un -93%, aceites vegetales con -88%. El único producto que ha tenido un crecimiento dinámico ha sido los cueros curtidors que crecieron en un 13,6% anual acumulativo para los diez años de análisis. La cadena oleaginosa alimenticia en 1997 representaba el 80,3% de las exportaciones a la UE, su caída en términos de facturación se debe principalmente a dos factores: la disminución de los precios internacionales en el 2001 respecto a 1997 y una reorientación hacia los países del Mercosur, especialmente Brasil y

Uruguay, especialmente este último, que a partir de 1998 aparece como mercado destino; el bloque en conjunto representa el 65% del total de las exportaciones de la cadena oleaginosa alimenticia. De los nueve productos principales que se exporta a la Unión Europea, los cueros curtidos y los aceites vegetales representan el 49,4% y el 40,9% respectivamente del total que exporto Paraguay al mundo en el 2001. Para los demás productos el nivel de importancia como destino es menor. Si consideramos que un 5% del total del producto exportado es significativo, entonces la fibra de algodón, productos de la madera, carne y semillas oleaginosas siguen siendo importantes como mercado destino.

### 3.2.1.3. LAS IMPORTACIONES DEL PARAGUAY DE LA UNIÓN EUROPEA

Las importaciones del Paraguay de la Unión Europea han sido tradicionalmente importantes en términos de volumen y participación, se concentran en productos industriales y tienen como origen principal a pocos países.

#### Evolución de las importaciones del Paraguay de la Unión Europea

La evolución experimentada por las importaciones globales del Paraguay entre 1991 y el 2001 ha producido cambios en la participación de las distintas regiones, produciéndose una reducción desde la Unión Europea (Cuadro 15).

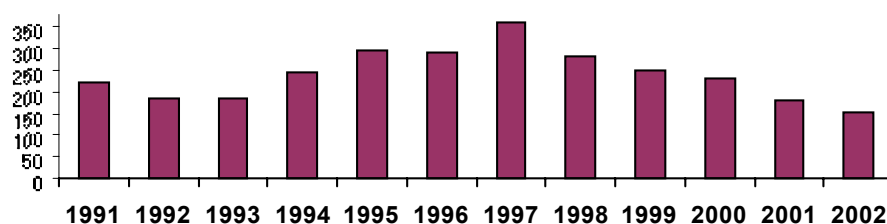
**CUADRO 15 - Evolución de las importaciones del Paraguay por regiones  
(miles de US\$ y Market Share)**

| REGION               | 1991             |                  | 1995             |              | 1997             |                  | 2001             |                  |
|----------------------|------------------|------------------|------------------|--------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
|                      | Miles US\$       | Market Share (%) | Miles US\$       | Miles US\$   | Miles de US\$    | Market Share (%) | Miles US\$       | Market Share (%) |
| Mercosur             | 396.882          | 31,1             | 1.170.011        | 42,0         | 1.665.095        | 53,7             | 1.111.473        | 55,9             |
| RESTO ALADI          | 39.056           | 3,1              | 85.828           | 3,1          | 72.821           | 2,4              | 51.836           | 2,6              |
| NAFTA                | 199.031          | 15,6             | 373.908          | 13,4         | 351.368          | 11,3             | 139.651          | 7,0              |
| <b>Unión Europea</b> | <b>220.511</b>   | <b>17,3</b>      | <b>296.966</b>   | <b>10,7</b>  | <b>363.294</b>   | <b>11,7</b>      | <b>181.995</b>   | <b>9,2</b>       |
| ASIA                 | 353.865          | 27,7             | 787.875          | 28,3         | 591.654          | 19,1             | 184.682          | 9,3              |
| RESTO                | 66.042           | 5,2              | 67.575           | 2,4          | 55.008           | 1,8              | 319.183          | 16,0             |
| <b>TOTAL</b>         | <b>1.275.387</b> | <b>100,0</b>     | <b>2.782.163</b> | <b>100,0</b> | <b>3.099.240</b> | <b>100,0</b>     | <b>1.988.849</b> | <b>100,0</b>     |

*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central del Paraguay*

Las importaciones siguen un patrón estable en los años 1991/93, con un promedio de alrededor de US\$ 196 millones. A partir de 1994 se inicia una etapa de crecimiento hasta 1997 en donde se obtiene el pico de importaciones, alcanzando a US\$ 363,3 millones. A partir de 1998 se inicia un periodo de caída sostenida, llegando en el 2001 a cerca de US\$ 182 millones (con una caída de - 50% respecto a 1997) y para el 2002 las importaciones de la UE no superaría los US\$ 150 millones (Gráfico 4).

**Gráfico 4.- Importaciones del Paraguay de la UE  
Millones de US\$**



*Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Banco Central del Paraguay. Estimaciones para el*

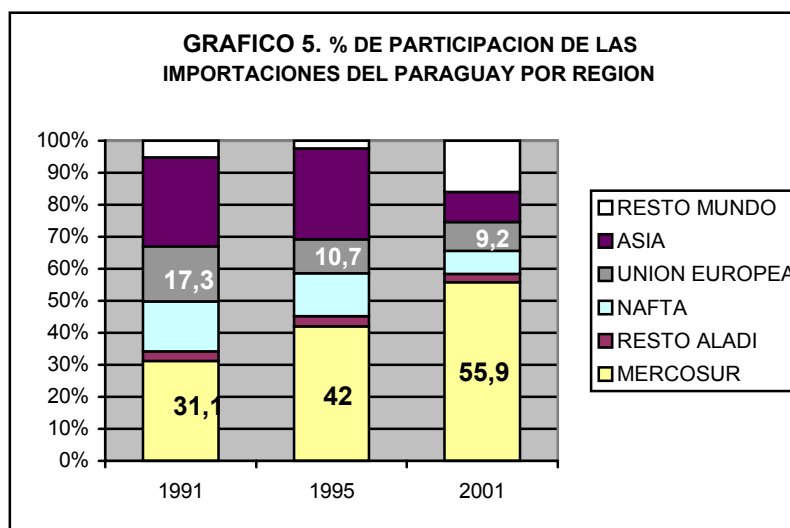
Las importaciones globalmente crecieron un 4,5% en el período 2001/1992. En la parte del tramo 1997/92 creció a una tasa dinámica de 21,5% a.a. y en el lapso 1997/92 creció a un ritmo del 15,9%, llegando al pico de US\$ 3.099,2 millones en 1997. A partir de ahí tiene tasas de crecimientos anuales negativos, con excepción del año 2000. La caída global en el 2001 es de un -10,5% respecto a 1997. El Mercosur se convirtió en el período 1997/91 como la región de mayor dinamismo con un crecimiento notable del 26,7% a.a., perdiendo fuerza y obteniendo una tasa negativa de -9,6% para el periodo 2001/1997. La diversificación de los orígenes de las importaciones hizo que el bloque resto del mundo incrementará sus valores multiplicadamente a partir del 2000. En el periodo 2001/1997 creció un 55,2% (Cuadro 16).

**CUADRO 16 - Tasas de crecimiento anual acumulativa de las importaciones del Paraguay**

| REGION               | 1995/1992<br>(4 años)<br>Crecimiento a.a | 1997/1992 (6 años)<br>Crecimiento a.a | 2001/1998 (4 años)<br>Crecimiento a.a. | 2001/1992 (10 años)<br>Crecimiento a.a. |
|----------------------|------------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------------|-----------------------------------------|
| Mercosur             | 31,0                                     | 26,7                                  | - 9,6                                  | 10,8                                    |
| RESTO ALADI          | 21,8                                     | 10,9                                  | - 8,1                                  | 2,9                                     |
| NAFTA                | 17,1                                     | 9,9                                   | - 20,6                                 | - 3,5                                   |
| <b>Unión Europea</b> | <b>7,7</b>                               | <b>8,7</b>                            | <b>- 15,9</b>                          | <b>- 1,9</b>                            |
| ASIA                 | 22,2                                     | 8,9                                   | - 25,3                                 | - 6,3                                   |
| RESTO                | 0,6                                      | -3,0                                  | 55,2                                   | 17,1                                    |
| <b>TOTAL</b>         | <b>21,5</b>                              | <b>15,9</b>                           | <b>- 10,5</b>                          | <b>4,5</b>                              |

*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central del Paraguay*

Las importaciones de la Unión Europea crecieron a una tasa del 8,7% .para el periodo 2001/1992 y a partir de ahí inicia un proceso de franco retroceso, significando una caída para el 2001 de -50% respecto al año 1997. Estos resultados hicieron que la participación de la Unión Europea haya disminuido del 17,3% en 1991 al 9,1% en el 2001, disminuyendo 8,2 puntos porcentuales (Gráfico 5).



### Importaciones de la UE por países

Para medir el grado de importancia de los países origen de los productos importados por Paraguay de la Unión Europea clasificamos a los países sobre la base del promedio de las importaciones para los

últimos cinco años, de este modo tenemos tres niveles: 1) los que en promedio superan los US\$ 20 millones; 2) los que en promedio exportan, entre un rango mayor de 10 US\$ millón pero inferior a US\$ 20 millones; 3) países cuyas importaciones del Paraguay son inferiores a los US\$ 10 millones (Cuadro 17).

#### CUADRO 17 - Importaciones del Paraguay de la Unión Europea por productos principales

| PAISES                                             | 1991           |                  | 1995           |                  | 1997           |                  | 2001           |                  |
|----------------------------------------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|
| EXPORTACIONES HACIA EL PARAGUAY                    | Miles US\$     | Market Share (%) | Miles US\$     | Market Share (%) | Miles US\$     | Market Share (%) | Miles US\$     | Market Share (%) |
| <b>&gt; US\$ 20 MILLONES</b>                       | <b>172.332</b> | <b>78,2</b>      | <b>260.904</b> | <b>87,9</b>      | <b>326.587</b> | <b>89,9</b>      | <b>152.986</b> | <b>84,1</b>      |
| ALEMANIA                                           | 54.413         | 24,7             | 73.909         |                  | 102.553        | 28,2             | 50.264         | 27,6             |
| REINO UNIDO                                        | 56.588         | 25,7             | 89.358         |                  | 65.677         | 18,1             | 35.106         | 19,3             |
| ITALIA                                             | 31.086         | 14,1             | 44.516         |                  | 97.786         | 26,9             | 25.304         | 13,9             |
| ESPAÑA                                             | 9.653          | 4,4              | 19.447         |                  | 24.662         | 6,8              | 20.990         | 11,5             |
| FRANCIA                                            | 20.592         | 9,3              | 33.674         |                  | 35.909         | 9,9              | 21.322         | 11,7             |
| <b>&gt; US\$ 10 MILLONES &lt; US\$ 20 MILLONES</b> | <b>33.779</b>  | <b>15,3</b>      | <b>10.089</b>  | <b>3,4</b>       | <b>13.361</b>  | <b>3,7</b>       | <b>7.877</b>   | <b>4,3</b>       |
| SUECIA                                             | 33.779         | 15,3             | 10.089         | 3,4              | 13.361         | 3,7              | 7.877          | 4,3              |
| <b>&lt; US\$ 10 MILLONES</b>                       | <b>14.400</b>  | <b>6,5</b>       | <b>25.973</b>  | <b>8,7</b>       | <b>23.361</b>  | <b>6,4</b>       | <b>21.132</b>  | <b>11,6</b>      |
| HOLANDA                                            | 7.046          |                  | 11.710         |                  | 13.147         |                  | 8.784          |                  |
| BELGICA-LUXEMBURGO                                 | 3.744          |                  | 6.409          |                  | 3.564          |                  | 5.720          |                  |
| PORTUGAL                                           | 183            |                  | 1.002          |                  | 1.083          |                  | 706            |                  |
| GRECIA                                             | 306            |                  | 977            |                  | 746            |                  | 1.052          |                  |
| IRLANDA                                            | 266            |                  | 339            |                  | 780            |                  | 1.048          |                  |
| AUSTRIA                                            | 1.811          |                  | 2.537          |                  | 1.715          |                  | 1.627          |                  |
| DINAMARCA                                          | 971            |                  | 2.715          |                  | 1.873          |                  | 1.423          |                  |
| FINLANDIA                                          | 73             |                  | 284            |                  | 453            |                  | 772            |                  |
| <b>TOTAL</b>                                       | <b>220.511</b> |                  | <b>296.966</b> |                  | <b>363.294</b> |                  | <b>181.995</b> |                  |

*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central del Paraguay*

Como se observa en el cuadro supra, la estructura de participación en las importaciones del Paraguay de los países de la Unión Europea prácticamente se ha mantenido constante, con la excepción de Italia, que ha perdido 13 puntos porcentuales respecto a 1997. La mayoría de los países han disminuido sus exportaciones al Paraguay, la caída más fuerte lo experimenta Italia, que de un nivel cercano a los US\$ 98 millones en 1997 cae a cerca de US\$ 25,3 millones, produciéndose una drástica disminución de - 74,1%. Países con escasos montos exportados a Paraguay como Bélgica-Luxemburgo, Grecia, Irlanda y Finlandia han incrementado sus exportaciones al Paraguay respecto al logrado en 1997.

#### Importaciones del Paraguay de la Unión Europea por productos principales

La estructura de las importaciones del Paraguay de la Unión Europea es básicamente industrial y para el 2001 está concentrada en cinco grupos de productos: a) bebidas y tabacos (en el 2001 cae su participación al 18,7% de un nivel de 28,1% logrado en 1995, especialmente whisky y cigarrillos) ; b) aparatos, máquinas y motores; c) elementos de transporte y accesorios; d) productos químicos y farmacéuticos ; y e) papel, cartón y sus manufacturas que en conjunto representaron el 74,7%, para 1995 alcanzaron el 76,4% (Cuadro 18).

**CUADRO 18 - Importaciones del Paraguay de la Unión Europea por productos principales  
(montos y participación por grupo de productos en el total importado)**

| GRUPO DE PRODUCTOS                   | 1995       |                          | Variación 2001-1995 |                          | 2001       |                          | Países principales (2001)                                                                            |
|--------------------------------------|------------|--------------------------|---------------------|--------------------------|------------|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                      | Miles US\$ | Market Share Total X (%) | Miles US\$          | Market Share Total X (%) | Miles US\$ | Market Share Total X (%) |                                                                                                      |
| Aparatos, maquinas y motores         | 65.998,9   | 10,5                     | - 10.548,9          | - 16                     | 55.450     | 15,5                     | Alemania 38%, Italia 17%<br>Francia 10,9%, Suecia 10,6%; Holanda 10%; España 7,8%, R.Unido 5,4%      |
| Bebidas y tabacos                    | 91.279,3   | 28,1                     | - 60.631,3          | - 66,4                   | 30.648     | 18,7                     | Reino Unido (77,9%); Bélgica (10,4%), Italia (3,5%)                                                  |
| Elementos de Transporte y Accesorios | 37.078,8   | 10,4                     | - 16.630,8          | - 44,8                   | 20.448     | 10,9                     | Alemania (66,5%), Francia (8,8%); España (7,1%), Reino Unido (5,3%; Suecia (5,1%)                    |
| Productos Químicos y farmacéuticos   | 24.839     | 17,0                     | - 5.084             | - 20,4                   | 19.755     | 9,7                      | Francia (28,2%); Alemania (27,7%); España (19,1%); Italia (8,1%); Reino Unido (7,3%); Bélgica (5,6%) |
| Papel, cartón y sus manufacturas     | 7.653,8    | 10,6                     | 2.044,2             | 26,7                     | 9.698      | 10,2                     | España (60,6%), Italia (12,6%); Alemania (10,8%); Reino Unido (6,3%)                                 |
| Subtotal - % importaciones a la UE   | 226.849,8  | 76,4                     | - 90.850,8          | - 40                     | 135.999    | 74,7                     |                                                                                                      |
| Textiles y sus manufacturas          | 4.507,4    | 5,6                      | 497,6               | 11                       | 5.005      | 7,2                      | Italia:69,9%; Holanda:19,9%; Alemania: 10,2%                                                         |
| Combustibles y lubricantes           | 2.575,4    | 1,3                      | 2.999,6             | 116,5                    | 5.575      | 1,8                      |                                                                                                      |
| Sustancias alimenticias              | 5.991,5    | 4,1                      | - 4559,5            | - 76                     | 1.432      | 1,1                      | España (41,3%); Alemania (27,6%); Holanda (18,6%)                                                    |
| Hierro y sus manufacturas            | 6.722,7    | 7,1                      | - 3.775,7           | - 56,2                   | 2.947      | 4,6                      | Italia (25%); España (24,7%); Alemania (24,3%); Bélgica (14%); Reino Unido (4,9%)                    |
| Implementos agrícolas y accesorios   | 2.548,3    | 10,3                     | - 1.513,3           | - 59,4                   | 1.035      | 4,3                      | Alemania (33,8%); España (20,7%); Italia (20,1%); Suecia (11%); R. Unido (9,7%)                      |
| Metales ordinarios y manufacturados  | 2.495,1    | 7,7                      | - 1.411,1           | - 56,6                   | 1.084      | 4,3                      | Alemania (71%); Italia (15,2%); España (9,3%)                                                        |
| Varios                               | 45.275,8   | 6,6                      | - 16.357,8          | - 36,1                   | 28.918     | 7,8                      |                                                                                                      |
| <b>TOTAL</b>                         | 296.966    |                          | - 114.971           | - 38,7                   | 181.995    |                          |                                                                                                      |

*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central del Paraguay*

### 3.2.1.4. INTERESES COMERCIALES RELEVANTES DEL PARAGUAY Y LA UNIÓN EUROPEA

Las pautas de exportación e importación del Paraguay con la Unión Europea reflejan claramente el comercio tradicional basado en la dotación de recursos. Así el Paraguay se especializa en exportar productos intensivos en recursos naturales y mano de obra no calificada; y la Unión Europea se especializa en productos intensivos en capital y mano de obra calificada. Dadas las estructuras productivas, el comercio es básicamente interindustrial entre una economía en vías de desarrollo (que para ALADI es país de menor desarrollo relativo (PMDER)) y el bloque compuesto por países desarrollados.

¿Cuáles son los intereses relevantes de Paraguay y la Unión Europea en la relación bilateral? Es claro y evidente que existen intereses similares e intereses divergentes. Para Paraguay se centra básicamente en acceso a mercados y la agricultura<sup>44</sup>. Debido a la importancia de la agricultura en el Paraguay y Mercosur, donde los niveles de competitividad para ciertos productos se encuentran en los niveles más altos del mundo (cadena de la soja, carne por ejemplo), existe un interés muy especial en una mayor disminución de la protección al sector agrícola en la Unión Europea.

La política agrícola común (PAC) de la Unión Europea ha tenido consecuencia negativas en los mercados mundiales, debido a que generan excedentes de producción, menores importaciones, exportaciones subsidiadas, precios internacionales artificialmente bajos<sup>45</sup> y volátiles así como precios de los alimentos innecesariamente altos para los consumidores internos de los países de la UE.

Las desgravaciones arancelarias que pudieran obtenerse en las negociaciones y la eliminación de las restricciones no arancelarias, permitirán profundizar y diversificar las exportaciones, ampliando el universo de bienes y empresas exportadoras, así como los mercados europeos atendidos. Surgen oportunidades inmediatas para:

- i) Productos que hoy no se exportan sea por escalonamiento arancelario o por aranceles específicos elevados; por restricciones no arancelarias, escalas de mercado;
- ii) Productos que sí se exportan, pero enfrentan aranceles elevados o restricciones no arancelarias que irán a cero el día de vigencia del acuerdo o en tres o 10 años;
- iii) Productos que se exportan, con aranceles bajos pero superiores a los de competidores importantes (vinos, frutas y agroindustria);
- iv) Aranceles que irán desapareciendo en 3, 4 ó 10 años .

Algunos de los productos que interesa al Paraguay tienen aranceles equivalentes ad valorem máximos, que en 1999 alcanzaban los siguientes niveles (Cuadro 19):

**CUADRO 19.- Aranceles equivalentes ad valorem de la UE**

| PRODUCTO                             | CAPITULO | % EQUIVALENTE<br>AD VALOREM |
|--------------------------------------|----------|-----------------------------|
| Carne                                | 2        | 236,4                       |
| Lácteos                              | 4        | 146,1                       |
| Hortalizas                           | 7        | 140,7                       |
| Frutas                               | 8        | 130,4                       |
| Cereales                             | 10       | 179,7                       |
| Molinería                            | 11       | 137,8                       |
| Grasas y aceites                     | 15       | 89,8                        |
| Azúcar                               | 17       | 72,2                        |
| Preparaciones de hortalizas y frutas | 19       | 161,5                       |
| Bebidas                              | 22       | 64                          |
| Residuos industrias alimentarias     | 23       | 212,3                       |
| Tabaco                               | 24       | 81,9                        |
| Calzados                             | 64       | 17                          |

*Fuente: Elaboración propia en base a OECD (1999)*

<sup>44</sup> Estimaciones de la Comisión Europea respecto de la formación del área de libre comercio Unión Europea-Mercosur con reducciones sustanciales de las barreras agrícolas garantizaría una ganancia neta en términos de bienestar para los países de la UE cercana a los US\$ 6,2 mil millones y próxima a los US\$ 5,1 mil millones para los países del Mercosur (Informe Mercosur Año 4, N° 5, pag.36, BID - INTAI).

<sup>45</sup> La OECD (2000) han efectuado estimaciones que indican que si la Unión Europea no subsidiara las exportaciones de trigo, el precio por tonelada sería un 4% más alto; en el caso de maíz el precio sería 9% mayor

Para la Unión Europea el interés en Paraguay se basa en productos industriales, una mayor apertura a los servicios, y compras estatales. Las mayores oportunidades de negocios para los europeos están asociados a la oferta de servicios, que tiene un fuerte potencial de crecimiento en el Mercosur en los próximos años, la liberalización del comercio y de las inversiones en este sector produciría, según la Comisión Europea en beneficios equivalentes al registrado en los últimos cuarenta años con el proceso de liberalización de bienes. También existen intereses relacionados al comercio como la propiedad intelectual, el medio ambiente y la cuestión sociolaboral de un horizonte más largo.

### 3.2. LA INVERSION Y EL MEDIO AMBIENTE EN LA RELACION PARAGUAY-UNION EUROPEA

En esta parte se realiza una revisión de las inversiones en el Paraguay, concentrándose en las realizadas por la Unión Europea y se plantea globalmente las relaciones con el empleo, el crecimiento y la tecnología. Seguidamente se aborda el medio ambiente como variable importante en la producción y comercio mundial.

#### 3.2.1. LAS INVERSIONES

Las inversiones en Paraguay han tenido un boom en la década de los setenta, relacionado directa e indirectamente con la construcción de la hidroeléctrica de itaipú y el aumento de las inversión agrícola. En la década de los ochenta denominada década pérdida, las inversiones retroceden y para la década de los noventa las inversiones crecen sostenidamente como respuesta al proceso de democratización e inserción en el Mercosur y la Comunidad internacional (OMC).

La Inversión Bruta Fija (IBF) representaba en 1991 el 22,7% del PIB. Para 1995 se reduce al 21,4% (alcanzándose el pico de US\$ 1.711,1 millones de 1982) y continuándose la reducción de la participación para el 2000 con el 18,3%. Las mayores disminuciones de la IBF se producen en Transportes, Comunicaciones y Maquinarias y otros equipos de acuerdo a la siguiente participación (Cuadro 20).

**CUADRO 20 - Evolución y participación de la Inversión Bruta Fija (IBF)**

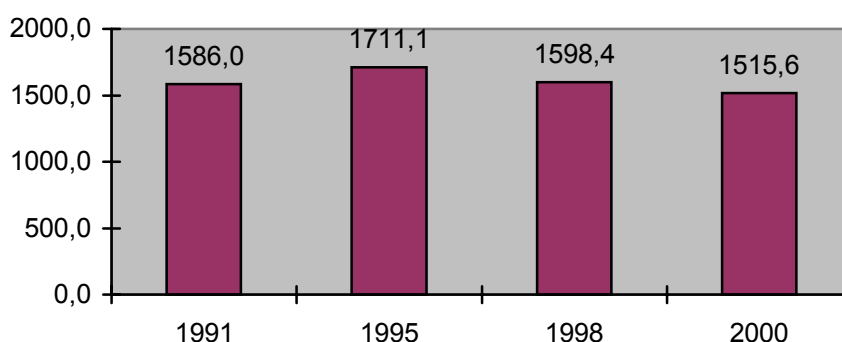
| SECTORES                               | 1991         |             | 1995         |             | 1998         |             | 2000         |             |
|----------------------------------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|
|                                        | US\$ de 1982 | %           | US\$ de 1982 | %           | US\$ de 1982 | %           | US\$ de 1982 | %           |
| <b>Edificio y otras construcciones</b> | 735,9        | 46,4        | 1.078        | 63,0        | 1.132,8      | 70,9        | 1.182,2      | 63,0        |
| <b>Equipos de Transportes</b>          | 198,2        | 12,5        | 183,1        | 10,7        | 158,9        | 9,9         | 84,9         | 10,7        |
| <b>Equipos de Comunicaciones</b>       | 398,4        | 22,6        | 213,9        | 12,5        | 121,6        | 7,6         | 101,5        | 12,5        |
| <b>Maquinarias y equipos</b>           | 293,4        | 18,5        | 136,1        | 13,8        | 185,1        | 11,6        | 145,5        | 13,8        |
| <b>TOTAL IBF</b>                       | 1.586        | 100         | 1.711,1      | 100         | 1.598,4      | 100         | 1.515,6      | 100         |
| <b>% IBF/PIB</b>                       |              | <b>22,7</b> |              | <b>21,4</b> |              | <b>19,3</b> |              | <b>18,3</b> |

*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central del Paraguay*

La inversión del 2000 en términos reales había caído en un -11,4% respecto al obtenido en 1995, sin embargo, el comportamiento fue diferente en el capítulo de edificios y otras construcciones que en el 2000 creció 16,9% y maquinarias y equipos que creció un 6,9%. Para los otros componentes de la IBF el comportamiento fue negativo, especialmente en comunicaciones (caída de - 52,5%) y transportes (- 53,6%).

En cuanto a los componentes de la IBF, el sector privado ha perdido participación en el total de la inversión disminuyendo del 83% en 1991 a un 72%. Con lo que el sector público ha aumentado su participación del 17% al 28%. Es decir, en el 2000 US\$ 424,4 millones de 1982 representan inversiones del sector público.

**Gráfico 6- Inversión Bruta Fija  
(Millones de US\$ constantes 1982)**



*Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central del Paraguay*

Para el 2001, si se mantuviera la participación de la IBF, estas alcanzarían a US\$ 1.552,9 millones de 1982 y US\$ 1254 millones corrientes del 2001.

### **3.2.1.1. LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED)**

La Inversión Extranjera Directa (IED) esta garantizada constitucionalmente, garantizándose la inviolabilidad de la propiedad privada. El trato nacional se incorpora a la legislación a través de Ley 117/91 de inversiones, existiendo una diferencia en el trato dado a la inversión extranjera respecto a la nacional con relación a la tasa impositiva a las utilidades netas, que en el caso de las empresas de inversión extranjera están gravadas con un 5% adicional sobre las remesas de utilidades a inversionistas no residentes.

Las restricciones existentes a la inversión extranjera más importantes son de orden sectorial respecto a:

- Hidrocarburos (Ley 779/95): Se establecen requisitos para la empresa extranjera que solicite concesiones de exploración o explotación de hidrocarburos como la de tener un representante de nacionalidad paraguaya, no pueden solicitar, adquirir, ni poseer concesiones que estén situadas dentro de los 50 kms de frontera y deben ofrecer a capitales nacionales el 30% de las acciones.
- Obras Públicas (Ley 1.035/ que reemplaza a la Ley 1045/83): Toda obra pública será ejecutada obligatoriamente por profesionales o empresas paraguayas. Si se trata de obras que requieren la contratación de empresas extranjeras, ellas deben actuar en asociación con empresas

nacionales, cuya participación será hasta el límite de la capacidad de contratación-producción, que no será inferior a: 1) 40% para las obras de ingeniería civil y arquitectónicas; 2) 20% para las obras de ingeniería civil y 3) 30% para las prestaciones de servicios de Consultoría.

- En el Mercosur se ha firmado y ratificado por el Paraguay el Protocolo en materia de Promoción y Protección de Inversiones provenientes de Estados no partes del Mercosur (Ley 593/95)

Tanto para la inversión de origen nacional como extranjera se tiene disponible la Ley 60/90 de promoción de inversiones, la cual que tiene una amplitud de exoneraciones impositivas: a los impuestos a la importación, exoneración amplia de los impuestos internos (incluye un 95% de exoneración del impuesto a la Renta por cinco años, e inclusive puede llegar a 10 años). Se estima que algo menos del 50% de la IED ingresada en Paraguay entre 1994 y 1998 hizo uso del régimen de promoción de inversiones (boom de la IED en el Mercosur, pag. 21).

Los determinantes de la inversión extranjera directa en Paraguay están relacionados:

- El mercado interno es el principal determinante, especialmente el sector no transable
- (comercio y servicios e industria) y eventualmente el Mercosur
- Una orientación exportadora se registra en inversiones en la cadena de la soja y el algodón
- La estabilidad macroeconómica, el proceso de democratización, la liberalización del sector
- financiero, el ingreso al Mercosur, el marco legal respecto a la inversión extranjera representan
- factores que han incentivado la IED.
- Más del 71% del stock de la IED en el 2001 se concentra en Estados Unidos de América
- (35%), Argentina (15,4%), Brasil (10,5%) y Holanda (10,1%).

La inversión en el comercio registra un crecimiento importante a partir de 1997 en combustibles y derivados, bebidas, productos químicos y farmacéuticos, electrónica e informática, supermercados y servicios alimentarios. En servicios, los relacionados a las finanzas y seguros crecieron a partir de 1995, coincidente con el inicio de la crisis financiera de la banca nacional. Las comunicaciones tienen flujos de inversión interesante en 1997/98 en los rubros de telefonía celular<sup>46</sup> y televisión dirigida, mientras que transportes y almacenaje experimenta inversiones importantes entre 1994 y 1996 (*Fernando Masi, boom de la inversión extranjera directa en el Mercosur, caso paraguayo*).

Del total de la IBF, la Inversión Extranjera Directa contribuyó en el 2001 con US\$ 75,4 millones, representando apenas el 5,4% del total, lo que indica el reducido aporte a la formación del capital bruto del país (Cuadro 21).

---

<sup>46</sup> La apertura de la telefonía celular atrajo inversiones americanas y europeas que hizo que el Paraguay tenga los mayores niveles de cobertura entre los países de América (2001), cercanos a los 18 líneas por cada 100 personas.

**CUADRO 21 - Evolución y participación de la Inversión Extranjera Directa (IED)**  
**Flujo de inversión anual**

| REGION                       | 1991          |                  | 1998          |                  | 2001          |                  |
|------------------------------|---------------|------------------|---------------|------------------|---------------|------------------|
|                              | Millones US\$ | Market Share (%) | Millones US\$ | Market Share (%) | Millones US\$ | Market Share (%) |
| MERCOSUR                     | 36,1          | 44,6             | 112,5         | 33,7             | 63,4          | 84,1             |
| NAFTA                        | 11,1          | 13,7             | 170,5         | 51,1             | -10,5         | - 13,9           |
| <b>Unión Europea</b>         | <b>31,3</b>   | <b>38,6</b>      | <b>41,8</b>   | <b>12,5</b>      | <b>14,7</b>   | <b>19,5</b>      |
| RESTO                        | 2,5           | 3,1              | 8,6           | 2,6              | 7,8           | 10,3             |
| TOTAL                        | 81,0          | 100,0            | 333,4         | 100,0            | 75,4          | 100,0            |
| <b>PARTICIPACION IED/IBF</b> |               | <b>5,5</b>       |               | <b>17,6</b>      |               | <b>5,4</b>       |

*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central del Paraguay*

Como se observa, la participación de la IED en el total de la IBF ha sido tradicionalmente baja, alrededor del 5% al 6%, dando un salto en 1998 con una participación del 17,6%, alcanzándose el pico con US\$ 333,4 millones. Si analizamos por región, al inicio de la década la inversión de la UE representaba un tercio del total, reduciéndose para el 2001 a menos del 20%.

En el 2001 la IED se concentro en la Industria (59%), servicios (45%), produciéndose en el sector agrícola una desinversión de - 5%. Para el 2001 el flujo de la IED disminuyo un 33% respecto al del 2000, de US\$ 112,4 millones a US\$ 75,4 millones, como consecuencia de la disminución de las utilidades de las empresas no financieras, el aumento de las remesas a las casas matriz y/o accionista y el pago de préstamos y anticipos por exportaciones.

El comportamiento del stock de la IED ha sido de crecimiento en la década hasta 1998, a partir de 1999 con la crisis política y económica del Paraguay los stocks de capital han ido disminuyendo. En el 2001 el stock de la IED representaba un 87% del obtenido en 1998. Del stock de la IED se ha concentrado especialmente en el sector servicios especialmente en instituciones financieras (la crisis bancaria de las instituciones con capital nacional de 1995 y 1997 produjo una extranjerización de la banca, que para el 2001 representaba el 91,5% del patrimonio total del sistema financiero paraguayo, sin incluir la banca estatal), seguros, telecomunicaciones y comercio. En conjunto los servicios representan el 69%, le sigue la industria (alimentos y bebidas) con un 26% y el sector agrícola con un 5%. Por región, la Unión Europea en 1995 disputaba el primer lugar con el Mercosur y el NAFTA, sin embargo, en el 2001 claramente se reflejaba que había perdido fuerza, representando el tercer bloque inversor con el 22,4% (Cuadro 22).

**CUADRO 22 - Evolución y participación del stock de la Inversión Extranjera Directa (IED)**

| REGION               | 1995          |                  | 1998          |                  | 2001          |                  |
|----------------------|---------------|------------------|---------------|------------------|---------------|------------------|
|                      | Millones US\$ | Market Share (%) | Millones US\$ | Market Share (%) | Millones US\$ | Market Share (%) |
| MERCOSUR             | 232,5         | 36,2             | 302,5         | 27,4             | 354,5         | 34,3             |
| NAFTA                | 201,9         | 31,4             | 479,4         | 43,4             | 362,6         | 35,1             |
| <b>Unión Europea</b> | <b>205,2</b>  | <b>31,9</b>      | <b>234,6</b>  | <b>21,2</b>      | <b>230,7</b>  | <b>22,4</b>      |
| RESTO                | 2,8           |                  | 88,2          |                  | 84,3          | 8,2              |
| TOTAL                | 642,5         |                  | 1.104,7       |                  | 1.032,1       | 100              |

*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central del Paraguay*

### 3.2.1.2. LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA DE LA UNIÓN EUROPEA

El Paraguay ha suscrito Tratados Bilaterales para la protección y promoción de la inversión internacional con los siguientes países de la Unión Europea: Francia (1980), Gran Bretaña (1991); Países Bajos (1994) Alemania (1998); Austria (1997), España (1996) que se encuentran vigentes; el Tratado con Bélgica-Luxemburgo firmado en 1993 se encuentra pendiente de entrada en vigor.

El Paraguay tiene convenios vigentes con Alemania y Bélgica para evitar la doble tributación en materia de ingresos procedentes de la explotación de líneas aéreas internacionales.

La IED de la Unión Europea ha representado en 1991 el 38,6% del flujo de la inversión (alrededor de US\$ 31,3 millones), para 1995 y 1999 había bajado a menos del 20%. En relación al stock de IED se convierte en el tercer bloque en importancia (para 1998 representaba el 21,2%, y el 22,4% para el 2001) luego del NAFTA y el Mercosur. El stock acumulado alcanza alrededor de US\$ 230,7 millones.

Los mayores inversionistas en Paraguay son Holanda (en 1999 representaba el 41,6% del stock total y para el 2001 un 45,3%), España y Gran Bretaña, que en conjunto representan más del 81,2 de la IED acumulada en el 2001; Holanda y Gran Bretaña incrementaron sus inversiones a partir de la segunda mitad de la década de los 90. En segundo orden se encuentran Francia (sus mayores inversiones han estado mayormente acumuladas a principios de la década), Italia y Portugal, países que han disminuido el stock de la inversión, especialmente Francia (-60% respecto a 1998). Alemania es un inversor marginal y en 1998 ingresa como inversionista Suecia que para 1999 representaba el 1,4% del total (Cuadro 23).

**CUADRO 23 - Inversión Extranjera Directa (IED) de la Unión Europea por país**

| PAISES                | 1995    | 1998    | 1999    | 2001 (*) |         |         |         |
|-----------------------|---------|---------|---------|----------|---------|---------|---------|
|                       | STOCK)  | FLUJO   | STOCK   | FLUJO    | STOCK   | FLUJO   | STOCK   |
| > de US\$ 20 millones | 118.399 |         | 186.745 |          | 198.360 |         | 187.452 |
| HOLANDA               | 48.858  | 26.668  | 97.726  | 29.401   | 115.377 | 8.592   | 104.540 |
| ESPAÑA                | 40.927  | 6.637   | 46.555  | 3.703    | 44.504  | 6.216   | 42.474  |
| REINO UNIDO           | 28.614  | 5.845   | 42.464  | - 313    | 38.479  | 6.945   | 40.438  |
| < de US\$ 20 millones | 66.968  |         | 60.440  |          | 50.114  |         | 43.227  |
| FRANCIA               | 25.198  | 5.189   | 21.244  | - 1.888  | 16.711  | -16.429 | 8.467   |
| ITALIA                | 19.443  | 2.929   | 18.153  | - 842    | 15.158  | - 1.472 | 14.206  |
| PORTUGAL              | 20.383  | - 299   | 15.036  | 428      | 13.282  | 56      | 11.364  |
| ALEMANIA              | 1.944   | - 3.741 | 953     | 987      | 1.418   | 1.534   | 3.873   |
| SUECIA                | 0       | 5.143   | 5.054   | - 895    | 3.545   | 1.551   | 5.317   |
| TOTAL UE (**)         | 191.318 |         | 234.645 |          | 245.326 | 6.993   | 230.679 |

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Banco Central del Paraguay. (\*) Datos preliminares para el 2001. (\*\*) El total de la IED difiere en algunos años con la sumatoria de los países por ajustes realizados por el Banco.

Las mayores inversiones de las empresas de la Unión Europea se concentraron en el sistema financiero<sup>47</sup>, el complejo químico y las telecomunicaciones. (de las 145 empresas analizadas en 1999 un 26% corresponden a la Unión Europea)

<sup>47</sup> Al 31 de diciembre del 2001 cuatro bancos de la UE (ABN Amro Bank N.V.; Banco Sudameris S.A.E.C.A, Lloyds TSB Bank P.L.C; Banco Bilbao Viscaya Argentaria Paraguay S.A representaban alrededor del 37% de los depósitos y préstamos del sistema bancario compuesto por 19 bancos.

### 3.2.1.3. EFECTOS DE LA IED EN EL CRECIMIENTO, EMPLEO, TECNOLOGÍA Y RELACIÓN EMPRESARIAL

El impacto de la IED en el crecimiento está en función de qué tan importante es la IED de la Unión Europea en la Inversión Extranjera Directa (IED) y en la Inversión Bruta Fija así como de la relación de IBF y crecimiento del PIB. La IED <sup>48</sup> del bloque para los últimos años ha fluctuado en alrededor de un nivel promedio 1992-98 del 2% del PIB, con un nivel máximo para 1998 del 3,7%.

La información existente sobre creación de fuentes de trabajo es difusa y contrasta con la realidad, en el sentido de que habitualmente los datos sobre desempleo se subvaloran y los de creación de empleo se sobrevaloran. Los estudios realizados concuerdan en que los flujos de inversión extranjera han tenido un peso relativamente escaso sobre la economía del Paraguay en términos de crecimiento del PIB y generación de puestos de trabajo. De acuerdo a los datos referentes a las empresas que fueron beneficiadas por la ley 60/90 de promoción de inversiones, en el año 2000 se estimaba una inversión promedio de US\$ 31.824 para generar un puesto de trabajo<sup>49</sup>, bajo este supuesto, en el 2001 la Inversión Extranjera Directa (IED) creó alrededor de 2.370 empleos frente a una demanda mínima anual entre 60.000 a 70.000 nuevos puestos de trabajo.

El fenómeno de la transnacionalización productiva y tecnología se refleja en el gran crecimiento del comercio intraindustrial e intrafirma de piezas partes y componentes en la industria automotriz, microelectrónica, de indumentaria.. En particular se observa el desarrollo de las zonas procesadoras de exportaciones ("maquiladoras") en las cercanías de grandes centros desarrollados de consumo de México, Centroamérica y el Caribe. El desplazamiento de subsidiarias de grandes empresas transnacionales a zonas que registran costos (laborales, ambientales, energéticos, etc.) más bajos, es el resultado de los avances telemáticos que permiten dramáticas reducciones en los costos internacionales de transacción, posibilitando una planificación (intrafirma) y coordinación (intraindustrial) de la producción transnacional que involucra a muchos países en la elaboración de un mismo producto final. Esta situación de transnacionalización no se ha dado en Paraguay en los sectores productivos de bienes, aunque dispone de una Ley de Maquila, similar a la mexicana, escasamente utilizada, por no haberlo consensuado en el Mercosur y las dificultades de orden interno relacionadas al riesgo país y la seguridad jurídica de las inversiones.

La inversión realizada en la Banca y las telecomunicaciones han introducido mejoras sustanciales en el sistema operativo de producción y ha globalizado las operaciones internacionales. Por otro lado ha incorporado sistemas que permiten agilizar y hacer más eficiente el servicio. En el Mercosur la necesidad de incorporar tecnología a los procesos de producción con el objetivo de hacer competitiva a la región crea en el ámbito institucional la Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología del Mercosur (RECYT).

---

<sup>48</sup> El impacto de la IED del bloque en el PIB sigue las tendencias global, por ejemplo. "Entre 1992 y 1998, el mayor peso de los flujos de la IED sobre el PIB se ha localizado en el sector secundario o de industrias, cuya participación en el total del PIB nacional ha oscilado entre apenas 13% y 15% en toda la década. Es decir, que un coeficiente alto de IED/PIB ha tenido lugar en un sector de poco peso en la economía nacional. Por el contrario, la participación de los flujos de IED en los sectores agrícola y de servicios, ha alcanzado coeficientes de apenas el 0,9% y 1,4%" .El boom de inversión extranjera directa en el Mercosur, Caso Paraguayo, Fernando Masi, abril 2001.

<sup>49</sup> Para el 2000 crear 40.000 puestos de trabajo en el sector privado con un costo de US\$ 31.824 por puesto de trabajo significaba una inversión de US\$ 1.273 millones; crear un puesto de trabajo en el sector público costaba en 1998 US\$ 4.350 (Dionisio Borda. "Los retos de la competitividad". CADEP, Asunción, Paraguay, 2000, pag.237)

Si analizamos la estructura de producción, nos encontramos, en que la economía paraguaya es netamente competitiva en algunos productos agrícolas de la cadena de la soja, algodón, carne, maderas. Enfrente, la UE es competitiva en productos industrializados con mayor valor agregado. Por tanto la complementación se da en un sentido: complementación interindustrial. El Paraguay es proveedor de materia prima agrícola y la UE es proveedora de bienes de capital y tecnología.

La inversión de la UE se ha concentrado en la producción y comercialización de la soja, la banca y las telecomunicaciones, donde por legislación interna se han asociado a empresas paraguayas, por ejemplo en el área de la telefonía celular: la empresa Núcleo S.A., con capital de Telecom Italia y Telecom Francia (en conjunto tienen el 67,5% de las acciones) con la empresa nacional ABC Color.

### 3.2.2. EL MEDIO AMBIENTE, LA PRODUCCION Y EL COMERCIO

Uno de los aspectos claves de la futura negociación del Mercosur-UE es la protección y preservación del medio ambiente en sus dimensiones de aire, agua, suelo y residuos (Cuadro 24). El calentamiento de la tierra y los cambios climáticos se vuelven relevantes en el mundo.

**CUADRO 24- Las Dimensiones del Medio Ambiente**

| AIRE                                                                                            | AGUA                                                                        | SUELO                                                                                                                                                           | RESIDUOS                                                                                |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| Emisiones: dióxido de carbono, óxido de nitrógeno, ozono atmosférico, metano, dióxido de azufre | Contaminación del agua por 1) aguas residuales; 2) insecticidas, herbicidas | Degradación física y química del suelo por:<br>1) Utilización de productos químicos (fertilizantes, pesticidas)<br>2) Prácticas inadecuadas de manejo del suelo | Residuos que aumentan el riesgo de contaminación de las aguas subterráneas y del suelo. |
| Partículas en suspensión: plomo.                                                                |                                                                             |                                                                                                                                                                 |                                                                                         |
| Productos químicos denominados clorofluorocarburos (CFC) que minan la capa de ozono             |                                                                             |                                                                                                                                                                 |                                                                                         |

La Unión Europea es el bloque que más ha avanzado en la protección del medio ambiente, siguiendo los siguientes objetivos: 1) mantener, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente; 2) contribuir a la protección de la salud humana y; 3) garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales.

Los principios básicos de la política del medio ambiente se refieren a:

- **Principio de prevención:** Adopción de medidas que prevengan los daños del medio ambiente. Un instrumento es la "prueba de compatibilidad con el medio ambiente" de los proyectos privados y públicos como autopistas, centrales, curtiembres, instalaciones de eliminación de desechos.
- **Principio de corrección del daño ambiental en su origen:** Se pretende mantener en niveles los más reducidos posibles las contaminaciones ambientales que no son completamente evitables.
- **Principio de autoría:** Los costos de la prevención, eliminación y de la compensación de los daños ambientales deben ser soportados fundamentalmente por quienes lo hayan originado. La

experiencia indica que los instrumentos de estímulos financieros e imposición de cargas funcionan mejor que las prohibiciones.

- **Principio de irradiación:** La protección del medio ambiente es parte integrante e interrelacionada con las demás políticas nacionales o comunitarias.

La tendencia de los países es lograr un desarrollo económico y social sostenible, entendiéndolo como un "desarrollo que satisface las necesidades del presente, sin poner en peligro la posibilidad de que las generaciones futuras satisfagan las suyas". Para lograrlo se requiere practicar políticas amigables con el medio ambiente en áreas sensibles como la industria, energía, transportes, agricultura y turismo.

Muchos de los problemas ambientales como los cambios climáticos, la lluvia ácida (ej: emisiones de ácido sulfúrico de un país que son transportados por el aire a otro país) y gestión de los residuos (aguas de ríos abajo contaminados en aguas arriba) tienen implicancias transfronterizas y el éxito depende de la cooperación entre los países.

En la Unión Europea se ha actuado en varios aspectos. Así, en algunas decisiones trascendentales, el Tribunal de Justicia Europeo ha dictaminado que los criterios ambientales pueden, en determinados casos, anteponerse a los principios que rigen el libre comercio. También ha actuado sectorialmente limitando el contenido tóxico de las emisiones de los automóviles, incineradores municipales y restringiendo las transferencias transfronterizas de residuos peligrosos. En el aspecto internacional la UE ha suscrito acuerdos internacionales para la prohibición del uso de productos químicos clorofluorocarburos (1995). Contrajo un compromiso moral en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, en 1992, para estabilizar las emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>).

### 3.2.2.1. SITUACIÓN AMBIENTAL EN EL PARAGUAY

El Paraguay es signatario de los principales acuerdos internacionales y se ha promulgado la Ley 716/96 que sanciona delitos contra el medio ambiente. Ha creado una Secretaría del Medio Ambiente (SMA) cuya función principal es determinar la política ambiental del Paraguay.

En el Mercosur se han acordado algunas reglamentaciones referentes a la emisión de gases tóxicos y mercaderías peligrosas. El Brasil es el país más adelantado en materia de medio ambiente. A través de la Decisión 2/01 del 22 de junio del 2001 se ha suscrito el "Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur". También a través de la Decisión 3/02 del 18 de febrero del 2002 se ha establecido un acuerdo con Alemania sobre el proyecto "Fomento de gestión ambiental y producción más limpia en pequeñas y medianas empresas" basado en la experiencia de Alemania en procesos de gestión ambiental y el interés del Mercosur de fomentar la gestión empresarial ecológica y los procesos de producción limpios en las pequeñas empresas.

El Paraguay tiene apoyo de Alemania a través de fondos de US\$ 2.560.000 de la KFW para el Servicio de Saneamiento Ambiental (SENASA), destinado al proyecto de ampliación del sistema de salud (provisión de agua potable a comunidades seleccionadas); también existen programas apoyados por la Cooperación Española.

## **Agua y saneamiento ambiental**

En la Región Oriental se encuentra asentada la mayor parte de la población. En esta región, la disponibilidad de recursos hídricos es abundante, tanto de aguas superficiales como subterráneas. Existen ríos y arroyos con caudales suficientes para servir a las poblaciones que los circundan. En lo referente a aguas subterráneas, se puede decir que el país cuenta con acuíferos de los que se puede extraer importantes caudales. Todos los sistemas de agua potable de las áreas rurales se abastecen por pozos profundos. Debemos mencionar que Paraguay cuenta con uno de los acuíferos más potentes de la región que abarca el MERCOSUR; Acuífero Misiones.

La Región Occidental o Chaco, comparada con la Región Oriental, presenta un gran desequilibrio en cuanto a recursos hídricos. Debido a las fluctuaciones en los caudales de sus ríos en determinadas épocas del año, no se logra captar la cantidad suficiente de agua para abastecer a la población de dicha región. El agua subterránea en gran parte del Chaco es salobre, sólo en el Norte, que es el área menos poblada, no lo es.

Aproximadamente, 2.800.000 habitantes del Paraguay se encuentran sin agua potable y 4.300.000 sin servicios de alcantarillado sanitario a nivel urbano y rural. De esta última cifra, un poco más de 2.000.000 de habitantes de la población urbana (47%) no tiene alcantarillado sanitario. Sólo 696.000 de la rural (16%) tienen una solución sanitaria con transporte hídrico intradomiciliario. En la zona rural, 1.400.000 (32%) tienen letrinas sanitarias y, aproximadamente, los 217.000 restantes (5%) no tienen una solución sanitaria satisfactoria.

En lo que se refiere a cobertura de agua potable en las zonas urbanas, la cobertura es del 79,5% (63,3% CORPOSANA (hoy ESAP) y SENASA ; y 16,2% redes privadas) de acuerdo a la Encuesta Integrada de Hogares 2000-2001 realizada por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC). La cobertura de alcantarillado es mucho menor, alrededor del 15% . La principal deficiencia es la falta de tratamiento de las descargas de aguas servidas, con las consiguientes consecuencias adversas para el medio ambiente y la salud. Esta situación es conveniente considerarla en dos grupos de comunidades, debido a las características administrativas y a la situación ambiental.

La información disponible indica que aproximadamente 21,7% de la población rural dispone de servicios de agua potable ( 14,7% SENASA Y 7% redes privadas-Encuesta Integrada de Hogares 2000-2001, DGEEC)). La cobertura del servicio de alcantarillado es sumamente bajo y se considera, prácticamente inexistente. Sin embargo, la aplicación de soluciones se trata a nivel predial a través de la utilización de letrinas sanitarias para la disposición de excretas.

- *Para el año 2010 se plantea como meta país alcanzar las siguientes coberturas: Área urbana, 80% en agua potable y 60 en alcantarillado sanitario. Área rural, 60% en agua potable y 45 de disposición de excretas.*

## **Factores ambientales determinantes de la salud**

Los factores que afectan a la salud se engloban en factores físicos, sociales y culturales, económicos y políticos. En nuestro medio físico afectan a la salud, entre otros, el abastecimiento de agua, el saneamiento doméstico y comunitario, las aguas estancadas, las poblaciones de vectores, la

contaminación procedente de los desechos industriales y domésticos, el uso de sustancias químicas, los alimentos e higiene, y la extensión de elementos naturales beneficiosos para la salud (parques, playas, etc.). El estado de la salud también varía de acuerdo a las condiciones socioeconómicas; los residentes urbanos pobres, pagan un costo más elevado por la cantidad limitada de agua que le proveen los aguateros (posiblemente no potable) que lo que pagan por el agua corriente los residentes con ingresos más altos. Durante el último decenio, la economía de nuestro país se resintió debido al alto crecimiento de la población. Esto provocó la disminución de los ingresos per cápita con la consiguiente reducción de recursos para inversión y mantenimiento de servicios.

Los factores sociales y culturales que afectan la salud son, entre otros, la educación limitada, la dieta inadecuada, el hacinamiento, las prácticas higiénicas deficientes y la inestabilidad e inseguridad social. El mejoramiento de la salud ambiental suele verse obstruido por los factores políticos, por la incapacidad del Gobierno y por las estructuras sociales subdesarrolladas o alteradas que no aprovechan la potencialidad de actividades individuales o colectivas para mejorar las condiciones ambientales y sanitarias.

Sólo en pocos sectores de la salud ambiental se ha aprovechado la autogestión. Como un buen ejemplo, se puede citar el caso del excelente funcionamiento que tienen las Junta de Saneamiento y la acción del Servicio de Saneamiento Ambiental (SENASA) en el interior del país. En Paraguay, son pocas las administraciones municipales capaces de llevar a cabo las funciones de saneamiento y gestión de residuos sólidos. Pocas también han sido las capaces de estimular y manejar el desarrollo para mejorar la situación de los pobres.

### **Efectos de una mala calidad del agua y del escaso saneamiento básico**

En nuestras regiones tropicales, los planes de proyectos de aguas son clave para el desarrollo económico y agrícola. La existencia de aguas estancadas corriente arriba de las represas, a veces va acompañada de rápido crecimiento de vegetación acuática. Estas condiciones generan un ambiente propicio para la aparición del mosquito que contagia la malaria, crean un peligro potencial de propagación generalizada y aumento de la infección en la zona con todos sus efectos perjudiciales para la comunidad.

La falta de suministro adecuado y seguro de agua está relacionada con enfermedades transmisibles como la fiebre tifoidea, el cólera, la hepatitis, las enfermedades gastrointestinales, varias enfermedades parasitarias, el tracoma y las infecciones cutáneas. La morbilidad por causa de enfermedades de origen hídrico ha aumentado en las ciudades que no cuentan con sistemas de agua potable.

La disposición de excretas sin métodos sanitarios es una de las causas principales de la diarrea infantil, las infecciones gastrointestinales, el cólera y las enfermedades parasitarias, incluida la esquistosomiasis. La disposición inadecuada de excretas estimula la aparición de vectores y aumenta la posibilidad de infección.

El manejo inadecuado de residuos sólidos genera la proliferación de vectores incrementando la propagación de enfermedades gastrointestinales, parasitarias y leptospirosis. Los residuos sólidos (basuras) sufren descomposición y producen un lixiviado que contamina las napas y los cursos de agua superficiales.

Desde el punto de vista de la salud pública, las nuevas condiciones ecológicas y sus repercusiones en la generación de vectores y mecanismos de transmisión de enfermedades, adquieren importancia máxima cuando se les relaciona con los cambios socioeconómicos y demográficos que ocurren simultáneamente. Como se ha explicado, los pobres constituyen el grupo vulnerable de más volumen desde el punto de vista de la salud. La pobreza intensifica los riesgos a que niños, ancianos e incapacitados se encuentran expuestos, así como los relacionados con la ocupación para ambos sexos.

### **Situación de los recursos hídricos en Paraguay**

Los recursos naturales, en especial los hídricos, pueden ser afectados por contaminantes provenientes de actividades agrícolas, industriales y urbanas. Los cursos superficiales de agua, de diversas maneras, son los cuerpos receptores de la contaminación que ocurre en los suelos, atmósfera, etc. La contaminación de las aguas de nuestro país, en su casi totalidad, es de origen antropogénico. Tanto en aguas profundas como en varios cursos superficiales, pueden detectarse trazas de sustancias artificiales; pesticidas, metales pesados. Sin embargo, sólo en dos zonas muy bien definidas, la contaminación de los cursos de agua es importante pero mitigable: la subcuenca de Asunción y del Lago Ypacarai. Dichas subcuencas, en comparación con otras zonas del país, reciben grandes cantidades de materia orgánica y nutrientes, en su mayoría provenientes de actividades agroindustriales y domésticas. Estas subcuencas corresponden a la Cuenca del Río Paraguay.

En los últimos años, la evolución de la agricultura ha producido un largo inventario de efectos sobre el medio ambiente. Se están constatando las repercusiones sobre el medio ambiente y previsiblemente seguirán teniendo una importancia creciente en los próximos años. La erosión, la deforestación y sus efectos son hechos patentes en varios cursos de agua del Paraguay.

Otras cuencas netamente agrícolas producen presiones de origen distinto; pesticidas y nutrientes nitrogenados principalmente. Esto se encuentra en los departamentos de Itapúa (Yacyretá, Pirapó, Ñacunday) y Alto Paraná (Monday, Acaray, Itaipú) y corresponden a la cuenca del Río Paraná.

A través del promedio de consumo de agua potable puede obtenerse una idea bastante aproximada de la cantidad de agua usada que se produce. En zonas donde existen sistemas de distribución de agua potable, el consumo se sitúa entre 140 a 180 lts/hab/día. En zonas donde el agua se distribuye en tambores u otros recipientes, el consumo disminuye de 60 a 70 lts/hab/día. Del agua consumida en una vivienda, 70 a 80% se transforma en aguas usadas.

Las aguas usadas contienen diferentes tipos de contaminantes:

- Materias orgánicas biodegradables: grasa, proteínas, lúcidos y detergentes. Estas materias pueden servir de alimento a ciertos microorganismos y se degradan en compuestos minerales simples: CO<sub>2</sub>, NH<sub>3</sub>, sulfatos, fosfatos, etc.
- Sales inorgánicas de Na, Mg, Ca, Cl, sulfatos, etc. provienen de la utilización de jabones y productos de limpieza además del nivel de dureza del agua inicial.
- Compuestos contenidos en las excretas: amonio, nitratos, fósforos, etc.
- Microorganismos: también contenidos en las excretas.

En las aguas usadas, estos elementos pueden presentarse bajo diversas formas: a) en solución, que por lo general son sales; b) en suspensión y; c) partículas decantables o flotantes, por ejemplo, las grasas. Existen varios parámetros para caracterizar la carga contaminante de las aguas residuales.

En estudios llevados a cabo en la Universidad de Amberes entre 1991 y 1994 (Facetti, Van Grieken), se detectó la presencia de metales pesados en los sedimentos del río Paraguay (desde Bahía Negra hasta Pilar) en concentraciones consideradas como normales o naturales para ríos no contaminados. Sólo en la bahía de Asunción se detectaron concentraciones elevadas de cinc, plomo y mercurio. En la desembocadura del Arroyo Mburicaó se encontraron altas concentraciones de cromo; puede deberse a las actividades de curtiembre que se realizan a lo largo de dicho arroyo.

La alta capacidad de dilución del río Paraguay es, probablemente, la razón por la cual los metales pesados en los sedimentos muestran valores similares a los encontrados en áreas naturales o no contaminadas. Las concentraciones de metales pesados decrecen en el siguiente orden: Fe>>Mn>Zn>Cr>Pb>Cu>>Hg>Cd

La Bahía de Asunción presenta evidentes signos de contaminación y principios de estados meso a eutrófico, especialmente en zonas adyacentes a asentamientos precarios y zona portuaria. En ocasiones, se ha comprobado crecimiento excesivo de fitoplancton así como de zooplancton (Cladóceras: especialmente *Daphnia magna*). El sedimento de la bahía tiene alto contenido de materia orgánica, índice de la mala circulación del agua así como también del origen proveniente de las descargas de aguas residuales de los asentamientos precarios y del alcantarillado pluvial del centro de la ciudad.

A pesar de que en nuestro país no se dispone de datos confiables, está demostrado que las aguas de lluvia tienen un alto contenido de materia orgánica, sólidos en suspensión, cinc y plomo que ejercen una alta demanda de oxígeno. En ocasiones, esta carga es aún mayor a la producida por las aguas residuales domésticas, especialmente durante las primeras dos horas de lluvia.

### **Contaminación de las aguas subterráneas**

La Agencia Internacional de Cooperación del Japón, dentro del Estudio de Manejo de Residuos Sólidos del Área Metropolitana, realizó análisis del agua y lixiviado de los pozos en el Área Metropolitana de Asunción. Considerando las guías de la OPS/OMS para aguas de bebida, todos los pozos analizados presentan cierto grado de contaminación, sea por materia orgánica, presencia de nutrientes (nitrógeno) o metales pesados (registrado sólo en un punto de la zona de Cateura en Lambaré). Existe una evidente contaminación por materia inorgánica y orgánica en los siguientes puntos: Capiatá, San Lorenzo, Nemby, Cateura. La razón por la que los citados pozos están contaminados, probablemente, sea la presencia de vertederos de residuos sólidos. Los residuos no se disponen en forma adecuada y generan lixiviados que por infiltración llegan hasta las napas más superficiales. En otras cuencas, CORPOSANA a través del proyecto PAR 8/005, ha realizado análisis de la calidad de las aguas de pozos profundos (área urbana de Pedro J. Caballero, San Juan Bautista, Eusebio Ayala, Paraguari, Pratts Gill, Mcal Estigarribia, San Lorenzo y Asunción). En ninguno de los 20 pozos muestreados mensualmente, se han encontrado indicios de contaminación química ni bacteriológica. Además, en pozos excavados de 20 a 40 metros de profundidad, en varias ciudades se

ha detectado contaminación microbiológica (Ita, San Estanislao, Tacuara). (Facetti - Rocholl - Cristaldo). table.

### **Contaminación industrial**

El río Paraguay es el receptor final de la contaminación industrial de la mayor parte del país, especialmente en la subcuencas de Asunción e Ypacarai. La subcuenca Asunción, recibe diariamente los siguientes aportes de las descargas que se caracterizaron para este estudio:

Las industrias que contribuyen en mayor proporción a la contaminación de las aguas son las fabricas de cerveza y bebidas gaseosas; producen grandes cantidades de materia orgánica, nitrógeno y fósforo. Le siguen los mataderos de aves y vacunos. En lo concerniente a la contaminación por sólidos en suspensión, las metalúrgicas, las refinerías de petróleo y las estaciones de servicio, encabezan la lista con 69% de contribución.

Es muy probable que en los próximos años exista una mayor presión sobre el medio ambiente debido al crecimiento industrial y necesidad de materias primas.

### **Contaminación agrícola**

En los últimos 20 años, las actividades agrícolas han estado marcadas por desequilibrio entre producción y demanda. Para ciertos productos, en los últimos cinco años, este desequilibrio ha disminuido. Las mutaciones estructurales concomitantes han repercutido en los recursos hídricos: contaminación por pesticidas, contaminación y entropiación por nutrientes provenientes de los fertilizantes y saturación por la erosión de suelos agrícolas.

Si durante la Colonia y a comienzos del periodo de la Independencia hubo armonía entre la agricultura y el medio ambiente, estos últimos cuatro decenios han estado marcados por un crecimiento de los efectos de la agricultura sobre el medio ambiente, tendencia que tal vez se modere a fines del presente siglo cuando se introduzcan medidas correctivas.

Problemas que se observan en la actualidad:

- Contaminación de las aguas superficiales por nitratos y fosfatos procedentes de fertilizantes orgánicos; se estima un total de 7244 Kg/m<sup>3</sup>.
- Contaminación de aguas, vegetales y animales por utilización de pesticidas; se estima en 363.231 Ton/año.
- Degradación de los suelos de ciertas zonas y regiones por erosión y compactación; el total de carga orgánica arrastrada hasta los cursos de agua se estima en 19.182 Kg/m<sup>3</sup>.
- Preocupaciones concernientes a los efectos que producen en la salud los alimentos y el agua para beber.

La contaminación por pesticidas tiene efectos análogos a los fertilizantes. Los residuos de pesticidas pueden acumularse en el suelo, permanecer en los productos a cosecharse o ser ingeridos por el ganado.

### 3.3. LA DIMENSION SOCIAL EN EL MERCOSUR Y LA UNION EUROPEA

La dimensión social ha sido escasamente tratada en los inicios del proceso de integración en el Mercosur. Uno de los pocos órganos de representación de intereses socioeconómicos que se creó fue el Consejo Industrial del Mercosur (CIM), su objetivo fue canalizar el diálogo entre las entidades empresariales industriales respecto de los temas comunes de la integración, con especial énfasis en los aspectos de la competitividad industrial. Tras la reunión de Ouro Preto el Consejo Industrial quedó absorbido en el Foro Consultivo Económico y Social. Es el órgano de representación de los sectores sociales y económicos, de carácter consultivo, que expide recomendaciones a ser consideradas por el Grupo Mercado Común. Existe también un órgano de Representación Legislativa: la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), que posee carácter consultivo, deliberativo y de formulación de propuestas. Entre las subcomisiones de la CPC ya establecidas figuran la de Políticas Laborales y la de Asuntos Culturales. Tanto el Foro Consultivo Económico y Social como la Comisión Parlamentaria Conjunta dependen del Grupo Mercado Común.

#### 3.3.1. LA CUESTION LABORAL Y LAS MIGRACIONES

El **Tratado de Asunción** suscrito el 26 de marzo de 1991 que dio origen al Mercosur no contenía compromisos o mecanismos orientados a promover o regular la dimensión social de los acuerdos de integración, siendo la libre circulación de personas, una de las columnas vertebrales de un mercado común. Tal es así que la cuestión no había sido incluido en los Subgrupos de Trabajo. Temas como la cuestión laboral, migraciones laborales, educación, salud, pobreza no habían sido incluidos en los Subgrupos de trabajo.

En mayo de 1991, apenas tres meses después de suscrito el Tratado de Asunción, hubo una reunión en Montevideo de los Ministros de Trabajo de los países miembros del Mercosur. En la declaración que emitieron, los ministros aceptaron la posibilidad de estudiar la suscripción de "un instrumento, en el marco del Tratado de Asunción, que contemple las ineludibles cuestiones laborales y sociales que traerá consigo la puesta en marcha del Mercado Común del Sur". También se comprometieron a prestarse "toda la cooperación necesaria para el recíproco conocimiento de los regímenes propios vinculados al empleo, la seguridad social, la formación profesional, y las relaciones individuales y colectivas de trabajo". En oportunidad de su primera reunión los Ministros de Trabajo anticiparon la creación del Subgrupo de Trabajo N° 11 para el estudio de las Relaciones Laborales, el Empleo y la Seguridad Social, el que fue establecido formalmente en Las Leñas el 26 de junio de 1992, y sustituido en 1995, tras la reunión de Ouro Preto por el Subgrupo de Trabajo número 10 sobre Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad social.

Las reuniones ministeriales junto con los mencionados subgrupos de trabajo fueron gestando gradualmente las condiciones para avanzar en la convergencia de regímenes y políticas sociales. Respecto de las normativas sociales más específicas cabe mencionar entre otras, la Declaración Sociolaboral del Mercosur suscrita a nivel presidencial en Río de Janeiro a fines de 1998. La Declaración reconoce explícitamente los derechos individuales de no discriminación, promoción de la igualdad, protección a trabajadores migrantes y fronterizos, eliminación de trabajos forzados, prohibición del trabajo infantil y derechos de los empleadores; así como los derechos colectivos de libertad de asociación, libertad sindical, negociación colectiva, huelga, y diálogo social; también se ratifican otros derechos sociales tales como el fomento del empleo, la protección de los desempleados, la formación profesional y el

desarrollo de los recursos humanos, la salud y la seguridad en el trabajo, las condiciones y ambiente en el trabajo, y la seguridad social.

Para promover la aplicación de los derechos anteriores se crea una Comisión Sociolaboral como órgano tripartito auxiliar del Grupo Mercado Común (GMC), la que se reunirá por lo menos una vez al año para redactar un informe dirigido al GMC. Este informe se redactará sobre la base de las memorias anuales que con tal objeto deberán elaborar los Ministerios de Trabajo de cada país miembro en consulta con las organizaciones civiles más representativas. La creación de esta Comisión Sociolaboral articula e integra otras normativas que se fueron produciendo gracias a los subgrupos de trabajo encargados de los temas sociales entre las que cabe citar, el Convenio Multilateral de Seguridad Social, o los Protocolos Educativos.

El convenio multilateral de seguridad social fue elaborado por el Subgrupo de Trabajo número 10 sobre Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social. El convenio adopta los principios del derecho internacional de la seguridad social tales como la aplicación de la ley del lugar de ejecución o desempeño, la igualdad, la conservación de los derechos adquiridos, la totalización y la prorata.

La **libre circulación de personas** es usualmente un estadio superior de todo proceso de integración, aún en la Unión Europea los controles de identidad no son fáciles de suprimirlos. Los Estados Partes no se muestran partidarios de la apertura de sus fronteras y la libre movilidad si facilita la circulación de los criminales, terroristas, menos seguridad e inmigración ilegal.

En relación a las migraciones internacionales es necesario distinguir los acuerdos “tipo A” de los “tipo B”. Los primeros corresponden esencialmente a los acuerdos preferenciales de mercado, mal llamados de libre comercio, como por ejemplo ALADI, NAFTA, ALCA. Los segundos, se concretan en los cuatro acuerdos subregionales, (Mercosur, CAN, MCCA, y CARICOM) que sobrevivirán a la suscripción del ALCA, y se proponen penetrar en formas más profundas de integración, como las Uniones Aduaneras y los Mercados Comunes. Los acuerdos tipo A, no incluyen el tema migratorio, en tanto que los tipo B si se proponen hacerlo. Los acuerdos tipo B deberán abordar las migraciones internacionales entre los países miembros, porque se plantean, a largo plazo, la libre movilidad del factor trabajo inherente a la constitución de los mercados comunes. También exploran modalidades de integración profunda que incluyen la convergencia de las políticas públicas, y por lo tanto, de las políticas sociales requeridas para efectivizar la libre movilidad de las personas. El objetivo de alcanzar la fase de mercados comunes no se logra con el mero reconocimiento formal de la libertad migratoria. Es necesario además asegurar y reconocer un conjunto de derechos sociolaborales y garantías socioeconómicas vinculados con la salud, la educación, y el bienestar social. En este caso el estudio de normas y políticas migratorias no puede separarse de aquel objetivo más amplio que es la integración de los mercados de trabajo.

La presencia explícita de la dimensión social en los acuerdos tipo B, se acrecienta a medida que estos penetran en sus fases más profundas y vinculantes. Con fines comparativos se presenta una clasificación (Cuadro 25), tomando como referencia el tipo de acuerdos, compromisos y mecanismos adoptados en la Unión Europea (UE) que es el Tratado más profundo y avanzado de la actualidad. En dicha clasificación se distinguen los siguientes tipos de órganos, y mecanismos con contenido “social”: a) Organos y mecanismos de consulta y cooperación en temas sociales (con especial referencia a los educacionales y culturales); b) Organos de representación económica y social de naturaleza consultiva; c) Organos de representación legislativa de naturaleza consultiva; d) Derechos y garantías individuales,

sociales y políticos, tanto vinculantes como no vinculantes; e) Organos, mecanismos y recursos de naturaleza supranacional (jurídicamente vinculantes).

*Cada una de estas categorías incluye, compromisos, y mecanismos que afectan las migraciones internacionales en el interior de los acuerdos tipo B, a medida que explícitamente se acercan a la fase de mercados comunes. Estos compromisos y mecanismos viabilizan y complementan en el plano social, a los aspectos económicos implicados en la integración de los mercados de trabajo.*

## **CUADRO 25: ACUERDOS TIPO B. COMPROMISOS, ORGANOS, Y MECANISMOS CON CONTENIDO “SOCIAL”**

| <b>CLAUSULAS, ORGANOS, MECANISMOS, COMPROMISOS</b>                                                                             | <b>UNIÓN EUROPEA</b>                                                                                                                                                               | <b>MERCADO COMUN DEL SUR</b>                                                                                                                                                         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Organos y mecanismos de Consulta y Cooperación en Temas Sociales, con Especial referencia a los educacionales y Culturales. | Programas Sócrates y Leonardo. Centro Europeo para el Desarrollo de Entrenamiento Vocacional. Todos los títulos académicos tienen validez a nivel comunitario.                     | Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP), coordina reuniones de Ministros de Salud, Educación, Bienestar Social, Cultura, mujeres.<br><br>SGT- 10 sobre Relaciones Laborales. |
| 2. Organos de Representación Económica y Social de naturaleza consultiva                                                       | Comité Económico y Social.                                                                                                                                                         | Foro Consultivo Económico y Social                                                                                                                                                   |
| 3. Organos de representación legislativa de naturaleza consultiva.                                                             |                                                                                                                                                                                    | Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)                                                                                                                                                |
| 4. Derechos y Garantías (individuales, Sociales, políticas) Vinculantes y no vinculantes.                                      | Carta Social y Protocolo Social. Plena libertad migratoria. Múltiples normas vinculantes reconociendo los derechos sociales de los migrantes oriundos de países miembros de la UE. | Protocolos de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios. (varios niveles). Convenio Multilateral de Seguridad Social . Comisión Socio Laboral       |
| 5. Organos, Mecanismos y Recursos de Nivel Comunitario (vinculantes).                                                          | Comisión, Parlamento Europeo, Tribunal de Justicia. Fondo Social Europeo.                                                                                                          | Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias. Protocolo de Olivos                                                                                                         |

***Fuente:** Elaboración propia*

Dentro de la Unión Europea se ha conseguido en gran medida la libre circulación de los trabajadores<sup>50</sup> que implica la libre movilidad espacial, derecho de residencia, movilidad profesional y el derecho a la integración social.

*La libre movilidad espacial* comprende el derecho de los ciudadanos de la comunidad a desplazarse a otro Estado miembro y a permanecer en el mismo para iniciar o ejercer una ocupación. Este derecho incluye a los trabajadores y demandantes de empleo, que se fue ampliando a los estudiantes, a personas sin trabajo y jubilado, pero con la condición de que las personas en cuestión dispusieran de recursos suficientes para su sustento así como un seguro de enfermedad. *El derecho de residencia* se refiere al tiempo de permanencia y la posibilidad de prórroga que en principio ha sido de cinco años. *La movilidad profesional* hace referencia al ejercicio profesional, así como a las condiciones laborales y profesionales. Se debe aplicar el principio del trato nacional en el sentido por ejemplo de que el trabajador de otro Estado miembro tiene derecho a un salario

<sup>50</sup> La libre circulación de los trabajadores se ha regulado de manera global a través del Reglamento de 1968 del Consejo Europeo, relativo a la libre circulación, en el cual se garantiza la libre movilidad espacial y profesional así como un grado mínimo de integración social en el Estado elegido para trabajar

igual, la reintegración profesional, el acceso a los centros de formación o la recolocación en caso de desempleo. El derecho a la integración social implica el derecho a disfrutar de todas las facilidades sociales que ofrezca el país de acogida en lo que se refiere a las condiciones generales de vida como iguales derechos y facilidades a la hora de alquilar una vivienda, ejercer actividad sindical, recibir ayudas sociales, sistema escolar público, seguridad social entre otros.

**En la reunión N° XII de Ministros del Interior del Mercosur más Bolivia y Chile (Brasilia, noviembre del 2002) se ha dado un paso trascendental respecto a la movilidad espacial acordando la libre circulación de las personas para la región.**

Este acuerdo para que tenga validez jurídica y sea obligatorio para los países debe ser sujeto de una normativa de uno de los órganos decisorios del Mercosur: Consejo del Mercado Común (CMC), Grupo Mercado Común (GMC) y Comisión de Comercio del Mercado Común (CCM). En tal sentido, la normativa debe llevarse al más alto nivel, a través de una decisión del órgano político del Mercosur: Consejo del Mercado Común (CMC) y luego debe ser internalizado en cada país a través de los Parlamentos<sup>51</sup>. A fines de diciembre del 2002 se reunirá el CMC con la presencia de los Presidentes de los Estados Partes más Bolivia y Chile y es muy probable que el Mercosur tenga una decisión de trascendental importancia.

De este modo no existiría la categoría de inmigrante ilegal de los seis países que ratifiquen el acuerdo (por ejemplo más de 400.000 paraguayos indocumentados en Argentina, más de 380.000 brasileños en Paraguay), los habitantes de las respectivas naciones podrán circular o instalarse en cualquiera de ellas y gozará de los mismos derechos civiles que los ciudadanos nativos. Es decir, podrá abrir una cuenta bancaria, comprar una casa, quedarse a estudiar. Todos los habitantes del Mercosur gozarán de los mismo derechos laborales y podrán aportar para el sistema jubilatorio.

Para acceder a los beneficios de los acuerdos, una vez ratificados por los Parlamentos de cada país será necesario mostrar un certificado de buenos antecedentes, pasaporte válido, certificado de nacimiento y certificado de salud. La residencia será concedida por dos años y después podrá ser renovada para convertirse en permanente. Para ello, el único requisito será la presentación de un comprobante de trabajo o de medio de subsistencia. La aprobación del acuerdo deja vacíos que deberán ser reglamentados: el ejercicio de profesiones como medicina, derecho, contabilidad entre otros.

En la Unión Europea la plena libertad migratoria ya constituye una realidad vigente que no ha generado dificultades sociales, institucionales o jurídicas mayores. La estabilidad y fluidez de este proceso se explica, entre otras razones: a) porque las asimetrías en el desarrollo económico y social de los países miembros (y de sus regiones subnacionales) no son muy pronunciadas; b) porque existen recursos supranacionales (Fondos Estructurales) que se invierten para promover la cohesión social en el interior de la Unión, y c) porque el arraigo cultural de la fuerza de trabajo no calificada (y las diferencias idiomáticas) han moderado los desplazamientos masivos en el interior del espacio unificado.

---

<sup>51</sup> Una de las debilidades del Mercosur es la escasa internalización de la normativa en cada Estado Parte que para el primer semestre del 2002 era del 30%. La otra debilidad es el tiempo de entrada en vigencia de la norma que en promedio es cercano a los dos años, sin embargo, dependerá de la voluntad política para acelerar los tiempos que parece existir a fines del 2002 con la llegada a la presidencia del Brasil de Luiz Inacio Lula Da Silva quién ha expresado un fuerte compromiso con el Mercosur y que podrá tener un reforzamiento con las nuevas autoridades a ser elegidas en las elecciones presidenciales en Argentina y Paraguay de abril del 2003.

En América Latina y en el Mercosur: a) las asimetrías entre países y regiones subnacionales integrantes de un mismo acuerdo son mucho más pronunciadas; b) no se prevén por ahora recursos “comunitarios” para intentar reducirlas, y; c) la propensión migratoria de los trabajadores no calificados puede ser muy intensa (por factores “expulsivos” de naturaleza económica e incluso política, y por la más fácil asimilación cultural e idiomática en los lugares de destino). No hay duda, que estas fuertes asimetrías pueden generar dificultades al establecimiento de la libertad migratoria plena inherente al ingreso a un mercado común.

Desde luego, una reducción de este tipo de asimetrías es una condición de estabilidad económica, política y social, independientemente del grado de avance que hayan alcanzado los procesos de integración. Las políticas de desarrollo económico y social de los países latinoamericanos apuntan, evidentemente a lograr esos objetivos de cohesión planteados y ejecutados a nivel nacional. Sin embargo ello no obsta para que, mientras estas acciones de largo plazo no arrojen frutos, pueden surgir obstáculos y dificultades a la libre movilidad migratoria de los trabajadores en el espacio económico ampliado. Todo el avance hacia la fase de mercado común podría verse vulnerado si dichas dificultades se agudizaran.

El tema del avance hacia los mercados comunes, ha sido planteado en la literatura académica, principalmente con base en la teoría económica de la integración, que enfatiza la asignación eficiente de recursos en un contexto teórico fundado en las premisas de la estática económica neoclásica marginalista. En particular las formulaciones teóricas más amplias no tomaban en cuenta las diferencias en la calificación del factor trabajo. Sólo muy recientemente el tema del capital humano, y del papel estratégico de la capacitación de los recursos humanos ha impulsado la necesidad de distinguir entre diferentes niveles educacionales. De hecho, la era de las tecnologías de la información ha colocado en primer plano el tema de la distribución de oportunidades económicas entre trabajadores calificados y no calificados como un elemento crucial en la nueva expresión de las desigualdades sociales tanto en los países desarrollados como en desarrollo. Se ha constatado una alta y creciente correlación entre los niveles de ingreso medio y de calificación laboral.

En consecuencia el tema de la movilidad laboral puede examinarse más fructíferamente si se “abre” por niveles de calificación e ingresos. Para no complicar estas conclusiones vale la pena distinguir aquí tres niveles de calificación e ingresos en la movilidad laboral a ser examinada: los bajos, medios, y altos.

La constitución de mercados comunes plantea desafíos a tres conjuntos de regímenes y políticas cuya convergencia se requiere para integrar gradualmente los mercados de trabajo: a) la de los regímenes y políticas migratorios; b) la de los regímenes y políticas sociales cuya vigencia contribuye a efectivizar el derecho a trabajar en otro país miembro c) la de los regímenes y políticas relacionados con la formación de recursos humanos.

Primero, en el caso de los trabajadores de baja calificación, su intensa demanda de bienes públicos y sus escasas aportaciones al mantenimiento de los mismos en los lugares de destino pueden operar en detrimento de los trabajadores locales de similares calificaciones e ingresos. También es en este nivel donde más probablemente pueden producirse movimientos masivos capaces de desequilibrar los mercados de trabajo. Segundo, el tema quizá no se plantee en términos tan agudos para los trabajadores de calificación e ingresos medios - altos, pues ellos suelen efectuar un cálculo más

racional e informado respecto de los costos y beneficios de emprender un desplazamiento en el interior del espacio ampliado. Sus mejores niveles de calificación e ingresos, hace presumir un comportamiento más cauto al emprender estos desplazamientos. Si estos migrantes están dotados de capital para la instalación de empresas medianas y pequeñas, pueden contribuir a la inversión productiva o a la contratación de trabajadores en los lugares de destino. Es posible además que su presión sobre los bienes públicos de los lugares donde se radiquen sea menos masiva e intensa que la ejercida por los de escasa calificación. Tercero, los migrantes de altos niveles de calificación e ingresos, normalmente no responden a factores expulsivos de naturaleza económica que los induzcan a trasladarse. Lo hacen como consecuencia de un cálculo racional, mucho más informado, si las oportunidades económicas en los lugares de destino así lo ameritan. Si son portadores de capital propio, pueden contribuir a promover inversiones generadoras de empleos. Si son altos ejecutivos pueden hacer parte del personal superior en las empresas transnacionales. En cualquier caso, el costo de su utilización de bienes públicos (salud, educación, etc.) suele ser sufragado privadamente, y aunque hagan algún uso de aquellos, sus contribuciones tributarias suelen ser suficientes como para que, el saldo económico de su presencia sea fiscalmente positivo en los lugares de destino.

*En resumen el plano donde las asimetrías nacionales y subnacionales en materia de niveles y condiciones de vida pueden plantear los mayores desafíos a la constitución de un mercado común, es el correspondiente a los desplazamientos migratorios de los trabajadores escasamente calificados ubicados en los estratos inferiores de ingresos.*

Independientemente de la magnitud numérica de los migrantes que se desplacen en el interior de un espacio integrado, la consagración de la libertad de trabajar en otro país miembro pasa por el reconocimiento recíproco de los derechos sociales previamente adquiridos por los trabajadores provenientes de otros países miembros. A diferencia de la condición más “dura” de armonizar regímenes y políticas sociales de manera centralizada, el reconocimiento de esos derechos (en el campo previsional, de la salud, de la educación, etc.) sólo exige la aplicación del criterio del reconocimiento mutuo. Esa es la principal lección que se extrae de la larga experiencia de la Unión Europea en el establecimiento de un mercado común. Dicho de otra manera, los regímenes y políticas sociales no requieren ser organizados con base en sistemas comunes para poder ser reconocidos como válidos en otro país miembro. Sólo se requiere el cumplimiento de determinado conjunto de garantías y derechos aunque su forma de implementación y gestión no sea la misma.

Desagregando nuevamente por estratos, en América Latina los trabajadores de baja calificación e ingresos tradicionalmente han accedido a sistemas de previsión y salud provistos por el Estado bajo la forma de **sistemas solidarios** en que, adicionalmente a la contribución de los propios trabajadores, y de los empleadores **la contribución del Estado suele ser decisiva** para lograr el goce efectivo de los derechos a la seguridad social en sentido amplio (no sólo previsión y salud, sino también maternidad, cesantía, asignaciones familiares, accidentes de trabajo, etc.). Para este segmento de trabajadores el reconocimiento recíproco (coordinación) de sistemas es, especialmente, una manera de lograr en corto plazo la garantía de los derechos adquiridos en otros países miembros.

En materia de seguridad social, el avance en esta dirección exigiría, la aplicación del principio de la conservación de los derechos adquiridos con base en los criterios de totalización y de prorrateo. El ejemplo más reciente corresponde al Convenio Multilateral de Seguridad Social en proceso de aprobación dentro del Mercosur. El criterio de totalización asegura la inclusión de todos los períodos de cotización cumplidos en cualquiera de los Estados miembro y el de prorrateo reparte los costos de las

prestaciones entre los diferentes países miembros en proporción al tiempo trabajado (y cotizado por el beneficiario) o “causante” en cada uno de ellos. Se abre aquí una temática de investigación comparativa, orientada a determinar el costo fiscal y la viabilidad operativa de estas modalidades de coordinación. Al respecto deberían examinarse también los convenios que con objetivos parecidos también existen en la CAN, el MCCA, y el CARICOM.

Nuevamente la situación de los migrantes de mayor calificación e ingresos, es bastante diferente por su acceso a sistemas previsionales basados en mecanismos de capitalización individual. La experiencia recogida en América Latina parece sugerir que estos mecanismos resultan eficientes a partir de cierto umbral de niveles mínimos de ingreso por persona. Las normas gubernamentales que regulan estos sistemas de capitalización garantizan a nivel nacional el derecho de los cotizantes a trasladarse de una a otra Administradora de Fondos de Pensiones. A nivel de un acuerdo de integración se requerirían estudiar las condiciones administrativas y financieras mínimas para asegurar el reconocimiento recíproco de derechos para los cotizantes oriundos de otro Estado miembro, probablemente sobre la base del reconocimiento recíproco de los sistemas reguladores existentes en cada país. Esta temática también podría dar lugar a investigaciones específicas.

### 3.3.2. LA EDUCACIÓN

Los protocolos educativos se han ido inscribiendo en el marco del Plan Trienal para el Sector **Educación en el Contexto del Mercosur** (1993), compuesto de tres Programas orientados respectivamente a formar una conciencia ciudadana favorable al proceso de integración, a capacitar recursos humanos para contribuir al desarrollo, y a compatibilizar y armonizar los sistemas educativos. El mencionado Plan Trienal para el Sector Educación también intenta gravitar sobre la dimensión cultural de la integración especialmente a través del Programa de formación de la conciencia ciudadana favorable al proceso de integración. Entre otras iniciativas se incluye la de introducir, en el curriculum de los diferentes niveles educativos, la enseñanza del español y del portugués, la preparación de alternativas metodológicas para dicha enseñanza y el desarrollo de programas para la formación y capacitación de docentes que faciliten la enseñanza-aprendizaje de los idiomas oficiales del Mercosur.

En los considerandos que apoyan esta línea programática los redactores del Plan afirman: “Los países del Cono Sur expresan en su propia forma de ser cultural, los nexos necesarios y suficientes para ser un conjunto de pueblos que tienen una trayectoria histórica compartida y que pueden tener un destino común. En estas condiciones y con estas características, se señala que estos países constituyen una comunidad “natural”, lo cual se singulariza frente a otros bloques que se constituyen a partir de razones económicas, comerciales, estratégicas o geográficas”. Nótese de que manera estas consideraciones fortalecen la visión multidimensional y profunda de la integración, por encima de los regionales abiertos de vocación exclusivamente “mercadista”. En ese espíritu se inscribe el Protocolo de Integración Cultural del Mercosur (1996) tendiente a promover la cooperación y el intercambio entre las instituciones y agentes culturales de los Estados Partes mediante programas y proyectos conjuntos que definan acciones concretas. La iniciativa prevé el intercambio de artistas, escritores, e investigadores, la coproducción y codistribución en actividades de cine, vídeo, televisión, radio y multimedia, y la investigación conjunta de temas históricos y culturales comunes. De esta manera continúan surgiendo convenios vinculantes orientados a reconocer los Derechos y Garantías Comunitarios, los que son imprescindibles para avanzar seriamente por el camino de la integración de los

mercados de trabajo. En el marco de este Plan se han ido suscribiendo importantes protocolos educativos.

Posteriormente es a través de la Decisión 1/01 del 21 de diciembre del 2001 que se establece la *"Estructura Orgánica y Plan de Acción 2001-2005 del Sector Educativo del Mercosur, Bolivia y Chile"*

Es importante resaltar la entrada en vigencia de los protocolos educativos, ratificados por los cuatro Estados Partes. En primer lugar el Protocolo de integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio no Técnico (1994) destinado a reconocer los mencionados estudios cursados en los países miembros y otorgar validez a los certificados que los acrediten a los efectos de la prosecución de estudios. En segundo lugar, cabe hacer referencia a otros dos protocolos de integración educativa (1996), el destinado a la Prosecución de Estudios de Postgrado en las Universidades de los Países Miembros del Mercosur, y el dedicado a la Formación de Recursos Humanos a nivel de Postgrado entre los países miembros del Mercosur. El primero de estos dos Protocolos establece el reconocimiento recíproco de títulos de grado y postgrado al sólo efecto del desempeño de actividades académicas; el segundo Protocolo apunta a la formación y perfeccionamiento de docentes universitarios e investigadores, mediante la creación de un sistema de intercambio entre las instituciones, propiciando la formación de recursos humanos en el ámbito de proyectos específicos. Ambos protocolos están estrechamente vinculados y se fundan sobre el principio de reconocimiento recíproco de legislaciones que posibilita el avance de políticas sociales coordinadas.

Especialmente en la formación de capital humano de superiores calificaciones los compromisos fundados en el reconocimiento recíproco de regímenes y políticas, posibilitan importantes progresos por el lado de la oferta y de la demanda. Por el lado de la oferta de calificaciones, las nuevas tecnologías de la información permiten obtener economías de escala y especialización si cada país puede contribuir a la capacitación de personas provenientes de todos los otros países miembros en aquellas áreas donde destaca por su particular excelencia. Por el lado de la demanda de calificaciones, posibilita a los estudiantes aumentar sus opciones para decidir en donde capacitarse, generando una forma de competencia que puede tener un saludable impacto en materia de calidad y eficiencia de los diferentes sistemas educativos.

Por supuesto, la radicación permanente de migrantes de un país miembro no es viable ni deseable sin la sanción de las libertades de migrar, radicarse, estudiar, y trabajar en cualquier otro país miembro (acompañadas en su caso por las salvaguardias que corresponda acordar). Sin embargo, el reconocimiento recíproco de títulos y certificados de estudios puede legislarse con relativa independencia de las normas que regulen las libertades señaladas al comienzo de este párrafo. En efecto, este reconocimiento puede servir para un intenso flujo de migrantes transitorios provenientes de diferentes países miembros, los que una vez capacitados retornen a sus países de origen y encuentren reconocimiento a sus estudios así obtenidos.

### **3.3.3. LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES AGRÍCOLAS**

Los pequeños productores agrícolas en Paraguay representan alrededor de 250.000 productores (con una familia promedio de 5 personas representan 1.250.000 personas), caracterizados por una agricultura tradicional, con fuerte contenido de mano de obra y poca tecnificación, este sector es el que

concentra los mayores índices de pobreza. Se dedican principalmente a cultivos para la autosuficiencia alimentaria como la mandioca, el maíz, poroto y ganado menor. Como cultivos de renta se ubica principalmente el algodón y productos hortifrutícolas, principalmente el tomate, pimiento, banano, piña. Para definir en qué rubros se tienen posibilidades de incrementar o iniciar la producción de los pequeños productores asociados en cooperativas y comités se ha considerado adecuado utilizar matrices de dos variables, considerando al mercado como variable principal.

### Potencialidad exportadora de los pequeños productores del Paraguay en la Unión Europea

Para medir la potencialidad exportadora del sector de los pequeños productores rurales se considera matrices que incluye a los productos y los mercados. En la primera matriz se agrupan los productos que tienen un potencial exportador en mercados extramercosur como la Unión Europea<sup>52</sup>, se refieren fundamentalmente a países desarrollados y para algunos productos como el arroz y frijoles secos (porotos) se incluyen a países en desarrollo (Cuadro 26).

**Cuadro 26.- Matriz 1 - existencia de mercado extramercosur - potencial exportador**

|                      |                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Potencial exportador | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuicultura (tilapias, camarones, moluscos, langostas)</li> <li>• Turismo ecológico, etnológico</li> <li>• Artesanía textil, de cueros, otros</li> <li>• Cluster de balanceados</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fibra de algodón</li> <li>• Arroz</li> <li>• Banana</li> <li>• Carne avícola</li> <li>• Carne porcina</li> <li>• Frijoles secos (porotos)</li> <li>• Ka'a he'e</li> <li>• Pimiento</li> <li>• Maní</li> <li>• Miel de abejas</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nueces - Macadamia-Pecan</li> <li>• Puros (habanos)</li> <li>• Sésamo</li> <li>• Tabaco en bruto</li> <li>• Yerba Mate</li> <li>• Hierbas medicinales</li> <li>• Aceites esenciales</li> <li>• Lácteos</li> </ul> |
|                      | Existencia de mercado extramercosur                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                            |

*Fuente: Elaboración propia*

Los productos como el arroz, banana, carne de pollo, carne porcina, frijoles secos (porotos), tabaco en bruto tienen volúmenes de comercio mundial muy importantes. Otros productos como la miel de abejas, nueces, aceites esenciales se refieren a países desarrollados. Productos originarios del Paraguay como la Yerba Mate y el Ka'a he'e (frescos e industrializados) requieren desarrollar los mercados, las hierbas medicinales han tenido un crecimiento superior a la población y seguirá esa tendencia para las próximas décadas. Para el mercado de aceites esenciales el Brasil importó en 1999 por valor de US\$ 38,5 millones y Argentina US\$ 10,8 millones. En lácteos el mercado es atractivo, por la necesidad alimentaria y el compromiso mundial de reducir para el 2015 un 50% de la pobreza extrema.

El consumo de peces y productos de la pesca ha crecido por encima del crecimiento poblacional, aumentando la producción de la acuicultura a tasas cercanas al 10% para la década de los 90, el 60% de estos productos pesqueros corresponden a peces de agua dulce. El negocio pesquero representaba

<sup>52</sup> Por ejemplo la Cooperativa San Andrés ha recibido pedidos de empresas italianas interesadas en hierbas medicinales tales como yagarete ka'a, suico, cedrón, malva, hierba buena, hojas de mburukuja, apepu, ambay, manzanilla, naranja, eucalipto, limón, guayaba, eneldo, menta, burrito, cangorosa, aguacate, menta. También existe interés de empresas alemanas. Uno de los condicionantes elementales es que las plantaciones sean totalmente orgánica (Revista Dinero & negocios, jueves 25 de abril al miércoles 1 de mayo del 2002, pagina. 15).

en 1998 alrededor de US\$ 55.000 millones (sobre la base de datos de la FAO), en volumen el comercio mundial representaba aproximadamente el 33% de la producción. Mercado como el Argentino creció fuertemente, pasando de un consumo de 4 kg./per cápita/año en la década de los 80 a 8 kg/per cápita/año en la década de los 90; también Brasil es un demandante importante de productos pesqueros. El crecimiento del consumo es más dinámico en los países en desarrollo, para algunos países desarrollados el consumo per cápita se sitúa en el nivel máximo (por ejemplo: Japón).

Existe un mercado creciente en los países desarrollados como los pertenecientes a los países pertenecientes a la Unión Europea, así como nichos de mercado en ciertos países en vías de desarrollo que demandan productos orgánicos, cortes especiales, productos de la acuicultura como camarones, langostas que requieren ser producidos con calidad, artesanía diferenciada. Existe entonces una segunda matriz que relaciona a un mercado exigente con productos que deben ser producidos de acuerdo a la exigencias internacionales, cuidando el medio ambiente y la salud pública (Cuadro 27).

**Cuadro 27.- segunda matriz. - creciente demanda externa - calidad**

|                           |                                                                                                            |                                                                                                                                                         |
|---------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Calidad                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuicultura (tilapias, camarones, moluscos, langostas)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Productos orgánicos (azúcar, productos hortifrutícolas: banana, cítricos, hortalizas ecológicos)</li> </ul>    |
|                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Turismo ecológico, etnológico</li> </ul>                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aves (pollos, pavos, patos, gansos, avestruz)</li> <li>• Forestación, reforestación (venta de aire)</li> </ul> |
| Creciente demanda externa |                                                                                                            |                                                                                                                                                         |

*Fuente: Elaboración propia*

Los productos orgánicos tienen demanda en los países desarrollados y exigen certificación internacional. Este mercado crece a un ritmo del 30% anual, estimándose el negocio en US\$ 20.000 millones para el año 2.000, siendo sus principales demandantes la Unión Europea (especialmente Alemania y Reino Unido), los Estados Unidos de América y Japón, apenas representan el 2% del volumen de transacciones de los productos, siendo los principales la banana, horticultura, cítricos, azúcar. Se puede aprovechar la experiencia de la exportación de azúcar orgánica a los Estados Unidos de América (el país produce alrededor de 30.000 toneladas de azúcar orgánico, pudiéndose aumentar a 50.000 toneladas). En aves de corral, las importaciones de pavos, patos, gansos mueven un negocio de US\$ 1.394 millones, especialmente la carne de pavo (US\$ 1.006 millones) y sus mercados son Alemania, China (Hong Kong), México (pavo), Federación Rusa (pavo) y Francia.

En acuicultura los mercados tradicionales son los países asiáticos, aunque existe un mercado interesante en los países con déficit alimentario. El mercado de la forestación y reforestación ha crecido ante el compromiso de los países para disminuir el nivel de contaminación mundial. Para el turismo ecológico, etnológico se puede aprovechar los humedales del Departamento del Ñeembucú con su riqueza en pájaros, la zona de Colonia Independencia, Itapúa. Para el turismo etnológico la región del Chaco. Por ejemplo cada turista europeo tiene un gasto promedio de aproximadamente US\$ 300, con 3 a 4 días de estadía.

### 3.3.4. LA POBREZA

Un avance significativo en la declaración política mundial es la de los 142 miembros de la OMC en noviembre del 2001 en Doha respecto a la decisión de celebrar negociaciones sobre la disminución de las barreras comerciales y el fomento del comercio y las inversiones en los países en desarrollo para dar un impulso considerable a los esfuerzos encaminados a luchar contra la pobreza y proteger el medio ambiente.

En la década de los 90, el Paraguay ha enfrentado dos grandes desafíos en su incorporación al mundo. En primer término, el desafío de pasar de un régimen político autocrático a un sistema democrático de gobierno y en segundo término, el ingreso del Paraguay al Mercosur y la OMC bajo los principios de competitividad y adhesión a los acuerdos suscritos. Esta década se puede señalar como de transición descendente, en el sentido de que subsisten debilidades en las instituciones democráticas y la economía en su conjunto ha perdido competitividad.

Durante la década de los 90, la economía no ha podido revertir la pobre performance de la década de los 80 (crecimiento del 2,3%), lo que ha profundizado el deterioro y agudizado los problemas sociales e incrementado el número de pobres. Para el 2002 se prevé aumentos importantes de la pobreza en Argentina, Venezuela, Paraguay y Uruguay (Informe de la CEPAL, 7 de noviembre, 2002). Ese mismo informe señala a Paraguay como el tercer país más pobre de América Latina y el Caribe con el 61,8% de la población en condiciones de pobreza<sup>53</sup>. La Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos del Paraguay (DGEEC) estima un 36% de pobres en Paraguay. Las estimaciones oficiales de reducción del PIB para el 2002 se sitúa en -4%, previéndose un escenario igual o peor para el 2003 con lo que la pobreza se agudizará. Si la tendencia de caída del PIB iniciada en 1996 no se revierte rápidamente el Paraguay estará imposibilitado de cumplir con el compromiso mundial de reducir la pobreza extrema en un 50% para el 2015.

Las causas principales de este pobre desempeño se deben principalmente a causas internas relacionadas a la inestabilidad política, corrupción, ineficiencia estatal en los programas y proyectos<sup>54</sup>, inseguridad jurídica, estancamiento económico por más de dos décadas. Por otro lado, a partir de 1998, la crisis de la región, especialmente la crisis Argentina impacto negativamente a los sectores más pobres a través de dos vías: 1) la reducción de las remesas de paraguayos de la Argentina de alrededor de US\$ 100 millones a prácticamente cero así como el cierre de ese país como ajuste de empleo y 2) la reorientación del comercio en las zonas fronterizas hacia productos brasileños y argentinos favorecidos por la devaluación del real en enero de 1999 y del peso en enero del 2002.

El estancamiento de la economía paraguaya por más de 20 años repercute, por supuesto, sobre las condiciones de vida de la población. Para el año 2001, el 37,4% de la Población Económicamente Activa (PEA) se encontraba con problemas de empleo, llegando el desempleo abierto al 7,6%, el desempleo oculto al 8,3% y el sub-empleo al 22,1%. En cuanto a los servicios básicos sociales y de infraestructura física, el Paraguay se ubica entre los últimos en América Latina. El analfabetismo en el Paraguay llega al 20% de la población, mientras el analfabetismo funcional a 40%. El país presenta

---

<sup>53</sup> Se estima que 214 millones de personas, casi 43% de la población latinoamericana vive en la pobreza y de éstas 92,8 millones, 18,6%, en la indigencia. Los más pobres son Honduras (79,1%), Nicaragua (67,4%), Paraguay (61,8%; 3.700.000 personas), Bolivia (61,2%); los menos pobres son Uruguay (11,4%) y Chile (20%).(Informe anual Panorama Social de América Latina 2001-2002, publicada el 7 de noviembre del 2002)

<sup>54</sup> El Paraguay en el 2002 se encontraba entre los tres países más corruptos del mundo (Transparencia Internacional). En el 2001, menos del 30% del presupuesto aprobado para los programas y proyectos de la inversión de la Administración Central se ejecutó. Para el 2002 se corría peligro de perder la cooperación de la Unión Europea para 15 proyectos, que en conjunto alcanzaban la cifra de Gs. 496.518 millones (Fuente:Diario ABC Color, día 17 de noviembre del 2002)

una de las tasas de mortalidad materno-infantil más altas de América Latina, y la menor cantidad de médicos y enfermeras por habitantes entre los países del Mercosur (La cobertura de seguro médico alcanzaba en el 2001 solo a un 19% de la población). En telecomunicaciones, la relación es de 4,7 líneas fijas por cada 100 habitantes, y solamente 3.000 km. de los 60.000 km. de rutas del país se encuentran pavimentadas. Finalmente, si bien ha habido un aumento de los gastos del estado en salud y educación en los noventa con respecto al promedio de décadas anteriores, los gastos sociales totales del estado paraguayo para fines de los noventa alcanzaban un 8%, cifra bastante inferior al promedio del Mercosur del 18%.- Las cifras para los últimos 20 años se presenta en el Cuadro 28.

**Cuadro 28.- Paraguay: principales indicadores económicos y sociales**

|                                        | 1981-1989 | 1990  | 1991-00 | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  |
|----------------------------------------|-----------|-------|---------|-------|-------|-------|-------|
| PBI total (millones US\$ Corrientes)   |           | 5.285 |         | 8.594 | 7.741 | 7.727 | 6.850 |
| Variación del PBI total (%)            | 3.0*      | --    | 2.0     | -0.4  | 0.5   | -0.4  | 2,7   |
| Variación del PBI Agrícola (%)         | 4.5*      | --    | 1,2     | 0.7   | 4,0   | -8,5  | 18,7  |
| Variación del PBI Servicios (%)        |           |       | 2,3     | -1.3  | -1.0  | 1.2   | 2,0   |
| PBI per capita ( US\$ constante 1982)  |           | 1.616 |         | 1.585 | 1.552 | 1.507 | 1.510 |
| Variación PBI per capita (%)           | 0.0*      |       | -0.7    | -3.0  | -2,1  | - 2,9 | 0,2   |
|                                        |           |       |         |       |       |       |       |
| Tasa de inflación (%)**                | 23.0      | 44,1  | 13,1    | 11,6  | 5.4   | 8.6   | 8,4   |
| Déficit Fiscal (%/PBI)                 |           | ---   |         |       | 3.5   | 4.1   | 1.5   |
| Reservas (millones de US\$ Corrientes) |           | 675   |         | 874,8 | 988.2 | 771,9 | 723,6 |
| Desempleo + Subempleo (% de la PEA)a   |           |       |         | 33    | 34,2  | 36,1  | 37,4  |
| Pobreza (% / población)b               |           |       |         | 32,1  | 33,7  | 36    |       |
| Gastos sociales (%/ PBI) c             | 1.4*      |       | 3.6*    |       |       |       |       |
| Gastos sociales (%/ PBI) d             |           |       |         |       | 8.0   |       |       |

**Fuentes:** Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Central del Paraguay (BCP). Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC). Ministerio de Hacienda

\* Promedios anuales reales \*\*Promedio anual de las variaciones del IPC

a. Sumatoria de desempleo total + sub-empleo. (Encuesta Integrada de Hogares 2000/01-DGEEC)

b. Encuesta Integrada de Hogares (DGEEC, años 1998,1999). Estimaciones para el 2000

c. Gastos en Salud y Educación

d. Gastos sociales totales

Las debilidades y limitaciones de la economía paraguaya no son necesariamente el resultado lógico de una economía pequeña. Comparativamente al Uruguay, la otra economía pequeña del Mercosur, el desempeño de esta última no solamente ha sido superior a la paraguaya, sino incluso a la brasileña y a la argentina, al observar sus principales indicadores económicos y sociales. En primer lugar, la economía uruguaya ha experimentado un crecimiento sostenido, por lo menos hasta 1998, ubicándose con un PIB per cápita 4 veces superior al paraguayo. En segundo lugar, este crecimiento económico ha estado acompañado de una mayor diversificación agrícola e industrial. En tercer lugar y aún cuando

los niveles de desempleo y pobreza se han incrementado en el Uruguay en la década del 90, los mismos se mantienen por debajo de los niveles del Paraguay y del promedio del Mercosur. En términos de infraestructura social y física, el Uruguay presenta la cara opuesta al Paraguay, manteniéndose con los mejores índices del Mercosur (especialmente en salud y educación); y los gastos sociales totales alcanzan al 16% del PIB, el doble que en el caso paraguayo.

La economía paraguaya es la más atrasada del Mercosur, no por ser la más pequeña, sino por haberse desarrollado dentro de un modelo económico con características adversas a un proceso de integración, y estas limitaciones estructurales no han podido ser superadas en la década del noventa.

### 3.4. AREAS CLAVES DEL PARAGUAY EN LAS NEGOCIACIONES MERCOSUR Y LA UNION EUROPEA

El Mercosur y la Unión Europea iniciaron el proceso de negociación 1995, donde firmaron un Acuerdo marco de cooperación interregional para "reforzar las relaciones existentes entre las Partes y preparar las condiciones para la creación de una asociación interregional" En junio del 2000 se inician las negociaciones para la asociación interregional y a para fines del 2002 se habían realizado siete rondas de negociaciones, incluyendo las ofertas de la Unión Europea y del Mercosur. La fase final de la discusión comenzará en marzo del 2003.

El objetivo del acuerdo es la de alcanzar un acuerdo de asociación política y económica interregional, con tres pilares fundamentales: diálogo político, comercio y cooperación. Los temas de interés mutuo que se abordan en las negociaciones se observa en el Cuadro 29:

**Cuadro 29.- Pilares de la asociación interregional Unión Europea-Mercosur**

| DIALOGO POLITICO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | COMERCIO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | COOPERACION                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Paz y estabilidad</li> <li>▪ Prevención de conflictos</li> <li>▪ Fortalecimiento de la confianza</li> <li>▪ Promoción y protección de los derechos humanos</li> <li>▪ La democracia y el estado de derecho</li> <li>▪ El desarrollo sostenible</li> <li>▪ La lucha contra el tráfico de drogas y el lavado del dinero</li> <li>▪ El crimen organizado, tráfico de armas y terrorismo</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Liberalización progresiva y recíproca de los intercambios de bienes y servicios</li> <li>▪ Condiciones claras y estables para garantizar los flujos de inversiones extranjeras</li> <li>▪ Disciplinas para la apertura de las compras públicas</li> <li>▪ Protección de la propiedad intelectual</li> <li>▪ Defensa de la competencia</li> <li>▪ Solución de controversias</li> <li>▪ Medidas para facilitar el comercio en el ámbito sanitario y fitosanitario</li> <li>▪ Medidas aduaneras</li> <li>▪ Comercio electrónico</li> <li>▪ Reglamentos y Normas técnicas</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cooperación Económica (áreas de industria, servicios, inversiones, macroeconomía, agricultura, otros)</li> <li>▪ Cooperación social y cultural (educación, formación y prevención del uso de drogas)</li> <li>▪ Cooperación financiera y técnica (modernización del sector público y las instituciones de integración regional)</li> </ul> |
| <b>OBJETIVO:</b> Profundizar el diálogo político                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <b>OBJETIVO:</b> Lograr un acuerdo que corresponda a las necesidades del siglo XXI y que respete las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <b>OBJETIVO:</b> Mejorar y consolidar la calidad de la cooperación existente (ayuda económica, financiera y técnica) entre las regiones sobre la base de la reciprocidad y del interés mutuo.                                                                                                                                                                                       |

*Fuente: Elaboración propia sobre la base del acuerdo interregional UE-MERCOSUR*

### 3.4.1. LA OFERTA DE NEGOCIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA AL MERCOSUR

En la 5ª ronda de negociaciones la Delegación de la UE presentó al Mercosur, el 5 de julio de 2001 en Montevideo, su oferta de negociación arancelaria y no arancelaria con los textos correspondientes para la liberalización del comercio de bienes, servicios y compra pública. El texto de negociaciones para la liberalización del comercio de bienes establece el marco y los principios de la negociación. **Se prevé la eliminación de todas las medidas no arancelarias, desde la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación UE-Mercosur.** Se prevé igualmente la conclusión de acuerdos fitosanitarios y standards.

**Comercio de Bienes:** La UE importa del Mercosur alrededor de 18,4 mil millones de Euros (promedio últimos 3 años). Sobre esta base se calcula los montos aproximados de productos con arancel y sin arancel. La oferta de la UE no excluye ningún sector y respeta el objetivo de cubrir todo el comercio

#### **Oferta negociadora sobre productos agrícolas**

La UE importa desde el Mercosur productos agrícolas por un valor de 8,9 mil millones de Euros, valor que representa alrededor de la mitad de las importaciones desde el Mercosur. Hoy en día, el 60% de este comercio 5,8 mil millones de Euros ingresa con arancel cero al mercado de la UE.; 3,1 mil millones de Euros son importados con derechos arancelarios.

El documento de negociación de la UE cubre todos los productos agrícolas con ofertas sustanciales que se pueden resumir en 6 categorías:

- 1ª. Categoría: liberalización inmediata y total de los derechos. Se trata esencialmente de frutas frescas, algunos aceites y materias grasas por un total de 270 millones de Euros.
- 2ª. Categoría: los derechos arancelarios se eliminarán en 4 etapas en un período de 4 años. Se trata de la carne de caballo, frutas, legumbres, algunos aceites, flores, bulbos, etc. Volumen comercial de 600 millones de Euros.
- 3ª. Categoría: eliminación de los derechos arancelarios en 7 años en 7 etapas para frutas y legumbres procesadas, jugos de frutas, carne de pollo procesada, etc. Volumen comercial: 330 millones de Euros.
- 4ª. Categoría: eliminación de los derechos en 10 años, en 10 etapas, de carne de cerdo, jamón, miel, carne enlatada, frutas y legumbres procesadas, etc. Volumen comercial de mil millones de Euros.
- 5ª. Categoría eliminación progresiva de aranceles para el vino y el sector de los licores con negociación en paralelo de acuerdos específicos para este sector. Valor comercial de 60 millones de Euros.

Con estas cinco categorías el desmantelamiento arancelario cubre un comercio de 2,26 mil millones representando el 73% de todo el comercio de productos agrícolas sometidos a aranceles.

La cobertura total de esta oferta de productos agrícolas más los que ya ingresan con arancel cero es de más de ocho mil millones de euros que significa el 90% del comercio total agrícola.

Existen productos sensibles que entran en una categoría especial de negociación:

- 6ª. Categoría que se refiere a los productos más sensibles cubierto por derecho ad valorem y específico como el sector de los cereales, aceite de oliva, productos lácteos, carnes, tabaco, azúcar y algunas frutas y legumbres procesadas. La UE está dispuesta a negociar una mayor liberalización a través de la concesión de cuotas tarifarias preferenciales.

La UE importa 0,5 mil millones de Euro de pescado; el 1% de este comercio (5 millones de Euros) entran sin aranceles, la oferta cubre todos los productos de la pesca y las importaciones serán totalmente liberadas y sin aranceles por etapas, al final de un período de transición de 10 años.

### **Oferta negociadora de productos industriales**

La UE importa por 8,8 mil millones de Euros, de los cuales 4,7 mil millones de euros (53% del total) ingresan con arancel cero y el restante 4,1 mil millones de euros (47% del total) están sometidos a derechos arancelarios.

La oferta de la UE cubre el 100% de los productos industriales con la eliminación completa de los aranceles en un período de 10 años. Sin embargo, la casi totalidad se libera en los primeros siete años: en la primera etapa se eliminan los derechos arancelarios por un valor de 780 millones de euros, en la segunda de 980 millones, en la tercera 2.000 millones y en la última 370 millones.

### **Oferta negociadora en el comercio de Servicios**

Actualmente los **Servicios** representan sólo un 20% del total del intercambio Unión Europea - Mercosur, mientras este sector constituye entre el 50 y el 80% de las economías nacionales: un acuerdo en materia de servicios tiene una gran potencialidad para ambas partes.

La Unión Europea propone que todos los servicios formen parte de un Acuerdo de Libre Comercio con una liberalización sustancial desde la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación Unión Europea-Mercosur. La oferta de la UE prevé la apertura de las compras públicas de bienes, servicio y trabajos a nivel central y local, incluyendo también las empresas públicas (éstas representan entre el 10 y el 14% del PIB).

### **Condicionalidades generales:**

- 1) No exclusión de sectores;
- 2) Equilibrio general de los compromisos;
- 3) Acceso efectivo de productos europeos al Mercosur (implica la eliminación de las RNA);
- 4) Acuerdo sobre "*Standstill*". Significa que ninguna parte podrá incrementar sus aranceles para mejorar su posición negociadora (de hacerlo deberá justificarlo), implica además el compromiso de no aplicar medidas de defensa comercial legitimadas en el marco de la OMC más de lo estrictamente necesario;
- 5) Acuerdo "*roll back*", con esto la UE la eliminación de todos aquellos aumentos arancelarios introducidos desde abril del 2000 como así también la eliminación de los aumentos arancelarios de 1997 (adicional del AEC del 3%).

### **Condicionalidades específicas por sector:**

Para los productos industriales la UE pretende: 1) estricta reciprocidad de concesiones en textiles y calzado; 2) acceso efectivo al mercado del Mercosur en especial en el área no arancelaria

Para los productos agrícolas la UE pretende. 1) acuerdo especial para vinos y bebidas espirituosas. Protección exclusiva y recíproca de las indicaciones geográficas; 2) adopción de medidas particulares para las denominaciones de origen protegidas.

### **3.4.2. LA OFERTA DE NEGOCIACIÓN DEL MERCOSUR A LA UNIÓN EUROPEA**

Las negociaciones con la Unión Europea son relevantes en dos sentidos. En el primero porque la compleja política agrícola común aplicada difícilmente sea desmantelada en los próximos años y el segundo se refiere al lento avance de las negociaciones agrícolas en el ámbito de la OMC. Una negociación a nivel biregional permitiría obtener concesiones por parte de la UE, especialmente en el sector agrícola. Los días 29, 30 y 31 de octubre del 2001 se llevó a cabo la VI reunión del Comité de Negociaciones Biregionales en la cual el Mercosur presentó una oferta inicial de negociación y hubo contrapropuestas a la UE en materia de servicios y compras gubernamentales.

#### **Principios y condicionalidades propuestas en las negociaciones.**

El planteamiento del Mercosur parte de principios básicos en las negociaciones:

- En el área de bienes se deberá abarcar todas las cuestiones arancelarias y no arancelarias. Se presentarán una serie de propuestas para el tratamiento de las distorsiones que afecten el acceso a mercado de todos los productos.
- Principio de single undertaking (nada está acordado hasta que todo esté acordado), es decir un compromiso único.
- Ningún sector o producto será excluido de la desgravación total. Todas las posiciones arancelarias deberán tener definido el correspondiente cronograma al momento de la firma del acuerdo.

La propuesta de liberalización comercial de los bienes y servicios está relacionada con una serie de condicionalidades, que son de absoluta relevancia para el Mercosur:

- Se deberá garantizar un trato especial y diferenciado a favor de los países del Mercosur (El Paraguay debe proponer un plus al respecto).
- El programa de desgravación deberá necesariamente comprender los aranceles ad valorem, específicos, mixtos, y cualquier otro gravamen de efecto equivalente.
- Se preverá un mecanismo de protección arancelaria para las industrias nacientes en el Mercosur
- Se deberá asegurar el efectivo acceso al mercado europeo desde el inicio de la desgravación arancelaria. Esto podrá lograrse por medio de la desgravación inmediata para un grupo de productos o de concesión de cuotas crecientes con aranceles decrecientes hasta la efectiva liberalización del ingreso, con la eliminación de aranceles y cupos al finalizar el periodo de desgravación. Las cuotas serán atribuidas al Mercosur, distribuidas por él a sus estados parte y administradas por el país exportador.

- No aplicación al Mercosur de los precios de entrada
- Reducción de los picos arancelarios hasta el nivel arancelario promedio
- Acuerdos bilaterales de equivalencia en materia sanitaria y fitosanitaria
- Negociación de un sistema de reconocimiento mutuo de certificación de productos
- No aplicación de subsidios a las exportaciones en el comercio recíproco
- Consultas para evitar desplazamiento de exportaciones subsidiadas en terceros mercados
- No aplicación de la Salvaguardia Agrícola Especial en el comercio recíproco
- Mecanismo para aplicación de medidas compensatorias de los efectos distorsivos de medidas de ayuda interna

### La oferta arancelaria del Mercosur a la Unión Europea

Como criterio de negociación intra-Mercosur se trabajó a partir de la lista de coincidencias en las posiciones ofertadas por Argentina y Brasil con lo que se logró elaborar una oferta inicial de desgravación arancelaria para un conjunto de productos que cubre un 32,6% de las importaciones promedio 1998-2000 del Mercosur desde la UE, equivalente a la oferta de ésta. Abarca productos primarios, alimentos elaborados y productos industriales (Cuadro 30).

**Cuadro 30.- oferta arancelaria del Mercosur a la Unión Europea**

| Sector                                                                     | A     | B     | C   | D     | E   | TOTAL | %  |
|----------------------------------------------------------------------------|-------|-------|-----|-------|-----|-------|----|
| Agropecuaria y pesca                                                       | 43    | 17    | 116 | 5     | 11  | 193   | 2  |
| Industria Alimentaria                                                      | 0     | 1     | 37  | 41    | 13  | 91    | 1  |
| Minerales y Combustibles                                                   | 176   | 0     | 7   | 0     | 0   | 182   | 1  |
| Químico, farmacéutico, plástico                                            | 195   | 997   | 150 | 552   | 55  | 1.949 | 8  |
| Papel-editorial                                                            | 57    | 0     | 1   | 0     | 0   | 58    | 0  |
| Piedra, cemento, cerámica, vidrio                                          | 0     | 7     | 26  | 29    | 12  | 73    | 0  |
| Metales y manufacturas                                                     | 5     | 0     | 3   | 65    | 6   | 79    | 0  |
| Máquinas, material eléctrico                                               | 536   | 80    | 190 | 2.534 | 37  | 3.376 | 15 |
| Tractores, aeronaves y barcos                                              | 745   | 0     | 0   | 38    | 0   | 783   | 3  |
| Instrumentos y aparatos ópticos fotográficos, médico quirúrgicos y muebles | 143   | 8     | 13  | 318   | 50  | 533   | 2  |
| TOTAL OFERTA                                                               | 1.900 | 1.110 | 542 | 3.580 | 186 | 7.319 |    |
| % CATEGORIA/TOTAL IMPORTACIONES DESDE LA UE                                | 8     | 5     | 2   | 16    |     |       | 32 |

*Fuente: Elaboración propia sobre la base de la propuesta del Mercosur*

Aquellos productos no incluidos en la oferta Mercosur no tienen plazos de desgravación definidos, quedarían en la categoría de sensibles y materia de negociación futura. La oferta consensuada está sujeta a la aceptación por parte de la UE de las condicionalidades ennumeradas, podrá haber la posibilidad de retirar ciertos productos si la UE no aceptara algunas de las condicionalidades. Se debe tener en cuenta que la negociación recién se inicia, por lo que habrá marchas y contramarchas. El cronograma de desgravación propuesto es el siguiente (Cuadro 31):

**Cuadro 31.- Cronograma de desgravación propuesto  
(en % por años)**

| Categoría | inmediato | 1  | 2  | 3  | 4  | 5  | 6  | 7  | 8   | 9   | 10  |
|-----------|-----------|----|----|----|----|----|----|----|-----|-----|-----|
| A         | 100       |    |    |    |    |    |    |    |     |     |     |
| B         |           | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 100 |     |     |
| C         |           | 10 | 10 | 20 | 30 | 50 | 60 | 70 | 90  | 100 |     |
| D         |           |    | 10 | 10 | 10 | 20 | 40 | 50 | 60  | 80  | 100 |
| E         |           |    | 10 | 10 | 10 | 10 | 20 | 30 | 50  | 70  | 100 |

*Fuente: Elaboración propia sobre la base de la propuesta del Mercosur*

El interés del Mercosur está básicamente concentrado en el comercio de bienes (se espera una posición firme y negociadora). El mayor interés de la UE se refiere a la liberalización de los servicios y las compras gubernamentales.

### 3.4.3. AREAS CLAVES PARA PARAGUAY EN LAS NEGOCIACIONES MERCOSUR-UE

Para la definición de las áreas claves que deben ser abordados por el Paraguay en la negociación con la Unión Europea se ha adoptado los siguientes criterios, sin tener un orden de prelación:

- 1) La preexistencia de normativa nacional y del Mercosur
- 2) Los compromisos establecidos en las negociaciones del Mercosur
- 3) Las negociaciones Mercosur-Unión Europea
- 4) La experiencia de la Unión Europea en los procesos de integración
- 5) La importancia económica y social de las áreas
- 6) La esencialidad para el logro del Mercado Común
- 7) Los efectos negativos producidos por la falta de disciplinas y políticas armonizadas
- 8) Condiciones favorables para tratarlo, plazo establecido u otros factores específicos por área

La preexistencia de la normativa nacional implica su incorporación al ordenamiento jurídico del Paraguay a través de la Constitución, ratificación de Tratados y Convenios Internacionales, leyes y normas nacionales. Como el Mercosur tiene personalidad jurídica de derecho internacional, ha acumulado normativa respecto al derecho internacional, por tanto es relevante a la hora de establecer áreas prioritarias.

Los compromisos establecidos en las negociaciones del Mercosur abarca los compromisos establecidos en el Consejo del Mercado Común (CMC), Grupo Mercado Común (GMC), Comisión de Comercio del Mercosur (CCM) que son los órganos decisorios y cuyas decisiones, resoluciones y directivas son obligatorias para los Estados Partes. Un criterio hacia dentro de la relación Mercosur-Unión Europea son las negociaciones realizadas entre los bloques.

La experiencia en los procesos de integración de la Unión Europea es un aspecto de suma importancia para el Paraguay y el Mercosur de modo a transmitir los aciertos, errores y conocimientos adquiridos a lo largo de la creación de la Unión Europea. La importancia económica y social es una variable de relevancia, porque el proceso de integración tiene como misión acelerar el desarrollo económico con justicia social.

La esencialidad es un principio básico como criterio, debido que ciertas áreas como la coordinación de las políticas macroeconómicas tienen el carácter de esencialidad para el logro del objetivo básico del

Mercosur que es lograr el Mercado Común. La falta de normativa en áreas importantes produce efectos negativos en la libre circulación de los bienes y servicios así como en el flujo de inversiones. Por tanto se requiere de normativas mínimas para concretar con la mayor velocidad posible el Mercado Común.

Se ha puesto en el punto 8 otros criterios, que dada la especificidad del área podrá ser más o menos relevante como las condiciones favorables para lograr acuerdos, la urgencia de los temas, la necesidad tecnológica para hacer competitivo al Paraguay entre otros.

Estos criterios permiten una aproximación sobre diez áreas prioritarias, sin un orden de prelación, para el Paraguay en las negociaciones, los cuales se detalla en el Cuadro 32. Areas como medio ambiente y migraciones se han abordado en el capítulo sobre la Dimensión Social de la integración, otros como propiedad intelectual (que contiene temas de elevada sensibilidad como las patentes - especialmente la farmacéuticas-, piratería de marcas, duplicidad marcas, piratería fonográfica y de CDs, de videos y de software) y las compras gubernamentales, si bien son temas de interés, no se analizan en esta ocasión, debido al acotamiento del trabajo.

**CUADRO 32 - Diez áreas claves para Paraguay en las negociaciones MERCOSUR–UE**

| AREAS                                                              | FUNDAMENTOS                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Coordinación de políticas macroeconómicas</b>                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Normativa Mercosur; art. 5, inciso b) del Tratado de Asunción</li> <li>• Declaración de los presidentes</li> <li>• Efectos económicos negativos en el Paraguay</li> </ul>                                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Esencialidad para el logro del Mercado Común</li> <li>• Condiciones favorables para lograr una coordinación más fuerte</li> <li>• Imprevisibilidad por la falta de disciplina</li> <li>• Experiencia de la UE</li> </ul> |
| <b>Institucionalización</b>                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Normativa nacional que favorece la supranacionalidad</li> <li>• Normativa Mercosur. Protocolo de Ouro Preto</li> <li>• Compromiso en las negociaciones para establecer condiciones para el funcionamiento de la Secretaría Técnica</li> </ul>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Esencialidad para el logro del Mercado Común</li> <li>• Lenta incorporación de la normativa comunitaria en la legislación nacional</li> <li>• Experiencia de la UE</li> </ul>                                            |
| <b>Servicios</b>                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Normativa Mercosur. Protocolo de Servicios Mercosur</li> <li>• Representa más del 53% del PIB, 40% del empleo y 55% de las inversiones</li> </ul>                                                                                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Esencialidad para el logro del Mercado Común</li> <li>• Sectores sensibles que proteger</li> <li>• Capacidad empresarial y tecnológica de empresas de la UE</li> </ul>                                                   |
| <b>Normas, reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Normativa nacional y del MERCOSUR</li> <li>• Compromisos establecidos en las negociaciones</li> <li>• Esencialidad para el logro del Mercado Común</li> </ul>                                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Efectos negativos por la falta de disciplinas y políticas armonizadas</li> <li>• Necesidad del país de incorporar tecnología para hacerla más competitiva</li> </ul>                                                     |
| <b>Agricultura</b>                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Normativa Mercosur</li> <li>• Representa más del 26% del PIB, 35% del empleo y se concentra en el sector rural la mayor pobreza</li> <li>• Esencialidad para el logro del Mercado Común (negociación sobre el sector con el resto del mundo)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Efectos negativos por la falta de disciplinas y políticas armonizadas (sanidad, normas)</li> <li>• Sectores sensibles que proteger (pequeños productores agrícolas)</li> <li>• Subsidios de la UE (PAC)</li> </ul>       |
| <b>Acceso a mercados</b>                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Normativa nacional y del MERCOSUR</li> <li>• Compromisos establecidos en las negociaciones</li> <li>• Importancia económica y social</li> <li>• Esencialidad para el logro del Mercado Común</li> </ul>                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Efectos negativos por la falta de disciplinas y políticas armonizadas</li> <li>• Necesidad del país de tener un mayor acceso a los mercados de la UE</li> </ul>                                                          |
| <b>Integración fronteriza</b>                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación reciente del grupo</li> <li>• Importancia económica y social de las economías fronterizas (Encarnación, Ciudad del Este)</li> <li>• Efectos negativos por la falta de disciplina</li> </ul>                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción de los conflictos de frontera y facilidades al acceso de productos y personas</li> </ul>                                                                                                                       |
| <b>Tratamiento de país de menor desarrollo relativo</b>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Status en ALADI - Protocolo de Ouro Preto</li> </ul>                                                                                                                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Efectos negativos por el estado de evolución económica, social y política del Paraguay</li> </ul>                                                                                                                        |
| <b>Inversiones</b>                                                 | Necesidad del aumento de la IED para dinamizar una economía estancada por más de 20 años, especialmente en infraestructura y en sectores privados orientados al comercio exterior                                                                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Efectos negativos por la falta de disciplina</li> <li>• Normativa nacional</li> <li>• Capacidad de inversión de la UE</li> </ul>                                                                                         |
| <b>Creación de fondos comunitarios</b>                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Importancia económica, social y política</li> </ul>                                                                                                                                                                                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Esencialidad para una mayor integración</li> <li>• Condiciones favorables para tratarlo debido a la crisis del bloque</li> </ul>                                                                                         |

### 3.4.3.1. COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS

Un elemento central para la conformación del Mercado Común es la coordinación de las políticas macroeconómicas, que expresamente se establece como uno de los principales instrumentos en el artículo 5, inciso b) del Tratado de Asunción, de la manera siguiente:

Durante el período de transición, los principales instrumentos para la constitución del Mercado Común serán: a) Un programa de liberación comercial acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes; **b) la coordinación de políticas macroeconómicas que se realizará gradualmente y en forma convergente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias indicados en el literal anterior;** c) un arancel externo común (AEC) que incentive la competitividad externa de los Estados partes; y d) la adopción de acuerdos sectoriales

Cuando se habla de coordinación de políticas macroeconómicas en la experiencia de la integración nos referimos básicamente a la coordinación cambiaria, fiscal y monetaria. **En el proceso de integración Mercosur es una tarea pendiente de máxima importancia.** Cuando se avanza en una política comercial común la necesidad de la coordinación se vuelve gravitante, sin ella, los efectos negativos en las economías que conforman la integración se profundizan. Estos efectos negativos son mayores en economías pequeñas como el Paraguay, fuertemente interrelacionadas comercialmente con países de economías grandes como Argentina y Brasil con experiencias de inestabilidad, principalmente cambiaria. Los efectos se traducen en desindustrialización e inestabilidad en los flujos de inversiones y comercio, con sus efectos en la estabilidad externa de la economía y sus efectos sociales en términos de empleo.

Esta es la situación que ha prevalecido en el Mercosur, el cual ha avanzado tímidamente en la conformación de un grupo de alto nivel para los estudios sobre políticas macroeconómicas en el año 2000 - Grupo de Monitoreo Macroeconómico (GMM) en el ámbito de los Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales- que estudia la consistencia estadística y el seguimiento de los indicadores macroeconómicos. La necesidad de la coordinación macroeconómica se ha venido reflejando en las actas de los órganos decisorios, se refleja por ejemplo a través de la Decisión 30/00 del CMC sobre "coordinación macroeconómica", en donde en el considerando, tercer párrafo se dice: "Que los Estados Partes mantienen un firme compromiso en la solvencia fiscal y estabilidad monetaria..... , reforzada en el párrafo 4: "Que la existencia de regímenes cambiarios diferentes es compatible con la convergencia y coordinación macroeconómica, siempre que existan políticas fiscales que aseguren la solvencia fiscal y políticas monetarias que garanticen la estabilidad de precios".

La importancia de la coordinación macroeconómica se expresa en el comunicado de los Presidentes del 18 de febrero del 2002 en el punto 5. "Se comprometieron a avanzar en la coordinación macroeconómica entre los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile como instrumento para la estabilidad económica y financiera de la región y el incremento de los flujos comerciales y de inversiones dentro de la región y con otras áreas del mundo. Asimismo, se comprometieron a mantener economías abiertas y competitivas que faciliten y aceleren en forma definitiva la inserción de nuestros países en el ámbito internacional". Se fortalece con el Comunicado del 5 de julio del 2002 en la realización del XXII reunión del Consejo del Mercado Común (CMC), puntos 4 y 5: "Remarcaron el rol de la coordinación macroeconómica en el Mercosur como instrumento para la consolidación de políticas económicas nacionales sanas y para el fortalecimiento de la credibilidad externa de la región" y "Con este objetivo, destacaron la decisión de los Ministros de Economía y Presidentes de Bancos

Centrales de encomendarle al Grupo de Monitoreo Macroeconómico que examine las metas acordadas en la Declaración de Florianópolis de diciembre del 2000 a la luz de los últimos acontecimientos económicos y formule recomendaciones para la profundización de la coordinación de políticas macroeconómicas entre los Estados Partes"

Para el segundo semestre del 2002 la situación cambiaria presentaba sistemas de tipo de cambio similares, adoptándose en todos los países un tipo de cambio libre con intervención sucia del Banco Central. Esto conlleva a mejorar las posibilidades de iniciar algún tipo de coordinación macroeconómica más fuerte<sup>55</sup>.

### 3.4.3.2. INSTITUCIONALIZACIÓN DEL MERCOSUR

La estructura orgánica actual tiene por base jurídica el Protocolo de Ouro Preto de 1995 que creó tres órganos decisorios: CCM, GMC y CCM cuyas normas son obligatorias para los países. Por otro lado le otorgó personalidad jurídica de derecho internacional. A la vez se creó el órgano de representación parlamentaria (Comisión Parlamentaria Conjunta), cuya Secretaría Administrativa tiene sede en la Ciudad de Montevideo, Uruguay y el de representación de los sectores económicos y sociales el Foro Consultivo Económico-Social. También se estableció como órgano de apoyo la Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM) con sede permanente en Montevideo.

Una reestructuración de los órganos dependientes del Grupo Mercado Común (GMC) y de la Comisión de Comercio del Mercosur se produce a través de la decisión 59/00 del CMC del 14 de diciembre del 2000 "Reestructuración de los órganos dependientes del Grupo Mercado Común y de la Comisión de Comercio del Mercosur" con lo que se redefinió el número de foros de trabajo así como su modalidad, estableciéndose 14 Subgrupos de trabajo, 7 reuniones especializadas, 4 grupos "Ad Hoc", 3 Comités y el grupo de Servicios en el ámbito del GMC, también se estableció la estructura de la Comisión de Comercio (CCM) con 7 comités.

Ante la necesidad de una mayor coordinación entre los órganos de la estructura institucional para hacer frente a la creciente dimensión política del Mercosur, en temas cuya naturaleza no es estrictamente económico-comercial el CMC a través de la Decisión 2/02 delega en el Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP) nuevas atribuciones, delegando en él algunas funciones del Grupo Mercado Común(GMC).

El GMC y el FCCP mantendrán la necesaria coordinación sobre las materias que no sean estrictamente económico-comerciales (Art.1). Delega funciones del GMC respectivo a las reuniones de los Ministros de Educación, Justicia, Cultura, Interior y Desarrollo Social (Art. 3), encomienda el seguimiento de las Reuniones especializadas de la Mujer, RED, Municipios e Intendencias (Art. 4). El FCCP elevará al Consejo del Mercado Común para su aprobación, los acuerdos y propuestas de normas Mercosur emanados de las reuniones de los Ministros de Educación, Justicia, Cultura, Interior y Desarrollo Social, de las reuniones especializadas de la Mujer, RED, Municipios e Intendencias a través del GMC.

Dec. 2/02 del CMC

**Base jurídica:** Tratado de Asunción, Protocolo de Ouro Preto,  
Dec.: 4/91; 5/91; 1/95; 2/95; 7/96;2/98;59/00 y 61/00

---

<sup>55</sup> En el artículo 5° de la Decisión 30/00 dice que para marzo del 2001 se deberá establecer las metas fiscales, de deuda pública y de precios acordados en forma conjunta, así como el proceso de convergencia correspondiente. Esto indica un compromiso de establecer indicadores fiscales, así como el método para lograr la convergencia fiscal

Ante la conveniencia de profundizar de los aspectos jurídicos del proceso de integración para alcanzar un mayor desarrollo institucional del Mercosur Y perfeccionar su funcionamiento el CMC a través de la decisión 1/02 "Fortalecimiento Institucional" decide instruir al GMC del 18 de febrero del 2002 para que a través del SGT 2 "Aspectos Institucionales" presente propuestas destinadas al fortalecimiento institucional del Mercosur.

Las propuestas deberán analizar la estructura, los cometidos, el funcionamiento, la relación e interacción de los órganos que integran la estructura institucional del Mercosur; la conformación de mecanismos para una asesoría técnica; y el régimen de incorporación de la normativa Mercosur.

Dec 1/02 CMC

**Base jurídica:** Tratado de Asunción,

Protocolo de Ouro Preto

Dec.: 6/95 y 9/95 del CMC

Posteriormente se decide avanzar en profundizar los aspectos institucionales del proceso de integración a través de transformar la Secretaría Administrativa del Mercosur en una Secretaría Técnica. (Decisión 16/02 del CMC "Fortalecimiento Institucional del 5 de julio del 2002)

Se instruye al Grupo Mercado Común para que dé comienzo al proceso necesario para transformar la Secretaría Administrativa del Mercosur en una Secretaría Técnica (art. 1). El proceso establecido en el art. 1 comprenderá la determinación de las funciones y competencias, así como los recursos necesarios y cualquier otro aspecto relevante para alcanzar dicho propósito de la manera más expedita y eficaz posible (art. 2).

Dec 16/02 CMC

**Base jurídica:** Tratado de Asunción,

Protocolo de Ouro Preto

Dec.: 1/02

## **Importancia de la Institucionalización del Mercosur**

El logro del Mercado Común implica como una de las condiciones tener instituciones vigorosas que obliguen a los estados partes a cumplir los compromisos asumidos. Las instituciones podrán ser supranacionales o no. El camino que se adopte dependerá de las decisiones políticas de los Estados Partes. Los avances en este sentido son de mínima, debido a que las instituciones no son las vigorosas que se esperaba para el cumplimiento de los compromisos. Los órganos decisorios del Consejo, Grupo Mercado y la Comisión de Comercio no son supranacionales, dependiendo en consecuencia de los presupuestos de los Estados Partes, que con la crisis de la región ha limitado su efectividad. Los otros órganos como la Comisión Parlamentaria, el Foro Económico Social, la Secretaría Administrativa del Mercosur tienen las mismas dificultades. Es nulo el avance en instituciones que estén relacionadas a administración de fondos comunitarios, institutos monetarios o parlamento que para el Paraguay es de sumo interés.

El Mercado Común se presenta como una opción para superar las deficiencias de los países, por tanto requiere de instituciones fortalecidas. Para el Paraguay, con una incorporación reciente a las normativas globales en términos de comercio, economía y política, la existencia de órganos fortalecidas en el sistema de integración reforzará los esfuerzos internos institucionales.

La estructura orgánica del Mercosur a noviembre del 2002 se muestra en el Cuadro 33.

### CUADRO 33.- ESTRUCTURA ORGANICA DEL Mercosur

| CONSEJO DEL MERCADO COMUN (CMC)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| GRUPO MERCADO COMUN (GMC)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | COMISION DE COMERCIO (CCM)                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <div>Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP)</div>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <div>Ministros de Economías y Ptes. De Banco Centrales</div>                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| SUBGRUPOS DE TRABAJO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | REUNIONES ESPECIALIZADAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | GRUPOS AD HOC                                                                                                                                                                                                  | COMITES TECNICOS                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| SGT-1: Comunicaciones<br>SGT-2: Aspectos Institucionales<br>SGT-3: Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad<br>SGT-4: Asuntos Financieros<br>SGT-5: Transportes<br>SGT-6: Medio Ambiente<br>SGT-7: Industria<br>SGT-8: Agricultura<br>SGT-9: Energía y Minería<br>SGT-10: Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social<br>SGT-11: Salud<br>SGT-12: Inversiones<br>SGT-13: Comercio Electrónico<br>SGT-14: Seguimiento de la Coyuntura Económica y Comercial (*) | <ul style="list-style-type: none"> <li>Autoridades de aplicación en materia de drogas, prevención de su uso indebido y recuperación de drogadependientes</li> <li>Ciencia y Tecnología</li> <li>Turismo</li> <li>Promoción Comercial</li> <li>Municipios e intendencias del Mercosur</li> <li>Infraestructura de la Integración</li> <li>Cooperativas</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Concesiones</li> <li>Sector Azucarero</li> <li>Compras</li> <li>Gubernamentales</li> <li>Relacionamiento Externo</li> <li>Integración fronteriza (Dec. 6/02)</li> </ul> | CT-1: Aranceles, Nomenclatura y Clasificación de Mercaderías<br>CT-2: Asuntos Aduaneros<br>CT-3: Normas y Disciplinas Comerciales<br>CT-4: Políticas Públicas que distorsionan la Competitividad<br>CT-5: Defensa de la competencia<br>CT-6: Comité de Defensa Comercial y Salvaguardias<br>CT-7: Defensa del Consumidor |
| COMITÉ DE COOPERACION TECNICA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | FORO DE CONSULTA Y CONCERTACION POLITICA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | FORO CONSULTIVO ECONOMICO-SOCIAL                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| GRUPO DE SERVICIOS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Reunión de Ministros de Educación<br>Reunión de Ministros de Justicia<br>Reunión de Ministros del Interior<br>Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social<br>Reunión Especializada de la Mujer                                                                                                                                                       | COMISION PARLAMENTARIA CONJUNTA                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| GRUPOS DE ALTO NIVEL                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | SECRETARIA ADMINISTRATIVA DEL Mercosur (SAM)                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Examen de la consistencia y dispersión del AEC                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Reunión Especializada de Autoridades de Aplicación en materia de Drogas, Prevención de su uso indebido y rehabilitación de drogadependientes (RED)                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Perfeccionamiento del sistema de solución de controversias                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Dec. CMC 2/02                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <div>Tribunales Ad Hoc<br/>Tribunal Revisor</div>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <div>ORGANO CONSULTIVO<br/>Foro Económico y Social</div>                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

(\*) Paraguay manifestó en la reunión XLVI del GMC del 19 y 20 de junio del 2002 que, a la luz de los resultados de los trabajos de este subgrupo, se debería evaluar la conveniencia de su continuidad, teniendo en cuenta los objetivos para los cuales fue oportunamente creado

Paraguay ha avanzado en el concepto de supranacionalidad, el cual lo establece en la máxima jerarquía legal, la Constitución Nacional, en su artículo 145: "La República del Paraguay, en condiciones de

igualdad con otros estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural. Dichas decisiones solo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso".

Por otro lado la importancia de las relaciones internacionales para el Paraguay se expresa en el artículo 137 de la Constitución: " La ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en su consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado".

### 3.4.3.3 LOS SERVICIOS

La importancia económica para el Paraguay se trasunta en que el 53% del PIB es generado por los servicios, emplea más del 40% de los trabajadores y capta más del 55% de la Inversión Extranjera Directa (IED)<sup>56</sup>. Por otro las transferencias de las hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá alrededor del 30% de los ingresos de la Administración Central del Estado y el 50% de los ingresos tributarios. La falta de disciplina produce efectos negativos por la falta de normativa, así por ejemplo un profesional paraguayo no puede ejercer libremente la profesión en el Brasil o en la Argentina por el solo hecho de haberse titulado en la disciplina del país de origen. La restricción se debe a la Colegiación Profesional que se requiere para ejercer la profesión en esos países.

Las áreas que se negocian en el Mercosur (Cuadro 34), con la identificación de las limitaciones al acceso a los mercados y al trato nacional se refieren a: 1) suministro transfronterizo; 2) Consumo en el exterior; 3) Presencia Comercial y; 4) Presencia de personas físicas.

**CUADRO 34.- Temas a ser negociados en servicios en el MERCOSUR**

| Prestados por las empresas             | Comunicación     | Construcción y ingeniería conexos     | Distribución          | Enseñanza    | Relacionados con el medio ambiente | Servicios Financieros | Sociales y de Salud             | Turismo                              |
|----------------------------------------|------------------|---------------------------------------|-----------------------|--------------|------------------------------------|-----------------------|---------------------------------|--------------------------------------|
| Profesionales                          | Postales         | Trabajo general de edificación        | Comisionistas         | Primaria     | Alcantarillado                     | Seguros               | Hospital                        | Hoteles y restaurantes               |
| Informática                            | Correos          | Construcción para la ingeniería civil | Comercio al por mayor | Secundaria   | Eliminación de desperdicios        | Bancarios             | Otros servicios de salud humana | Agencias de viajes y viajes en grupo |
| I & D                                  | Telecomunicación | Armado y de trabajos de instalación   | Comercio minorista    | Superior     | Saneamiento                        |                       | Servicios sociales              | Guías de turismo                     |
| Inmobiliarios                          | Audiovisuales    | Terminación de edificios              | Franchising           | Para adultos | Otros                              |                       | Otros                           |                                      |
| Arrendamiento o alquiler sin operarios | Otros            | Otros                                 | Otros                 | Otros        |                                    |                       |                                 |                                      |
| Otros                                  |                  |                                       |                       |              |                                    |                       |                                 |                                      |

*Fuente: Elaboración propia*

<sup>56</sup> De acuerdo a datos proporcionados por el Consejo de Inversiones del Ministerio de Industria y Comercio que registra y aprueba las inversiones al amparo de la Ley 60/90 de fomento de las inversiones hasta el mes de abril del 2002 se radicarán inversiones productivas por alrededor de 107 millones de US\$, de los cuales el 68% tenía origen extranjero. Del total de inversiones US\$ 86 millones se establecerán en el sector de servicios, de los cuales el 72% tenían como fuente de la inversión el capital extranjero

Actualmente el Paraguay negocia los servicios en cuatro frentes: OMC, Mercosur, ALCA y la Unión Europea.

La IV Ronda de Negociaciones de Compromisos Específicos en el Mercosur tiene como fecha tope diciembre del 2002 y en relación con las negociaciones sobre servicios en los diferentes ámbitos, se tiene un equipo permanente de negociación en la OMC. Con respecto al ALCA en mayo se iniciaron las negociaciones y con la Unión Europea se dio inicio a la elaboración del capítulo de Servicios del Acuerdo Mercosur-UE.

Los progresos alcanzados de momento en la lista inicial de compromisos, además del piso que tenían todos los países, que eran los compromisos ya asumidos en la OMC, en el caso de Argentina hubo una mejora sustancial en sus compromisos de servicios profesionales; en el caso de Brasil, además de los servicios profesionales han ofertado el sector de telecomunicaciones; en el caso de Paraguay, también oferta telecomunicaciones y algunos compromisos horizontales que no teníamos en la OMC; y en el caso de Uruguay, ha habido sustanciales mejoras en servicios profesionales y transporte marítimo.

Actualmente se está en una situación de ausencia de regulaciones comunitarias en los sectores de servicios y esto permite que en las negociaciones con los demás países del Mercosur y del Mercosur con la Unión Europea, que cuentan con mercados en algunos casos muy regulados, que éstos desregulen su mercado a favor de la oferta exportable que Paraguay pueda ofertar

#### **3.4.3.4 NORMAS Y REGLAMENTOS TÉCNICOS-EVALUACIÓN DE LA CONFORMIDAD**

Los reglamentos técnicos y normas tienen por objetivo la normalización o estandarización de productos métodos y procesos garantizando de esta manera que los productos y servicios sean seguros y funcionen debidamente. Los reglamentos técnicos son obligatorios y las normas tienen el carácter de voluntariedad. En algunos casos las Normas y Reglamentos Técnicos, así como los procedimientos de evaluación de la conformidad, especialmente para países con menor desarrollo tecnológico se convierten en barreras al comercio.

Estas barreras técnicas consisten en innumerables y diferentes disposiciones que por razones de sanidad, seguridad, medio ambiente, de protección de los consumidores, de protección de la competencia establecen las autoridades para que puedan comercializarse en el país.

El Paraguay como miembro de la OMC ha suscrito el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, reconociendo la importancia de la contribución de las normas internacionales y los sistemas internacionales de evaluación de la conformidad para aumentar la eficacia de la producción y facilitar el comercio internacional.

**Observación 1:** Se reconoce que los países pueden encontrar dificultades especiales en la elaboración y aplicación de Reglamentos Técnicos y Normas, así como procedimientos de evaluación de la conformidad.

**Observación 2:** Los miembros se asegurarán de aplicar el principio de "Trato Nacional", es decir, que con respecto a los reglamentos técnicos, se dé a los productos importados de los países miembros un trato no menos favorable que el otorgado a productos similares de origen

nacional y a productos originarios de cualquier otro país. Asimismo se asegurarán que no se elaboren, adopten o apliquen reglamentos técnicos que tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio internacional.

**Observación 3:** Los países miembros considerarán favorablemente la posibilidad de aceptar como equivalentes, reglamentos técnicos de otros países miembros cuando difieran de los suyos, siempre que tengan la convicción de que esos reglamentos cumplen adecuadamente los objetivos de sus propios reglamentos.

La disparidad de las normas y reglamentos técnicos por países tiene como consecuencia que las posibilidades de comercialización de los productos importados de países de menor desarrollo relativo se vean restringidas. En cuanto al Mercosur, el Brasil es el país más adelantado en cuanto a Instituciones de normalización, legislación y número de normas que cumplen con la normativa internacional (ISO 9000; ISO 14000) y el país menos avanzado es el Paraguay.

En el campo de los acuerdos sobre política normativa, se acordó que si se hubiere aprobado una norma Mercosur la misma reemplazará a la norma nacional correspondiente, debiendo conservarse su numeración, anteponiendo las siglas del Instituto de Normalización.

#### **Base jurídica**

Tratado de Asunción, Protocolo de Ouro Preto  
Res. 20/95; 38/95; 33/96 del GMC  
y la Recomendación 61/97 del SGT 3- Reglamentos Técnicos<sup>57</sup>  
bienes y la integración regional entre los Estados Partes"

El Comunicado de los Presidentes del Mercosur del 5 de julio del 2002 en el punto 8 dice " Con el objetivo de facilitar las corrientes intrazona, manifestaron la necesidad de negociar nuevos acuerdos de reconocimiento mutuo y evaluación de la conformidad entre los Estados Partes, ampliar la cobertura de los acuerdos existentes a nivel bilateral así como suscribir acuerdos institucionales amplios entre organismos de control de los Estados Partes"

### **3.4.3.5. AGRICULTURA**

Uno de los aspectos más relevantes en todo proceso de integración económica, es la política agrícola y especialmente para el Mercosur, que tiene gran parte de su competitividad en el comercio agrícola. Los Estados han dado especial énfasis a la política agrícola por:

- La necesidad de mantener o aumentar los ingresos del sector rural
- Evitar o disminuir la migración campo-ciudad;
- A abastecimiento de alimentos en cantidad, calidad y precios adecuados para la población.

El mercado agrícola tiene características especiales, se presenta con un mercado de oferta y demanda inelastica a los precios, es decir la reacción de la demanda y oferta a una variación de precios es reducida. Así una baja considerable de los precios, no estimula una disminución de la producción, como consecuencia de la rigidez de los factores de producción (tierra, mano de obra e instrumentos de labranza), cuyo costo de oportunidad en la mayoría de los casos es cero. Del lado de la demanda una

<sup>57</sup> La recomendación 61/97 del SGT 3-Reglamentos Técnicos estableció como tarea general "La eliminación de los obstáculos técnicos al comercio para facilitar la libre circulación de los

baja de los precios no aumenta sobremanera el consumo de alimentos, debido a la capacidad alimentaria y de stock de la población. La elasticidad demanda-ingreso es inferior a 1, en los países en desarrollo suele ser de 0,1 a 0,4.

Por otro lado existe una variabilidad y volatilidad de los precios en los mercados agrícolas, que esta en función de la variabilidad de las condiciones naturales de la producción (lluvias, sequías, pestes, enfermedades). Esto determina ofertas estacionales que confronta a una demanda regular, determinando la variabilidad de los precios. También influye en la variabilidad de los precios las expectativas y el nivel de stock de los productos agrícolas. El algodón en la década de los 90 tuvo su mejor precio promedio en 1995 con USD New York 2.103,6 la tonelada, bajando a un nivel mínimo histórico de alrededor de US\$ New York 700 para fines del 2001 (caída del -66,7% respecto a 1995), para el 2002 se espera un leve repunte, para situarse en alrededor de US\$ New York 900 por tonelada (caída de -57,2% respecto a 1995). En relación a la soja su mejor pico se obtuvo en 1997 con US\$ Chicago 281,8 por tonelada, para bajar a un nivel mínimo de US\$ Chicago 160 en los primeros meses del 2002 e iniciar un repunte a partir de ahí debido a una disminución de la producción de los Estados Unidos por efecto de la sequía.

Dada la extrema importancia de la Agricultura en el Mercosur en términos de comercio, subsidios agrícolas, seguridad alimentaria, migración e ingresos mínimos a los agricultores se convierte en uno de los temas esenciales. En el Paraguay la contribución de la Agricultura al PIB global es cercana al 25%, generando alrededor del 35% del empleo y más del 60% de las exportaciones es de origen agropecuario.

En el caso de Paraguay la política agrícola ha sido de menor intervención posible, que ha producido efectos favorables para el cultivo de la soja y desfavorables para aquellos cultivos de los aproximadamente 250.000 pequeños productores agrícolas que cultivan algodón, productos hortifrutícolas y tienen ganadería menor, donde se concentra la mayor pobreza. Para el Paraguay el tratamiento preferencial para estos pequeños productores.<sup>58</sup>

Dada la importancia del sector para el bloque, más aún Paraguay, debido a su escaso nivel de desarrollo industrial la cuestión de una política agrícola común es esencial <sup>59</sup>. Esta política común se podrá iniciar con los productos regionales de demanda mundial como carne bovina, yerba mate, soja, aceites, alimentos.

Los temas de interés prioritarios se basa en los compromisos establecidos en el Anexo VII de la XLV Reunión Ordinaria del Grupo Mercado Común de los días 17 y 18 de abril del 2002 que establece dos puntos principales: Análisis y evaluación de políticas agrícolas en la región; y la coordinación de las posiciones en foros internacionales. El tema de interés prioritario para la región son las negociaciones

---

<sup>58</sup> Las mayores exportaciones de fibra de algodón se produjo en 1990 con US\$ 328,9 millones, la zafra 1989/90 alcanzó a 642,7 mil toneladas. En el 2001 las exportaciones se redujeron a US\$ 83,4 millones, significando una caída de la industria algodonera en US\$ 245,5 millones, aproximadamente un 3,6% del PIB a precios corrientes del 2001. Si un 50% de esos ingresos que se redujeron hubieran sido destinadas al pequeño agricultor, entonces, el sector dejo de percibir US\$ 491/año por agricultor.

<sup>59</sup> El sector agropecuario y la agroindustria alimentaria (que conforma el sector agrícola propiamente dicho según la OMC más algunos otros capítulos como el algodón), que engloba en conjunto la agroalimentación, aumentó su participación en el PIB global del 30,3% en 1991 al 31,3% para 1998, incrementándose a una tasa acumulativa del 2,9% para el período 1991/98 por encima del crecimiento del PIB global del 2,4%. Estos sectores generaron en conjunto más del 32% del empleo del país para 1998, más de 687.000 personas ocupadas, siendo el sector agropecuario aquel de mayor ponderación con el 28,7%. Fuente: Retos de la Competitividad; Dionisio Borda y Fernando Masi, editores. Competitividad Agropecuaria y de la Agroindustria Alimentaria del Paraguay por Aldo Centurión López, pag. 76. CADEP. Asunción, Paraguay, 2000

que se entablen sobre subsidios con respecto al resto del mundo, en el comercio intraMercosur se estableció que la normativa aplicable en estos casos la normativa OMC. Los temas de interés prioritarios para el Paraguay se expresan en: 1) Tratamiento preferencial a los pequeños productores agrícolas, 2) Tratamiento de los productos transgénicos; 3) Comercialización conjunta de productos orgánicos y autóctonos de la región.

#### **3.4.3.6. ACCESO DE MERCADO**

El acceso a los mercados es una de las áreas de preocupación en el comercio internacional, que implica en principio la disminución y/o eliminación de las restricciones al comercio. En los acuerdos tradicionales aborda los siguientes temas: Aranceles, Restricciones no arancelarias, Régimen de origen. Posteriormente con los acuerdos llamados de tercera generación se introduce nuevos temas como: Propiedad intelectual, Inversiones, Servicios

El Mercosur se enmarca dentro de los acuerdos de tercera generación a la manera del NAFTA porque no solamente abarca los temas de los acuerdos de primera generación, tipo ALADI, sino incorpora nuevos temas los Servicios.

El acceso a mercado para un país pequeño y abierto como el Paraguay es relevante, más lo es, al ser un país mediterráneo, inmerso entre dos grandes países Brasil y Argentina. Su grado de dependencia económica, social y cultural es elevado.

Es de suma importancia para el Paraguay el acceso al mercado del Mercosur y al Resto del Mundo de los productos agrícolas, que representa más del 70% de sus exportaciones.

Los Presidentes del Mercosur en el comunicado del 5 de julio del 2002 en el punto 7 " Resaltaron la necesidad de asegurar la libre circulación de bienes en el Mercosur. En tal sentido, recordaron el compromiso de no adoptar ninguna medida que restrinja el comercio recíproco, así como de eliminar todas aquellas restricciones existentes en el mercado regional. Indicaron además la necesidad de continuar avanzando en la simplificación de trámites de comercio entre los Estados Partes"

**Normativa: DEC N° 08/01 del CMC**

#### **3.4.3.7. INTEGRACIÓN FRONTERIZA**

A través de la decisión 5/02 del CMC se crea el Grupo Ad Hoc "Integración Fronteriza" con el objetivo de generar instrumentos que promuevan un mayor integración de las comunidades. Para Paraguay esta área es de la máxima relevancia por las fronteras abiertas que tiene con Argentina y Brasil, con sus implicancias en el comercio legal e ilegal así como su connotación social y cultural. La Unión Europea puede cooperar en solucionar los innumerables problemas que se plantean en la integración de los pueblos fronterizos.

### **3.4.3.8. TRATAMIENTO DE PAÍS DE MENOR DESARROLLO RELATIVO**

El Paraguay en el Mercosur ha perdido la categoría de país de menor desarrollo relativo (PMDER) que los había logrado en el marco de la ALADI (1980) que implicaba tratamientos preferenciales en el acceso a los mercados de la región en términos de preferenciales arancelarias, régimen de origen. La mención hacia un país de menor desarrollo relativo se expresa en el Protocolo de Ouro Preto, en los considerandos, en el párrafo 4: "Reafirmando los principios y objetivos del Tratado de Asunción y atento a la necesidad de una consideración especial para los países y regiones menos desarrollados del Mercosur".

Debido al estado de evolución de la economía paraguaya y la gran dependencia con relación al Mercosur es necesario que el país tenga un status preferencial. Un análisis comparativo económico-social, político e histórico entre el Paraguay y el resto del Mercosur darán razones suficientes para tal solicitud.

Los temas se refieren básicamente a tratamientos diferenciados y más flexibles respecto a los siguientes temas:

- Pequeños productores agrícolas
- Reglamentos técnicos y evaluación de la conformidad
- Comercialización Conjunta
- Complementariedad empresarial
- Inversiones Conjuntas
- Sanidad animal y vegetal
- Restricciones no arancelarias

### **3.4.3.9. INVERSIONES**

En Paraguay la legislación es abierta a la inversión extranjera, sin embargo, existen restricciones en ciertos sectores como Telecomunicaciones, Hidrocarburos, Bancos y Financieras, así como en las obras públicas.

En Paraguay la normativa es bastante amplia en cuanto a los incentivos, por ejemplo Ley 60/90 tiene una serie de beneficios fiscales. Estos incentivos deben armonizarse en el Mercosur. La ley de Maquila no ha podido internalizarse en el bloque y tiene resistencia, especialmente de Brasil. De hecho las exoneraciones tributarias a la importación deben expirar en el 2006, sin embargo, las exoneraciones de tributos internos podrán continuar al no haber alguna armonización fiscal.. También hay que abordar el tratamiento de las reinversiones.

Es de especial interés para el Paraguay atraer la inversión extranjera, cuyos montos en el Mercosur crecieron vigorosamente en el período 1995/1999, reduciéndose para los siguientes años, afectado por la crisis regional. El flujo de la Inversión Extranjera Directa (IED) para el período 1995/2001 ha sido el siguiente (Cuadro 35):

**CUADRO 35.- ENTRADAS NETAS DE IED (\*)**  
(Millones de dólares americanos)

| PAIS      | 1995   | 1996   | 1997   | 1998   | 1999   | 2000   | 2001   |
|-----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Argentina | 5.610  | 6.949  | 9.161  | 7.292  | 23.984 | 11.665 | 3.181  |
| Brasil    | 4.859  | 11.200 | 19.650 | 31.913 | 28.576 | 32.779 | 22.636 |
| Paraguay  | 103    | 149    | 236    | 342    | 87     | 82     | 152    |
| Uruguay   | 157    | 137    | 126    | 164    | 235    | 298    | 320    |
| Mercosur  | 10.729 | 18.435 | 29.173 | 39.711 | 52.882 | 44.824 | 26.289 |

*Fuente: CEPAL. Centro de Información de la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Documento: La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2001. (\*) Corresponde a las entradas netas de inversión directa en la economía declarante, descontadas las salidas de capital de las mismas empresas extranjeras. Estas cifras no necesariamente concuerdan con las que maneja el Banco Central del Paraguay*

Como se observa, el flujo neto de IED del período ha sido para el Paraguay dentro del Mercosur el menor, representa menos del 1% de la IED en la región.

El Paraguay debe tener como centro de su interés crear las condiciones necesarias para atraer la inversión extranjera y especialmente la del Mercosur que ha tenido una tendencia descendente en los últimos años. Los atractivos para ciertos sectores como la de infraestructura básica, viviendas populares, inversión agrícola e inversión en ciertos sectores que tienen competitividad internacional real o potencial.

#### **3.4.3.10. CREACIÓN DE FONDOS COMUNITARIOS**

Otra de las debilidades fuertes que tiene el Mercosur es la falta de Fondos Comunitarios para resolver problemas comunes. El Paraguay debe ser el país más interesado en plantear, en orden de importancia, los siguientes fondos:

- Fondo para creación de la infraestructura física y tecnológica del Mercosur
- Fondo para economías deprimidas
- Fondo para estabilización de las economías
- Fondos de cohesión

También debe ser de interés prioritario negociar que el Banco del Mercosur tenga como sede permanente al Paraguay.

La Unión Europea tiene una experiencia positiva en la creación y funcionamiento de fondos de cohesión, fondos para financiar la infraestructura la cual puede ser transmitida al Paraguay y al Mercosur para fortalecer el proceso de integración.

La necesidad de la existencia de fondos comunitarios se hace más evidente con la crisis de la región, es especialmente necesario contar en el futuro fondos de estabilización financiera, fondos para la reducción de la pobreza, fondos para creación de la infraestructura, fondos para zonas deprimidas, fondos de cohesión.

## ANEXO 1

### RESTRICCIONES PARA LA PROTECCION DE LA SALUD PUBLICA, ANIMAL Y VEGETAL, SEGURIDAD Y MEDIO AMBIENTE

#### 1. Restricciones a la importación

##### 2.1. Importación prohibida

1) Productos vitivinícolas en envases mayores de cinco litros de capacidad. Norma Legal: Decreto 18.953 del 5 de noviembre de 1997; 2) Pasamontañas (partida 65.05.90.00). Norma Legal: Decreto 17.445 del 6 de junio del 2002; 3) Vehículos usados, de modelos con antigüedad superior a 7 años. Norma Legal: Decreto 17.554 del 17 de junio del 2002. 4) Abejas raza africana (apis mellifera adansonii). Norma Legal: Decreto 25.045 del 19/10/89. 5) Productos que en su formulación contengan anabólicos hormonales, sustancias de acción anabólica, estrógena o androgénica destinadas al crecimiento o engorde animales que se destine a consumo humano. Norma Legal: Decreto 3.255 del 19/10/89. 6) Cerdos, semen, productos, subproductos y derivados de origen porcino, doméstico y salvaje procedentes de zonas donde exista la peste porcina africana y enfermedades vesiculares del cerdo. Norma Legal: Resolución 175 del 21/06/78. 7) Animales enfermos o sospechosos de padecer enfermedades transmisibles al hombre o de ser portadores de parásitos. Norma Legal: Ley 836 del 15/12/80.

##### 2.2. Exigencia de utilizar una determinada aduana de entrada

1) Estupefacientes: importación a realizarse por las aduanas de Asunción, Encarnación y Ciudad del Este. Norma Legal: Ley 1.340 del 22 de noviembre de 1988; 2) Importación a realizarse por el aeropuerto internacional Silvio Pettirossi o por el puerto de Asunción en caso de ingresar por vía fluvial. Norma Legal: Decreto 11.301 del 17 de octubre de 1991.

##### 2.3. Normas técnicas de calidad y normas

1) Aparatos e instrumentos de medida: Certificado de aprobación del Laboratorio Central de Metrología del Instituto Nacional de Tecnología (INTN). Norma Legal: Decreto 1988 del 16 de febrero de 1999. 2) Insecticidas y fungicidas: Autorización previa de la Dirección de Defensa Agrícola del MAG. Norma Legal: Decreto 10.189 del 22 de diciembre de 1941. 3) Plaguicidas, fertilizantes y sustancias: Control de calidad y eficacia. Norma Legal: Ley 123 del 27 de diciembre de 1991. 4) Varillas y/o barras de acero a ser utilizados en las estructuras de hormigón y metálicas de la construcción. Norma Legal: Deberán certificar el cumplimiento de la Norma Paraguaya PNA 4.007-99 última revisión mediante la obtención de la marca INTN. 5) Vehículos usados de modelos con antigüedad menor a siete años. Norma Legal: Deberán cumplir con los requisitos indicados en el Decreto 17.554 del 17 de junio del 2002.

##### 2.4. Autorización previa

*Autorización previa por cuestiones de seguridad para armas y explosivos:* Será necesario una autorización emitida por el Poder Ejecutivo. Norma Legal: Ley 1910 del 19 de junio del 2002.

## **Autorización previa de carácter sanitario**

Se establecen autorizaciones previas de carácter sanitario para productos relacionados a la sanidad animal y vegetal así como de salud pública.

### *Sanidad animal y vegetal*

1) Plaguicidas, fertilizantes y productos afines: Norma Legal: Ley 123 del 9 de enero de 1992. 2) Abejas reinas, núcleos o cualquier material vivo: MAG. Norma Legal: Decreto 25.045 del 19 de octubre de 1989.; 3) Aves: permiso previo por el MAG. Norma Legal: Decreto 21.945 del 17 de julio de 1998. 4) Cerdos: permiso previo por el MAG. Norma Legal: Decreto 21.946 del 17 de julio de 1998. 5) Semillas: Registro y autorización previa del Ministerio de Agricultura y Ganadería para la importación de semillas. Norma Legal: Ley 385 del 5 de julio de 1994 (Ley de semillas y protección de cultivares).

### *Sanidad pública*

1) Sustancias estupefacientes y drogas peligrosas, sus derivados, sales, preparaciones y especialidades farmacéuticas o cualquier producto o sustancia empleable en su elaboración, transformación o industrialización: Autorización previa del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Norma Legal: Ley 1.340 del 22 de noviembre de 1988. Decreto 4.817 del 15 de febrero de 1990. 2) Jeringas y agujas hipodérmicas: autorización previa del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Norma Legal: Ley 1.340 del 22 de noviembre de 1988.

## **2.5. Certificación, registro sanitario u otros requisitos de carácter sanitario**

1) Mercaderías de origen vegetal pertenecientes a las categorías de riesgo fitosanitario III, IV y V establecidas por el Comité Regional de Sanidad Vegetal (COSAVE) y Mercosur. Los importadores deberán solicitar ante el MAG, con carácter previo al embarque en el país de procedencia, la Acreditación Fitosanitaria de Importación (AFIDI). Norma Legal: Decreto 139 del 3 de setiembre de 1993, Ley 123 del 9 de enero de 1992, Ley 10.189 del 22 de diciembre de 1941. 2) Bovinos u otros animales destinados a la reproducción susceptibles a la tuberculosis: Certificado sanitario del país de origen libre de tuberculosis. Norma Legal: Decreto 18.613 del 6/10/97. 3) Aves y productos de origen aviar: Certificado zoosanitario del país de origen. Norma Legal: Decreto 21.945 del 17/07/98. 4) Cerdos: Certificado libre de la peste porcina. Norma Legal: Decreto 21.946 del 17/07/98. 5) Semen congelado y embriones de origen animal: Certificado del país de origen. Norma Legal: Resolución 44 del 5/02/87. 6) Ganado bovino y ovino originario de Argentina, Brasil y Uruguay: Certificado de vacunación contra la fiebre aftosa del país de origen. A su ingreso al país estará sujeto a inspección sanitaria y a cuarentena oficial. Norma Legal: Resolución 306 del 30/10/87. 7) Productos de origen vegetal: Certificado sanitario del país de origen. Norma Legal: Ley 123 del 9/01/92. 8) Certificado de análisis de productos vitivinícolas: Norma Legal: Se deberá cumplir con el Reglamento Vitivinícola del Mercosur aprobado por Resolución 45/96 del GMC.

## **2.6. Registro sanitario u otros requisitos de carácter sanitario**

1) Bebidas: Registro del producto en el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Norma Legal: Ley 836 (Código Sanitario) del 15 de diciembre de 1980, Decreto 1635 del 12 de enero de

1999. 2) Medicamentos, especialidades farmacéuticas, productos higiénicos de uso doméstico y cosméticos: Registro del importador en el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (el representante legal deberá presentar la autorización para fabricar y comercializar dicho producto del país de origen). Norma Legal: Ley 836 del 15 de diciembre de 1980, Ley 1.119 del 29 de mayo de 1997, Decreto 8.888 del 26 de mayo del 2000. 3) Productos Domisanitarios: Registro en el M.S.P y B.S. Norma Legal: Ley 1.119 del 29 de mayo de 1997, Decreto 8.888 del 26 de mayo del 2000. 5) Productos Alimenticios: Registro en el M.S.P y B.S. Norma Legal: Ley 836 del 15/12/80, Decreto 1.635 del 12/01/99. 4) Sustancias tóxicas o peligrosas. Norma Legal: Ley 836 del 15/12/80.

## 2.7. Protección de fauna y flora silvestres

1) Se declara la protección del Estado Paraguay sobre todas las especies de animales de la fauna silvestre que, temporal o permanentemente, habitan el territorio de la República. Norma Legal: Decreto N° 18.796 del 4 de noviembre de 1975. 2) La importación de especies de la flora y fauna exótica en cualquiera de sus etapas biológicas deberá contar con un permiso de la Dirección de Parques Nacionales y Vida Silvestre del Ministerio de Agricultura y Ganadería; se prohíbe la caza, comercialización, exportación e importación de las especies de la fauna silvestre, así como sus piezas y productos derivados que no cuenten con la autorización de la autoridad de aplicación. Norma Legal: Ley 96 del 24 de diciembre de 1992; 3) Se prohíbe la importación de la especie *Crocodilus Niloticus* (Cocodrilo del Nilo) ya sea en la naturaleza o en medios artificiales. Norma Legal: Decreto 6.418 del 19 de julio de 1990.

## 2. Restricciones a las exportaciones

Las restricciones a las exportaciones se refieren especialmente a la protección y conservación de los bosques y de la fauna silvestre así como lo relacionado a l tráfico de drogas y estupefacientes. Las principales medidas vigentes son:

- Prohibición de exportación de quebracho colorado en rollos, trozos y picotas. Norma Legal: Decreto Ley 402/65);
- Se prohíbe la caza de animales silvestres y su comercialización. Norma Legal: Ley de vida silvestre 96/92);
- Se prohíbe la exportación de maderas aserradas, incluso cepilladas de las especies *Cedrela* Sp. (Cedro), *Tabebuia* Sp. (Lapacho), *Myrocarpus* Sp. (Inciense) y *Cordia Trichotoma* (Petereby). Norma Legal: Decreto 8463/91;
- Se prohíbe la exportación y el tráfico internacional de maderas en rollos, trozos y vigas de cualquier especie, cantidad, peso o volumen. No se admitirá ninguna excepción. Norma Legal: Ley 515/94.
- Está reglamentada la exportación de quebracho colorado en rollos, trozos y picotas. Norma Legal: (Decreto Ley 402/65).
- Está prohibido el tráfico, la comercialización y la elaboración de estupefacientes y drogas peligrosas. Norma Legal: Ley 1340/88.

### Capítulo III. BIBLIOGRAFIA

Página web de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SAM): [www.mercosur.org.uy](http://www.mercosur.org.uy)

Daniel Chudnovsky, Andrés López, Mariano Laplane, Gustavo Bittencourt, Fernando Masi, Rosario Domingo, Fernando Sarti, Célio Hiratuka, Rodrigo Sabbatini. *"El Boom de Inversión Extranjera Directa en el Mercosur"*. Serie Red Mercosur, abril 2001. Siglo Veintiuno de Argentina Editores.

Aldo Centurión López. *"La Dimensión Mercosur"*, Centro de Publicaciones de la Universidad Católica (CEPUC), 1996, Asunción-Paraguay.

CEPAL. *Situación y perspectivas. Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2001-2002*

ALADI. *"Definición de una estrategia para la preservación de las preferencias intra-ALADI en el acuerdo que establecería el ALCA"*. Documento ALADI/SEC/Estudio 132-26 de marzo del 2001

Antonio Félix López Acosta (2002). *"Los procesos de integración: MERCOSUR y ALCA, perspectivas y proyecciones"*. Publicación del Programa ATN/SF-5888-PR del Ministerio de Industria y Comercio. Paraguay

Rodolfo Saborío Valverde. Abril del 2002. *"Compras Gubernamentales"*. Publicación del Programa ATN/SF-5888-PR del Ministerio de Industria y Comercio. Paraguay.

Laura Rojas de Perez. Abril del 2002. *"Acceso a mercados"*. Serie de Documentos de Trabajo: Comercio Internacional. Publicación del Programa ATN/SF-5888-PR del Ministerio de Industria y Comercio. Paraguay.

Boletines e informes del Banco Central del Paraguay. Varios Números. Página web [www.bcp.gov.py](http://www.bcp.gov.py)

Cuentas Nacionales. Banco Central del Paraguay. Varios Números

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Páginas Web [www.fao.org](http://www.fao.org).

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Dirección de Estudios. (2001). *La Inserción Económica Internacional de la Unión Europea y su Relación con Chile*.