

# **RESUMEN EJECUTIVO**

## **RELACIONES PARAGUAY — UNION EUROPEA**

Milda Rivarola  
Aldo Centurión (Cadep)  
Genoveva Ocampos (Base-Ecta)

### **DIALOGO POLÍTICO**

La implementación del Acuerdo Marco de Cooperación Bi-regional de 1995 coincidió con una inflexión del proceso político del Paraguay, y con una persistente recesión económica. Los procesos vividos por el país y la región mercosureña son comparables: tanto la transición democrática paraguaya como la consolidación del Mercosur tuvieron una primera etapa, promisorio, de construcción institucional y crecimiento económico, y una segunda de crisis, donde los logros iniciales mostraron sus debilidades e insuficiencias en el mediano plazo.

En esta coyuntura se insertan las negociaciones para el Acuerdo Bi-regional, lo que plantea interrogantes tales como: ¿contemplan éstas las situaciones diferenciales en la región, priorizan el fortalecimiento de regímenes democráticos estables?. El diálogo político debería incluir mecanismos destinados no sólo a salvaguardar instituciones democráticas en crisis (v.gr. cláusula democrática del MERCOSUR) sino apoyar efectivamente la reconstitución de Estados de Derecho sostenibles.

Aunque los actores locales priorizan, de la agenda multilateral, los temas comerciales y económicos, valoran un diálogo político que permitiría fortalecer las instituciones democráticas, particularmente en el Paraguay donde la vigencia del Estado de Derecho debe mucho a las relaciones multilaterales con los otros países de la región, de la Unión Europea y los EE.UU.<sup>1</sup> La inclusión de acuerdos políticos y sociales abriría horizontes a un MERCOSUR en crisis - la UE cuenta ya con una trayectoria exitosa en estas áreas- y otorgaría mayores potencialidades al Acuerdos marco bi-regional.

Por otra parte, se reconoce la inutilidad de exigir de la cooperación europea los cambios que la sociedad -o la política- paraguaya no han sabido lograr en los últimos catorce años. Subsisten dudas sobre el cumplimiento de acuerdos desde poderes públicos débiles, y carentes de un proyecto de país. El diálogo político funcionaría mejor si los gobiernos de la región encararan con seriedad, previamente, los acuerdos ya signados en el MERCOSUR, y en segundo término, los negociados con la UE.<sup>2</sup>

Los objetivos del diálogo político son muy generales y las reuniones del Consejo de Cooperación relativas a su implementación son menos estructuradas que las de temas comerciales: siguen pendientes una agenda política específica y el diseño de proyectos puntuales de cooperación. Otro núcleo de incertidumbres se refiere a los protagonistas escogidos en esta etapa: presidentes, ministros y altos funcionarios, y muy secundariamente parlamentarios, o representantes de la sociedad civil.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Se deplora el reiterado incumplimiento de acuerdos del MERCOSUR en lo relativo a apertura de mercados a productos agropecuarios, mano de obra en regiones fronterizas, etc..

Una preocupación expresada en Paraguay, socio menor del bloque, es la cuestión de “solidaridad”, entendida como el trato preferencial a países de menor desarrollo dentro de la región y en las relaciones bi-regionales.<sup>3</sup> La resolución de las asimetrías existentes entre países mercosureños, y entre regiones (no encaradas en el Tratado de Asunción ni en acuerdos posteriores) puede beneficiar de la experiencia europea, que supo mitigar las asimetrías entre naciones miembros a lo largo del proceso de conformación de un Mercado Común.

Otros temas son los genéricamente denominados “sociales”: el MERCOSUR reúne países deficitarios en lo que hace al Estado de Bienestar y la consecución de pactos sociales. Europa tiene una tradición secular y “mejores prácticas” que podrían ser útiles a las naciones de esta región. Estos acuerdos sociales deberían regir tanto en la región como en la relación entre bloques.

La sección paraguaya del Foro Consultivo Económico y Social (FCES) 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 centrales campesinas y las coordinadoras de productores agrícolas ni con miembros del llamado tercer sector. Esa restringida composición determina las prioridades de su agenda comercial, económica o política.

Las iniciativas de la sociedad civil y las redes de ONGs aún no encuentran 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, articulación en redes aún incipiente) se suma la indiferencia del sector público y de gremios “corporativos” hacia la participación de un sector naturalmente difuso y de compleja representatividad.

### **Reflexiones para el diálogo**

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 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 minimizan la participación de actores políticos (parlamentos, directivas de partidos mayores) y gremiales (sindicatos, centrales obreras) e integran débilmente o marginan otros sectores

---

<sup>3</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.

(productores agropecuarios, sociedad civil, elites culturales y académicas, etc.) directamente concernidos en estos procesos.

Una cuestión subsidiaria a la anterior (que podría esquematizarse como la de un diálogo “jerarquizado”) es la de cierta “paralelización” de los canales de relacionamiento, los vínculos de variable intensidad entre los sectores políticos, sociales o económicos del Paraguay se dan en distintos “andariveles” escasamente conectados entre sí, en fenómenos que se reproducen a nivel de la región. 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.

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.

## RELACIONES ECONOMICAS PARAGUAY Y LA UNION EUROPEA

Las relaciones económicas entre Paraguay y la Unión Europea están marcadas por fuertes asimetrías: para el Paraguay la UE es la segunda región en importancia en términos de exportaciones e importaciones (luego del MERCOSUR), el tercer inversor (luego del NAFTA y MERCOSUR) y el primero en Cooperación Internacional no reembolsable. En contrapartida el Paraguay no constituye un socio comercial importante para la UE, apenas el 1% de las importaciones del MERCOSUR están destinadas al Paraguay y sus exportaciones a la UE representan menos del 1% del total exportado por esta región. De las importaciones de la UE, las paraguayas representan sólo un 0,01% y de las exportaciones de este bloque al mundo, las dirigidas a este país no superan el 0,02%.

Las inversiones europeas en el bloque se concentraron en los países mayores, Argentina y Brasil, y en el 2000 el Paraguay acogía un insignificante 0,2% del total invertido en la región. Sin embargo, los montos de la cooperación no obedecen al mismo patrón: algo más de la quinta parte del total de cooperación europea destinada al MERCOSUR fue dirigida al Paraguay en el período 2002-2006.

### 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 Mercosur - Unión Europea (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

En la actualidad, la política comercial del Paraguay está construyéndose en la integración del MERCOSUR y con los acuerdos con la UE. Las experiencias previas en materia integracionista incluyen la participación en la ALALC (1960) y ALADI (1980), donde se logró tratamiento diferenciado como País de Menor Desarrollo Relativo y el acceso al GATT y a la OMC (1994/5). En términos de apertura al comercio internacional, Paraguay se convirtió en uno de los países más abiertos del continente, y como integrante del MERCOSUR está elevando sus niveles de protección, que pasarán del 7,6% (1992) a un proyectado 11,1% (2006). Con MERCOSUR se inició una armonización de la política comercial sobre importaciones / exportaciones intra y extra-regionales: se negociaron el Arancel Externo Común y el régimen de origen y se adoptaron criterios de aplicación de instrumentos contra prácticas desleales según la normativa de la OMC, y están discutiéndose las restricciones no arancelarias y los incentivos a las exportaciones.

En general el comercio del Paraguay y la Unión Europea decreció a lo largo de la década 1991-2001. El flujo comercial de exportaciones e importaciones había alcanzado su pico en 1997 (US\$ 681,2 millones) cayendo luego sostenidamente: en 2001 este monto descendió a US\$ 291,6 millones. Las exportaciones del Paraguay a la Unión Europea son tradicionalmente importantes en volumen y participación, se concentran en algunos productos agrícolas y tienen como destino principal a unos contados países.

### **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 UE ha perdido dinamismo como destino de exportaciones, con tasas de crecimiento anual acumulativo de -7,4% en la última década. Consecuentemente la participación de la UE en las exportaciones paraguayas cayó a un 11,1% (2001) desde un nivel de 32% (1991). Esta pérdida fue absorbida por MERCOSUR, que aumentó su participación del 35,2% al 52,4%.

La estructura de las exportaciones del Paraguay es agropecuaria y hasta 2001 estuvo concentrada en nueve rubros: oleaginosas (la soja y sus derivados son desde el '90 el principal producto de exportación), cueros curtidos, algodón en fibra, productos cárnicos, madera, aceites esenciales, tabacos, torta expeler y aceites vegetales. En 1997 más del 76% de las exportaciones eran semillas oleaginosas (básicamente soja). Estos nueve productos representaban hasta ese año más del 90% de la exportación, cayendo al 71,7% en 2001 como resultado de un esfuerzo de diversificación. En este año hubo una fuerte caída de las exportaciones, de -65,5% respecto a 1997, con serias reducciones en fibras de algodón, semillas oleaginosas, expeler y aceites vegetales.

La mayor parte de la exportación está dirigida a cuatro países: Holanda, Italia, Alemania y Francia, que en promedio absorben las cuatro quintas partes de las exportaciones paraguayas a la UE... En el

segundo grupo de países están: Bélgica, España, Luxemburgo, Portugal y Reino Unido, con una participación del 16% al 18%.

Las importaciones paraguayas de la UE son también relevantes en volumen y participación, se limitan a productos industriales y tienen como origen a escasos países. En el período 1994-1997 éstas tuvieron un crecimiento sostenido, alcanzando ese último año los US\$ 363,3 millones. A partir de allí se dio una caída constante, llegando en el 2001 a US\$ 182 millones. En una década la participación de la UE en las importaciones del Paraguay cayó del 17,3% (1991) al 9,1% (2001), unos 8,2 puntos porcentuales.

El origen de las importaciones de la UE se mantuvo más o menos constante, en un 80% a 90% sigue concentrada en cinco países: Alemania, Reino Unido, España, Italia y Francia. Sólo Italia redujo significativamente su participación en el último quinquenio. Los cinco rubros principales de importación, industrializados en su totalidad, son: a) bebidas y tabacos; b) aparatos, máquinas y motores; c) elementos de transporte y accesorios; d) productos químicos y farmacéuticos; y e) papel, cartón y sus manufacturas.

En su relación con la UE, los intereses de Paraguay se centran en el acceso a mercados y la agricultura<sup>4</sup>. Para ciertos productos agrícolas (cadena de soja, cárnicos), los niveles de competitividad de la región son altos, y existe interés en disminuir el proteccionismo sobre la producción agrícola europea. Por su parte la UE muestra interés en la exportación de productos industriales, liberar el comercio y las inversiones en el sector servicios y participar en las adquisiciones y licitaciones estatales, y en menor medida, en cuestiones de propiedad intelectual, medio ambiente y sociolaborales.

Las IED provenientes de la UE se dirigen al sector servicios, en un 69% (instituciones financieras<sup>5</sup>, seguros, telecomunicaciones y comercio), en la industria de alimentos y bebidas (26%) y residualmente al sector agrícola (5%). Las IED europeas en el Paraguay representaban el 38,6% del total de la inversión (1991, US\$ 31,3 millones), y cayeron al 20% en 1999. En relación al monto de IED, la UE es el tercer bloque en importancia luego del NAFTA y el MERCOSUR, con un 22,4% del total.

### **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*

<sup>4</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>5</sup> En 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 Argentina Paraguay S.A representaban el 37% de los depósitos y préstamos del sistema bancario, compuesto por 19 bancos.

Los mayores inversionistas en Paraguay son Holanda, España y Gran Bretaña, que en conjunto representan más el 81,2 de la IED acumulada en el 2001. En segundo lugar se encuentran Francia, Italia y Portugal, que han disminuido su stock en el último quinquenio. Los flujos de inversión extranjera han tenido escaso peso sobre la economía paraguaya en términos de crecimiento del PIB y generación de empleo. Se estima una inversión promedio de casi US\$ 32.000 para generar un puesto de trabajo<sup>6</sup>, lo que supone unos 2.370 puestos creados por toda la IED en el 2001, frente a una demanda anual de 60 a 70.000 nuevos puestos de trabajo.

### **Los temas claves**

En términos regionales las áreas claves para Paraguay son a) Coordinación de políticas macroeconómicas; b) Institucionalización del MERCOSUR; c) Regulación en el área de servicios; d) Normas, reglamentos técnicos y evaluación de la conformidad; d) Agricultura; e) Acceso a mercados; f) Integración fronteriza; g) Tratamiento de país de menor desarrollo relativo; h) Inversiones, especialmente las IED; y i) Creación de fondos comunitarios.

En las negociaciones MERCOSUR - UE se consideran áreas claves para el Paraguay : a) Trato especial y diferenciado; b) Programas de desgravación que comprendan aranceles ad valorem, específicos, mixtos, etc.; c) Mecanismos de protección arancelaria para industrias nacientes en el MERCOSUR; d) Acceso al mercado europeo desde el inicio de la desgravación arancelaria, a través de la desgravación inmediata para un grupo de productos o de aranceles decrecientes hasta la eliminación de aranceles y cupos al fin del periodo de desgravación; e) No aplicación al Mercosur de los precios de entrada, ni de subsidios a las exportaciones en el comercio recíproco; f) Reducción de picos arancelarios hasta el nivel promedio; g) acuerdos bilaterales de equivalencia en materia sanitaria y fitosanitaria; h) Sistema de reconocimiento mutuo de certificación de productos; i) Consultas para evitar desplazamiento de exportaciones subsidiadas en terceros mercados; j) No aplicación de la Salvaguardia Agrícola Especial en el comercio recíproco y finalmente k) Mecanismos compensatorios de los efectos distorsivos de medidas de ayuda interna.

### **LA COOPERACIÓN UE-PARAGUAY**

Las relaciones entre la Unión Europea y el Paraguay se rigen por el Acuerdo Marco de Cooperación (1992) y por el Acuerdo Marco de Cooperación UE-Mercosur (1995), cuyo objetivo es constituir una Asociación Inter-regional. En la actualidad los documentos “Estrategia de País 2001-2006”, el Programa Indicativo Nacional (2002-2006) y el Memorandum de Entendimiento UE-Paraguay (2001) establecen, en consonancia con las prioridades del gobierno, tres áreas focales de intervención y montos indicativos de cooperación. Estas áreas son 1. Modernización del Estado y Desarrollo Institucional (6 millones de euros); 2. Desarrollo Productivo, competitividad e inversiones en el marco de la Integración en el MERCOSUR (25,7 millones); 3. Desarrollo Humano y reducción de la pobreza (20 millones).

En la última década la Unión Europea (UE) comprometió en el Paraguay 92,4 millones de Euros de cooperación no reembolsable, 30% de los cuales fueron invertidos en medio centenar de proyectos ya culminados y 70% en trece proyectos que aún están en ejecución. El grueso de esta cifra es administrada por el gobierno central (cooperación bilateral) y sólo una décima parte se orienta descentralizadamente a través de ONG's (programas de ayudas de emergencia, Derechos Humanos, lucha contra drogas. etc.) En términos generales, estos proyectos sufrieron problemas y serios retrasos en su implementación, lo que explica la actual tendencia a la reducción de la cooperación bilateral.

---

<sup>6</sup> En el 2000 crear un puesto de trabajo en el sector privado costaba US\$ 31.824; crear uno en el sector público costaba en 1998 US\$ 4.350 (Dionisio Borda."Los retos de la competitividad". CADEP, Asunción, Paraguay,2000, pag.237)

Las líneas prioritarias de cooperación, de acuerdo a la inversión en proyectos actuales, son Desarrollo Rural (51%) y Desarrollo Social (39%), y muy secundariamente Modernización del Estado (8%) y Medio Ambiente (1%). Se perfila en el futuro un mayor énfasis a los ámbitos de desarrollo productivo y competitividad, y con la reducción consiguiente de proyectos del área social.

En los proyectos de la cooperación bilateral que están implementándose, se relevaron problemas en las dos etapas sucesivas, la de identificación y la de implementación de proyectos.

En la FASE DE IDENTIFICACION, algunos problemas surgen del sobre-dimensionamiento del paquete inicial, a lo que se agrega: a) la restringida capacidad de ejecución de los proyectos priorizados; b) la reiterada extensión del periodo de inicio y las demoras en la ejecución de proyectos; y c) las irregularidades, conflictos y problemas de gestión que inhiben la participación e incidencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).

Otras cuestiones críticas se refieren al diseño mismo de los proyectos, donde: a) se parte de diagnósticos insuficientes sobre estructuras y capacidades institucionales de las posibles contrapartes y tutelas, b) los objetivos son frecuentemente ambiciosos e irreales; c) se da una complicación innecesaria de componentes, considerando los presupuestos y el tipo/ número de interlocutores; d) se identifican proyectos en base a misiones breves que privilegian el contacto con funcionarios públicos, mientras las consultas a las OSC se procesan formal y rápidamente, en eventos puntuales de convocatoria discutible, y e) las condiciones establecidas carecen de control y son difíciles de lograr en el corto plazo.

Ya en esta primera etapa se detectó en ocasiones una innecesaria politización del proceso de selección y relacionamiento con el organismo tutelar.

En la FASE DE IMPLEMENTACION de los proyectos, los problemas mayores registrados se refieren al manejo de recursos humanos y financieros y a la falta de transparencia o deficiencias de comunicación.

Las relativas a los recursos humanos incluyen a) en el nivel de codirectores y técnicos, casos de ineptitud, inexperiencia y escaso profesionalismo; b) competencia mediocre de ciertos monitores y evaluadores externos; c) desconocimiento de las reglas de juego por autoridades y/o codirectores nacionales, y vigencia de una cultura clientelista y autoritaria; d) también aquí, politización en la selección de codirectores para proyectos sensibles, o discrepancias sobre procedimientos para contratarlo (cargo de “confianza” vs. concursos de mérito) y tráfico de influencia en nombramiento de algunos administradores; e) dificultades para manejar y superar conflictos; y f) cambios del Plan Operativo Anual (POA) sin consulta con la contraparte.

Respecto al manejo de recursos financieros, se han relevado a) irregularidades y demoras en el aporte de las contrapartidas locales; b) ) disconformidad con la proporción del aporte local (27% del total comprometido en 13 proyectos en ejecución en el 2002); y paralelamente c) sub-valoración del aporte social local; d) nuevamente manejo político al efectivizar los aportes de contrapartida; e) negligencias y desavenencias en torno al uso de los fondos, que llegan a provocar problemas de ejecución o abortan la extensión de proyectos; f) discrecionalidad en el uso de gastos de representación y demandas de gastos insostenibles; y finalmente g) inexistencia de monitoreo de los proyectos de Cooperación por el Parlamento y/o las OSC.

Por último, los problemas de comunicación deficiente o escasa transparencia se expresan en a) confidencialidad de los informes de evaluación intermedia que revisten un carácter “interno” a la institución pública tutelar; b) inexistencia de información sobre la marcha de los proyectos, y en algunos proyectos no se logra establecer comunicación interactiva entre el organismo del gobierno central, las instancias descentralizadas y las OSC involucradas, y c) dificultades en la difusión digital: algunos portales Web fueron creadas casi al término del proyecto y resultan de lento y difícil acceso.

## **Los aprendizajes**

Desde la experiencia paraguaya podríamos reflexionar sobre la problemática de la Cooperación para el Desarrollo: más que el volumen financiero en juego, importan las modalidades del uso de estos recursos, considerando que los medios también determinan -y deberían ser coherentes con- los fines propuestos: democracia, justicia, igualdad de oportunidades.

Consideramos que una gestión mediocre o errada de programas y proyectos de cooperación puede terminar frustrando los cambios institucionales que los mismos pretenden promover o fortalecer. Hasta el momento la calidad de la gestión pública de proyectos de cooperación deja mucho que desear y por ende tampoco existen garantías de renovación de compromisos en el futuro inmediato.

En este sentido, la cooperación de la UE necesita ser encarada, prioritariamente, como un instrumento que contribuya a mejorar la concreción y calidad de las políticas públicas y el desarrollo institucional del país y la región. Considerando la complejidad de los problemas relevados hasta el presente, parece bien difícil encarar a futuro una cooperación eficiente en el país, sin reformas institucionales en las normativas y en las prácticas y manteniendo una participación ciudadana escasa y desarticulada en la gestión/ monitoreo de los programas y proyectos de desarrollo.

Para enfrentar los impases e incertidumbres del presente se precisa, entre otras condiciones: a) 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.

b) Lograr un rol más estratégico y relevante de los programas y proyectos de cooperación al desarrollo, a través de cambios sustantivos en la relación Gobierno / Ciudadanía, y de una mayor participación social y ciudadana en la gestación, reorientación, puesta en práctica y evaluación de las políticas públicas.

c) Considerar que aquellos programas de cooperación que promuevan la implementación y ampliación del acceso a servicios sociales, la generación de empleos y la formación de recursos humanos contribuirán más efectivamente a la ampliación de derechos y a la adquisición de nuevas capacidades para enfrentar un mundo crecientemente complejo.

d) Alcanzar mayor equilibrio entre la cooperación bilateral/ subregional/ descentralizada y promover mayor involucramiento de las OSC en la identificación y concreción de iniciativas, y

e) Estructurar una cooperación más eficiente y efectiva -técnica y financieramente- y con mayor énfasis en el factor humano.

A partir de las lecciones aprendidas, del análisis comparado, de la socialización de evaluaciones y de proyecciones más estratégicas y a la vez pragmáticas, la cooperación al desarrollo en general, y -por su diversidad y trayectoria- la de la UE en particular, reestructurada en función a los aprendizajes adquiridos en la experiencia de los últimos años, puede realizar una contribución efectiva al fortalecimiento de la incipiente democracia y de la Sociedad Civil paraguaya.

## ANEXO 1: Registro histórico de proyectos UE-Paraguay

### PROYECTOS FINALIZADOS 1991-2001

| Título del Proyecto                                                                                                          | Contribución CE (Euros) |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| 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                 |

**27.623.**

**Total**

**808**

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

## ANEXO 2: Registro histórico de proyectos UE-Paraguay

### PROYECTOS EN EJECUCIÓN UNION EUROPEA/PARAGUAY 2002

| Nombre del Proyecto                                                                                                                              | Contr. UE         | Total Proyecto    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|
| Desarrollo Duradero del Chaco (PRODECHACO)                                                                                                       | 14.800.000        | 18.630.000        |
| Apoyo al Desarrollo Sostenible de la Economía Familiar<br>En el dto. de Caaguazú (AKARAPUA)                                                      | 18.100.000        | 25.500.000        |
| Promoción de la producción agroecológica y apoyo a la<br>Comercialización asociativa de campesinos y campesinas del<br>Dpto. de Itapúa, 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<br>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<br>Residuales a 50 Comunidades Rurales (YSAKA)                                             | 4.800.000         | 7.060.850         |
| Capacitación profesional para jóvenes: Ampliación y mejora<br>de la Escuela Técnica "Salesiano" en Asunción                                      | 450.000           | 991.256           |
| Construcción de Viviendas Populares para Familias<br>sin Techo de Villa Hayes                                                                    | 276.500           | 550.510           |
| Oñondivé - Construcción de Viviendas Populares para Familias sin Techo                                                                           | 276.500           | 550.510           |
| Mejora del Desarrollo Organizativo y Asesoría para Legalización de Tierras<br>a Comunidades Campesinas e Indígenas de Paraguay                   | 462.896           | 925.909           |
| Capacitación profesional para el aumento de las oportunidades laborales<br>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>Total</b>                                                                                                                                     | <b>64.797.938</b> | <b>88.860.758</b> |

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

## Bibliografía

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

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

Bernal Meza, Raúl, Sistema mundial y Mercosur. **Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparadas**, Bs.As, Grupo Editor Latinoamericano, 2000

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

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

Centurión López, Aldo. **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**

Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Dirección de Estudios. **La Inserción Económica Internacional de la Unión Europea y su Relación con Chile**, Santiago de Chile, 2001

Chudnovsky, D., López, et al. **El Boom de Inversión Extranjera Directa en el Mercosur**. Serie Red Mercosur, Siglo Veintiuno de Argentina Editores, abril 2001

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

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).

Corporación Latino barómetro, Informe de septiembre del 2002, Lima

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

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

López Acosta, Antonio Félix. **Los procesos de integración: MERCOSUR y ALCA, perspectivas y proyecciones**. Programa ATN/SF-5888-PR del Ministerio de Industria y Comercio. Paraguay, 2002

Mateo, Carlos y Vial, Alejandro. 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

MERCOSUR, Secretaría Administrativa (SAM): página web [www.mercosur.org.uy](http://www.mercosur.org.uy)

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

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, mimeo

Ocampos, Genoveva y Rodríguez, José Carlos. **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

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Páginas Web [www.fao.org](http://www.fao.org).

Paraguay, Banco Central, Cuentas Nacionales, Boletines e Informes, varios números, y página web [www.bcp.gov.py](http://www.bcp.gov.py)

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

Rojas de Perez, L. **Acceso a mercados**. Serie de Documentos de Trabajo: Comercio Internacional. Publicación del Programa ATN/SF-5888-PR del Ministerio de Industria y Comercio. Paraguay, IV.2002.

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

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

Valverde, Rodolfo. **Compras Gubernamentales**. Programa ATN/SF-5888-PR del Ministerio de Industria y Comercio. Paraguay, abril de 2002

Entrevistas con Dr. **Oscar Cabello**, Director de políticas Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores, **José M. Abreu**, miembro de la C.D. de la UIP, Sección Paraguaya del FCES, 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 FCES, **Aldo Snead**, miembro de la C.D. de la Central Unitaria de Trabajadores, y Dr. **Miguel Angel Verdecchia**, miembro de Pojoajú, Red de ONG's paraguayas