



## ¿INDEPENDENCIA O IMPACTO? EL REGRESO SIN FIN DE LA DISYUNTIVA EN LA POLÍTICA COMERCIAL PARAGUAYA

**Lucas Arce**  
**Julio, 2012**

Con el apoyo de la Iniciativa Think Tank del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá.



## ¿INDEPENDENCIA O IMPACTO? EL REGRESO SIN FIN DE LA DISYUNTIVA EN LA POLÍTICA COMERCIAL PARAGUAYA

En las últimas semanas, como resultado de los conflictos producidos entre Paraguay y los países vecinos, y al consecuente proceso de aislamiento en el cual el país se encuentra, ha vuelto a florecer el debate acerca de la pertinencia de mantener la estrategia comercial ligada a los países de la región, donde se exportan bienes de mayor valor agregado, y modificarla para concentrar la atención en los mayores mercados del mundo, que son los que entregan mayor cantidad de divisas al país.

Teniendo en cuenta este marco, en este trabajo se plantean preguntas como puntos de partida para el enriquecimiento del debate en torno a la política comercial deseable para la nación. Así, deberían tenerse en cuenta una serie de inquietudes relacionadas con la misma naturaleza del sistema económico-productivo del país. También sobre la posibilidad fáctica y el análisis de costo-oportunidad que trae aparejado el cambio del actual estatus-quo respecto al tipo de política comercial vinculada al Mercosur. Además deben analizarse las limitaciones internas para superar las deficiencias estatales y el margen de tiempo necesario para la realización de la negociación comercial.

De este modo, las preguntas devenidas de esas inquietudes principales a tener en cuenta son las siguientes: 1) ¿Qué tipo de actividades productivas es el que se pretende fomentar y proteger en Paraguay? ¿Cuál es el tipo de oferta exportable que se pretende favorecer en el país? 2) ¿Cuáles son los potenciales costos y beneficios que implican romper con la política comercial común de Mercosur? ¿Cuál es el mejor estatus posible para Paraguay de forma tal de conseguir dicho resultado? 3) ¿Qué tipo de desarrollos internos necesita Paraguay para tener una efectiva y eficiente política comercial independiente? ¿Cuál es el tiempo necesario para que fructifiquen acuerdos económicos con terceros?

### **1. Las bases de la política comercial: la estructura económico-productiva del Paraguay y su competitividad**

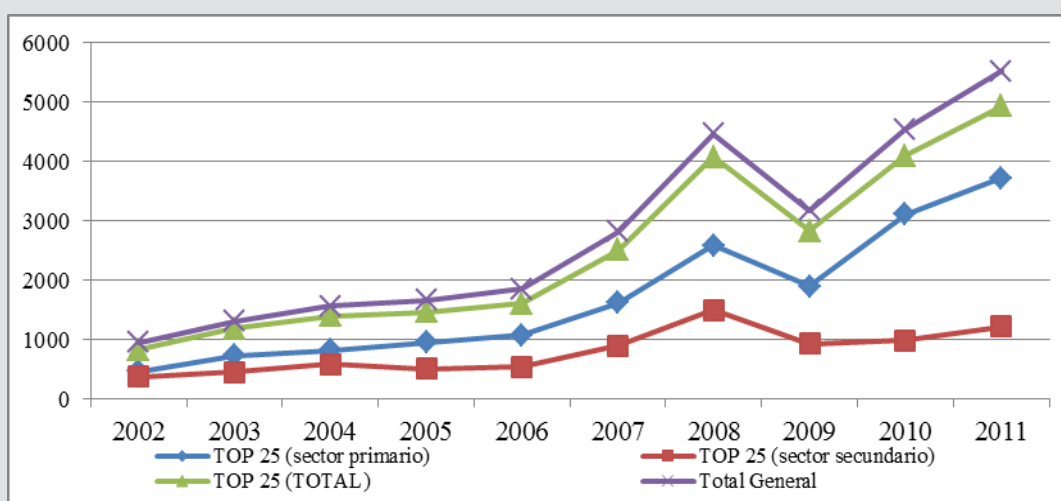
Para entender el proceso que lleva a la elaboración de una política comercial determinada, los Estados deben atender a la configuración productiva en el momento actual, y de la potencialidad del país en términos de desarrollo. Este conocimiento de sus capacidades internas es el primer paso para configurar los intereses nacionales en el contexto internacional.

En este aspecto, se puede observar que el modelo de desarrollo productivo del Paraguay, en los últimos años, ha tenido como principal vector a la iniciativa privada, siendo la agroindustria el sector que más ha crecido en el país durante estos años.

Servín (2011), demuestra que el promedio anual de participación del sector primario en el Producto Interno Bruto (PIB) total del país para el periodo 2000-2010, 26%, siendo el subsector agrícola el de mayor relevancia en el propio sector primario (69%) y en el PIB nacional (18%). Las empresas en estos sectores han crecido fuertemente desde el 2003 en adelante, con el desembarco creciente de inversiones de multinacionales en el ramo, así como el crecimiento de industria pequeñas y medianas existentes en Paraguay(Arce 2010).

La estructura productiva del país, entonces, está fuertemente centrada en el agro, mientras que existe una industrialización pequeña y tardía en las ciudades de mayor tamaño. A pesar de la creciente diversificación, las exportaciones de productos paraguayos no tradicionales muestran las restricciones para crear una gran oferta exportable. A pesar de la desconcentración de la canasta de bienes exportables de los últimos años, los principales 25 principales rubros de exportación mantienen una alta participación en el total: durante 2002 y 2011, el porcentaje de participación de estos bienes en la canasta exportadora osciló entre el 87% y el 90%, siendo en 2011 de 89%. Sin embargo, desde el comienzo del boom exportador, en el año 2002, se ha visto un creciente predominio dentro de los rubros de origen primario: estos han pasado de 367,6 millones de dólares en 2002 a 3716 millones de dólares en 2011 (Gráfico 1).

**Gráfico 1** Principales 25 Partidas de Exportación de Mayor Valor.  
(En millones de dólares FOB)



Fuente: Masi (2012)

Esta falta de capacidad productiva es uno de los principales problemas del país al momento de negociar acuerdos comerciales. La oferta exportable con capacidad potencial en el corto plazo es una lista corta de productos (sobre todo relacionada a la agroindustria, como soja y otras semillas, azúcar, aceites y carne), en muchos casos debido a la falta de capacidad de procesamiento de las unidades productivas existentes en el caso de los productos industriales y las dificultades para la extensión de los sistemas industriales de producción en las áreas rurales sin distorsionar la sustentabilidad. El aprovechamiento de mayores posibilidades deberá estar relacionada a la capacidad de producir en escala y con la calidad necesaria para poder

asumir los compromisos con las contrapartes privadas de los países desarrollados, donde los volúmenes y el tipo de requerimiento de los productos (a causa de diferentes tipos de normas de calidad pública y privada y el tamaño de mercado) son mayores que los existentes en el país, e incluso en la región.

Debido al tipo de estructura productiva desarrollada en el país, es evidente que el aprovechamiento por la agroindustria será mucho mayor que en las actividades industriales manufactureras en el corto plazo. Entonces, cabe preguntarse cuanto valor agregado generarán tales actividades beneficiarias, y los derrames (*spillovers*) que tales generarán en términos de inversión y empleo. Tal análisis es de vital importancia para la manutención de un ciclo económico, y asegurar a la población que los beneficios de los acuerdos no serán solamente capturados por sectores específicos bien identificados, y que los costos serán igualmente repartidos a la sociedad. Este aspecto es de gran importancia, ya que se corre el riesgo de privilegiar en los acuerdos sectores con poca creación de trabajo o con pocos encadenamientos productivos, en detrimento de aquellos con más posibilidades de encadenar procesos productivos y tejer una matriz de empresas, generando fuentes de trabajo a lo largo del país.

Respecto a los intereses defensivos referidos a la protección del incentivo, permanencia y desarrollo de actividades con mayor valor agregado dentro del país, las negociaciones deberían dar lugar a acuerdos que posibiliten la expansión del proceso agroindustrial, pero que no impacten negativamente en la pequeña producción campesina y en los sectores manufactureros incipientes con potencial competitivo. En este sentido, la negociación simultánea de los temas comerciales y de trato preferencial en inversiones podría ser de vital importancia.

## 2. Mercosur: ¿Mucho, poco o nada?

Una vez analizada y establecida la matriz actual y el proyecto país a futuro, el paso siguiente para alcanzar una política comercial completamente autónoma, es la ruptura con el modelo actual, donde Mercosur tiene la potestad de negociar en nombre de los cuatro países del bloque regional.

Uno de los problemas a enfrentar al momento del salir del bloque, es que no existe un entendimiento jurídico sobre como un país puede dejar de ser parte del Tratado de Asunción, Tratado Fundacional de Mercosur. Por esta razón, el Paraguay y sus hasta entonces socios comerciales se verán obligados a dar una respuesta original a tal dilema.

Por otra parte, la independencia de política comercial conseguida a partir de la reformulación de posicionamiento de Paraguay respecto al bloque, ya sea en carácter de Estado no miembro como de Estado Asociado, implica también un reposicionamiento respecto a sus principales socios comerciales en la actualidad, como también a una serie de acuerdos para mantener los canales de salida de productos de Paraguay hacia el resto de los países de Mercosur.

En este sentido, cabe tener en cuenta que, según Ruiz Diaz(2012) al MERCOSUR se exportaría mayoritariamente bienes con valor agregado industrial. Según este autor, se observa que del total exportado al bloque (US\$ 1.120 millones) el 69% correspondió a bienes de la manufactura (US\$ 767 millones) y el 31% a bienes primarios (US\$ 353 millones). Además de ello, si al MERCOSUR se le agregase los mercados con los que el Paraguay ha firmado acuerdos de libre comercio y de preferencias arancelarias (negociados en el ámbito del bloque), resultaría que el 65% de la manufactura exportada por el Paraguay se destina al MERCOSUR y a los Estados asociados: Socios de la unión aduanera 31%, Asociados de la Región 29% y Asociados de la Extra-región 5%. Entonces, cabría preguntarse si el perfil de productos a exportarse continuaría siendo el mismo (*commodities* en detrimento de bienes de mayor valor agregado), cuáles de estos productos que hoy son parte del flujo comercial a través de los aranceles preferenciales seguirán siendo competitivos en el futuro, y cómo se apoyará a los exportadores en caso que esto no sea así.

Otra cuestión importante a tener en cuenta en este menester, es cuál es el atractivo del país una vez fuera del Mercosur. Manteniéndose en el bloque, la cantidad de población, el poder adquisitivo de la misma, y el tamaño de la economía son factores que hacen crecer el atractivo del país de gran forma, en tanto las posibilidades de hacer negocios para los privados de las contrapartes aumentan de manera exponencial. Para ello, la tabla 1 muestra las diferencias de tamaño entre Paraguay y el Mercosur como bloque.

**Tabla 1** Mercosur- Paraguay vis a vis PIB per cápita (PPA) y PIB (PPA) y Población.  
Año 2012

Países/Categoría	PIB per cápita (PPA) en USD internacionales corrientes	PIB (PPA) en miles de millones de USD corrientes'	Población (en millones)
Argentina	18319	756.23	41.28
Brasil	12181	2393.95	196.53
Uruguay	15786	53.37	3.38
<b>Paraguay</b>	<b>5294</b>	<b>35.26</b>	<b>6.66</b>
<b>Mercosur</b>	<b>12895</b>	<b>3238.8</b>	<b>247.9</b>

Fuente: Cálculos propios en base al *World Economic Outlook* Rev. Abril 2012

Es evidente que la capacidad de seducción del Paraguay, en términos de inversión externa directa (IED), sin sus socios comerciales se reduce en términos de potencial económico. Respecto a la IED de países de extrazona para potenciar la capacidad productiva del país, es notorio que más allá de las beneficiosas características del Paraguay en términos de costo de la mano de obra y presión impositiva, sus principales ventajas comparativas desarrolladas hasta ahora (REDIEX 2011), no ha llegado a desarrollar un atractivo per sé lo suficientemente importante para atraer inversiones en industrias con mayor agregado que la agroindustria y la maquila.

Entonces, cabría la posibilidad de preguntarse qué capacidad de atracción<sup>1</sup> poseería el país en caso se rebajen las puertas de entrada para la exportación a los países vecinos, donde están los mercados más atractivos.

### 3. Aprovechar la oportunidad = observarse

Una vez establecidos estos parámetros, aun quedan por resolver las debilidades estructurales de negociación que existen en el Estado Paraguayo. En este sentido, Masi (2012) recupera el argumento de Simón (1990), explicando el bajo desarrollo de las instituciones públicas dedicadas a la formulación e implementación de políticas de relacionamiento externo. Así, el manejo de las relaciones internacionales del país continúan atascado en el legado del régimen autoritario *stronista*: improvisaciones, carente de una modernización adecuada a los cambios mundiales, sin un proceso de institucionalización de la toma de decisiones y una consecuente falta de profesionalismo.

Esto es evidente en las capacidades de negociación comercial del plantel profesional que debería llevar adelante el proceso de transición de la política. Actualmente, existen esfuerzos de profesionalización en cuanto a los organismos públicos. Sin embargo, estas apuestas aun no terminan de solidificarse: por ejemplo, existen pequeños equipos con la formación necesaria para análisis de impacto de medidas comerciales en el Ministerio de Hacienda, insuficientes para generar análisis en caso de un acuerdo a gran escala con una potencia comercial; y algunos avances dentro de la cancillería para los ingresos y ascensos de profesionales de la diplomacia.

La baja capacidad de negociación es un punto a desarrollar si se plantean realizar acuerdos a nivel internacional con potencias económicas con mercados atractivos, equipos de negociadores reconocidos a nivel internacional y buena cantidad de estudios sobre los impactos posibles. Según Botto (2007), en el momento actual asistimos a negociaciones asimétricas entre países desarrollados (PD) y en vías de desarrollo (PED) en un momento en el cual dejaron de existir mecanismos de compensación establecidos –como era el Trato Especial y Diferenciado – Por ello, los países se ven obligados a mejorar su capacidad de negociación, profesionalizando a sus negociadores, y generando conocimiento apropiado y articulado en los sectores público y privado. Paraguay, para entrar en este juego de negociaciones, debe elevar el nivel de su plantel negociador, dotarlo de las herramientas necesarias para el estudio de los impactos, y un entendimiento de las tácticas de negociación necesarias para los diferentes socios.

La firma de tratados bilaterales de comercio e inversiones está supeditada a la agenda de negociación a nivel multilateral y regional. Entonces, existe la necesidad de establecer el mapa de negociaciones en el mundo, los intereses estratégicos de los

---

<sup>1</sup> Los potenciales inversores ven a Paraguay como una plataforma productiva con una puerta de entrada al mercado brasileño y argentino. Lamentablemente, debido a las trabas actuales y las potenciales mayores trabas una vez salido de Mercosur, esta posibilidad es lejana.

actores, y cuáles son los principales marcos de referencia para las negociaciones; de modo tal de situar al Paraguay dentro del mismo. Este es un conocimiento de gran importancia para el país, ya que implicaría un gran aprendizaje respecto a qué tipo de especialización deben tener los equipos negociadores paraguayos, así como los límites de la estrategia de inserción internacional, y el análisis del costo de oportunidad que tales decisiones estratégicas implican.

En este sentido, se observa que las negociaciones multilaterales están estancadas desde 2005 debido a avanzar en temáticas sensibles, como la rebaja de aranceles en productos agroalimentarios, con dos grupos marcados por intereses divergentes: por un lado, los PED agroexportadores con alta competitividad en producción agrícola, y, por otro lado, los PD (EEUU, Japón, y UE) que mantienen sistemas de protección a la agricultura y los PED no productores de alimentos.

El estancamiento del plano de negociación multilateral llevo a una aceleración de los tiempos de los proyectos regionales. En el caso de Latinoamérica, la frustrada apuesta por un Área de Libre Comercio de las Américas dio lugar a un movimiento de tratados comerciales de libre comercio bilaterales y regionales (TLC) entre EEUU y países con políticas comerciales tendientes al libre comercio; por ejemplo, con países de América Central, Chile, Colombia, Perú.

Este proceso desencadenó, a nivel subregional, una aceleración de los planes de integración regional derivados de las propuestas brasileñas. Así, cada vez mas Mercosur y Unasur están en un proceso de fusión informal, donde las apuestas de integración son mucho más ambiciosas que las propuestas de los TLC entre EEUU y países latinoamericanos. A diferencia de los TLC de EEUU, los cuales son estipulados y programados en gran nivel de detalle y tienen normalmente cláusulas referidas a compromisos de propiedad intelectual e inversiones –OMC plus-, los nuevos acuerdos de integración sudamericanos son más difusos en cuanto a su funcionalidad y marco jurídico, y por lo tanto, más dependientes de las voluntades de los gobiernos nacionales. No obstante, estos acuerdos tienen como objetivo la creación de una plataforma competitiva para toda la región, en especial a partir del fomento de la integración productiva, energética e infraestructural, lo cual permitiría a las empresas de los países una oportunidad para generar comercio intra-firma e inter-firma en bienes intermedios, una de las claves para la mejora productiva sudamericana<sup>2</sup>.

En este contexto, se tienen que entender las posibilidades de los acuerdos con las potencias: un acuerdo con los Estados Unidos o Europa implicaría diferentes tipos de intereses al momento de firmar estos acuerdos. Las negociaciones con ambos podrían generar amplias oportunidades de explotación de los mercados europeos y estadounidenses pero no necesariamente podría cubrirse la demanda de estos, en caso que la oferta exportable paraguaya sea insuficiente. En caso que Paraguay debiese recurrir a los países vecinos en busca de inversiones para ampliarla, entonces, debería preguntarse cuál es el rol que el mismo jugará si los acuerdos regionales de expansión productiva comenzaran a dar frutos.

---

<sup>2</sup> Un lúcido análisis sobre este punto puede ser leído en la *carta-relatorio* de despedida del ex secretario general de Mercosur Samuel Pinheiro Guimarães.



En el caso de buscar acuerdos comerciales con la República Popular China, sería importante aclarar que, actualmente, Paraguay no tiene relacionamiento diplomático con dicho país. Las relaciones de Paraguay con la República Popular China se mantienen distantes debido a la asociación estratégica que el país mantiene con Taiwán. Paraguay es el mayor aliado de Taiwán a nivel mundial. Aun así, las exportaciones del Paraguay a China han ido en aumento: según estimaciones del CADEP, es considerado el mayor importador de productos paraguayos para el año 2011 (Ruiz Díaz 2012). Entre los productos de exportación a China se destacan la semilla y el aceite de soja, el algodón, el cuero y la madera<sup>3</sup>. Entonces, el dilema que surge es como resolver la encrucijada<sup>4</sup> de la asociación estratégica con Taiwán, que ha brindado buena cantidad de recursos al Estado Paraguayo (en término de donaciones para cuestiones de infraestructura y comerciales) en los últimos 30 años, o el relacionamiento con China, con potencial de incrementar el comercio de *commodities* a ese país.

## Consideraciones Finales

Con la fundación de Mercosur, buena parte de la ciudadanía paraguaya entendida pensó en que el mismo era una gran oportunidad para el país. Lo que se esperaba era un ajuste estructural donde empresas de los otros países, sobre todo brasileñas y argentinas, podrían tomar ventaja de la integración instalándose en Paraguay, país relativamente más abundante en recursos humanos no calificados y tierra, y abasteciendo desde allí a sus mercados de origen. A su vez, la misma apertura generaría oportunidades para aquellos emprendedores paraguayos que exportan al Mercosur. Todos estos mecanismos harían crecer el desempeño la economía paraguaya, y derivarían en un mayor bienestar del conjunto de la población. Sin embargo, este planteo derivado de las teorías clásicas de comercio internacional no ocurrió de la manera prevista, y las expectativas creadas en torno a estas hipótesis llevaron a la desilusión que da pie al regreso de este debate de forma recurrente en el país.

Dejando de lado el velo del pesimismo, puede notarse que si bien las inversiones de los países vecinos no llegaron en la dimensión que se esperaba, se lograron abrir mercados para productos paraguayos no tradicionales, así como la producción paraguaya se benefició de la importación de insumos y maquinarias baratas desde el Mercosur. El crecimiento de la IED a partir de 2008 podría responder a un cambio en la lógica institucional del Estado paraguayo derivada del primer cambio de color en el gobierno. De hecho, la inversión brasileña ha comenzado a crecer, ayudada por la política del gobierno Lula hacia el Paraguay y por las perspectivas de un mayor uso de energía eléctrica. Por otra parte, es notorio que los cambios productivos paraguayos no alcanzaron para hacer uso de las posibilidades brindadas por la integración

---

<sup>3</sup> Para este recuento, se tiene en cuenta los cálculos de Ruiz Díaz (2012) y el BCP.

<sup>4</sup> Por motivos de conversaciones de convergencia entre China y Taiwán, el primero ha decidido no aceptar ninguna iniciativa de relacionamiento diplomático con países que actualmente se relacionan con Taiwán, por lo que el Paraguay si decidiera iniciar relacionamiento diplomático con China tiene este impedimento.



regional. Esta falta de desarrollo a nivel microeconómico y a nivel institucional imposibilitó el crecimiento del flujo comercial intrazona en forma más acelerada, principalmente de exportación.

En todo caso, los factores que intervinieron en la falta de un aprovechamiento completamente eficiente de la integración en Mercosur son una muestra de la dificultad para analizar los efectos reales de los acuerdos de liberación comercial, así como la real capacidad del Paraguay para hacer uso de los mismos. Este ejemplo es de vital importancia para los tomadores de decisiones en la actualidad, ya que sin un análisis profundo de las capacidades e intereses del país, y un análisis de los resultados de la elección entre una política comercial autónoma o una política comercial del Mercosur sería imposible evitar caer en una nueva decepción por falta de ajuste en las expectativas.

En caso de que finalmente se opte por salir de este modelo de negociación comercial en base a Mercosur, y se pase a una política comercial autónoma, sería necesario no volver a cometer los mismos errores del pasado. Se debería sopesar nuevamente los factores sobre los cuales se basa la estrategia de inserción externa del país, los potenciales socios y los consiguientes costos y beneficios de acuerdos con ellos. Asimismo, considerar con una mayor moderación, las expectativas respecto a los acuerdos, basadas en análisis profundos y exhaustivos de la realidad. De esta forma, la desilusión propia de un mal cálculo de posibilidades podría ser revertida, para dar lugar a un debate sano y serio acerca de las bondades del sistema actual con las pretendidas bondades de un modelo de integración comercial al mundo aun no probado.

## Bibliografía

Arce, Lucas. 2010. «Mercosur a prueba: upgrading e innovación en las empresas exportadoras paraguayas». Flacso Argentina/UdeSA/Universidad de Barcelona.

Botto, Mercedes. 2007. *Saber y política en América Latina. El uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales*. Primera. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.

Masi, Fernando. 2012. «Los desafíos de una nueva inserción externa del Paraguay». En *El Reto del Futuro*, eds. Dionisio Borda y Diego Abente-Brun. Asunción del Paraguay: Ministerio de Hacienda del Paraguay.

REDIEX. 2011. «Paraguay: Oportunidades de inversión». <http://www.rediex.gov.py/userfiles/file/Paraguay%20Oportunidades%20de%20Inversion%20Set-Oct%202011%5BESP%5D.pdf>.

Ruiz Díaz, Francisco. 2012. *Mythbusters: Explorando el Comercio Exterior Paraguayo*. Asunción del Paraguay: CADEP.

Servín, María Belén. 2011. «Desarrollo Productivo en Paraguay».  
[http://www.cadep.info/uploads/2011/11/Art%C3%ADculo\\_Desarrollo\\_Productivo\\_del\\_Py\\_pdf.pdf](http://www.cadep.info/uploads/2011/11/Art%C3%ADculo_Desarrollo_Productivo_del_Py_pdf.pdf).

Simón, J. L. 1990. *Política exterior y relaciones internacionales del Paraguay contemporáneo*. Asunción, Paraguay: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos.