

INFORME DE COYUNTURA

SANCIONES AL PARAGUAY EN EL MERCOSUR: ESCENARIOS Y FACTIBILIDADES

A partir de interpretaciones políticas y jurídicas sobre el reciente proceso de juicio político realizado al Presidente Lugo, Argentina, Brasil y Uruguay, como Estados Parte del Mercosur han adoptado la decisión de suspender la participación del Paraguay en los órganos técnicos y de decisión del Mercosur, utilizando el Artículo 5 del Protocolo de compromiso democrático en el Mercosur (Ushuaia I). Este protocolo ha sido firmado en 1998 por los cuatro Estados Parte del Mercosur, más Bolivia y Chile como Estados Asociados.

A esta suspensión temporal de la participación del Paraguay en los órganos del Mercosur como una primera sanción, pueden sumarse otras. Todo dependerá de lo que vayan a resolver los jefes de Estado de los tres países mencionados en unos días, en la cumbre del Mercosur en Mendoza.

¿Cuáles serían los efectos de estas sanciones sobre la economía paraguaya y sobre sus relaciones comerciales con la región y el mundo? Para responder a esta pregunta se ensayan tres escenarios que pueden implicar sanciones únicas o de carácter gradual que los países del Mercosur podrían adoptar.

Escenario 1. Suspensión de la Participación en los órganos de Mercosur

Este escenario se encuentra vigente y su temporalidad puede extenderse durante todo el segundo semestre del año en curso o durar hasta la asunción de un nuevo gobierno en el Paraguay luego de las elecciones de Abril del 2013.

Esta suspensión de participar en los órganos de Mercosur implica la imposibilidad de participar en sus procesos decisorios, aunque no elimina ninguna de las preferencias comerciales o de otro tipo que actualmente goza el Paraguay en el Mercosur.

Sin embargo, la no participación del Paraguay en estos órganos no le permite al país discutir temas cuyas decisiones pueden tener efectos adversos al comercio paraguayo y a su economía, desde el momento en que el Paraguay no puede ejercer su poder de veto. En este sentido, es sabido que las decisiones del Mercosur se adoptan por consenso y, por lo tanto, el Paraguay ya no sería parte de ese consenso.

Actualmente en la agenda del bloque se encuentran en discusión temas sensibles para el Paraguay como, por ejemplo, la eliminación del doble cobro arancelario, la propuesta de ampliación de las contribuciones al FOCEM, y la intención de los países mayores de aumentar en forma permanente el límite máximo del Arancel Externo Común (AEC) del Mercosur, de un 20 a un 35%.



En el primer tema el Paraguay debe defender la aplicación de las compensaciones al país y negociar el monto de estas compensaciones, en cada una de las tres etapas del proceso de formación del territorio aduanero único. En el segundo caso, el Paraguay debe defender el porcentaje actual de beneficios que recibe del FOCEM. En el tercer tema, una decisión del aumento permanente del AEC elevaría los costos de producción de los países pequeños en el Mercosur sin que el Paraguay pudiera extraer alguna compensación, en el caso de aprobarse la medida.

Como corolario, la suspensión de participación en los órganos decisorios también reduce los espacios comunes de diálogo y negociación respecto a conflictos comerciales entre los países vecinos, y la imposibilidad de contar con apoyos de terceros países de la región frente al proteccionismo de otro Estado vecino.

Escenario 2. Suspensión de participación y de transferencias del FOCEM

Al escenario anterior de sanción a Paraguay por suspensión de participación en los órganos decisorios del Mercosur podría sumarse, el corte o suspensión de los desembolsos de dinero para proyectos del FOCEM que se encuentran en ejecución en el país.

Como es sabido, el principal beneficiario del FOCEM es el Paraguay por ser el país que mayores asimetrías presenta en su desarrollo económico y social con los demás socios del Mercosur. Actualmente el monto acumulado y asignado al Paraguay por FOCEM para proyectos aprobados y en ejecución es de US\$ 608 millones, de los cuales US\$ 440 millones se deben utilizar para infraestructura física (8 rutas) y energética (línea de transmisión de Itaipú de 500 Kv). El monto de proyectos aprobados para infraestructura en el FOCEM es equivalente al 32% de los gastos de capital asignados en el Presupuesto General de la Nación 2012.

Una alternativa diferente y de menor gravedad a la suspensión de los desembolsos para proyectos en ejecución, sería la no aceptación de nuevos proyectos del Paraguay haciendo uso de la facilidad FOCEM. Hasta fines del 2013, el Paraguay debe presentar proyectos por un valor total de alrededor de US\$ 136 millones, de los cuales US\$ 41 millones para proyectos de infraestructura ya fueron sometidos a consideración de la autoridad competente.

Una alternativa aun menos grave, como sanción, es dejar de lado la propuesta que Argentina actualmente se encuentra introduciendo, cual es la de duplicar las contribuciones al FOCEM, con la misma proporción de distribución entre países. Con ello el Paraguay recibiría US\$ 96 millones anuales, en lugar de US\$ 48 millones.

Escenario 3. Suspensión de todo derecho y obligación en el Tratado

Este escenario es el más complicado de todos para el Paraguay e implica la medida más fuerte que permite el Protocolo de Ushuaia I. Más concretamente significa la salida del Paraguay del Mercosur, es decir la pérdida de su condición de socio de una zona de libre comercio, a través de la cual sus productos ingresan a la región sin pago de aranceles.

Ello significa que los productos de exportación del Paraguay a sus socios del Mercosur que ingresaban exento de aranceles ahora deban pagar un arancel promedio estimado de 8%¹. Esta situación afectaría al 20% del total de exportaciones del Paraguay que tienen como destino al Mercosur² y que por ende quedarían sin competitividad. La mayor parte de estos rubros exportados son procesados o manufacturados, y por lo tanto con una creación de empleo importante en el país.

Eventualmente a esta pérdida de preferencias arancelarias del Mercosur podría sumarse la suspensión de las preferencias arancelarias por parte de los estados asociados al Mercosur (el resto de los países de América del Sur) que han realizado acuerdos de libre comercio con Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Las exportaciones de Paraguay a estos estados equivalen al 15% del total de exportaciones del país, e igualmente consisten en productos manufacturados, en su mayoría.

Es decir si se llega a este tercer escenario con todas sus implicancias, la pérdida de competitividad afectaría al 35% de las exportaciones totales del Paraguay.

¿Cuáles serían los espacios de retaliación del Paraguay ante tales medidas de separar al país de las preferencias arancelarias del Mercosur? Muy escasos y con pocas posibilidades de efectividad. Si el Paraguay decide subir los aranceles de importación de productos de sus socios del Mercosur como medida de retaliación, el más afectado sería el propio Paraguay. La mayor parte de los rubros que hoy el país importa del Mercosur son bienes de capital e insumos, elementos claves para la producción.

Sanciones Unilaterales

Independientemente de las diferentes medidas que se puedan adoptar en forma colectiva para sancionar al Paraguay por parte del Mercosur y de los Estados Asociados, cada uno de los socios puede determinar la adopción de medidas unilaterales.

En este caso, el país ofrece cierto tipo de vulnerabilidades. La primera de ellas es la actividad de reexportación, con mayor dinámica, incluso que las exportaciones de rubros nacionales al Mercosur. Las reexportaciones de productos extranjeros, principalmente asiáticos, tienen como principal mercado al Brasil. Este país puede unilateralmente reducir drásticamente este tipo de comercio con consecuencias significativas para el Paraguay en términos de ingresos de divisas y de empleo.

¹ La preferencia de arancel cero se deja de lado pero sin embargo el Paraguay conserva aranceles preferenciales (mas bajos) para la entrada de sus productos del Mercosur por ser miembro de la ALADI.

² Las cifras oficiales hablan de un 48% porque incluyen granos de soja y aceite que se registran como vendidos al Uruguay y Argentina, pero estos últimos países lo registran como mercaderías en tránsito.



La situación de mediterraneidad es otra vulnerabilidad importante teniendo en cuenta que los principales productos de exportación del Paraguay utilizan la Hidrovía Paraguay-Paraná y el territorio argentino para el tránsito de estos productos. Molestias, en este sentido, ya han sido causadas al libre tránsito fluvial y mas medidas unilaterales pueden sumarse.

Evaluando los escenarios

La pregunta es si las medidas a ser adoptadas en la Cumbre próxima podrían llegar a un límite de asfixiar económica y comercialmente al Paraguay. Las posibilidades no parecen encaminarse en ese sentido.

El resultado más esperado es que la suspensión de Paraguay a participar de los órganos decisorios del Mercosur se mantenga como tal. Ello es así porque Argentina, a diferencia de Brasil y Uruguay ha tomado la drástica determinación de no reconocer al actual gobierno del Paraguay. Por lo tanto, mientras la Argentina no modifique esta decisión, se obliga a los otros dos países a mantener la suspensión (Escenario 1)

Los gobiernos de Brasil y Uruguay, por otro lado han manifestado no estar de acuerdo con sanciones económicas más duras que puedan perjudicar a la estabilidad económica y el bienestar social de la población paraguaya. Ello obliga a la Argentina a no exigir sanciones mayores y por lo tanto la factibilidad de los escenarios 2 y 3 es menor. En todo caso y en lo que tiene relación con el FOCEM, se puede adoptar una decisión que suspenda la propuesta de Argentina de aumentar las contribuciones a este fondo. Sería mucho más difícil hallar un consenso para decidir la suspensión de los desembolsos de fondos para los proyectos en ejecución en Paraguay. Menos factible para conseguir consenso, sería, entonces la decisión de separar al Paraguay del Mercosur con las pérdidas de las preferencias comerciales correspondientes.

Cualquiera sea el tenor de las medidas a adoptarse en los distintos escenarios, lo que si tiene certidumbre es que el levantamiento de estas medidas estará condicionado a la asunción de un nuevo gobierno en el Paraguay luego de las elecciones próximas. Ello es así porque donde sí existe unanimidad, entre los países del Mercosur y de los Estados Asociados, es en el convencimiento que en el Paraguay se ha quebrantado la institucionalidad democrática, sean cuestionables o nó las bases de este convencimiento.