

PARAGUAY-BRASIL: LA NECESIDAD DE UN NUEVO TRATO

Fernando Masi¹

La pos guerra fría ha significado cambios relevantes en la agenda internacional de los países del Norte y del Sur. La globalización ha implicado colocar la agenda económica y comercial en el centro de las disputas internacionales; y por el lado político, la lucha se ha manifestado en la unipolaridad vs. la multipolaridad. En este contexto el papel que comenzaron a jugar las economías emergentes en Asia y América Latina han sido relevantes para entender este proceso de gestación de un nuevo orden internacional.

Le ha correspondido al Brasil convertirse en uno de los actores principales de este nuevo juego de fuerzas político y económico internacional. El carácter tercermundista y desarrollista de la política exterior brasileña fue gradualmente reemplazada por una posición más aperturista y de alianzas regionales para hacer frente a los nuevos desafíos de la globalización y aumentar la capacidad negociadora del país como *global trader*.

De acuerdo a los propios analistas brasileños, esta nueva inserción del Brasil a la pos guerra fría se ha manifestado a través de dos modalidades. La primera de ellas, denominada “autonomía participativa”, consiste en el papel clásico de una potencia media de adhesión a las normas e instituciones multilaterales en proceso de construcción, de manera a colaborar con la gobernabilidad internacional. Esta posición le ha correspondido al gobierno de Fernando Henrique Cardoso. La segunda es la llamada “autonomía para el cambio del orden internacional” y se caracteriza por ser más ofensiva que la primera estrategia y por la necesidad de articular una acción colectiva de países medios o emergentes como Brasil con el propósito de cambiar las normas del orden internacional vigente a través de polos regionales de poder, de manera a atenuar una excesiva unipolaridad resultante de la pos guerra fría. Esta segunda posición es la ejercida por el Gobierno Lula Da Silva².

La creación del MERCOSUR marcaba el inicio de un período en que la integración y la cooperación comenzaron a reemplazar las históricas rivalidades geopolíticas en América del Sur, al mismo tiempo de irse disipando los temores del denominado “expansionismo brasileño”. Los acuerdos de libre comercio entre el MERCOSUR y el resto de los países del subcontinente y la posterior aparición del proyecto UNASUR, fueron aparentemente creando las condiciones necesarias para que Brasil emerja como poder regional y con mayor capacidad negociadora en los foros internacionales, principalmente en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Sin embargo este liderazgo brasileño de nuevo cuño no se encuentra consolidado en la región. Por un lado, Chile, Perú y Colombia aparecen con agendas propias no coincidentes con la estrategia de política comercial y externa del Brasil, aunque se muestran cooperativos en temas de interés regional, principalmente en lo que atañe a la integración física. Por otro lado, Venezuela se presenta con una agenda

¹ Este trabajo fue publicado en portugués en la Revista Interesse Nacional del Brasil, Año 1, No. 3. Octubre-Diciembre 2008.

² Ver Soares De Lima M. Regina (2007). “Autonomia, Não Indiferença E Pragmatismo: Vetores Conceituais Da Política Externa Do Governo Lula”. Em: Da Motta P. (coord.) *Comércio e Política Comercial No Brasil. Desempenho, interesses e estratégias*. LATN-CINDES. São Paulo, pp 13, 14.

internacional y regional más ideológica que pragmática y disputando el liderazgo brasileño como poder regional, mientras que Bolivia reivindica sus derechos sobre los “abusos” brasileños del pasado reciente en materia energética. Dentro del MERCOSUR, la Argentina no es un socio muy confiable, y entre los pequeños, el Uruguay se convierte en un crítico permanente del Brasil al negarse este último a profundizar el proceso de integración regional, además de sufrir, el Uruguay, las consecuencias de una apertura regulada del mercado brasileño. Así las concesiones que ha ofrecido el Brasil al resto del subcontinente para ejercer un “liderazgo benévolo”, todavía no permiten a este país contar con todo el apoyo necesario para convertirse en poder regional.

Dentro de este contexto, el Paraguay aparece como el país más leal a los intereses brasileños, tanto en las prácticas del período de la guerra fría que todavía persisten hacia este país, como en los nuevos lineamientos de la estrategia brasileña de inserción regional e internacional. La llegada del Gobierno Lugo puede poner fin a esta “lealtad” que escasos beneficios ha reportado al Paraguay, y reemplazarla por un nuevo tipo de relación, más equitativa y más justa.

Los ejes de la relación Paraguay-Brasil

Para entender los principales campos donde se tejen las relaciones entre Paraguay y Brasil y cuáles han sido los resultados de esa relación, es preciso hacer una breve reseña histórica de las últimas décadas.

La tradicional dependencia comercial, económica y política paraguaya de la Argentina era reemplazada a partir de la década del 70 por un acercamiento más estrecho con el Brasil en términos financieros, comerciales y militares. La proximidad al Brasil se tradujo en la apertura de nuevas vías de comunicación interna y externa del Paraguay, en el inicio de la agricultura comercial y en una modernización socioeconómica, vía construcción hidroeléctrica de la Itaipú Binacional, que ponía al país más cerca de los flujos comerciales y financieros internacionales.

La apertura de una conexión física y comercial con el Brasil en la década del setenta traería cambios importantes. En primer lugar, la entrada de la soja a partir del desarrollo de este cultivo empresarial en la zona aledaña del Brasil, el incremento del cultivo del algodón alentado por el Estado paraguayo y los precios internacionales en alza para estos bienes dieron origen a la agricultura comercial en escala y fortalecieron la estrategia de especialización del país como exportador de *commodities* agrícolas³.

En segundo lugar, la apertura hacia el Brasil no solo significaba flujos crecientes de exportación de *commodities* agrícolas, sino un tráfico históricamente elevado de importaciones del país, con altos niveles de ilegalidad o contrabando, que adoptaba varias modalidades. La más importante de todas se iniciaba a mediados de los ochenta alentada por las altas cargas impositivas internas de los vecinos del Paraguay y por los altos niveles de protección arancelaria de los mismos. Ella consistía en un comercio de triangulación de bienes de consumo suntuario⁴, importados mayormente del Este asiático y de los Estados Unidos, en forma subfacturada o ilegal, y su consecuente reexportación a los países vecinos, en forma

³ Hasta ese momento los principales productos de exportación del Paraguay eran la carne y la madera. Para fines de los setenta estos rubros eran reemplazados por la soja y el algodón. El cierre del mercado europeo para la carne paraguaya a partir de 1973 afectó fuertemente los niveles de venta externa de este producto. Por otro lado, el cultivo extensivo de soja inició un proceso de deforestación masiva de la rica Región Oriental del país, y la salida de la madera era principalmente en rollo y en forma ilegal al Brasil.

⁴ Cigarrillos, bebidas alcohólicas, relojes, cámaras fotográficas, juguetes, electrónicos, artículos de informática, etc.

también ilegal. Este comercio de triangulación ya se ha formalizado del lado paraguayo a partir de los 90, pero no así del lado brasileño al estar todavía pendiente la eliminación del doble cobro arancelario en el MERCOSUR.

En tercer lugar, la construcción de la hidroeléctrica binacional de Itaipú (Paraguay-Brasil) incrementó superlativamente los flujos de capital hacia la economía local, convirtiéndose en uno de los principales factores de un crecimiento sin precedentes de la economía, especialmente en el período 1975-1981⁵. Con Itaipú y más tarde con la construcción de otra hidroeléctrica con Argentina (Yacyretá), Paraguay también se convertía en un exportador importante de energía eléctrica en la región, significando un importante aporte para el Tesoro Nacional⁶.

A pesar que la apertura hacia el Brasil había sido el resultado de un proceso planeado gradualmente por el régimen autoritario de Stroessner, lo que emergía en los 70 y 80 no era precisamente el resultado de un diseño y de una estrategia de crecimiento económico. Más bien se trataba de resultados mayor y fortuitamente provocados por factores generados en este proceso de apertura hacia el Brasil y que eran aprovechados por el régimen imperante para acumular rentas en beneficio de un grupo político-económico cercano al dictador. De ahí que, por ejemplo, el Estado nunca alienta medidas a favor de la agro industrialización para aumentar valor agregado y la oferta exportable del país; tampoco tiene un plan de aprovechamiento de la energía eléctrica para fines de industrialización o de desarrollo del país; y, finalmente, apuesta a un modelo informal de triangulación comercial con pocas bases de sustentabilidad en el tiempo.

Estos ejes de la relación entre ambos países continuaron luego de la dictadura, sin que los gobiernos de la transición democrática (del mismo signo político de Stroessner), se preocuparan en realizar modificación alguna en beneficio del país. La soja, la venta de la energía eléctrica y el comercio de triangulación se convierten con el tiempo en la base del crecimiento económico del país. Pero este modelo económico muy rápidamente termina disminuyendo la calidad de vida de los habitantes del Paraguay, provocando altos niveles de pobreza y desempleo.

El Paraguay ha desarrollado con el Brasil, una dependencia muy fuerte a partir de la década del 70 y 80. Actualmente esa dependencia se observa en la venta de energía hidroeléctrica que se traduce en ingresos significativos para el tesoro nacional; en el comercio de reexportación, que tiene como principal mercado de destino el Brasil y que representa cerca del 50% de los ingresos tributarios del país; y en la exportación de soja, principal cultivo de exportación y que en buena parte es producida por inmigrantes brasileños o “brasiguayos”. Aparte de ello, cerca del 20% de las exportaciones del Paraguay tiene como destino al mercado brasileño y casi el 30% de los flujos de inversión externa directa que recibe del Paraguay proviene del Brasil, ubicándose este país como segundo inversor mas importante, detrás de los Estados Unidos⁷.

⁵ Los pagos de Itaipú por ventas de bienes y servicios durante la construcción de esa hidroeléctrica llegaron a constituirse en un flujo tres veces mayor que el PIB nacional. El PIB crecía a una razón anual promedio del 9% en el período 1975-81.

⁶ Los ingresos por venta de energía eléctrica equivalían al 20% del total de exportaciones registradas de bienes del país y al 25% de los ingresos totales del gobierno en los primeros años del nuevo siglo. Cálculos realizados con datos del BCP (balanza de pagos) y del Ministerio de Hacienda (Informe Fiscal).

⁷ Cifras del BCP, 2006.

El modelo económico del Paraguay, construido en los últimos 30 años con la ayuda del Brasil, no ha permitido al primero un aprovechamiento cabal de la apertura comercial que ha significado el MERCOSUR, como tampoco una inserción competitiva del país en el mercado regional e internacional. Además, ni la dictadura de Stroessner ni los gobiernos que le sucedieron han tenido la voluntad de replantear el tratamiento de un tema que es la cesión de un recurso natural como la energía hidroeléctrica, a cambio de una mínima compensación, postergando así un rápido desarrollo industrial del país.

El Gobierno de Lugo en su Plan Estratégico Económico y Social se ha propuesto trabajar para sostener el crecimiento económico de los últimos años, pero con una mejor distribución de ingresos, mayor generación de empleo y una reducción de la pobreza extrema que en el Paraguay llega a niveles alarmantes⁸. Esto significa un cambio gradual pero sostenido del actual modelo económico. Significa, al mismo tiempo un replanteamiento de los principales ejes de relación con el Brasil para favorecer un Paraguay más competitivo y más equitativo al mismo tiempo.

La Agenda Bilateral

Una relación más fluida con el Brasil a partir de la década del 70, si bien ha contribuido a la modernización del país, sin embargo no ha revertido en un aumento de la productividad y el crecimiento económico del país, aún dentro del Mercosur. Ello porque las dos actividades principales derivadas de esta relación –producción de soja y comercio de reexportación– no ha tenido un efecto importante sobre el desarrollo del país y la generación de empleo y porque, además, el Paraguay ha decidido no aprovechar una buena parte de la energía hidroeléctrica que le pertenece para un proceso de industrialización del país.

Por lo tanto, el primer tema de una nueva agenda de relación con el Brasil debe consistir en negociar la eliminación gradual del comercio de reexportación para reemplazarlo por un vínculo productivo que genere mayor valor agregado y empleo en el Paraguay y que disminuya las restricciones de acceso de rubros nacionales al mercado brasileño.

El comercio de reexportación tiene como origen la demanda brasileña de productos baratos de la extrazona y tiene como beneficiario al consumidor brasileño, además de generar empleo en el propio Brasil y no precisamente en el Paraguay⁹. El carácter ilícito de este comercio siempre ha tenido la connivencia de las autoridades brasileñas, pero al mismo tiempo ha creado una red delictiva fronteriza de comercio de drogas, armas y lavado de dinero. La responsabilidad de esta red transfronteriza de operaciones ilegales es compartida por ambos países, pero el mayor peso de la misma recae en el Brasil desde el momento en que estas operaciones se originan en ese país¹⁰. Por lo tanto, la voluntad de eliminación de estas operaciones de triangulación descansa mayormente en el Brasil, voluntad a la cual el Paraguay debe sumar esfuerzos para reemplazar el círculo vicioso de la triangulación comercial por el círculo virtuoso de la complementariedad productiva.

⁸ El 20% de la población paraguaya se encuentra en la pobreza extrema.

⁹ Por ejemplo, el Paraguay importa del Asia grandes volúmenes de partes y piezas de computadoras que al reexportarse al Brasil terminan en pymes ensambladoras de computadoras alrededor del núcleo de São Paulo, generando así empleo en el Brasil y no en el Paraguay. En el flujo de reexportación del comercio fronterizo de Ciudad del Este los principales puestos de trabajo son de los “sacoleiros”, empleados de mayoristas en el Brasil, y de los empleados brasileños de las principales tiendas de esa ciudad. A los paraguayos solo les corresponde el empleo informal de los pequeños negocios (mesiteros).

¹⁰ En otras palabras los ilícitos se planean en el Brasil pero se elige el Paraguay como campo de acción.

El Paraguay debe dejar su papel de simple proveedor de materias primas al Brasil y aprovechar su potencial agrícola para exportar mayor valor agregado y en cadenas productivas que tengan como destino final al mercado brasileño y el mercado internacional. Una agro industrialización exportadora tiene como principal motor a la zona fronteriza con el Brasil donde se concentra la mayor parte del PIB agrícola del país y también los “brasiguayos” como los principales productores. Estos últimos tienen las condiciones de liderar el proceso de agro industrialización cuyos beneficios se traducirán en generación de empleo ya sea en las propias industrias, como a partir del aumento de la producción agropecuaria mediana y pequeña, como parte de cadenas productivas¹¹.

Para que la complementariedad agroindustrial con el Brasil tenga éxito, este último país debe abrir sus mercados tanto o más que la apertura practicada, por décadas, para los rubros de reexportación. Al mismo tiempo, el Paraguay deberá negociar con el Brasil la llegada de mayores inversiones de este país, pero orientada a la agro industrialización y con el objeto de proveer insumos a las cadenas agroindustriales del Brasil vinculadas al mercado internacional. Es decir que, además de negociar compensaciones por la pérdida de ingresos fiscales resultante de la eliminación del comercio de reexportación, el Paraguay deberá exigir al Brasil que sus mercados se abran definitivamente a rubros que realmente contribuyen con el crecimiento y la generación de empleo en el Paraguay y a una integración efectiva al Mercosur.

El Paraguay ha abierto sus puertas a la migración de brasileños sin ningún tipo de condición, como no lo haría el propio Brasil. Es cierto, los “brasiguayos” hicieron de la soja el producto estrella de exportación del Paraguay. Pero los beneficios de este renglón productivo se han hecho a costa de la expulsión de campesinos, lo que ha provocado constantes conflictos de tierras, a costa de una deforestación masiva y degradación medioambiental y con irregularidades en el status migratorio de los propios brasiguayos. Todos estos aspectos también deben ser objeto de negociación en la agenda bilateral, teniendo en cuenta la aparición de un nuevo flujo migratorio brasileño, esta vez en el Chaco paraguayo. Además, con la nueva migración brasileña han aparecido bandas delictivas y del narcotráfico que operan desde el Brasil y amenazan a los productores agrícolas paraguayos y a los propios productores brasileños asentados en el Paraguay.

El segundo tema de la agenda, y no menos importante, se conforma con la utilización y el precio de la energía hidroeléctrica de Itaipú. No hay duda que el Paraguay debe exigir la renegociación del Tratado de Itaipú por el carácter muy inequitativo del mismo, principalmente en lo que concierne al precio de venta de la energía. Un tratado firmado entre dos dictaduras militares, que ha respondido exclusivamente a los intereses del Brasil a cambio de beneficios a un grupo de empresarios y políticos privilegiados por la dictadura paraguaya.

El gobierno de Lula ha declarado que no existe voluntad brasileña para renegociar el tratado. Sin embargo, una posición intransigente del Brasil sobre un reclamo justo del Paraguay, deja de mirar el futuro cuando en 15 años termine la vigencia de este tratado. En ese momento el Paraguay tendrá el derecho de fijar el precio de la energía y de elegir los clientes a quienes vender esta energía, que hoy por el tratado solo lo

¹¹ Existen ya varios emprendimientos agroindustriales en la zona de los “brasiguayos”. Una profundización de la agro industrialización, como por ejemplo la producción de balanceados (a partir de granos) para alimentar la producción de porcinos y pollos y aumentar la misma, beneficiará a la mediana y pequeña producción, reduciendo los conflictos que se generan entre campesinos y “brasiguayos” en esa zona. Para una propuesta más acabada de esta cadena productiva. Ver Falabella, G. y F. Masi (2003). *Desarrollo Regional y Competitividad en el Este. Estudio Exploratorio del Alto Paraná*. CADEP-Universidad Católica de Alto Paraná. Hernandarias-Paraguay

puede hacer al Brasil. Además de un precio justo por la venta de la energía de Itaipú, el Paraguay debe dejar de utilizar marginalmente el caudal energético que le corresponde para iniciar un proceso de agro industrialización que apunte a un crecimiento sostenido de su economía.

Ante estas realidades, varios son los escenarios de negociación que se pueden considerar. En primer lugar, Brasil puede acceder a elevar el precio de compra de la energía, pero a cambio que el Paraguay no eleve sustancialmente el uso de la energía de Itaipú, dadas las necesidades de la demanda eléctrica brasileña. Un segundo escenario sería otorgar al Paraguay un mayor uso de la energía hidroeléctrica para promover la industrialización del país, pero a cambio de no elevar el precio de compra de energía o de elevarlo solo mínimamente. Otros escenarios pueden resultar en combinaciones de los dos primeros. Pero si la opción es la primera, el Paraguay podría recibir desembolsos de Itaipú muy superiores a los que actualmente recibe y utilizarlos para propósitos de reducción de asimetrías estructurales del Mercosur, con un impacto mucho mayor que los Fondos de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM). Sin embargo, sin un uso mayor de la energía de Itaipú no es posible pensar en el aumento de la capacidad industrial del país, y por lo tanto tampoco es posible aumentar las inversiones en el sector productivo o atraer estas inversiones del propio Brasil. El gobierno de Lugo deberá sopesar los pros y los contras del contenido de una renegociación del Tratado de Itaipú, pero lo que no deberá postergar es un mayor uso de la energía hidroeléctrica de Itaipú para promover el crecimiento económico del país.

Por más de treinta años, los beneficios de Itaipú se han concentrado casi exclusivamente en el Brasil, y la energía renovable resultante no ha sido objeto ni siquiera de un proceso de integración energética en la región. Las concesiones que hoy deba hacer el Paraguay en un proceso de negociación de la venta y uso de la energía hidroeléctrica tienen que ser mínimas y mucho mayores las compensaciones que deba hacer el Brasil, con o sin renegociación del Tratado. De otra manera Itaipú no seguirá constituyendo un factor de desarrollo y de mejora de la calidad de vida para el Paraguay.

El Gobierno de Lugo busca en su relación con el Brasil una reparación histórica y está dispuesto a jugar este partido. Pero esta reparación no se limita ni debe limitarse a Itaipú. La agenda bilateral con el Brasil es una agenda para el desarrollo del Paraguay que debe dejar de lado los ejes del actual modelo económico del Paraguay construido con el apoyo del Brasil y reemplazarlo por otro modelo que haga sentido para el Paraguay y su integración al Mercosur. De hoy en más, el Paraguay puede ser “leal” a un Brasil que deje de lado sus lineamientos de la guerra fría con el Paraguay y se proponga ayudar a este país sobre bases distintas, con respeto a su soberanía, y a su voluntad de integración real.