

GERMINAL

DOCUMENTOS DE TRABAJO

PUBLICACIÓN PERIÓDICA DE ANÁLISIS Y ESTUDIOS
SOBRE LA REALIDAD SOCIAL Y POLÍTICA DEL PARAGUAY

**Paraguay, posibilidades y riesgos
frente a modelos comerciales de
Mercosur, UE y T&LC/ALCA**

Marcello Lachi

N. 2 - Setiembre 2009

**Centro de Estudios y Educación Popular Germinal
Asunción - Paraguay**



Parte primera – Introducción a la realidad económica actual de Paraguay

1.1. Evolución histórica

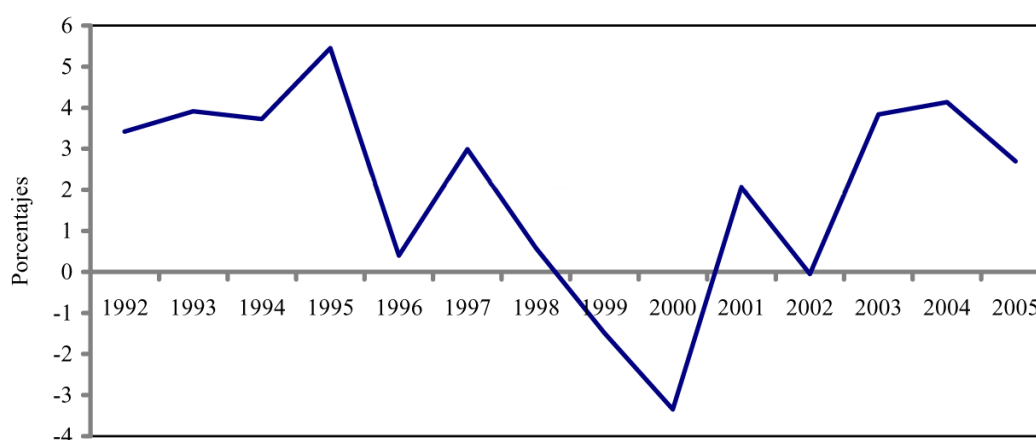
La actualidad económica paraguaya nos habla de un país en profunda crisis, situación que se expresa en un estancamiento generalizado de la producción y del consumo que perdura desde hace casi dos décadas, y que es paliado solamente en parte por la existencia de algunos sectores más dinámicos (soja, carne, textiles) que finalmente no consiguen levantar la situación general porque son demasiado chicos respecto al complejo económico nacional o porque son causantes de efectos negativos indirectos en el desarrollo del país.

En el 2005 el Producto Interno Bruto (PIB) de Paraguay ascendió a 7.671 millones de dólares corrientes, con un PIB per cápita de 1.301 US\$ corrientes (1.393 US\$ constantes de 1994). El PIB per capita, teniendo en consideración tanto los US corrientes como constantes de 1994, registra una reducción en la última década de alrededor del 20-25% (en 1997 el PIB per capita registraba 1.767 US\$ corrientes y 1.509 US\$ constantes de 1994).

En 1991 el PIB per capita era de 1.341 US\$ corrientes (1.429 US\$ constantes de 1994) por lo cual se pone manifiesto cómo el crecimiento económico de los últimos quince años ha sido prácticamente nulo, absorbido totalmente por el crecimiento numérico de la población del país.

En cuanto a la tasa de crecimiento del PIB, ésta resultó en estos últimos 15 años bastante inconstante: superior al 3% desde 1992 hasta 1995, durante la fase de activación del Mercosur; casi nula entre 1996 y 1998, durante el periodo de la crisis financiera, que llevó a la intervención y posterior cierre de más de 40 entidades financieras (entre bancos, financieras, casas de cambio, compañías de seguro y almacenes generales de depósitos); negativa desde 1999 hasta 2002 (periodo que cierra con una fuerte devaluación del guaraní que casi triplica su valor frente al US\$); y finalmente nuevamente positiva a partir de 2003 con tasas de crecimiento del 3,8% en dicho año; 4,1% en el 2004 y 2,7% en el 2005, es decir niveles que no se conseguían desde la primera mitad de los años noventa, y siempre superiores al valor de la tasa de crecimiento poblacional, que es actualmente del 2.3% anual.

Evolución del PIB (1992-2005)



De hecho, el escaso crecimiento de la economía paraguaya no es solamente de este último periodo sino que viene de lejos: el crecimiento medio anual registrado desde la década de los 30 hasta principios de la década de los 70 no ha sido superior al 3%, el más bajo de América Latina. Solamente en los años setenta, gracias a la conexión de Paraguay con los mercados de Brasil (construcción de la Ruta 2 y del puente de la Amistad que abrían nuevos flujos comerciales alternativos a aquellos que pasaban históricamente por el Río de la Plata hacia Argentina y Uruguay); a la ampliación de la frontera agrícola con la entrega de las tierras fiscales al noreste de Asunción hacia Ciudad del Este; y la construcción de la represa de Itaipú con Brasil, el país salió por el espacio de una década de esta situación registrando una tasa de crecimiento anual media del 8,5%.

De todos modos, la ausencia de políticas de desarrollo económico efectivas durante estos años de “bienestar” relativo no permitió cambiar la realidad de fondo de la economía paraguaya que con la finalización de la represa de Itaipú volvió a la situación de estancamiento generalizado y bajo crecimiento económico de siempre.

Esta situación, a parte de problemas estructurales que analizaremos más adelante, se debía también a la voluntad del sistema político-económico-militar dominante en aquellos años (Paraguay aún estaba bajo un régimen dictatorial), de estructurar su fortuna económica fundamentalmente en la economía de triangulación y en la falsificación y contrabando de mercaderías. Dada la particular situación geográfica de Paraguay, que le permite ser puente comercial entre las dos principales economías de la Región (Brasil y Argentina) y entre estas y el resto del mundo; dados los bajos impuestos de ese entonces en el país y a los bajos aranceles existentes con sus vecinos, además de la disponibilidad de las autoridades de la dictadura de aceptar una cierta cuota de contrabando con los países vecinos; la triangulación de productos (y la triangulación financiera a través del lavado de dinero) era posible alcanzar en esos años grandes ganancias con esfuerzos muy limitados y bajo riesgo financiero.

La triangulación y el contrabando daban en ese entonces enormes ganancias, muy superiores a cualquier tipo de estructura económica tradicional y legal, situación que determinó que en ningún momento los sectores económicos que apoyaban el régimen resultaran interesados en que la dictadura desarrollara una economía de tipo neoliberal en el país con privatizaciones y liberalización de los mercados como lo hizo Pinochet en Chile, dejando así que la economía se mantuviera inalterada y sin rumbo hasta la vuelta del régimen democrático en 1989.

En los años de la transición democrática tampoco cambió esta situación, y a parte de una serie de normativas tendientes a atraer capital extranjero y el ingreso en el Mercosur, la política económica de los gobiernos paraguayos no fue muy diferente de la de la dictadura. Solamente por los efectos del impacto negativo que produjo en algunos sectores el ingreso de Paraguay en el Mercosur (entre los cuales se encuentra la finalización de la economía de triangulación), a final de los años noventa comenzaron a evaluar nuevos caminos para el desarrollo: la mecanización de la agricultura, el potenciamiento de la industria procesadora agro-industrial y la maquila.

1.2. El sector primario

Actualmente la estructura del producto interno bruto del país está conformada por la producción de bienes en alrededor del 46% del total y de los servicios en un 54% del total. El sector Agropecuario y Forestal, con un 26,1% del PIB, es sin duda el sector productivo más importante del país.

Dentro del sector primario la agricultura representa el 60% (17,2% del PIB), mientras que la ganadería representa otro 30% (6,5% del PIB). Finalmente, las explotaciones forestales, la caza y la pesca, representan globalmente el 10% restante.

El sector agrícola se había distinguido al finalizar el periodo dictatorial (completada la distribución de las tierras fiscales) en estar constituido por una gran cantidad de minifundios de 1 a 5 hectáreas, donde se producían hortalizas, mandioca, frutas, papas y algodón y de los cuales vivía la gran parte de la población rural (en ese entonces contabilizada en alrededor del 49,7% del total); por algunas miles de propiedades medianas (farmers) de unas centenas de hectáreas, concentradas en la producción de algodón, soja, maíz y trigo; y de 4.000-5.000 latifundios superiores a las 500 hectáreas utilizados principalmente para la ganadería extensiva.

Esta situación estaba destinada a cambiar durante los años noventa con el éxito internacional de la soja que, por la buena calidad de la tierra paraguaya, vio la llegada al país de empresas multinacionales y grandes inversores que transformaron la agricultura paraguaya de algodонера a sojera, de campesina a mecanizada.

Tanto fue así que solamente en la última década podemos ver que mientras en 1995 las hectáreas cultivadas a algodón sumaban todavía 306.000 hectáreas en el 2005 superaron por poco las 200.000 hectáreas; en cambio la soja, que en 1995 se cultivaba solamente en 833.000 hectáreas, en el 2005 ya ocupa casi 2.000.000 de hectáreas.

Esta nueva realidad tuvo como consecuencia directa un cambio sustancial en la situación socioeconómica de las campiña paraguaya en cuanto, a parte de la transformación productiva de los farmers que se volvieron monocultivadores de soja o trigo, la necesidad cada vez mayor de nuevas tierras para cultivar soja (que para ser rentable necesita grandes extensiones, amplia mecanización y utilización masiva de agrotóxicos) hizo que se formaran cada vez nuevos y más amplios latifundios sojeros.

La nueva latifundización de la agricultura paraguaya tuvo varias víctimas, sobretudo en el este del país: los latifundios ganaderos, los minifundios campesinos y las grandes extensiones boscosas de Paraguay, que año tras años, en los departamentos de Alto Paraná, Itapúa, Canindeyú, Caaguazú y Caazapá han sido en su mayoría englobados en la zona sojera. Por consiguiente, actualmente en el este del país prácticamente ya no existe ganadería, han desaparecido las zonas boscosas (las hectáreas de producción agrícola han pasado de las 2.100.000 del 1995 a las 3.500.000 del 2005) y se han despoblado las campiñas de campesinos quienes después haber cedido sus minifundios escasamente productivos (por falta de créditos, escaso apoyo técnico del estado, y una estructura de comercialización ineficiente de los productos agrícolas) se han volcado masivamente hacia las grandes concentraciones

urbanas del Alto Paraná (Ciudad del Este) y del Gran Asunción (Asunción y Departamento Central).

Según datos del Censo 2002, en el departamento de Alto Paraná (debido a la alta concentración sojera) la población rural se redujo en una década en casi el 30% frente a un aumento de población en la misma proporción del área urbana de Ciudad del Este. En cuanto al área del Gran Asunción, en los últimos 5 años ésta ha visto la migración de casi 116.000 personas (2% de la población total del país) desde su lugar de residencia del interior del país; mientras que en general de los 1.863.318 habitantes de esta zona solamente 1.299.141 han nacido allí (el 69,7%) frente a otros 564.177 (el 10 % del total de la población paraguaya) que han llegado como emigrantes desde otras regiones del país.

El resultado de esta situación es que actualmente el 75% de las tierras agrícolas, que fundamentalmente están en manos de los grandes latifundistas mecanizados del este y de los farmers del sur, están dedicadas a la producción de soja (4.000.0000 de toneladas por año), trigo (800.000 toneladas por año) y maíz (800.000 toneladas por año); mientras lo que queda del área minifundista, que se concentra actualmente en el centro y norte del país ve un 15% de las tierras ocupadas en la producción de algodón (200.000 toneladas por año) y de mandioca (4.800.000 toneladas por año) y el restante 10% en otros cultivos como poroto, maní, girasol, sésamo, caña de azúcar etc. Hay que subrayar que en el área minifundista se concentra actualmente el 80% de la población dedicada a la agricultura.

Es importante señalar que la agricultura es el sector de exportación principal de Paraguay: de los 1.625 millones de US dólares en exportaciones registradas en el 2004, la soja ocupa el primer lugar con 576 millones de US dólares (35,4%) mientras que el algodón trae al país otros 110 millones de US dólares (el 6,8% del total).

Por lo que concierne a la Ganadería, que es la otra rama de fundamental importancia para el sector primario en Paraguay, actualmente está en un periodo muy positivo.

La ganadería paraguaya se centra esencialmente en la producción vacuna, existiendo en el país alrededor de 10 millones de cabezas de ganados distribuidas: por un 30% en el Chaco paraguayo, en otro 30% en el norte del país (departamentos de San Pedro, Concepción, Amambay y Canindeyú) y en 15% en el suroeste (departamentos de Misiones, Paraguari y Ñembucú); siendo el faltante 25% distribuido variadamente en las restantes zonas del país.

Hay que señalar que después de años difíciles, debido a recurrentes crisis por la aparición de focos de enfermedad de la fiebre aftosa, que han debilitado los mercados exteriores paraguayos -determinando también el pasaje de grandes extensiones de tierra hacia la producción sojera, considerada en esos años más rentable- actualmente el sector está en fuerte crecimiento gracias al dinamismo del sector empresarial ganadero que ha continuado a apostar a este producto, al apoyo técnico-sanitario del estado (mucho mejor y más efectivo del destinado al sector campesino) y a las sensibles mejoras aportadas por las técnicas productivas implementadas en el sector.

Actualmente la producción de carne vacuna resulta importante también para el sector exportador en donde en el 2004 participó con 161 millones de US dólares (el 9,9% del total de las exportaciones de ese año).

Finalmente, el sector forestal generó en 2005 el 1,9% del PIB. Este es un sector de producción histórica del país, que supo paliar en tiempos pasados los problemas de desempleo en el campo, pero que en estos últimos años está en un proceso de decadencia por la destrucción sistemática de la materia prima, es decir de la superficie boscosa, que de los 3 millones de hectáreas de 1991, debido a la actividad de deforestación masiva llevada adelante para la ampliación de la zona de plantación de la soja y la falta de una política de reforestación tanto del estado como de las principales empresas madereras, actualmente ha llegado a sumar menos de 800 mil hectáreas.

1.3. El sector manufacturero

El sector industrial, que en 1995 contribuía al PIB con un 15,5%, en el 2005 representa el 14,5% del PIB del país. Esta reducción se debió fundamentalmente a los aspectos negativos producidos por el ingreso en el Mercosur (como fueron positivos los efectos producidos sobre el sector primario) y por la grave crisis financiera padecida por Paraguay en la segunda mitad de los años noventa.

Paraguay desde siempre presenta una estructura industrial basada sobre medianas y pequeñas empresas, con bajo niveles de innovación tecnológica, baja productividad, escasa calidad en la producción y ausencia de economías de escalas; por esto a partir de 1995 al momento del ingreso en la zona de libre comercio establecida entre los países del Mercosur, no pudo competir eficazmente con las empresas mucho más desarrolladas de Argentina y Brasil, y se desmoronó en parte, pudiendo sobrevivir a duras penas solamente aquellos sectores que se apoyaban expresamente en la producción agropecuaria y aquellos (como por ejemplo el farmacéutico) que supieron activar internamente nuevas dinámicas productivas que les permitió conservar sectores del mercado interno o apoderarse de sectores de mercados exteriores en las regiones fronterizas con Paraguay (leche en el Mato Grosso, textiles en el norte de Argentina, etc.).

Por esto actualmente la industria paraguaya está consolidada en torno al subsector agroindustrial, representando el procesamiento de las materias primas agropecuarias y forestales el 70% del producto industrial total, donde en el 2005 la carne vacuna representaba el 2,5% del PIB, la producción de bebidas y tabaco el 1,9%, la producción de aceites vegetales el 0,6% y la producción de textiles y prendas de vestir el 2,2% del PIB.

Es interesante citar el nuevo rol que está asumiendo en estos últimos años la industria de “maquila” en Paraguay. Con la Ley 1064/97, Paraguay permitió la radicación en el país de la industria maquiladora de exportación, que se dedica a realizar procesos industriales destinados a la transformación, elaboración, reparación o ensamblaje de mercancías de procedencia extranjera. Gracias a la legislación vigente, las empresas industriales de “maquila” a cambio de contratar a trabajadores locales, tienen la posibilidad de importar materias primas, insumos y maquinarias bajo un régimen de suspensión de impuestos y exportar los productos “maquilados” a otros países pagando solamente un impuesto del 1% sobre el valor de la actividad realizada en el país.

Claramente, dada la particular colocación geográfica de Paraguay, esta actividad industrial (criticada por algunos sectores en cuanto llevaría al país tecnología obsoleta y contaminante rechazada por los países industrializados) tienen grandes potencialidades para el país sin embargo solamente en el último bienio está dando resultados, previéndose para final del 2006 casi 50 millones de dólares en exportaciones bajo este régimen (el 2-2,5% del total de las exportaciones del país). La causa del retraso en el desarrollo de este sector se debe fundamentalmente a razones estructurales que en general influyen negativamente en todo el complejo económico paraguayo (y que analizaremos detenidamente más adelante), como el exceso de burocracia estatal, la discrecionalidad administrativa, la inseguridad jurídica.

El señalado bajo nivel de industrialización del país, junto a los efectos negativos de la sojización de la agricultura (es decir, la migración masiva de población rural hacia los cascos urbanos), son las causas principales de los altos niveles de pobreza que registra actualmente el país, dado que los campesinos expulsados de sus tierras al no encontrarse en las zonas urbanas con una estructura industrial receptora de mano de obra, han sido progresivamente arrastrados hacia la economía informal y el subempleo, condiciones que han determinado su progresivo ingreso dentro la franja de pobreza y de marginalidad.

Y que esta situación sea directamente originada por los dos efectos descritos (sojización y baja industrialización) lo demuestran los mismos datos históricos de los niveles de pobreza registrados en Paraguay, donde mientras en 1996 (cuando empieza la fase aguda de la actual crisis económica y la sojización de la agricultura) las personas que vivían bajo la línea de pobreza era solamente el 23,1% de la población (7,3% los pobres extremos y 15,9% los pobres no extremos), en el 2004, ocho años después, los pobres constituyen el 38,4% de la población (12,8% los pobres extremos y 25,7% los pobres no extremos).

Esta realidad se refleja también en los datos de ocupación de los trabajadores paraguayos, en donde frente a una población económicamente activa de 2.762.459 personas (datos 2004), el desempleo abierto es de 7,3% mientras que el subempleo, visible e invisible, incluyen al 24,2% de la población ocupada.

Además, esta misma ocupación se vuelca fundamentalmente hacia la informalidad y la baja calificación del trabajo. En el 2004 los empleados privados y públicos eran solamente el 15,4% del total de los trabajadores ocupados; los obreros privados y públicos eran el 20,1%; los empleadores o patrones el 4,2% y frente a estos la gran masa de los trabajadores informales llegaban al 39,8%.

1.4. El sector de los servicios

El sector de los servicios, que generó en 2005 el 54% del PIB, se concentra casi exclusivamente hacia el mercado interno.

La actividad de servicios que más influye en el PIB es el comercio, no solamente por la actividad de triangulación todavía activa en el país (vía Ciudad del Este), sino también porque en esta actividad se concentra la gran mayoría del trabajo informal citado anteriormente. El comercio en efecto representó en 2005 el 18,7% del PIB.

Sucesivamente se encuentran los servicios básicos (electricidad, agua, transporte y comunicaciones) que representan el 9% del PIB, las actividades del Gobierno que por su parte representan el 6,7% del PIB y finalmente la intermediación financiera (muy decaída después la crisis de los años noventa) que representa el 2,1% del PIB del país.

La gran importancia en el PIB de las actividades comerciales es un espejo fiel de una situación en donde todavía, un amplio sector empresarial, prefiere continuar con el comercio de triangulación en lugar de apostar a la producción de bienes.

1.5. Problemas estructurales y coyunturales del Paraguay

La estructura de la economía paraguaya que hemos presentado hasta ahora se ha conformado a partir de una serie de condicionamientos estructurales de origen históricos, y coyunturales de origen más reciente, que combinados han sido la causa fundamental de la actual situación de estancamiento y de pobreza generalizada del país.

Quizás el problema estructural principal del país es la baja productividad del capital y de la mano de obra.

La economía paraguaya es una economía de baja intensidad de capital tecnológico, debido a la escasa voluntad de inversión de los empresarios, pero también a los altos costos del sistema financiero privado que de hecho impide sustancialmente al empresariado la utilización de préstamos de media-larga duración para potenciar sus estructuras productivas dado que los intereses resultan muy superiores a cualquier posibilidad de ganancia para el mejoramiento productivo de la empresa (de hecho solamente desde el sector público se consiguen préstamos a la producción que permiten sustentar eficazmente el sector productivo, aunque estos no son en cantidad y plazos suficientes para permitir en la actualidad una innovación empresarial generalizada).

También muy baja es la productividad de la mano de obra. Desafortunadamente, debido al sistema de educación de la dictadura, que promovía la ignorancia como instrumento de sustentación y control político, actualmente solo una fracción minoritaria de los trabajadores posee conocimientos técnicos y adiestramiento al trabajo, mientras que la gran mayoría está en condiciones solamente de realizar trabajos simples y no especializado.

Esta realidad está siendo actualmente revertida gracias a la reforma educativa puesta en marcha desde hace una década; sin embargo, considerando que ésta se dirige exclusivamente a los menores de edad y no busca una capacitación de la población adulta, serán necesarias por lo menos un par de décadas para que los resultados de esta nueva fase educativa abarquen a la mayoría de los trabajadores.

Otro problema estructural importante del país es el alto nivel de inseguridad jurídica existente, que se expresa en una importante actividad de falsificación y contrabando de productos, en un alto nivel de evasión fiscal (estimada alrededor al 40%), en una imparable corrupción tanto en el sector público como en el privado (Paraguay en 2005, ocupaba el lugar 144 entre 158 países, en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional), en una amplia presencia de discrecionalidad en la administración pública y en la falta de

previsibilidad del sistema judicial, en donde las sentencias arregladas por “amistades” o “sobornos” están a la orden del día (según la “Encuesta Nacional sobre Corrupción 2005” de Transparencia Paraguay, el 22,7% de los ciudadanos que realizaron en el ultimo trienio tramites en un juzgado tuvieron que pagar una coima de Gs. 500.000 para su exitoso finiquito).

Esta falta de institucionalidad del Paraguay, tanto en el campo jurídico, como administrativo o fiscal, es sin duda el problema principal del país, además porque se suma a la existencia de un estado “chico” que no está en condiciones de apoyar y guiar concretamente el desarrollo social y económico del país en cuanto a su mala organización administrativa y a la falta de recursos por el bajo nivel de impuestos existentes, no tiene medios suficientes para apoyar y sostener tanto técnica como organizativamente, así como a través de inversiones en infraestructuras, al sistema productivo agrícola e industrial.

Así, la actividad de apoyo técnico a la producción y comercialización de la producción agrícola es tan reducido que sólo está en condición de llegar a porcentajes limitados de agricultores (existen en la Dirección de Extensión Agraria del Ministerio de Agricultura y Ganadería solamente 344 técnicos extensionistas, 1 cada 1.000 pequeños productores agrícolas). Las universidades públicas como centro de investigación e innovación tecnológicas son inexistentes, la política industrial dirigida a apoyar la producción y la exportación de productos manufacturados es absolutamente risible, mientras que las mismas infraestructuras de comunicación, fundamentales para atraer inversiones y trasladar eficazmente la producción hacia los mercados externos se reducen a poco más de 3.000 kilómetros de rutas pavimentadas (el 90% de los caminos todavía resultan ser enripiados y terraplenados) y un ferrocarril ya obsoleto e inoperante si se exceptúa una pequeña línea aún activa en la zona de Encarnación en el sur del país. El resto de los transportes todavía se realizan con barcas a lo largo del Río de la Plata.

Para concluir el retrato hay que señalar que existen en el país solamente 330.000 líneas de telefonía fija (1 cada 16 habitantes) mientras que Internet llega a poco más del 1% de la población (también debido a sus precios que son los más altos de América latina)

1.6. Las ventajas comparativas del Paraguay

Pero la economía paraguaya no presenta solamente problemas estructurales, también hay una serie de ventajas comparativas que si son aprovechadas podrían permitir un crecimiento de la economía mucho más sostenido del actual.

En primer lugar, hay que considerar que los costos de producción en el país son muy bajos: los salarios por la mano de obra no calificada son muy inferiores a los existentes en los países aledaños (gracias también a un bajo costo de vida) y también son muy reducidos los gastos de fabricación como electricidad, combustibles, etc.

Los impuestos son los más bajos del Mercosur, con un maximal del 10% de presión tributaria sobre cualquier actividad productiva. Una empresa que obra en Paraguay paga menos de un tercio en impuestos de cuanto pagaría en Brasil o en la Argentina.

También existe un sistema normativo favorable a las inversiones extranjeras, desde la Ley 60/90 hasta la ley de maquila que protegen las inversiones garantizándoles también ventajas impositivas.

La posición geográfica de Paraguay, como señalamos anteriormente, es excepcionalmente favorable en cuanto está en el centro de los principales centros de consumo de América del Sur. Sao Paulo, Río Grande do Sul, Uruguay y el Norte de Argentina son mercados potenciales muy cercanos y suficientemente amplios para permitir un desarrollo sostenido del país, si efectivamente son aprovechados.

Finalmente, Paraguay también presenta una extraordinaria abundancia de agua potable y sobretodo de energía eléctrica, estando activas en el país tres represas hidroeléctricas: la de Acaray (que produce 1.000 millones de kw/h año), la de Itaipú, que es la más grande central hidroeléctrica del mundo (70.000 millones de kw/h año) y la de Yacyretá.

Parte segunda - Paraguay y el comercio internacional

2.1. Comercio internacional para el desarrollo sostenible de Paraguay

Como hemos visto, Paraguay posee una economía muy poco desarrollada, basada esencialmente en la agricultura y la ganadería, y en un segundo plano sobre las cadenas productivas de procesamiento y comercialización de estos productos del sector primario. Además de esto, a lo largo del periodo dictatorial, su limitado crecimiento se estructuró también en la actividad de triangulación comercial y en el contrabando, situación que no permitió alcanzar un desarrollo económico sostenible para el país, por lo cual a la vuelta de la democracia en 1989 el mercado interno, además de ser pequeño (por cuestiones poblacionales y geográficas) quedó también estancado e inadecuado para permitir un desarrollo productivo suficiente para permitir al país salir del subdesarrollo y de la pobreza.

Esta dimensión reducida del mercado interno impide a Paraguay tener acceso a economías de escala que son elementos fundamentales para un crecimiento económico sostenido, por lo tanto la necesidad de acceder a mercados externos de mayor tamaño es condición esencial para que el país pueda mejorar la productividad y la competitividad de su economía y lograr así mayor crecimiento económico y una reducción sustancial de sus altos niveles de pobreza.

En este sentido, también hay que considerar la particular ubicación geográfica del país que, por ser mediterráneo, sin acceso al mar, resulta ser de hecho muy dependiente de las coyunturas económicas de los países vecinos, y por ende obliga a Paraguay a buscar, en primer lugar, una real integración económica regional como base para una efectiva inserción en los mercados globales.

Acceder a los mercados internacionales, sin embargo, significa también para Paraguay enfrentarse diariamente con las barreras arancelarias y no arancelarias existentes en esos mercados, que por sus características pueden restringir considerablemente la posibilidad exportadora del país y por ende su capacidad de generar crecimiento y bienestar a través del comercio.

Por consecuencia, se vuelve esencial para Paraguay potenciar su posibilidad de acceso a esos mercados a través de negociaciones, tanto bilaterales como multilaterales, sobretudo porque sus principales artículos de exportación: productos agrícolas, carnes, textiles, son los que más están, internacionalmente, bajo regímenes comerciales muy restringidos, con altos aranceles, cuotas y barreras no arancelarias (como los subsidios que Estados Unidos, Canadá, Unión Europea y Japón garantizan a sus productores agrícolas) que limitan la libre competencia internacional.

De aquí surge la necesidad del país de participar a cada negociación que se está llevando a cabo a nivel internacional con el objetivo de liberalizar los mercados, como la que realiza la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el marco de la Agenda de Doha para el Desarrollo, o como la que el mismo Mercosur está llevando adelante para la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y para la realización de un acuerdo comercial con la Unión Europea, aunque estas conlleven riesgos y efectos negativos para la economía paraguaya, como veremos más adelante.

Pero no es solamente en el desarrollo de las negociaciones multilaterales donde reposa la posibilidad de acceder a los mercados externos por parte de la producción paraguaya, sino también en su diversificación y calificación, puesto que en la medida en que quede esencialmente limitada al sector agropecuario, como ocurre actualmente, difícilmente podría asegurar un desarrollo sostenido de la economía nacional en su conjunto; es necesario entonces que la oferta exportadora se amplíe hacia sectores actualmente no tradicionales para el país como la industria manufacturera y los servicios.

En los últimos años la exportación no tradicional ha venido creciendo gracias a nuevos productos como: plásticos, medicinales, cosméticos, autopartes, productos gráficos, etc., y aunque esta todavía represente un porcentaje limitado del total de las exportaciones (en el 2004 han sumado 80 millones de dólares, es decir el 5% del total) igualmente constituye un primer importante paso hacia la diversificación productiva.

Lo que necesita Paraguay es mejorar la calidad de su oferta exportadora, tanto en el sector agrícola como en el industrial, promoviendo por un lado el mejoramiento organizativo y técnico de la producción agrícola minifundista, y por el otro lado ayudando a la reconversión y el fortalecimiento de la estructura industrial del país, de manera a que en ambos sectores puedan conseguirse aquellos altos requisitos cualitativos requeridos por los mercados de los países desarrollados, que resultan esenciales para ser realmente competitivos en campo internacional.

De hecho, la necesidad de mejorar de forma paulatina los estándares de calidad de la producción resulta esencial, puesto que si las barreras arancelarias pueden ser removidas con los acuerdos multilaterales, serían las barreras no arancelarias (que Paraguay sufre particularmente como veremos al tratar sobre el Mercosur) las que más golpeen la posibilidad exportadora del país, debido a que la producción paraguaya todavía no presenta los estándares de calidad pretendidos por muchos países.

Hasta en la producción de carne, que como vimos es una de las industrias principales del país, Paraguay no consigue obtener la calidad exigida por muchos países importadores, como

demuestra el fracaso de la negociación para la cuota Hilton con la Unión Europea que fue finalmente denegada a Paraguay por la escasa calidad sanitaria de su producción cárnica.

Actualmente, cerca del 80% del comercio mundial está sujeto a algún tipo de estándar. En este sentido, los productos paraguayos deben ser capaces de adecuarse a esta realidad en cuanto el incumplimiento de las regulaciones técnicas, sanitarias o fitosanitarias obligatorias puede acabar erosionando sustancialmente las oportunidades de acceso a los mercados que eventualmente Paraguay pueda conseguir.

2.2. Paraguay y el Mercosur

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) fue creado en marzo de 1991 con la firma del Tratado de Asunción que formalmente estableció el grupo de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como una sub región de unión aduanera y acuerdos de libre comercio. Es un único mercado con un área de 12 millones de kilómetros cuadrados y un Producto Interno Bruto conjunto de alrededor de 1.000 billones de US\$. Bolivia, Chile, Venezuela y Perú son miembros asociados. Se constituía así una zona de 190 millones de habitantes, 44% de la población de América Latina, el 50-55% de su PIB, y el 59% de su superficie.

El objetivo del Mercosur ha sido desde el principio llegar a una situación similar a la de la Unión Europea. En primer lugar, se decidió implementar una unión aduanera que previera una transición automática, lineal y generalizada de los aranceles hacia un arancel cero, alcanzado finalmente el 1 de enero de 2000 (aunque excepciones como el caso del azúcar todavía se mantienen) y el establecimiento de un arancel externo común (AEC) entre los cuatro países, que se aplica a los productos extra-zona y que para algunos productos sensibles llega hasta un máximo de 35%. Paraguay, por su condición de país más atrasado del bloque aún posee un régimen especial diferenciado con posibilidad de tener aranceles inferiores al AEC para bienes de capital, bienes de informática y otros productos extra-zona hasta el año 2014.

Además, los acuerdos sucesivos al tratado de 1991 establecieron la necesidad de llegar a una coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales, de adoptar una política comercial común, de eliminar las barreras no arancelarias y de armonizar las legislaciones entre los miembros.

El ingreso de Paraguay en el Mercosur no supuso de inmediato los beneficios que el Gobierno, los empresarios, la clase política y la ciudadanía se imaginaban cuando, con entusiasmo, decidieron adherirse al tratado en 1991. Hay que considerar que en ese entonces Paraguay salía de una larga y oscura dictadura y el Mercosur no fue visto solamente como una oportunidad comercial, sino también como un instrumento de fortalecimiento institucional para la endeble democracia recién instaurada y un medio para que Paraguay pudiera finalmente abrirse al mundo después de tantos años de enclaustramiento en sus fronteras. Tampoco hay que subestimar la ya citada necesidad para Paraguay de participar en un Mercosur cuyos otros miembros (Brasil, Uruguay y Argentina) constituían de hecho el territorio a través del cual la economía del país se conectaba con el resto del mundo.

Como señalábamos, los primeros resultados del Mercosur no fueron nada alentadores para Paraguay. En 1997, a seis años del tratado de Asunción, mientras las exportaciones del país se

habían incrementado solamente en un 50% pasando de 737 millones de dólares a 1.142 millones de dólares, las importaciones casi habían triplicado sus valores, pasando de 1.275 millones de dólares a 3.100 millones de dólares, con un saldo comercial negativo de 2.000 millones de dólares y un incremento del mismo en 6 años del 360%.

Y la situación dentro de la zona del Mercosur era aun más grave: mientras las exportaciones hacia el Mercosur de 1991 a 1997 se habían duplicado de 260 a 580 millones de dólares, la importaciones se habían cuadruplicado, pasando de 400 a 1.665 millones de dólares, con un saldo negativo de 1.000 millones de dólares, nueve veces superior al registrado seis años antes.

Hasta aquí los números. Pero los efectos reales sobre la economía y la sociedad paraguaya fueron mucho más negativos. La economía paraguaya había entrado en el Mercosur de manera totalmente desprevenida e incapaz de soportar el impacto que eso implicaba para su endeble estructura productiva. La pequeña y mediana industria manufacturera y la agricultura hortofrutícola minifundista producían mercaderías de tan baja calidad respecto a los productos de los restantes países del Mercosur al punto de no poder ni siquiera considerarse potenciales competidores para éstos.

Y así, mientras los productos agropecuarios de la agricultura mecanizada (soja, granos) y de la industria cárnica pudieron afianzarse bastante rápido en los mercados de Brasil, Argentina y Uruguay, y ampliar su potencial exportador dentro del Mercosur, los pequeños campesinos y las industrias locales, abandonados también por el Gobierno que nada hizo ni para prever esta situación ni tampoco para ayudarlos a mejorar la calidad de su producción, no solo demostraron no estar en condición para entrar en los mercados vecinos sino incluso no estaban en condición de competir en el mismo mercado interno y por eso acabaron duramente golpeados por el ingreso masivo de productos brasileños, argentinos y uruguayos de mejor calidad y con precios sustancialmente inferiores.

Como ya vimos por los datos del PIB presentados en el capítulo anterior, el sector manufacturero fue tan golpeado por el ingreso de Paraguay en el Mercosur que su porcentaje de participación en el PIB se redujo en lugar de verse potenciado por la nueva realidad comercial; mientras que el sector agrícola minifundista acabó por reducirse sensiblemente de tamaño debido a la absorción de buena parte de su tierra por parte del exitoso sector sojero y granero.

El resultado de esta situación fue que muchos campesinos minifundistas vendidas sus fincas a los nuevos latifundistas sojeros y migrados hacia las ciudades en búsqueda de nuevas oportunidades (sin encontrarlas dada la crisis industrial), acabaron para ampliar la franja de pobreza del área suburbana y el número de trabajadores en la informalidad.

Solamente una parte de las empresas agrícolas e industriales consiguieron sortear el impacto negativo del ingreso en el Mercosur, y gracias a las diferentes situaciones coyunturales que se presentaron en la segunda mitad de los años noventa: crisis financiera en Paraguay, crisis del Plan Real en Brasil, devaluación del Guaraní y sucesivamente del Peso argentino, pudieron recuperar los mercados periodos permitiendo al país un cierto reequilibrio de su comercio exterior. Actualmente (2004), las exportaciones suman un valor de 1.660 millones de dólares (con un incremento del 220% respecto al 1991) y las importaciones un valor de 2.650

millones de dólares, poco más del doble que en 1991, pero casi 20% menos que en el 1997; mientras que el saldo comercial negativo es de 1.000 millones de dólares es decir exactamente la mitad de cuanto fuera registrado en el año 1997.

También a nivel de Mercosur los datos son sensiblemente mejores. El total de las exportaciones en 2004 es de 860 millones de dólares (50% más que en 1997), mientras que las importaciones suman 1.610 millones de dólares (cifra similar a la registrada en 1997).

La reestructuración económica que el país vivió debido al ingreso en el Mercosur se reveló bastante dura, principalmente debido a la total ausencia de políticas de estado para paliar sus efectos económicos y sociales. La crisis de la industria con relativo despido masivo de obreros, la aceleración de la migración rural-urbana con el consecuente incremento de la pobreza y del trabajo informal, el aumento de la concentración de la tierra en cada vez menos debidos a la sojización de la agricultura, el aumento exponencial y desregulado del uso de agrotóxicos en el campo con consecuente empeoramiento de la salud de los campesinos, son sin dudas efectos negativos directos del ingreso de Paraguay en el Mercosur, pero, y esto es lo grave, son efectos que debían preverse como parte del proceso de apertura de una economía tan cerrada como era en aquel entonces la economía paraguaya, y consecuentemente controlados y limitados a través de oportunas políticas de gobierno; las cuales, sin embargo nunca fueron puesta en práctica.

A pesar de todo esto hay que rescatar que el Mercosur también tuvo efecto positivo para la economía paraguaya: en primer lugar, desde la firma del tratado de Asunción tanto las importaciones como las exportaciones han crecido sensiblemente, demostrando que Paraguay ingresó de manera más decidida que en el pasado en el comercio internacional; en segundo lugar, el nivel de importaciones y exportaciones intra-zona del Mercosur resultan actualmente determinantes para el comercio exterior paraguayo tanto es así que las importaciones dentro del área del Mercosur en 1991 constituían solamente el 31% del total y las exportaciones el 35% del total, siendo que actualmente las importaciones alcanzan el 61% del total mientras que las exportaciones representan el 53% del total.

Una situación esta que nos permite destacar cómo la integración regional se ha vuelto un elemento central para el desarrollo comercial del país. El hecho de que el Mercosur se haya vuelto el principal mercado de origen de las importaciones y de destino para las exportaciones de Paraguay demuestra que es principalmente a partir de la pertenencia a este bloque que el país podrá impulsar el comercio, la competitividad y el crecimiento económico.

De hecho, la cuestión no debe sorprender, históricamente los mercados más cercanos a Paraguay como el del sur brasileño (Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Sul y Santa Catarina) y del norte argentino (Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones) siempre han sido potenciales receptores de productos paraguayos; ha sido solamente la estructura escasamente exportadora de la economía paraguaya junto a las barreras arancelarias de Brasil y Argentina las que limitan esta realidad hasta hoy. Pero con la conformación del Mercosur esta situación puede revertirse sustancialmente y considerando que estamos hablando de un mercado potencial de casi 35 millones de personas (7 veces la población de Paraguay) resulta claro cómo puede llegar a jugar un rol preponderante en el crecimiento económico del país, debido también a los limitados costos de transportes que su cercanía a las fronteras representa para

este país, cuya condición mediterránea siempre ha sido un factor excepcionalmente limitante para su desarrollo comercial.

El verdadero problema para Paraguay es que actualmente el Mercosur, a diferencia de lo planeado en 1991, no ha conseguido todavía transformarse en un verdadero mercado común. Y el hecho de que aún se necesite realizar trámites aduaneros y que la mercadería no fluya libremente entre los cuatro países miembros como estaba inicialmente planeado, conlleva consigo una situación muy dañina para el desarrollo económico y comercial de Paraguay, en cuanto que debido a la escasa estandarización y regulación técnico-sanitaria de sus productos (como vimos anteriormente), así como por las características aún proteccionistas de la unión aduanera imperfecta que es actualmente el Mercosur, los productos paraguayos deben enfrentarse diariamente con toda una serie de barreras no arancelarias (certificados, licencias, restricciones sanitarias, cupos y precios mínimos) que acaban limitando sensiblemente el potencial exportador del país en los mercados vecinos.

Pero los problemas comerciales que diariamente Paraguay vive con Argentina y Brasil, la extrema dificultad que tienen sus productos para ser exportados en esos países, son nada más que la directa consecuencia de la incapacidad de las empresas paraguayas de cumplir con las normas de sus socios comerciales y no, como demasiadas veces se insinúa, los efectos de prácticas “malévolas” por parte de sus socios comerciales. Por esto es necesario que la calidad de la oferta exportable del país mejore sensiblemente y en un tiempo breve ya que este es el único camino que puede permitir a Paraguay penetrar efectivamente en los mercados regionales, condición considerada esencial para conseguir mejorar sensiblemente la estructura productiva nacional y por esta vía fomentar el crecimiento económico del país.

Para que eso ocurra se necesita también conseguir otros dos importantes resultados: que se resuelvan las asimetrías existentes entre los países que conforman el Mercosur y que se implemente seriamente la integración de las cadenas productivas trans-fronterizas; siendo estos dos elementos absolutamente esenciales para poder conseguir una real unificación de los mercados y garantizar un crecimiento efectivamente sustentable y armónico de todo el Mercosur.

Los cuatro países que adhirieron inicialmente al Mercosur lo hicieron desde dimensiones geográficas, tamaños económicos y niveles de desarrollo muy diferentes; esta situación no podía más que provocar, como de hecho lo hizo, diferentes niveles de costos y beneficios consecuentes a esa adhesión. Paraguay en este sentido, siendo el único país mediterráneo, presentando la estructura productiva más endeble y los niveles de PIB general y per capita más bajos del bloque (que en total representa solo el 1% del PIB global del Mercosur) estaba desde el principio más sujeto que otro país a subir a los impactos negativos que podía producir la conformación del nuevo mercado común.

De hecho así se verificó, debido a la baja calidad productiva del país y la imposibilidad de aprovechar de sus ventajas comparativas hacia los mercados geográficamente más cercanos debido a las barreras no arancelarias que tuvo que enfrentar. Por esto, y por los problemas que también tuvo Uruguay en este sentido, se ha abierto un profundo debate en el Mercosur que ha llevado a aceptar la necesidad de encontrar soluciones para reducir las asimetrías existentes y, como primera importante medida, a activar un Fondo Estructural anual de 100 millones de dólares a utilizarse para la reconversión industrial y el desarrollo de la competitividad de las

regiones del Mercosur más atrasadas, para luchar contra el desempleo y la pobreza y para potenciar la infraestructura física de integración entre las diferentes economías del Mercosur. Paraguay en 2006 accederá al 48% de este fondo habiendo aportado menos del 1% del monto total disponible.

Por último, Paraguay más que otros países, necesita que empiecen a construirse aquellas cadenas productivas intra-Mercosur que son fundamentales para el crecimiento armónico de la región y sobretodo para la modernización de la industria nacional. La posibilidad de que materias primas producidas en un país sean insumos para elaborar productos en otro, que sucesivamente serán ensamblados en un tercer país del bloque, puede permitir un crecimiento armónico y sostenido de todo el Mercosur. La integración de la cadena productiva de textiles, de plásticos, de metales, de autopartes o de productos agrícolas en general es esencial para el desarrollo económico de Paraguay.

Mercosur ha sido y continuará siendo en los próximos años una gran oportunidad para Paraguay. Aunque hasta el momento las dificultades producidas por su adhesión al bloque regional aparecen mayores que las oportunidades conseguidas, y los perdedores (industriales, comerciantes, obreros, campesinos minifundistas) muchos mayores de los que están ganando de esta nueva realidad (latifundistas sojeros, farmers, ganaderos - pero solo en parte-), esto no debe desviar del hecho que el Mercosur es la única alternativa posible para un país pequeño, mediterráneo y atrasado como el Paraguay, porque le permitirá mantener un protagonismo mayor en las negociaciones multilaterales, le ayudará a acelerar la reestructuración de su economía y adecuar la estructura productiva a los estándares internacionales.

Además Paraguay, gracias a los acuerdos pactados en el Mercosur para eliminar las asimetrías entre los socios, conseguirá reducir su atraso frente a las economías vecinas; por su condición de corredor natural, podrá aprovechar más que otro país las infraestructuras de integración física que la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) prevé implementar; y finalmente cuando la unión aduanera sea más profundizada y el mercado común una realidad, las ventajas comparativas que posee le permitirán constituirse en parte importante de las cadenas de producción y exportación del Mercosur, llevando así el país a aquel crecimiento económico que permitirá una efectiva y sustancial reducción de sus altos niveles de pobreza.

2.3. Paraguay frente al ALCA, a la OMC y a la Unión Europea

Pertenecer al Mercosur permite a Paraguay participar de las negociaciones multilaterales para la apertura de los mercados mundiales de forma unitaria con los otros países del bloque, permitiéndole así tener una posición negociadora mucho más fuerte de la que tendría si tuviera que negociar por sí solo.

Las tres grandes negociaciones para acuerdos multilaterales en que actualmente Paraguay está involucrado son: el proyecto de conformación de una Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), las negociaciones en el marco de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el acuerdo que se está gestionando entre el Mercosur y la Unión Europea. Estas tres negociaciones, como veremos más adelante, son todas caras de una

misma moneda y para comprender a fondo la situación actual de sus respectivos avances deben ser evaluados conjuntamente.

Como es de conocimiento generalizado, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) fue propuesto en 1994 durante la Primera Cumbre de las Américas realizada en Miami (aunque su primer lanzamiento corresponde a la presidencia de George Bush cuando en 1990 propuso su “Iniciativa para las Américas”), cuando el entonces presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton, invitó a 34 jefes de gobierno -a todos menos Cuba- para crear una agenda común para el futuro del continente. En ese entonces ya existía el Tratado de Libre Comercio de América del Norte que incluye a Canadá, Estados Unidos, y México (conocido como TLCAN o por su sigla en inglés, NAFTA).

Mucho analistas consideran que la conformación misma del Mercosur ha sido impulsada justamente para permitir a los países que integran actualmente el bloque, presentarse de manera unitaria en las negociaciones que de allí a poco se abrían abierto con EEUU para al conformación del ALCA. Si esto es sin duda plausible, también hay que tener en cuenta que la misma propuesta de posible Acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur fue presentada en este mismo periodo, cuando en mayo de 1992, se firma entre los dos bloques un primer Acuerdo Interinstitucional que prevé cuatro ámbitos de cooperación: intercambio de información, asistencia técnica, formación de personal y apoyo institucional.

De hecho la misma propuesta de conformación del ALCA podría haberse originado en la necesidad de Estados Unidos de reforzar su posición económica en América Latina frente al ingreso masivo de capitales europeos en esta área y a la prevista ampliación de la Unión Europea hacia el Este que ya a principios de los años noventa, después de la caída de los gobiernos comunistas en Europa, se vislumbraba como más que probable y que con la conformación en el 2004 de la UE de 25 estados, dio vida al más grande mercado común del mundo.

Entonces, la conformación del Mercosur, la propuesta de conformación del ALCA, las negociaciones para un acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur y las mismas negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC, detrás de una aparente operación de apertura de los mercados internacionales, en realidad representarían el campo de batalla de una gran lucha comercial que tiene como objetivo final la conquista de una posición dominante dentro el mercado mundial.

Analizando tanto el proyecto de conformación del ALCA como la propuesta de acuerdo presentada por la Unión Europea al MERCOSUR, se observa claramente el paralelismo existente entre las dos negociaciones, tanto que hasta coinciden los plazos previstos para la culminación de ambos procesos (año 2005) como el hecho de que ambos están actualmente suspendidos “sine die”.

La propuesta del ALCA está estructurada sobre dos elementos caracterizantes: el "Trato Nacional" que prevé que productores o proveedores nacionales y extranjeros de bienes, servicios y capitales, una vez pasada la frontera, deban ser tratados por cada Estado de la misma forma, garantizando igualdad y competitividad entre ellos, y el “Tratamiento de nación más favorecida” que significa que en caso de que un país otorgue ventajas, favores,

privilegios o inmunidades a otro país, o a una empresa de este país, los mismos serán concedidos automáticamente a los demás países del bloque.

La libre competencia entre productos y servicios es entonces la regla básica que debería regir en el ALCA, con la expresa prohibición de implementar medidas protectoras a favor de empresas o proveedores nacionales. En este sentido, el acuerdo ALCA se limita esencialmente a la eliminación de las barreras comerciales (arancelarias y no arancelarias) y a la liberalización de los mercados, sin prever ningún tipo de medida dirigida a compensar las asimetrías existentes entre los diferentes países que adherirían al bloque, ni tampoco transferencias "solidarias" de recursos desde los países ricos hacia los países pobres con el objeto de permitir una reducción de las diferencias existentes; esto en la opinión de que el libre mercado garantizaría por sí mismo el desarrollo de todas las naciones involucradas.

Cuanto a la propuesta de acuerdo presentada por la UE al Mercosur, esta busca esencialmente fortalecer y cristalizar los importantes vínculos económicos que ya se han ido conformando en esta última década entre la UE y los países integrantes del Mercosur, que han sido destino de cuantiosas inversiones de las empresas europeas. En los años noventa, más del 40% de la IED (inversión extranjera directa) recibida por Argentina y Brasil, el 30% de la IED recibida por Uruguay y el 25% de la IED recibida por Paraguay provino de la UE, principalmente de España, Francia, Países Bajos, Portugal e Italia.

Analizando la situación desde el punto de vista del MERCOSUR, hay que tener en cuenta que tanto los mercados estadounidenses como los europeos presentan importantes similitudes en la tipología de importaciones y exportaciones que realizan con este bloque. Si la estructura de exportaciones del Mercosur hacia estos países se caracteriza principalmente por una elevada participación de productos primarios (preponderantemente agrícolas) y de manufacturas tradicionales (alimentos, tejidos, muebles, calzado, cuero, etc.) que representan el 78% de las exportaciones hacia la Unión Europea y el 51% de las exportaciones hacia Estados Unidos, por otro lado sus importaciones están principalmente constituidas por productos manufacturados duraderos y difusores del progreso técnico que representan el 57% de las importaciones desde Estados Unidos y el 62% de las importaciones desde la Unión Europea.

Todas estas similitudes vistas hasta el momento se reproducen también en el desarrollo de las negociaciones en curso donde los pedidos y los problemas se repiten similarmente tanto entre Mercosur y Estados Unidos con respecto al ALCA como entre Mercosur y la Unión Europea referente al acuerdo de libre comercio entre los dos bloques.

Tanto Estados Unidos como la Unión Europea durante las negociaciones han puesto mayor énfasis en los temas de la «nueva agenda» comercial, es decir: comercio de servicios, protección a los derechos de propiedad intelectual, compras gubernamentales, estándares laborales y ambientales, privatizaciones de las empresas públicas, protección a las inversiones; en cambio los países del Mercosur han demostrado más interés en los temas de la llamada «vieja agenda», es decir: acceso a los mercados, certificaciones fitosanitarias, medidas antidumping, barreras no arancelarias, etcétera.

Sobretudo el tema del acceso a los mercados ha sido uno de los más discutidos, siendo un punto medular en los planteos del Mercosur. Tanto Estados Unidos como la Unión Europea mantienen fuertes restricciones al comercio de productos agrícolas y al de productos

industriales tradicionales (textiles, vestimenta y calzado) a través de altos aranceles, aranceles estacionales, subsidios a los productores agrícolas y otras diferentes barreras no arancelarias. Pero los productos citados son justamente aquellos de principal exportación para el Mercosur, hacia cuya producción los países del bloque tienen notorias ventajas comparativas, y es por esto que el bloque conosureño pone como cláusula central para la firma de los acuerdos en negociación la total eliminación de estas barreras a sus exportaciones.

Pero en ninguno de los casos citados, y sobretodo en el sensible sector agrícola, tanto Estados Unidos como la Unión Europea, están dispuestos a ceder a las pretensiones de los países del Mercosur. La Unión Europea después de su reciente ampliación no está en condiciones de reducir los subsidios de su Política Agrícola Común so pena de poner en crisis todo el conglomerado agrícola del Este europeo recién ingresado en la Unión. Por su parte, los Estados Unidos no está disponible a entregar concesiones unilaterales y están decididos a no cambiar su política agrícola hasta tanto la Unión Europea no cambie su postura frente a los subsidios agrícolas que otorga.

Los dos además han decidido no aceptar discutir sobre tema fuera del marco multilateral de la Organización Mundial del Comercio, dejando a las negociaciones de la actual Ronda de Doha cualquier decisión respecto a los subsidios a la producción agrícola.

De hecho, esta situación ha acabado por estancar las negociaciones tanto respecto a la conformación del ALCA como a la firma de un acuerdo Mercosur-UE en cuanto ambos procesos estaban realizándose bajo el criterio del “single undertaking” que implica que cada acuerdo debe concebirse como un compromiso único e indivisible, independientemente de que la negociación se realice según temas sobre los que se alcancen entendimientos parciales en distintos momentos del tiempo. Es decir, que los acuerdos negociados se harán efectivos solamente después haberse alcanzado el consenso en todos los temas incluidos en las negociaciones y no antes de que esto se verifique. Por ende, sin solución del problema de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de los productos agrícolas difícilmente se podrán concluir las negociaciones en curso y firmar cualquier tipo de acuerdo.

Esta situación de hecho ha ido arrastrándose durante casi una década desde el 1994 hasta el 2002 durante la cual las negociaciones han continuado con rodeos sin enfrentar los problemas realmente sensibles. Un rodeo que finalmente se ha concluido en el 2003 cuando, a dos años de la conclusión prevista para las negociaciones (2005) el recién instalado Gobierno brasileño del presidente Lula, con el apoyo en el Mercosur del también recién instalado Gobierno del presidente Kirchner decidió tomar la iniciativa y hacer explotar las contradicciones presentes en el actual estado de las negociaciones justamente en el lugar que todos habían destinado a ser el terreno en el cual debían resolverse los problemas más sensibles de las negociaciones multilaterales: la Organización Mundial del Comercio.

En Agosto de 2003 en Cancún, durante una reunión de negociación de la OMC, Brasil consiguió poner en jaque la posición de Estados Unidos y la UE respecto al tema del comercio agrícola aglutinando en un único bloque llamado G20 a las principales economías del Sur del mundo (compuesto por Brasil, Argentina, China popular, India, Indonesia, Nigeria, Pakistán, Filipinas, Sudáfrica, entre otros, el 40% de la población mundial) y reclamando desde esta nueva posición unitaria una apertura real del comercio agrícola, exigiendo que Estados Unidos y la Unión Europea abandonen las protecciones agrícolas, los

subsidios, los precios mínimos al productor y las cuotas. Confirmándose la negativa de estos dos bloques del hemisferio norte de acceder a estos pedidos, las negociaciones en la OMC se interrumpieron sin resultado alguno.

El fracaso de Cancún arrastrará consigo también el bloqueo de las negociaciones en el ALCA y a seguir también aquellas entre el Mercosur y la Unión Europea.

Ni noviembre de 2003 en Miami, ni dos años después durante la IV Cumbre de las Américas realizada en noviembre de 2005 en Mar del Plata (Argentina), EEUU consiguió reactivar las negociaciones, encontrando una vez más la negativa del Mercosur, esta vez con el apoyo decidido de Venezuela.

Mismo destino tuvieron las negociaciones para un Acuerdo entre Mercosur y la Unión Europea: frente a la negativa de la UE de eliminar los subsidios agrícolas las mismas se bloquearon definitivamente en el 2005 cuando el Mercosur rechazó formalmente la propuesta final de acuerdo presentada por la Unión Europea.

En cuanto a las negociaciones en la OMC, aunque durante la Conferencia Ministerial realizada en diciembre de 2005 en Hong Kong se ha dado gran resalto al hecho que Estados Unidos y la Unión Europea hayan acordado eliminar los subsidios a las exportaciones agrícolas para el 2013, de hecho este resultado, aunque simbólicamente importante, no resuelve el problema de las reales barreras no-arancelarias existentes en estas regiones, como por ejemplo los subsidios a la producción que continuarán existiendo y distorsionando el mercado internacional, reduciendo la posibilidad para los países agrícolas del sur del mundo de exportar libremente su productos en el hemisferio norte.

En estas negociaciones Paraguay ha demostrado no tener una posición sustancialmente diferente de aquella de sus socios del Mercosur. De hecho Paraguay actualmente está en condiciones de exportar exclusivamente productos agrícolas y industriales tradicionales, así que una apertura de los mercados que no reduzca las barreras arancelarias y no arancelarias frente a estos productos no daría ninguna ventaja comercial al país.

Por otro lado un acuerdo ALCA y con la UE que no tenga en consideración estos requerimientos podría ser un desastre económico y social para el país en cuanto produciría un efecto similar a aquello producido con el ingreso de Paraguay en el Mercosur, con la agravante que en este caso el país debería enfrentarse no con economías todavía en vía de desarrollo (Argentina y Brasil), sino más bien con economías muy modernas y desarrolladas. El resultado de esta situación sería sin duda la disolución de la industria nacional, un aumento del desempleo y por ende de la pobreza. En el campo, ganaderos y sojeros no deberían tener impactos negativos de esta situación (tampoco positivos) mientras que la realidad minifundista podría verse ulteriormente afectada por la crisis laboral (y por ende del poder de compra) situación que podría acelerar ulteriormente la migración hacia las ciudades o hacia el exterior.

En realidad tampoco un acuerdo favorable dentro el ALCA o con la UE se volvería realmente ventajoso para Paraguay. Sin duda ganaderos y sojeros podrían mejorar sus exportaciones, pero las industrias y los campesinos minifundistas, por la baja calidad de su producción actual, difícilmente conseguirían llevar sus productores a los mercados del hemisferio norte

siendo posiblemente bloqueados por cuestiones fitosanitarias (como ya ocurrió con la carne por la cuota Hilton de la UE) o sencillamente porque no consiguen responder a los estándares de calidad y seguridad que rigen en esos países.

Paraguay, de hecho, propio en el actual bloqueo de las negociaciones está encontrando su situación más favorable, en cuanto podrá aprovechar de esta circunstancia para mejorar la calidad de su producción y continuar la reestructuración de su industria (que actualmente está reestructurándose por sí sola sin una real ayuda por parte del Gobierno) para así estar más en condiciones de aprovechar las ventajas comerciales que podrían producirse en caso de lograrse acuerdos internacionales favorables para el país.

2.4. Un Tratado de Libre Comercio entre EEUU y Paraguay

Un análisis aparte merece el tema de la posible negociación de un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos ante el cual algunos sectores económicos paraguayos consideran que debería ser implementado por el país, en la convicción de que la pertenencia de Paraguay en el Mercosur está dañando el desarrollo económico del país y que en cambio la participación en una zona de libre comercio con la economía más poderosa del mundo permitiría a la economía paraguaya generar crecimiento y bienestar.

Los críticos del Mercosur que apuestan a un TLC con EEUU consideran que el arancel externo común (AEC) impuesto por el bloque está impidiendo a Paraguay adquirir a costos accesibles aquellos bienes de capital necesarios para competir en los mercados internacionales, y que cuando el trato especial que está gozando el país en el bloque se acabe, Paraguay perderá sus pocas ventajas comparativas y que además por su condición de país mediterráneo no podrá competir con las otras economías del Mercosur y entrará en una profunda e irresoluble crisis.

En cambio, consideran que el ingreso de Paraguay en un área de libre comercio con Estados Unidos, por un lado le permitirá salir de la AEC del Mercosur (considerada dañina por el desarrollo del país) y por otro lado le permitirá disponer de un enorme mercado potencial como el estadounidense, más que suficiente para impulsar un desarrollo sostenido para una economía tan reducida como la paraguaya.

Para responder eficazmente a estas evaluaciones creemos que es suficiente analizar los resultados obtenidos por el único caso existente de tratado de libre comercio entre EEUU y un país latinoamericano que tiene ya casi una década de actividad, es decir el Acuerdo TLCAN (O NAFTA) firmado entre México, Estados Unidos y Canadá en 1993.

Si en algún momento el TLCAN produjo esperanzas de desarrollo sostenido en México, la primera década de aplicación de este Acuerdo nos demuestra fehacientemente que estaban equivocadas. México en esta última década ha tendido a un crecimiento anual del PIB poco superior al 1%, bastante inferior a los que el país acostumbraba tener en las décadas anteriores (entre el 3 y el 4%).

Este bajo crecimiento se debió fundamentalmente a los desequilibrios en los sectores productivos del país que fueron producidos por la aplicación del TLCAN. La apertura del

mercado estadounidense a los productos mexicanos y el consecuente ingreso de una importante inversión extranjera directa (IED) para aprovechar esta situación no llegó en forma difusa a toda la industria mexicana sino que se dirigió esencialmente hacia algunos sectores específicos: la industria maquiladora, la industria petrolera y la industria de automotrices, es decir sectores productivos que emplean principalmente mano de obra barata, recursos naturales y que se abastecen esencialmente del mercado exterior, en cuanto prefieren utilizar las cadenas productivas internas a las multinacionales a las cuales pertenecen antes que productos del mercado mexicano.

Esta situación tuvo dos efectos negativos: determinó una reducción de los salarios entre el 10 y el 20% (según los sectores) y aisló de las cadenas productivas más exitosas gran parte de la industria nacional que así, por un lado, no gozó de ninguna ventaja directa del TLCAN (ni inversiones ni mercado), y por otro lado vio reducirse sensiblemente sus mercados internos tradicionales debido a la reducción de los salarios de los trabajadores.

La centralización del comercio con Estados Unidos determinó una pérdida constante de otros mercados exteriores con consecuente crisis de la estructura productiva del país. Además, aunque México consiguió importantes superávits comerciales con Estados Unidos vio abrirse colosales déficits comerciales con Asia y la Unión Europea que crecieron en una década respectivamente del 600% y 400%.

Entonces, después de diez años de libre comercio con Estados Unidos, México ha visto bajo crecimiento, reducción de los salarios, crisis de la industria tradicional, pérdida de los mercados internos y externos y finalmente un incremento sostenido de la pobreza que desde 1984 ha crecido casi en un 80%. Una situación esta que fácilmente podría reproducirse en Paraguay.

La firma de un TLC con Estados Unidos produciría automáticamente la salida de Paraguay del Mercosur y esto haría que sus exportaciones inmediatamente están sujetas al Arancel Exterior Común del bloque. Considerando que casi el 53% de las exportaciones actuales de Paraguay se dirigen hacia el Mercosur el riesgo es que de repente se pierdan los principales mercados exteriores del país poniendo en jaque toda la industria exportadora. Claramente esta situación podría ser compensada por la apertura del mercado estadounidense, pero en primer lugar es improbable que esta transferencia llegue repentinamente y es previsible por lo menos un trienio de fuerte crisis exportadora para el país, y después, como rescatamos de la experiencia mexicana al mercado estadounidense le interesa solamente los productos ventajosos dentro de sus cadenas productivas internas (en el caso mexicano productos maquilados, materias primas, automotores) y esto para Paraguay significaría limitar sus exportaciones esencialmente a los productos agrícolas no procesados, siendo muy difícil que los productos industriales y manufacturados que actualmente están ingresando en los mercados del Mercosur (el ejemplo más reciente es la Leche Trebol que esta conquistando el mercado brasileño del Mato Grosso do Sul) puedan ser colocado con igual éxito en Estados Unidos. Sin contar que los mismos productos agrícolas que podrían interesar a Estados Unidos por un cierto periodo, en un segundo tiempo, como consecuencia de la firma de sucesivos TLC de este país con economías agrícolas más cercanas territorialmente, podrían no interesarle más, debido a los altos costos de transporte que conlleva la lejanía de este país desde Paraguay.

Del punto de vista social los efectos de un TLC con EEUU podrían llegar hasta a ser desastrosos. La industria paraguaya, imposibilitada a competir en los mercados estadounidenses e inundada en el mercado interno de productos mexicanos más baratos y de mejor calidad (por la eliminación de los aranceles con EEUU y por ende con el TLCAN), entraría en una crisis final y como en los escenarios vistos anteriormente para los acuerdos con ALCA y UE, esto produciría despidos, desempleo y pobreza que acabaría finalmente para repercutirse sobre los mercados hortifrutícolas con consecuente crisis también para la producción minifundista campesina.

Además la apertura del mercado estadounidense podría tener efectos positivos para la exportación sojera y granera hecho que, debido a la renovada crisis minifundista, podría acelerar ulteriormente la concentración de la tierra en mano a los sojeros y la expulsión hacia las ciudades de los campesinos. El resultado de esta situación sería un incremento exponencial de la pobreza y de la marginalidad en los cascos urbano y la crisis definitiva de la estructura agrícola minifundista paraguaya.

Finalmente nos parece obvio que no solamente la salida del Mercosur de Paraguay para firmar un TLC con Estados Unidos en un breve periodo puede ser muy dañina para la estructura productiva exportadora del país, sino que también en el mediano y largo plazo podría producir muchas más desventajas que ventajas, llevando al país más bien a una nueva depresión económica que a un desarrollo efectivamente sostenido.

2.5. Perspectivas futuras de Paraguay en el comercio internacional

Por cuanto hemos visto hasta el momento creemos indudable que la salida de Paraguay del Mercosur, o la transformación del Mercosur en una zona de libre comercio, no son situaciones favorables a la necesidad actual de Paraguay de generar su desarrollo a través del potenciamiento de la industria exportadora. En cambio, una profundización de la integración regional que comprenda la eliminación de las barreras no arancelarias y la eliminación de las asimetrías permitirían a Paraguay desarrollar aun más su potencial exportador hacia niveles todavía no alcanzados.

La salida del Mercosur significaría para Paraguay perder preferencias arancelarias con países con los cuales ya tiene una relación económica y comercial muy estrecha (Brasil, Argentina y Uruguay) y cuyos mercados son los más naturales para el país; mientras que la transformación del Mercosur en zona de libre comercio alentaría el comercio de triangulación y el contrabando, desalentando al mismo tiempo la inversión nacional y extranjera en los sectores productivos y de exportación. Además, permanecerían intactas las barreras no arancelarias, que son las que más dañan la industria exportadora paraguaya y se mantendrían irresueltas las asimetrías entre los países de la región.

Lo que entonces necesita Paraguay es un Mercosur más profundizado, donde se resuelvan las asimetrías existentes, desaparezcan las barreras no arancelarias, se construyan cadenas productivas inter-zona y se abran efectivamente los mercados trans-fronterizos de manera a permitir un desarrollo eficaz y sostenido de la industria exportadora nacional para que, con el tiempo, llegue a tener condición para competir eficazmente en los mercados internacionales.

Esto también porqué las crisis que están actualmente viviendo las negociaciones tanto en la OMC, como para el ALCA y hacia la Unión Europea no permiten ver para los próximos años perspectivas de importantes aperturas de mercados extra Mercosur para Paraguay; por lo tanto es fundamental que el país trabaje para fortalecer el Mercosur, para perfeccionar su unión aduanera y construir el mercado común formulado en 1991, porque solo cuando esto ocurra se generará para el país un desarrollo sostenido y duradero.

Parte tercera - Paraguay y el comercio justo

3.1. Comercio justo: concepto, realidad, límites y potencialidades

Una definición amplia el concepto “comercio justo” describe la existencia de una transacción entre productores y consumidores que deja satisfechos a ambos lados, permitiendo al primer grupo vender sus productos a un precio que le permita vivir una vida digna y mantener y desarrollar su estructura productiva, y a los segundos obtener el producto requerido por un precio adecuado a su valor intrínseco. En la realidad casi nunca esto se consigue, en cuanto generalmente esta transacción no se realiza de forma directa sino que es “mediada” por grandes empresas mayoristas comercializadoras que, debido a la posición oligopólica que consiguen asumir en los mercados pueden imponer el precio que más les conviene, independientemente si este resulta o no adecuado para el mantenimiento de niveles de vida aceptables para los productores.

Esta realidad, cuya existencia ya remonta a décadas atrás, ha asumido particular relevancia sobretodo en el campo de la producción agrícola hortofrutícola, donde los pequeños productores minifundistas han sido constantemente obligados a comercializar sus productos a los precios impuestos por las empresas comercializadoras, a fin de evitar que estos acaben pudriéndose en los campos, mientras que estas últimas debido a su posición dominante en la cadena distributiva alimentaria, obtienen ganancias enormes vendiendo estos mismos productos, comprados por cifras miserables, a precios dos, tres o cuatro veces superiores en los países desarrollados

Es justamente a partir de la toma de conciencia por parte de los grupos más avanzados de la sociedad civil de los países industrializados, de la existencia de esta realidad de explotación y atropello a los productores agrícolas minifundistas, especialmente de aquellos del sur del mundo que deben vender sus productos a un precio enormemente inferior a aquél con los cuales los mismos serán comercializados en los supermercados de las grandes ciudades del norte, que el concepto de “comercio justo” ha asumido una relevancia más concreta transformándose en un verdadero movimiento para la armonización de los precios de producción y venta entre el norte y el sur del mundo.

El “comercio justo” se ha transformado desde entonces en un “proceso” concreto mediante el cual se busca eliminar los intermediarios poniendo en contacto directo y solidario a los productores del sur con los consumidores del norte del planeta, de manera a que los productos sean adquiridos por los segundos a un precio que permita a los primeros lograr un adecuado nivel de vida. Este proceso se ha concretizado en la construcción de una red comercial alternativa que adquiere directamente los productos de las organizaciones de productores minifundistas y los comercializa en sus tiendas especializadas donde los consumidores

aceptan pagar precios mayores a los de los supermercados en cuanto son conscientes que esta diferencia irá en directo beneficio de las familias campesinas empobrecidas que los han producido.

Claramente, para que al consumidor tenga la garantía que el producto que compra es efectivamente el resultado de un proceso de “comercio justo”, éste mismo proceso debe ser “certificado” por un organismo independiente reconocido internacionalmente; es el caso de la FLO (Fair Trade Labelling Organization), la Organización de Certificación del Comercio Justo, que establece los criterios, los procedimientos de aplicación y registros de los productores en el sur, garantizando con su sello que el flujo comercial que trae a los consumidores de los países del norte el producto agrícola del sur ha sido “justo”, y los productores han recibido efectivamente un precio adecuado para poder llevar adelante una vida digna.

Sin embargo, para que el proceso de “comercio justo” hasta aquí descrito se concrete en un proceso económico eficiente y duradero no es suficiente la sola buena voluntad de algunos sectores de la sociedad civil o de algunas organizaciones de productores del sur del mundo, más bien se tiene que implementar una estructura organizacional permanente que permita por un lado la financiación previa de la producción y el establecimiento de acuerdos comerciales estables y de largo plazo, y por el otro lado una producción continuada y de calidad aceptables.

En efecto, para que el comercio sea realmente “justo” la relación entre productores y consumidores debe ser seria y de recíproco respeto: los compradores del norte deben previamente financiar la producción de los minifundistas del sur y sucesivamente adquirir toda su producción a los precios establecidos, que deben ser siempre superiores al precio internacional del producto; los productores, por su parte, deben demostrar seriedad y cumplimiento de los acuerdos comerciales firmados así como de los compromisos asumidos y lograr los volúmenes de producción establecidos para la mejor calidad posible y en las fechas preestablecidas.

Desafortunadamente esto no siempre ocurre, por un lado porque la estructura de compra y comercialización de los productos, sostenida principalmente sobre organizaciones de la sociedad civil, no siempre dispone de los recursos suficientes para mantener una estructura de financiación y compras estables; y por el otro lado las organizaciones de productores minifundistas, que pertenecen a los estratos más empobrecidos de la población campesina, muchas veces no poseen los conocimientos técnicos y la capacidad administrativa necesaria para responder eficazmente a los requerimientos en cantidad y calidad de la producción por parte de los compradores.

De hecho, el comercio justo, aunque éticamente importante, difícilmente llegará a conformarse como una alternativa creíble al comercio “normal” en la medida en que siga basándose sobre una estructura organizacional limitada y supuestos muy débiles.

Como dijimos anteriormente, el concepto de “comercio justo” se basa en el compromiso de solidaridad que se establece entre productores y consumidores, donde estos últimos están dispuestos a pagar más por un producto para mejorar las condiciones de vida de los primeros.

Pero para que esto ocurra deben verificarse muchas condiciones: en primer lugar, que el consumidor tenga un excedente disponible para invertir en esta actividad solidaria, y aunque no se crea, no todos los habitantes del hemisferio norte están en condiciones económicas para hacerlo (actualmente un buen 30-40% de la población europea no posee esta disponibilidad); en segundo lugar, que además de la disponibilidad económica el consumidor posea un alto nivel de conciencia política y social que le empuje hacia estas prácticas solidarias; y en tercer lugar, que esté dispuesto a mantener estas prácticas de manera constante en el tiempo, transformando sus compras solidarias en una práctica de vida normal, no discutible ni reversible tampoco frente a dificultades económicas momentáneas.

Es evidente que resulta muy difícil que estas tres condiciones se verifiquen contemporáneamente más que por una cantidad muy reducida de la población mundial y este hecho se confirma claramente analizando el facturado actual del “comercio justo”. En el 2004 se evaluaba en 500 millones de dólares el valor general del “comercio justo”, una suma considerable pero poco significativa a nivel mundial si se considera que ni llega al 0,5 por mil de cuanto facturado globalmente por el comercio internacional de alimentos.

Con estos números nos parece difícil considerar que este instrumento comercial pueda modificar sustancialmente la condición social y económica de sectores importantes de la población campesina empobrecida del sur del mundo, de todos modos tampoco debe ser subestimada su importancia, por lo menos como ejemplo de que otro tipo de comercio, no basado sobre la explotación sino sobre la solidaridad, es posible y rentable; y que aunque haya sido logrado solamente por grupos numéricamente limitados, ahí donde ha llegado, el “comercio justo” ha conseguido efectivamente sacar a importantes grupos de campesinos de su condición de pobreza dándole mayor bienestar y mejores condiciones de vida.

3.2. Producción biológica, mercado en crecimiento de difícil aprovechamiento

Otro tipo de comercio muy interesante, aunque quizás menos éticamente justo del analizado hasta el momento, es sin duda el comercio de productos biológicos que a diferencia del anterior está empezando a asumir una importancia comercial relevante a nivel mundial, si consideramos que el facturado de productos biológicos para el 2004 suma 27.000 millones de dólares, alrededor del 1,5% de cuanto facturado globalmente por el comercio internacional de alimentos.

En Paraguay, la agricultura biológica ya es una realidad no solamente porque en ésta se ha involucrado un grupo importante de pequeños productores minifundistas, sino porque en algunos sectores productivos (azúcar, yerba mate, jugo de fruta concentrado) se ha vuelto una realidad industrial, llegando el país a ser un reconocido líder mundial en el campo de la producción de azúcar orgánico.

En los alrededores de 30.000- 35.000 hectáreas con certificación biológica existente en el país, dos son los ámbitos principales de desarrollo de la producción biológica nacional. El campo de producción para la venta directa (granos, hortalizas, frutas, hierbas medicinales) generalmente estructurado alrededor del apoyo técnico realizado por ONGs locales a las organizaciones de productores minifundistas; y el campo de la producción de productos orgánicos procesados (los ya citados azúcar, yerba mate y jugos de fruta) implementados por

empresas del territorio que han decidido apostar a este tipo de producción, y que están consiguiendo importantes ganancias de esto.

Entre este último sector, como subrayamos anteriormente, hay que señalar el enorme éxito internacional que en esta última década ha tenido el azúcar orgánico de Paraguay que en el 2001 representaba 1/3 del total de la producción azucarera del país y casi el 45% del total del mercado mundial de azúcar orgánico. En este rubro están trabajando las principales industrias azucareras del país (entre las cuales se destacan AZPA y Azucarera Iturbe) en las que están ocupados más de 3.000 pequeños productores minifundistas.

El éxito de la producción de azúcar orgánico del Paraguay, que ya es una “marca” reconocida internacionalmente, también se debe a la aplicación estricta y minuciosa de las certificaciones internacionales, tanto por parte de las empresas azucareras como por parte de los productores campesinos, que son controlados e inspeccionados de manera continuada durante sus trabajos agrícolas para evitar cualquier caída de calidad en la producción.

En efecto, como ocurre para el caso del citado “comercio justo” también por lo que concierne a la producción biológica son necesarias entidades certificadoras internacionales que garanticen a los consumidores que efectivamente lo que se le vende como biológico son productos cultivados sin agrotóxicos y fertilizantes químicos. Esta certificación, de hecho, asume una importancia mucho mayor de aquella prevista para el comercio justo, en cuanto el sentido mismo de producto biológico está en su “mejor salubridad” que es la condición por la cual el consumidor acepta pagar un precio superior de aquél establecido en los mercados internacionales para los mismos productos cultivados con ayuda química.

La mayor “salubridad” de estos productos de hecho es el elemento que está determinando el éxito de la producción biológica a nivel mundial y principalmente a nivel de los países industrializados, donde la producción orgánica está conquistando importantes cuotas del mercado de alimentos (desde el 3 hasta el 8%, según los países). En efecto, si todavía no hay mucha gente dispuesta a pagar un sobreprecio por un producto solamente para que los agricultores campesinos mejoren sus estándares de vida, sí ya hay mucha gente dispuesta a pagar ese sobreprecio si se le garantiza que el producto adquirido es mucho más “sano” de aquello que encuentra en los escaparates de los supermercados.

La International Federation of Organic Agriculture Movements (IFOAM) que es el organismo internacional que establece las normas internacionales de la producción orgánica y acredita los organismos de certificación internacionales y nacionales, definió la producción orgánica como “un sistema de producción agrícola que promueve una producción sana, respetando las capacidades naturales de las plantas y el medio ambiente en todos sus aspectos; la agricultura biológica reduce las necesidades de insumos externos al no utilizar abonos químicos, plaguicidas y otros productos sintéticos”; y justamente a fin de garantizar la aplicación de este estándar ha sido desarrollada a nivel internacional una estructura de certificaciones y controles muy amplia y detallada, a fin de impedir que productos no orgánicos sean vendidos como tales.

Sin embargo, obtener la certificación de “orgánico” para una producción agrícola en Paraguay tampoco es muy complejo, dado que es suficiente que la tierras cultivadas tengan un historial de cultivaciones sin uso de agroquímicos ni fertilizantes, lo cual es algo común a la gran

mayoría de las tierras de producción minifundista del país, exceptuados aquellas que en la última década han sido cultivadas con algodón, en cuanto la producción agrícola minifundista paraguaya es tan tecnológicamente atrasada que hasta hoy solo en pocos casos ha sido llevada adelante a través de la utilización de insumos y de controladores de plagas químicos.

Pero el solo hecho de no usar los agroquímicos y fertilizantes o de obtener la certificación de biológica para las tierras cultivadas, no transforma la producción agrícola minifundista paraguaya automáticamente en biológica en cuanto para que sea reconocida por los consumidores de los mercados de los países industrializados como tal, deben verificarse toda una serie de certificaciones, inspecciones y controles tanto en la fase de producción, como de conservación y transporte de los productos, que permitan en su conjunto verificar que efectivamente el producto definido como biológico se adecue a las normas y a los requisitos establecidos para la producción orgánica.

Esto es fundamentalmente el mayor impedimento que existe en Paraguay para un desarrollo más amplio de la agricultura orgánica en cuanto que, aunque existan muchas tierras en condiciones de garantizar este tipo de producción, debido a los bajos estándares de calidad fitosanitaria de la producción agrícola minifundista, por la baja capacitación de los pequeños productores, por la imposibilidad a conseguir créditos baratos para la producción y por el escaso apoyo técnico que reciben del Estado, pasar a una producción que necesita de un cuidado especial y una calidad superior a la actualmente existente en el campo resulta sustancialmente impracticable si es ejercida autónomamente por cada productor agrícola.

Entonces, el único camino para explotar exitosamente la agricultura orgánica en Paraguay es lo que se está realizando actualmente en el país y del cual ya hablamos anteriormente: por un lado, la construcción de un cluster productivo encabezado por una empresa agroprocesadora (AZPA o Azucarera Iturbe para el azúcar orgánico, Frutika para los jugos de fruta orgánicos) en donde es la industria misma que da apoyo técnico y financiaron a los productores involucrados y garantiza todo el trabajo de inspección y certificación, permitiendo obtener las cantidades y calidades requeridas por los mercados internacionales; y por otro lado, la implementación por parte de ONGs especializadas de un apoyo solidario a los pequeños productores que eligen este tipo de producción de manera a garantizarles insumos técnicos, financiación, certificación, comercialización y mercados estables para sus productos.

Acerca de este segundo grupo, hay que hacer hincapié principalmente sobre la actividad de la Federación Nacional de ONGs TEKOKATU que organiza 24 asociaciones, 20 de las cuales se dedican a la asistencia técnica y las otras a funciones de apoyo a la comercialización como Ecoguaraní que se encarga de la certificación, Fundasol que se encarga de los créditos y Fundeca que se encarga de las ventas. De TEKOKATU y Fundeca hablaremos más ampliamente en el próximo capítulo.

Sin duda la agricultura biológica tiene un gran potencial para Paraguay, como demuestra el éxito internacional del azúcar orgánico, pero para que llegue efectivamente a ser aprovechada como elemento de desarrollo sostenido y de reducción de los niveles de pobreza entre los pequeños productores agrícolas, es necesario un gran apoyo tanto por parte del estado como por parte de estructuras no gubernamentales bien organizadas y con suficientes recursos para mantener ese apoyo en el tiempo.

3.3. La estructura comercial de Paraguay

La estructura de distribución comercial en Paraguay es bastante “primitiva” respecto a otros países, no existiendo grandes empresas distribuidoras y siendo las mismas empresas productoras o importadoras las que realizan la distribución de los productos a los locales de ventas.

Además de esto, la misma estructura de venta es bastante fragmentada: existen en todo el territorio nacional menos de un centenar de supermercados y no más de veinte hipermercados o centros comerciales (shoppings), mientras que el resto de la distribución se realiza generalmente a través de tiendas especializadas por cada rama de productos y en el caso del sector alimentario y de productos para la casa mediante una amplia red de despensas barriales o de mini-markets.

El hecho que sean las empresas productoras e importadoras las que distribuyen sus propios productos en la red de venta, si por un lado resulta ser positivo debido a la ausencia de intermediarios que aumentan los costos y pueden, en caso de situación oligopólica, imponer los precios de compra y de venta en el mercado según su conveniencia; por el otro, debido a la fragmentación de la red distributiva y al hecho que cada empresa debe transportar sus productos en cada lugar recóndito del país, aumenta notablemente la influencia de los costos de transporte en el precio final de los productos (que se vuelven así muy sensibles a los precios internacionales del petróleo) y al mismo tiempo no permite a todos los consumidores del país poder elegir entre todos los productos disponibles en cuanto por la realidad descrita en muchos pueblos alejados muy pocos productos consiguen efectivamente llegar en las despensas.

Situación un poco diferente es la que concierne a la producción agrícola hortofrutícola y en general a la de los pequeños productores minifundistas. En este caso, la distribución de la producción hacia los lugares de venta puede tomar dos caminos: o es realizada por comités locales organizados por los propios productores que recogen los productos en finca y los transportan para la venta mayorista en los tres mercados de abasto nacionales (Asunción, Encarnación y Ciudad del Este) o en los mercados de abasto departamentales, para que sean vendidos en locales de ventas propios; o es realizada, por empresas de recolección y distribución que compran en finca (al precio que quieren) y traen para los mercados de abasto o directamente para los supermercados. De los mercados de abasto a las despensas barriales, la distribución puede ser realizada por distribuidores locales o por los mismos “despenseros” que diariamente van a los mercados para abastecerse de productos agrícolas frescos.

Claramente esta última estructura de distribución y comercio, que afecta la mayor parte de los productores agrícolas minifundistas, es la condición que más que otra (como vimos al analizar el “comercio justo”) afecta su nivel de vida limitando la posibilidad de conseguir un precio justo para su producción, en cuanto son los compradores los que establecen el precio y siendo éstos generalmente muy pocos por cada zona geográfica sus precios son difícilmente contractables.

Un caso paradigmático de esta situación lo encontramos con respecto a la venta de la cosecha de algodón realizada anualmente por los campesinos. Siendo las empresas desmotadoras agrupadas en un “sindicato” y siendo este el único posible comprador del producto, de hecho,

independientemente de la calidad del mismo, de los precios internacionales o de las presiones gubernamentales, consigue imponer al “mercado” el precio que más les conviene, muy inferior hasta a lo que se registra en los países vecinos (tanto que hay contrabandistas que compran algodón en finca y lo llevan por la frontera seca a Brasil, cuyo trámite es muy ventajoso para campesinos y compradores brasileños).

Esta situación ha sido repetidamente denunciada por las principales organizaciones de pequeños agricultores (FNC, MCNOC, ONAC) sin que el gobierno haya hecho nada para impedir la existencia de esta situación de hecho monopolista en el mercado y contraria a cualquier ética comercial, tanto que la FNC este año intentó, como medida de presión, alquilar una desmotadora y realizar por su cuenta la limpieza del algodón para su venta.

Esta descripción no es más que un ejemplo de una situación generalizada en el campo paraguayo que hace todavía más compleja la ya difícil existencia de los pequeños campesinos, que además de tener una baja productividad debido a sus limitados conocimientos técnicos, a la dificultad a obtener financiación y al escaso apoyo que le entrega el estado, no reciben ni siquiera un precio justo para su escasa producción, hundiéndose así cada vez más en la pobreza hasta tomar la decisión de abandonar sus tierras para trasladarse hacia las ciudades en búsqueda de mejores oportunidades de trabajo y de un futuro mejor.

La única posibilidad para que esta situación pueda revertirse ayudando a los pequeños productores a quedarse en sus tierras y a construirse a partir de éstas un futuro mejor, reside en que reciban apoyo técnico y financiero para poder mejorar su producción y productividad, y que sus productos consigan mejores mercados y mejores precios, de manera a que finalmente puedan salir del estado de pobreza en que se encuentran, alcanzando niveles de vida mejores.

En este sentido, un ejemplo muy interesante de red de apoyo técnico, financiero y comercial es la organizada por la Federación Nacional de ONGs para el Desarrollo Campesino TEKOKATU de la cual ya hablamos en relación al tema de la agricultura biológica y que ahora analizaremos de forma más pormenorizada.

Como señalábamos anteriormente el objetivo de TEKOKATU es apoyar técnica, financiera y comercialmente a los pequeños productores campesinos a través de sus 24 organizaciones asociadas. La gran parte de estas organizaciones se dedican a dar apoyo técnico y capacitación a los campesinos, mientras que las otras se ocupan de ayudar la comercialización de sus productos.

En este sentido, una ONG asociada al programa TEKOKATU que está jugando un rol importante en el desarrollo de métodos alternativos de comercialización de la producción agrícola de los campesinos minifundistas es sin duda la Comercializadora Solidaria Fundeca (Fundación para el Desarrollo Campesino) cuya actividad principal es promover los procesos de agronegocios de las organizaciones campesinas articuladas en la COPEP (Central de Organizaciones de Productores/as Ecológicos/as del Paraguay) mediante la comercializan de sus productos hortofrutícolas, en el mercado orgánico y eco-solidario tanto a nivel nacional como internacional.

La estructura comercial construida alrededor de Fundeca es muy interesante y también está demostrando ser muy efectiva. Fundeca adquiere sus productos de las organizaciones campesinas pertenecientes a la COPEP; si los productos son orgánicos antes deben estar certificados por Ecoguaraní, organismo certificador reconocido internacionalmente y también perteneciente a TEKOKATU. La compra se hace directamente en finca o en el centro de acopio y clasificación de la organización campesina involucrada en la producción, además Fundeca a través de Fundasol ofrece financiación previa a los productores, siendo ésta sucesivamente descontada al momento de la compra del producto. Los productos adquiridos son lavados, seleccionados según su calidad, los estándares y las normas establecidas para los diferentes mercados de envío (nacionales e internacionales) y sucesivamente empaquetados y almacenados, listos para ser puestos a la venta.

Fundeca como organización trabaja principalmente para adquirir cada vez nuevos mercados para sus productos y para conservar esos mercados en el tiempo mediante la reconocibilidad de sus marcas: MINGA POTY y AGROPORA. La fuerza de Fundeca es de haber conseguido diferenciar sus mercados de venta que van de los almacenes de consumo comunitario de las organizaciones campesinas y barriales populares; a los ECOMERCOS para consumidores éticos y ecosolidarios; a los mercados de abasto de Asunción, Coronel Oviedo, Ciudad del Este, Villarrica, Concepción y Encarnación; a los mercados del Mercosur; hasta los mercados de Estados Unidos, Unión Europea y Japón, donde envía productos como sésamo, girasol, cedrón y stevia. En el 2005, Fundeca comercializó la producción de 8.000 familias campesinas asociadas a la COPEP y tuvo un facturado de casi 1 millón de dólares, con un incremento del 230% respecto a los resultados del 2004.

Estos resultados nos demuestran que el sistema estructurado por Fundeca funciona, pero al mismo tiempo que solamente Fundeca no podrá resolver los problemas de las más de 450.000 familias campesinas del Paraguay; de todos modos, sus actividades y resultados demuestran que existe la posibilidad concreta de construir en Paraguay un comercio justo de la producción agrícola minifundista, se trata solamente de repetir esta experiencia en diferentes ámbitos y diferentes áreas territoriales. Si una sola Fundeca no es suficiente, 100 más podrían hacer la diferencia.

3.4. Perspectivas para un comercio más justo en el Paraguay

Como hemos visto el comercio solidario y el comercio biológico son sin duda dos importantes oportunidades para conseguir un comercio más justo y favorable para los campesinos minifundistas empobrecidos del Paraguay, y experiencias como la de Fundeca demuestran que este camino es concretamente posible y rentable. Sin embargo también hemos podido apreciar que estos son solamente caminos parciales que no parecen poder, en un corto o mediano plazo, influir de manera consistente en la resolución de los altos y difusos niveles de pobreza existente entre la población campesina.

De todos modos creemos que es a partir de estas experiencias y de sus resultados que se puede empezar a construir oportunidades para un comercio más justo en Paraguay que involucre la gran masa de los productores minifundistas.

El hecho que en el país existan muchas importantes organizaciones campesinas que nuclean a decena de miles de pequeños productores es sin duda un interesante punto de partida para la construcción de un comercio más justo. Las Federación Nacional Campesina (FNC), la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC), la Organización Nacional Campesinas (ONAC), la Central Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas y Populares (CENECIP), son una riqueza organizativa importante para la campaña paraguaya que debe ser aprovechada para construir una estructura comercializadora de los productos agrícolas campesinos más solidaria y favorable a los intereses de los pequeños productores.

Un ejemplo en tal sentido que se puede citar es aquello de la Liga de las Cooperativas italiana que en los años cincuenta y sesenta consiguió sacar de la pobreza la gran mayoría de los pequeños productores agrícolas italianos. La Liga de las Cooperativas no solamente daba asistencia técnica a los pequeños productores asociados en cooperativas locales sino que le daba apoyo financiero a través de los bancos de crédito cooperativo, adquiría de manera integral sus productos y los vendía en su red de supermercados (varios centenares en todo el país) como productos frescos o procesados a través de una marca propia reconocida y promocionada con actividad de mercadeo. Esta estructura solidaria permitía por un lado que cada agricultor consiguiera vender toda su cosecha al justo precio y por el otro daba a los consumidores la posibilidad de adquirir productos de calidad a un precio de hasta el 20% inferior a aquello de mercado, sin que esto limitara las ganancias para la Liga de las Cooperativas misma, que podía así potenciar continuamente sus actividades tanto en el apoyo a la producción como en la comercialización de los productos.

Claramente una experiencia como la citada no es automáticamente reproducible en Paraguay, pero en este sentido los resultados obtenidos por Fundeca nos hacen intuir que en Paraguay hay condiciones para que eso ocurra.

El desafío en este sentido es conseguir aprovechar de la organización ya difusa en el campo paraguayo de las citadas organizaciones campesinas para que alrededor de estas se estructuren grupos de apoyo técnico, se conformen cooperativas de ahorros y créditos campesino y se activen empresas solidarias de comercialización, que se ocupen principalmente del mercado interno de productos hortofrutícola (actualmente invadido por productos de Argentina, Uruguay y Brasil, algo bastante absurdo para un país agrícola como este), y que además de comercializar estos productos en los mercados de abasto y en los almacenes de consumo comunitario, se ocupe también de empezar su procesamiento para la venta en los supermercados y en las dispensas barriales. Solamente a través del desarrollo de una estructura productivo - comercial - financiera solidaria de este tipo (que recoja y amplíe la experiencia de Fundeca) es posible construir un movimiento realmente masivo para un comercio justo a favor de los pequeños productores minifundistas paraguayos y contribuir eficazmente a reducir de manera consistente la pobreza existente en el campo.

Parte cuarta – Conclusiones

Paraguay tiene sin duda una economía estancada que en los últimos 15 años ha tenido niveles de crecimiento inferiores a los niveles de crecimiento vegetativo de la población. Además su producción tanto agrícola minifundista como industrial es de baja productividad y calidad,

siendo en su mayoría atrasada técnicamente y escasamente competitiva en los mercados internacionales.

A pesar de esto, debido a la dimensión reducida del mercado interno, solamente a través del comercio exterior Paraguay podrá obtener aquellas economías de escala que les permitirán mejorar su productividad y competitividad logrando así niveles de crecimiento económico suficientes para consentirle bajar sus altos niveles de pobreza.

El problema para el país es identificar de que manera, y pese a su baja competitividad, la producción paraguaya puede crecer y permitir la reducción de la pobreza.

El aprovechamiento del Mercosur es sin duda un elemento central para una estrategia de desarrollo sostenible para el Paraguay, en primer lugar porque el estado de las negociaciones para la apertura de los mercados internacionales que se desarrollan en la OMC en el ALCA y con al UE están actualmente estancadas y no hay elementos que permitan pensar que podrán concluirse favorablemente en un corto periodo de tiempo; y también porque, por la estructura reducida de la economía paraguaya el ingresar de manera decidida aún solo en los mercados trans-fronterizos del sur de Brasil y del norte de Argentina ya permitirían niveles importantes de crecimiento y de desarrollo sostenido de su economía.

Por esto resulta fundamental para las autoridades y las empresas paraguayas no pensar en como salir del Mercosur sino más bien trabajar para superar los problemas existentes y sobretodo para eliminar las barreras no arancelarias de Brasil y Argentina a los productos nacionales, algo que se conseguirá por un lado ampliando las negociaciones con estos países, pero por otro lado también mejorando la calidad de la producción nacional, tanto manufacturera como alimentaria.

En cuanto a la producción minifundista campesina, más que en los mercados exteriores debería apuntar a los mercados internos, conseguir una mejora generalizada de sus técnicas productivas, obtener condiciones de financiación de la producción más ventajosas y alcanzar una comercialización más favorable para los campesinos de sus productos. Pero para que eso ocurra es necesario razonar sobre nuevas formas organizativas de comercio agrícola siguiendo y desarrollando experiencias como la de la federación de ONGs TEKOKATU y de la Comercializadora Solidaria Fundeca.

Si los campesinos minifundistas conseguirán aprovechar su actual estructuración en importantes y vastas organizaciones campesinas para que a través de estas puedan conseguir apoyo técnico y financiación barata para la producción, compra solidaria a precios razonable de las cosechas y comercialización masiva de sus productos en todos los mercados de abasto, supermercados, y almacenes barriales, bajo marcas reconocidas y aceptadas, entonces será efectivamente posible poner las bases para que la pobreza que asecha la campaña paraguaya sea efectivamente vencida en un plazo de tiempo razonable.

Bibliografía

Arroyo Picard, Alberto, *El TLCAN: Objetivos y Resultados 7 Años Después*, UAM-I, México D.F., México, 2001.

- Banco Central del Paraguay, *Informe preliminar 2005*, BCP, Asunción, Paraguay, 2006.
- Banco Central del Paraguay, *Informe económico enero 2006*, BCP, Asunción, Paraguay, 2006.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Paraguay: Nota técnica sobre comercio e integración*, paper, BID, Asunción, Paraguay, Noviembre 2003.
- Bouzas, Roberto “El Mercosur diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o déjalo?” está en *Desarrollo Económico - Revista de Ciencias Sociales* vol. 41, n°192, pags. 179-200, Buenos Aires, Argentina, julio-setiembre 2001.
- Cuenca García, Eduardo, “Integración económica en América del Sur: El caso de Mercosur” está en *Cuadernos de CC.EE. y EE* n. 40, pag. 99-119, Granada, España, 2001.
- Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos, *Encuesta Permanente de Hogares 2004*, Asunción, Paraguay, 2005.
- Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos, *Censo 2002 - Resultados Finales*, DGEEC, Asunción, Paraguay, 2004.
- Fundeca, *memoria 2005*, Fundeca, Asunción, Paraguay, 2006.
- Giordano, Paolo, Mesquita Moreira, Mauricio y Quevedo, Fernando *El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional*, INTAL-ITD, Buenos Aires, Argentina, 2004.
- Gudynas Eduardo, “América Latina después de Cancún, nuevas configuraciones comerciales y políticas”, *Revista Tercer Mundo Económico*, n. 173, Montevideo, Uruguay, octubre 2003.
- Laens, Silvia y Osimani, Rosa “Dos frentes para la negociación externa del Mercosur: el ALCA y el acuerdo con la unión Europea”, está en Chudnovsky Daniel y Fanelli José María, *El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del Mercosur en su primera década*, pag 225-251, Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, Argentina, 2001
- Oxfam, *Comercio con justicia para las Américas*, Oxfam Briefing Paper n. 37, Estados Unidos, 2003.
- Otter, Thomas, *Analysis of Paraguay's export performance for Period 1994 - 2004*, paper, JICA, Asunción, Paraguay, 2005.
- Rodríguez José Carlos, Una ecuación irresuelta: Paraguay - Mercosur está en De Sierra, Gerónimo, *Los Rostros del Mercosur*, pags. 361-372, CLACSO, Buenos Aires, Argentina, 2001.

Rodríguez Silvero, Ricardo “La deformación estructural en el Paraguay contemporáneo y perspectivas”, está en AA.VV., *Paraguay, analizando el presente construyendo el futuro*, GTZ, Asunción, Paraguay, 2004.

Sasaki, Shozo y Oue, Yasusada, *Propuesta para impulsar agricultura orgánica en el Paraguay*, JICA-DGP-MAG, Asunción, Paraguay, 2002.

Spalding, James, “Integración económica, desafío para el Paraguay”, está en AA.VV., *Paraguay, analizando el presente construyendo el futuro*, GTZ, Asunción, Paraguay, 2004.

Transparencia Paraguay, *Encuesta nacional sobre Corrupción 2005*, Transparencia Paraguay, Asunción, Paraguay, 2005.