

PARAGUAY, MERCOSUR Y LAS ASIMETRÍAS

Fernando Masi

El Mercosur ha decidido extender por 10 años más los beneficios del FOCEM que reciben los países socios – principalmente los pequeños. Es un reconocimiento a un instrumento que ayuda a reducir las asimetrías estructurales dentro del bloque. Paraguay, como principal país beneficiario deberá encarar esta segunda etapa del FOCEM con mayor seriedad que la primera y no dejar fondos sin ejecutar por falta de proyectos.

La agenda de profundización de la integración del Mercosur se encuentra estancada desde inicios del 2012 cuando la Argentina decidía no acompañar el comienzo del proceso de la eliminación del doble cobro arancelario para avanzar hacia el territorio aduanero común.

A esta negativa de Argentina, se sumó la suspensión de Paraguay del Mercosur, por más de un año, y la entrada forzada de Venezuela al bloque, todo lo cual provocó un problema político adicional. Las agendas de las cumbres del Mercosur se convirtieron en meras formalidades y sin ninguna decisión importante, a excepción de la iniciación de las negociaciones de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea.

En la recientemente culminada Cumbre de Brasilia se adoptaron algunas medidas de la agenda interna, como las extensiones de los plazos de las excepciones al arancel externo común para cada uno de los países. Pero quizás lo más interesante de las decisiones de la reciente cumbre ha tenido que ver con el reconocimiento de las asimetrías. En este sentido, Paraguay ha logrado que se extienda la preferencia otorgada para la aplicación del régimen de origen en la elaboración de productos a ser exportados a sus socios del Mercosur.

También se ha logrado extender por diez años la vigencia de los Fondos de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), cuyo beneficiario principal es el Paraguay con el 48% de los montos anuales.

Que hemos hecho con el FOCEM

Creado en el año 2005, por un plazo de 10 años, el FOCEM se ha convertido en el “buque insignia del Paraguay en el Mercosur”, según lo afirmara en su discurso el Presidente Tabaré Vázquez del Uruguay, en la Cumbre de Asunción de junio de ese mismo año.

En realidad la estructura de funcionamiento del FOCEM, aprobada, en ese momento, se fundamentó en un 90% en la propuesta paraguaya sobre asignación de los compromisos por países y distribución de beneficios. Como no se trataba de préstamos sino de fondos no reembolsables o donaciones, los montos anuales a ser recibidos por el país se convertían en un ingreso importante para aplicarlos en proyectos de desarrollo. Además el Estatuto del FOCEM incluyó una cláusula a través de la cual, cualquier socio del Mercosur podría

aumentar las asignaciones anuales, en forma unilateral, en favor de proyectos específicos. Eso ocurriría precisamente en el 2010-2011 cuando el Brasil decidía financiar la línea de transmisión eléctrica de 500KV de Hernandarias-Asunción.

La pregunta es cómo ha aprovechado el Paraguay estas donaciones provenientes del FOCEM en los últimos diez años, siendo nuestro país el principal beneficiario de este instrumento de reducción de asimetrías. El aporte total del FOCEM al Paraguay, hasta el momento, ha sido US\$ 670 millones. De este monto se ha desembolsado un 66% si se incluye el último proyecto aprobado en el 2014 de Costanera Norte y del 75% sin la inclusión del mismo.

Del aporte comprometido por el FOCEM para el Paraguay, el 30% se ha destinado para infraestructura física vial (rutas y ramales), un 59% para infraestructura eléctrica (línea de 500KV), un 5% para infraestructura social (agua potable y saneamiento), 2% para viviendas y el resto (3%) para proyectos varios. De todos estos proyectos, son aquellos de infraestructura social donde se observa un menor nivel de ejecución.

Sin embargo, el Paraguay no ha usado todos los montos que le corresponden al llegar al décimo año de vigencia del FOCEM. Si se considera que Brasil ha contribuido con US\$ 300 millones para la línea de 500KV, de acuerdo a la cláusula especial mencionada (es decir por encima de su aporte anual), el monto restante (US\$ 100 millones) se contabiliza como aporte regular anual del FOCEM a Paraguay. De esa forma el aporte regular total comprometido para el país en los diez años ha sido solo de US\$ 370 millones, y su desembolso de US\$ 218.6 millones, equivalente al 60% de los aportes regulares. Es decir que queda un remanente de US\$ 110 millones. El Paraguay todavía no ha utilizado este monto porque no ha presentado proyectos.

Donaciones del FOCEM al Paraguay 2005-2015 (en millones de US\$)

Tipos de Proyectos	Instituciones Responsables	Aportes Totales	Aportes Regulares	Desembolsos Totales	Desembolsos Regulares
Infraestructura Física	MOPC	202.0 (a)	202.0 (a)	108.3 (b)	108.3 (b)
Infraestructura Eléctrica	Itaipú Binacional	400.0 (c)	100.0 (c)	302.8	75.7 (d)
Infraestructura Social	SAS / SENASA	34.3	34.3	7.6	7.6
Viviendas	SAS / SENAVIDAT	15.0	15.0	12.6	12.6
Otros	CONACYT, MAG, MIC, SENATUR.	19.0	19.0	14.4	14.4
TOTAL		670.3	370.3	445.7	218.6
Monto sin proyectos			110.0		

Fuentes: Ministerio de Hacienda / Secretaría del Mercosur.

(a) Se incluye el proyecto Costanera Norte con un aporte de US\$ 83.2 millones

- (b) Aun sin desembolso para el proyecto Costanera Norte
- (c) US\$ 300 millones de donación del Brasil vía cláusula especial del FOCEM. US\$ 100 millones, monto que le corresponde al Paraguay por dos años.
- (d) Desembolso equivalente al monto regular de aporte del FOCEM (25% desembolso total)

Que haremos con el FOCEM

Desde el ingreso de Venezuela al Mercosur, los montos asignados anualmente al FOCEM pasaron de US\$ 100 a 127 millones. Es decir, se conoce el aporte de Venezuela, pero no así los beneficios que recibe actualmente este país del propio FOCEM.

Con la extensión del plazo de vigencia del FOCEM (hasta el 2025), decidido en la última cumbre, y la inminente entrada de Bolivia como socio pleno del bloque, varias son las preguntas a ser formuladas en el manejo de este fondo.

La primera de ellas es si los montos del FOCEM serán elevados solamente, en forma proporcional, con el ingreso de los dos nuevos miembros (Venezuela y Bolivia), o si existe una decisión de un aumento más importante de los montos anuales totales, para lo cual se necesitará recalcular la fórmula para el aporte de cada miembro del Mercosur.

La segunda pregunta tiene que ver con el ingreso de Bolivia, siendo este país considerado de menor desarrollo relativo y mediterráneo como el Paraguay. Es decir, se reducirá o no el porcentaje de beneficios que actualmente recibe el Paraguay del FOCEM (48%) para compartir o dar lugar a un monto importante o equivalente para Bolivia.

Se hace claro que si los montos del FOCEM aumentan en forma general, en un 50 o 100%, esta opción favorecería al Paraguay, de manera a conservar el actual porcentaje de beneficio que recibe. No así si el aumento se produce solo con los aportes de los nuevos socios (Venezuela y Bolivia)

Una tercera pregunta tiene relación con la permanencia o no de la cláusula de aportes voluntarios o unilaterales, que incrementa los aportes regulares del FOCEM. Esta cláusula siempre puede beneficiar a los países más pequeños o de menor desarrollo.

En cuarto lugar se encuentra el tema de las preferencias hacia los tipos de los proyectos. En los primeros años de aplicación de estos fondos en el Paraguay no se otorgaban preferencias a obras de infraestructura física. Estas últimas se presentan como las más convenientes para la integración de mercados y para aliviar los costos de la mediterraneidad de nuestro país. A partir del 2008, el gobierno decidía que la mayoría de los proyectos a presentarse al FOCEM debían orientarse a obras de infraestructura física.

Finalmente un aspecto no menos importante es el de la ejecución de los proyectos. El Paraguay ha demostrado retrasos en la ejecución de proyectos como en la presentación de los mismos. Esto se evidencia en el porcentaje de montos desembolsados como en la no utilización de fondos.

Todas estas preguntas y otras tendrán que tener sus respuestas en las negociaciones que se realizarán durante la presidencia pro tempore del Paraguay en el Mercosur. Es importante que el Gobierno Nacional haga los mayores esfuerzos por conservar y eventualmente aumentar los beneficios que recibirá del FOCEM en los próximos 10 años. Pero además los esfuerzos deben estar dirigidos a diseñar los proyectos prioritarios, elaborar los mismos dentro de un cronograma bien establecido, para presentarlos en orden y tiempo, y no perder fondos por falta de proyectos.