



# SISTEMA AGROALIMENTARIO NEOLIBERAL

Análisis, Propuestas y Construcción  
de Alternativas



## En esta edición:

- Dimensiones del régimen agroalimentario neoliberal
- Agroindustrias en Paraguay: Un análisis comparativo
- Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional
- Prácticas socioproductivas: La Cooperativa Manduvirã
- El Acuífero Guaraní frente la amenaza neoliberal en Paraguay
- La trampa de la desigualdad



GOBIERNO DEL  
PARAGUAY

ISSN 2077-5172



CERI



16

JUNIO  
2020



Revista Paraguaya de Estudios  
Políticos Contemporáneos

# NOVAPOLIS

Nº 16 - JUNIO 2020



© Novapolis  
© Germinal  
© CERI  
© Arandurã Editorial

NovaPolis - Nueva Serie  
Edición N° 16 de junio de 2020  
Revista editada por:  
Germinal - Centro de Estudios y Educación Popular  
CERI - Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios  
Indexada al Catálogo de LATINDEX - N° de Folio 22467

**Director:** Marcello Lachi

**Consejo de Redacción:**

Marcello Lachi  
Leticia Alcaraz  
Raquel Rojas Scheffer  
Claudia Talavera  
Florencia Falabella  
Ignacio González Bozzolasco

**Comité Científico:**

José Nicolás Morínigo  
Milda Rivarola  
Ramón Fogel  
Miguel Carter  
Kregg Hetherington  
Jorge Rolón Luna  
Lorena Soler

**Revista Novapolis**

[www.novapolis.pyglobal.com](http://www.novapolis.pyglobal.com)  
e-mail: [novapolis@pyglobal.com](mailto:novapolis@pyglobal.com)

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

Tel. (595 21) 328.3742  
[www.germinal.pyglobal.com](http://www.germinal.pyglobal.com)  
e-mail: [germinal@pyglobal.com](mailto:germinal@pyglobal.com)

**Arandurã Editorial**

Tel. (595 21) 214.295  
[www.arandura.com](http://www.arandura.com)  
[arandura@hotmail.com](mailto:arandura@hotmail.com)

Diseño: Cecilia Rivarola  
Impreso en Arandurã Editorial

Edición de 300 ejemplares  
Agosto 2020  
Queda hecho el depósito que establece la ley

ISSN 2077-5172

# Sumario

## Sistema agroalimentario neoliberal Análisis, Propuestas y Construcción de Alternativas

- 
- 11 Dimensiones relevantes para el estudio del régimen agroalimentario neoliberal**  
Ramón Fogel  
*Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios – CERI*
- 
- 29 Agroindustrias del aceite vegetal, carne vacuna y tabaco en Paraguay: Un análisis comparativo de su impacto económico y socio ambiental**  
Alhelí Cáceres, Sara Costa y Antonella Levy  
*Sociedad de Economía Política del Paraguay (SEPPY)*
- 
- 59 La situación de la Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional en Paraguay: los desafíos para avanzar en el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada**  
Víctor J. Imas R.  
*CADEP / CONACYT*
- 
- 91 Prácticas socioproductivas alternativas. El caso de la Cooperativa Manduvirã**  
Sintya Valdez  
*Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios – CERI*
- 
- 113 El Acuífero Guaraní frente la amenaza neoliberal en Paraguay**  
Eduardo Tamayo Belda  
*Universidad Autónoma de Madrid (España)*  
Aída Cecilia Acosta  
*Universidad Católica de Salta (Argentina)*
- 
- 143 La trampa de la desigualdad**  
José Carlos Rodríguez  
*Investigación para el Desarrollo (ID)/Facultad de Ciencias Sociales -UNA*

# Nuestra razón de ser

NOVAPOLIS, Revista Paraguaya de Estudios Políticos Contemporáneos, es una revista dedicada a todos aquellos lectores que quieren ir más allá de los aspectos cotidianos de los problemas políticos y sociales de nuestra sociedad contemporánea, y que quieren profundizar analíticamente para intentar encontrar la realidad que se oculta en la apariencia.

NOVAPOLIS surge porque en el país se siente la exigencia de una revista académica de estudios políticos contemporáneos, sobre todo en este periodo histórico, caracterizado por la existencia de complejos problemas políticos y sociales vinculados a las particulares formas de visión del mundo existente en las diversas culturas. El aumento de la polarización social, de la pobreza y de las desigualdades nos indica la existencia de un mundo potencialmente más conflictivo.

La ausencia de una visión de país se vincula a una praxis de gestión gubernativa de carácter tradicional en la actual clase política paraguaya. La consecuencia de ello es la falta de credibilidad de la ciudadanía, que intuye la necesidad de búsqueda de soluciones nuevas, de una Nueva Política. NOVAPOLIS se compromete a realizar aportes en ese sentido.

Una nueva cultura política, así como una nueva clase política, se construyen solamente abriendo un amplio y complejo debate en el interior de la sociedad. Un debate que permita enfrentar desde bases científicas ciertas los nuevos desafíos de la sociedad contemporánea y posiblemente, ayudar a encontrar las soluciones necesarias al país.

Sin debates amplios y profundos sobre todos los temas que afectan el desarrollo de una sociedad moderna, la política se traiciona a sí misma cuando se reduce a ser instrumento para la obtención de cargos públicos y prebendas.

NOVAPOLIS nace como reacción a esta «vieja» forma de hacer política. Abre sus páginas como un lugar de confrontación y debate sobre los grandes temas políticos y sociales contemporáneos, para llevar su grano de arena tratando de revalorizar la política como instrumento digno para el progreso de la sociedad.

Cada edición de NOVAPOLIS desarrollará un tema específico de la realidad política contemporánea paraguaya o internacional, con el aporte de los principales analistas políticos de nuestro país. Además contendrá una sección de actualidad, donde se analizarán algunos de los temas más candentes del momento, para que la realidad del conflicto que se esconde detrás del maquillaje mediático pueda surgir a la vista de todos.

La publicación de NOVAPOLIS tendrá una frecuencia de cuatro meses.

Todas las ideas que contribuyan al desarrollo de una sociedad abierta tendrán cabida en este espacio. En la confrontación argumental entre las diferentes ideas está el camino para encontrar la mejor solución a los problemas políticos de la sociedad contemporánea.

## Presentación

El neoliberalismo es sin duda el sistema ideológico que en los últimos 40 años se ha vuelto dominante en todo el planeta, imponiendo su lógica y sus reglas en los principales campos de la sociedad. Esto a partir claramente del campo económico, pero también del político, del social y del cultural; llegando sus elementos característicos a volverse parte mismo del sentido común de una gran proporción de la población de las sociedades occidentales.

Paraguay no es la excepción. A pesar de tratarse de una sociedad económica y políticamente debilitada, que necesita de la implementación de políticas dirigidas al Bien Común como instrumento de emancipación y crecimiento económico, social y cultural colectivo, son las políticas neoliberales las que hace tiempo y con esmero son llevadas adelante desde los espacios gubernamentales. Políticas que además asumen particular relevancia en el conjunto productivo agroalimentario, donde la producción agrícola mecanizada con alta utilización de agrotóxicos está poniendo en entredicho la calidad de la producción agrícola y su sostenibilidad económica en el largo plazo, así como la soberanía alimentaria del país y la salubridad del ambiente; reproduciendo y perpetuando la estructura socioeconómica ampliamente desigual que caracteriza al país.

Este número de Novapolis se interesa justamente en esta problemática, identificando los elementos del sistema agroalimentario neoliberal vigente en el país, analizando sus características, y presentando propuestas y experiencias alternativas a esta dominación.

Arrancamos con un estudio de Ramón Fogel sobre las dimensiones del régimen agroalimentario neoliberal, de las grandes corporaciones que lo sostienen y del apoyo irrestricto de muchos Gobiernos que garantizan su expansión y su control oligopólico de la producción de semillas y de otros insumos; y de cómo esto pone en riesgo la producción de alimentos y la soberanía alimentaria de los países. Continuamos con Alhelí Cáceres y Sara Costa analizando la realidad de la Agroindustria en Paraguay y el rol de ésta en el desarrollo integral del país, trayendo prosperidad para algunos

sectores, pero también exclusión y empobrecimiento para otros. También nos ocupamos a través del trabajo de Víctor J. Imas R. del problema de la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional de la población, analizando brevemente la situación en Paraguay y planteando los desafíos que tiene la política pública de avanzar en la garantía de esos derechos humanos a toda la población.

Otro tema desarrollado en esta edición se refiere a las prácticas socioproductivas alternativas a la agroindustria neoliberal. Al respecto, se presenta un estudio de campo de Sintya Valdez sobre el funcionamiento de la Cooperativa Manduvirá de Arroyos y Esteros, describiendo su producción con orientación orgánica, el procesamiento de los productos en su fábrica y su comercialización en el mercado local y mundial, demostrando la absoluta viabilidad de la producción eco-sostenible. También nos ocupamos con un trabajo de Eduardo Tamayo y Aída Acosta de la situación del Acuífero Guaraní y de cómo la disputa por su uso comercial es parte del actual escenario internacional de competencia por los recursos naturales, examinando el debate sobre la naturaleza (pública o privada) del agua dulce, el desarrollo legal en torno a su regulación y el interés de las empresas multinacionales en obtener su control. En el último artículo de José Carlos Rodríguez nos ocupamos del problema de la desigualdad en Paraguay, de cómo se sostiene y se institucionaliza, de cómo hay que evaluarla en relación con otras naciones, y finalmente, de cómo se ha vuelto parte del proceso de desarrollo del país

Novapolis continúa entonces su recorrido de ya 18 años, buscando discutir sobre el contexto socioeconómico y político del país, aportando conocimiento e intentando estimular el debate público. Buena lectura.

Marcello Lachi  
Director Novapolis

A thick black horizontal bar spanning the width of the text area, with a vertical bar extending downwards from its left end.

# **Sistema agroalimentario neoliberal Análisis, Propuestas y Construcción de Alternativas**







# Dimensiones relevantes para el estudio del régimen agroalimentario neoliberal

Fecha de Recepción: 18 de diciembre de 2019

Fecha de Aprobación: 12 de marzo de 2020

**Resumen:** En el artículo se discute acerca de la crisis de la producción de alimentos, considerando los aspectos más relevantes de la cuestión, que pueden ser pertinentes en investigaciones que profundicen su abordaje. El régimen agroalimentario neoliberal mirado como sistema se basa en grandes corporaciones, en la ingeniería genética y en los Estados nacionales que establecen las bases legales para su expansión y consolidación; el control oligopólico de la producción de semillas y de otros insumos así como de alimentos por parte de gigantescas compañías condiciona fuertemente la soberanía alimentaria.

En base a la evidencia extraída de datos secundarios se plantea un ejercicio de proyección de las tendencias, suponiendo alteraciones en las mismas; en este punto se consideran pertinentes referencias al manejo por parte del gobierno chino de requerimientos futuros de seguridad alimentaria. La alternativa al régimen dominante se orienta a la soberanía alimentaria que descansa sobre la producción local de alimentos inocuos. En el artículo se presentan sugerencias bibliográficas que pueden ser útiles para encarar el análisis.

**Palabras Clave:** producción de alimentos, soberanía alimentaria, semillas, ingeniería genética, cultivos transgénicos.

**Abstract:** The article discusses the crisis in food production, considering the most pertinent aspects of the issue, which may be relevant for researches that deepens its approach. The neoliberal agri-food regime seen as a system is based on genetic engineering large corporations, and on the national States that establish the legal bases for its expansion and consolidation; oligopolistic control of seed production and other inputs as well as food by gigantic companies strongly conditions food sovereignty.

**Ramón Fogel**

PhD en Sociología, Universidad de Kansas. Investigador del CERI (Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios). Investigador del CONACYT. Docente de la Universidad Nacional de Asunción.

---

© Ramón Fogel. Publicado en Revista Novapolis. Nº 16, Junio 2020, pp. 11-27. Asunción: Arandurá Editorial. ISSN 2077-5172.

Based on the evidence extracted from secondary data, it is proposed an exercise on projection of such trends, assuming changes in them; at this point, relevant references are taken into account by the Chinese government's policies on future food security requirements. The alternative to the dominant regime is oriented to food sovereignty that rests on local production of safe food. The article presents bibliographic suggestions that can be useful to face the analysis.

**Keywords:** Food production, seeds, genetic engineering, food sovereignty, transgenic crops.



## Introducción

En este artículo se destacan algunas dimensiones pertinentes para el estudio de la crisis del régimen agroalimentario neoliberal y de la construcción de alternativas en el Paraguay; se tiene en cuenta que la crisis de comestibles y la transición del régimen alimentario mundial coinciden con la expansión y control monopólico de grandes corporaciones que controlan los mercados que penetran sus redes a nivel planetario y que se desentienden de las necesidades locales. El control monopólico de la producción de alimentos, tiene un crecimiento notable en los últimos años, y comprende la producción de semillas, de otros insumos y de maquinarias; estos insumos hacen parte de paquetes tecnológicos de la ingeniería genética. Las corporaciones en cuestión también controlan la comercialización y procesamiento.

Las referencias al régimen agroalimentario en cuestión suponen considerarlo en su funcionamiento como un sistema, así como sus características, consecuencias, comprendiendo la crisis alimentaria emergente, y las respuestas desde la propuesta de soberanía alimentaria partiendo de experiencias socio organizativas locales hasta llegar a las articuladas por redes del Sur global como del Norte global; el enfoque analítico propuesto permite construir escenarios, tanto proyectando las tendencias como suponiendo alteraciones en las mismas; en este punto se consideran pertinentes referencias al manejo por parte del gobierno chino de requerimientos futuros de seguridad alimentaria. En el artículo se presentan sugerencias bibliográficas que pueden ser útiles para abordar su análisis.

## Manifestaciones de la crisis alimentaria

Diversas son las manifestaciones de la crisis alimentaria: caída de los rendimientos, achicamiento de la producción de la agricultura campesi-

na, dependencia creciente de alimentos importados, contaminación con residuos tóxicos, adulteración en el procesamiento, riesgos asociados a la crisis climática, y el acaparamiento de tierras, entre otras. La caída de los rendimientos tanto de los cultivos transgénicos como los de la agricultura campesina está documentada en informaciones estadísticas de CAPECO, USDA, Encuestas agropecuarias; y ha sido analizado en trabajos de Ortega (2016), Ávila, et. al (2018) y Fogel y Valdez (2019); la caída de la productividad de los cultivos transgénicos es atribuida a la propia tecnología de la ingeniería genética que resulta portadora del germen de su propia destrucción.

La producción de la agricultura campesina ha estado declinando en forma sostenida debido a diversos factores que incluyen el desgaste de los suelos, la pérdida de tierras destinadas al sector y las políticas públicas que condenan a la agricultura campesina a su extinción; esto último considerando tanto los recursos asignados a investigación y transferencia de tecnología como en otros programas destinados al sector, según se nota en la serie histórica de presupuestos anuales ejecutados para el Ministerio de Agricultura y Ganadería (Rodríguez 2016; Benítez 2016).

La disminución de la superficie destinada a la agricultura campesina y en la producción del sector como principal productor de alimentos ha sido encarada en algunos estudios, que incluyen los de Base Análisis, publicados por Base Is (Ortega, 2016; Ávila et al 2018); la caída de la producción campesina tiene incidencia directa en la disponibilidad de alimentos para el mercado interno y los efectos de este fenómeno se sentirán en forma creciente. La importación creciente de alimentos los encarece, teniendo en cuenta el volumen y el valor de estos productos introducidos del extranjero (Benítez 2016).

La referida disminución de la producción campesina, ciertamente tiene incidencia en el hambre que afecta por lo menos a 800.000 personas en el Paraguay (FAO 2018, citado por Imas 2019). Este autor diferencia los indicadores de seguridad alimentaria y de los de soberanía alimentaria, y en cuanto a la prevalencia de la subalimentación indica que la misma ronda el 12% de la población total.

## **El control de las semillas**

En cuanto al control de la producción y distribución de semillas a nivel global solamente la Monsanto – Bayer y la Dupont controlan más del 50% del mercado, conforme a la distribución de la tabla N° 1. Esta cir-

cunstancia marca una característica central del régimen agroalimentario neoliberal, que manipula formas de vida, desde su primera fase.

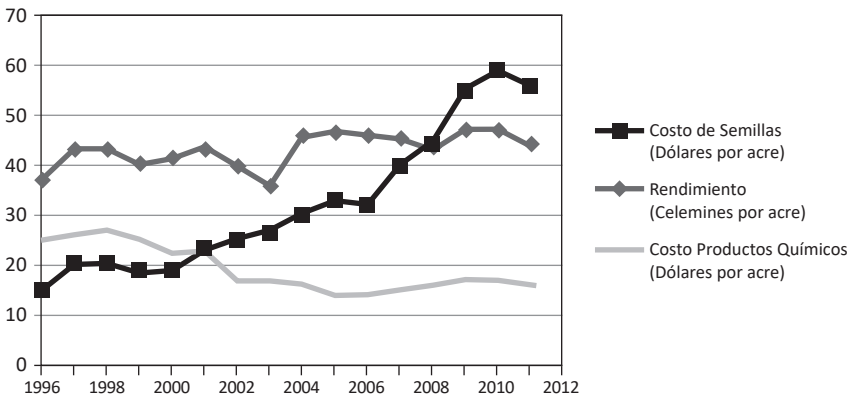
Tabla 1. Principales semilleras. Año 2014.

| Compañía         | Ventas en millones de dólares | Participación en el mercado |
|------------------|-------------------------------|-----------------------------|
| Monsanto (EEUU)  | 12.207                        | 27%                         |
| DuPont (EEUU)    | 7.568                         | 19%                         |
| Syngenta (Suiza) | 3.155                         | 8%                          |

Fuente: Grupo ETC, 2015

El referido monopolio de la producción de semillas se proyecta en un incremento sustancial en los precios pagados por el material genético que en el caso de la soja, mismo en Estados Unidos, casi se cuadruplica en el periodo que va del 2000 al 2012, en contraste con el rendimiento por unidad de superficie del cultivo (Figuras N° 1 y 2); situación similar se observa en el caso del maíz Bt (Then 2013).

Figura 1. Evolución de costos de semillas, costos de químicos y rendimientos para cultivos de soja en los EE.UU. 1996 – 2011.



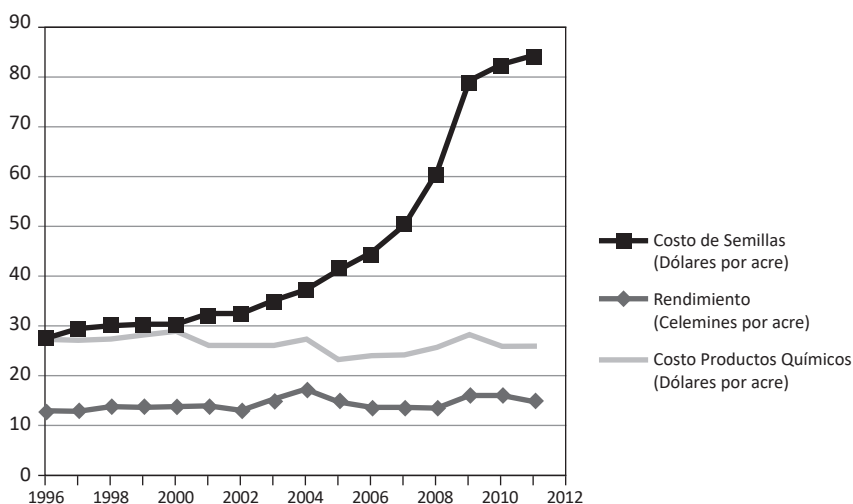
Fuente: USDA, en: 30 años de Plantas Genéticamente Modificadas - 20 años de Cultivo Comercial en USA: Una Evaluación Crítica

Diversos son los daños colaterales en la salud originados en la modificación genética de las semillas producidas en el marco de la ingeniería genética, ya que las plantas pueden producir compuestos no deseados y sustancias biológicamente activas. Así, se han referido sustancias anti

nutritivas que afectan al metabolismo de los componentes alimentarios, durante la digestión; la alteración del ADN de la semilla como resultado de la manipulación genéticas permite o está asociado al ingreso a la cadena alimentaria de nuevas combinaciones de ADN que pueden ser transmitidas a los animales a través de su alimentación; los efectos de estos fragmentos de ADN y su actividad biológica fueron debatidos, habiéndose demostrado que las llamadas moléculas de micro/ARN (miARN) regulan la expresión genética y se transmiten de las plantas a los animales en lo que pueden seguir biológicamente activos alterando la regulación natural de la expresión genética de las células de los mamíferos (Zhang et. al 2011).

Otra consecuencia no deseada de las semillas es la proliferación de organismos transgénicos en el medio ambiente; se han reportado en diversas regiones del mundo la proliferación descontrolada e irreversible de los cultivos GM. En el caso de Maíz Bt su proliferación se da a costa de las variedades nativas de maíz, incluyendo a aquellas resilientes a las sequías. En los Estados Unidos investigadores de la universidad de Arkansas demostraron que semillas GM se han esparcido más allá de las parcelas en las que fueron cultivadas (Schafer et al 2011; USDA 2012; Zhang et al 2011; Then 2013).

**Figura 2. Evolución de costos de semillas, costos de químicos y rendimientos (valores equivalentes al 10% de los rendimientos reales) para cultivos de MAÍZ en los EE. UU. 1996-2011.**



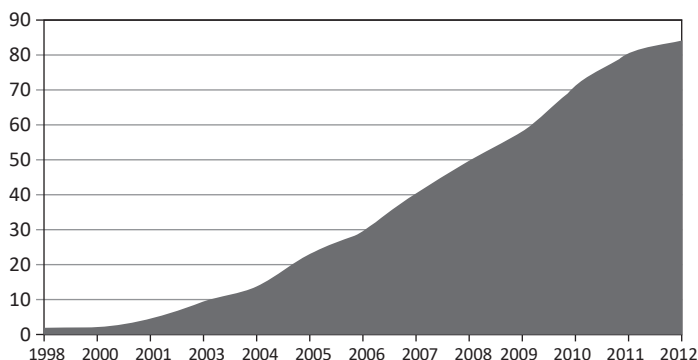
Fuente: Información de USDA

## Monopolios en la producción de plaguicidas

El uso creciente de herbicidas no solamente genera mayor proliferación de plagas de malezas resistentes sino además otras plagas tal como el caso del gusano cortador occidental del corazón del frijol; también los cultivos de te son susceptibles al ataque de nuevas plagas. El gusano de la raíz del maíz se adapta crecientemente al maíz Bt. La insólita cantidad de malezas resistentes desarrolladas en los Estados Unidos, país pionero en los cultivos OGM, se observa en la figura N° 3.

Puede suponerse que los efectos de los plaguicidas en plagas comprendan mutaciones genéticas de microorganismos dañinos a la salud humana y ambiental. Una vez más el desarrollo de las fuerzas productivas en sus eslabones superiores pueden tener consecuencias no deseadas; en este caso efectos colaterales de la manipulación de formas de vida desarrollada por la ingeniería genética; Wuhan Provincia de Hubei, China, con 1.656 empresas de alta tecnología comprendiendo bio empresas dedicadas a la bio innovación y bioagricultura, puede mostrar los riesgos difícilmente controlables de la ingeniería genética.

**Figura 3. Número de malezas resistentes a herbicidas registradas por Estado desde 1998 hasta 2012 (cifras totales) EEUU.**



Fuente: Then, (2013). disponible en 30 años de Plantas Genéticamente Modificadas - 20 años de Cultivo Comercial en los Estados Unidos: Una Evaluación Crítica

El proceso de concentración de grandes corporaciones se da también en la oferta global de agroquímicos; en el año 2014 dos grandes corporaciones Bayer CropScience y Monsanto juntamente con Syngenta asociada a Chem-China tenían más del 50% de los post emergentes. El uso creciente de herbicidas va asociado al notable aumento de la cantidad de malezas

resistentes a los herbicidas (Tabla N° 2 y Figura N° 3). La proliferación de estas malezas requiere la aplicación de gran cantidad de plaguicidas con mayor toxicidad, con incidencia ambiental en los costos de producción y en la salud pública, dada la contaminación de alimentos con residuos tóxicos.

**Tabla 2. Compañías de agroquímicos más grandes del mundo. Año 2014**

| Compañía                     | Ventas en millones de dólares | Participación en el mercado |
|------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|
| Bayer CropScience - Monsanto | 15.367                        | 27,4                        |
| Syngenta - ChemChina         | 15.102                        | 26,9                        |
| DuPont Agrosiencies          | 9.414                         | 16,8                        |

Fuente: Grupo ETC (2015).

### La contaminación de los alimentos

La contaminación creciente de lo que comemos es un componente central de la crisis alimentaria y tiene alta incidencia en la salud pública. Diversas investigaciones han demostrado los efectos nocivos del glifosato y sus efectos teratogénicos, como cancerígeno (Seneff et al 2015; Seralini et al 2014; Swanson et al 2014; Mensnage et al 2013; Mesnage et al 2014; Falnoga et al 2000), y en alteraciones neurológicas (Nevison 2014; Bellinger et al 2016).

**Tabla N° 3. Residuos de plaguicidas en trigo y en algunas frutas y hortalizas importadas de Argentina**

| Vegetal / item | Ingrediente activo/ toxina | Valor detectado | Valor CODEX niveles máximos aceptados | Peligrosidad Toxicidad aguda según OMS | Toxicidad a largo plazo                                                                           |
|----------------|----------------------------|-----------------|---------------------------------------|----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Cebolla        | Metomil                    | 0,55            | 0,2                                   | Categoría IB<br>Altamente peligroso    | No teratogénico<br>Disrupción endócrina (+)<br>Genotóxico (+)<br>Anemia aplásica no teratogenico. |
| Papa           | Metomil                    | 0,05            | 0,02                                  | Categoría IB<br>Altamente peligroso    | Disrupción endócrina (+)<br>Genotóxico (+)<br>Anemia aplásica.                                    |



| Vegetal / item | Ingrediente activo/ toxina | Valor detectado   | Valor CODEX niveles máximos aceptados | Peligrosidad Toxicidad aguda según OMS                                                                 | Toxicidad a largo plazo                                                                                                             |
|----------------|----------------------------|-------------------|---------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Papa           | Metomil                    | 0,19              | 0,02                                  | Categoría IB<br>Altamente peligroso                                                                    | No teratogénico<br>Disrupción endócrina (+)<br>Genotóxico (+)<br>Anemia aplásica.                                                   |
| Tomate         | Carbofuran                 | 0,291             | 0,1-                                  | Categoría IB<br>Altamente peligroso                                                                    | Disrupción endócrina (+)<br>No genotóxico<br>Neurotóxico (++)                                                                       |
| Manzana        | Carbendazin                | 1,79              | 0,2-                                  | Categoría III<br>Ligeramente peligroso                                                                 | Disrupción endócrina (++++)<br>Posible carcinogénico<br>Genotoxicidad (+)<br>Infertilidad                                           |
| Trigo          | DON                        | 1.14 hasta 10.13* | 2mg/kg                                | Elevada citotoxicidad y propiedades inmunosupresoras, suponen un riesgo para la salud humana y animal. | Inhibe funciones vitales de las células<br>Entre tejidos susceptibles e/ ellos epitelio del sistema digestivo, el bazo y el hígado. |
| *Trigo         | OTA                        |                   | 5 mg/kg                               | Categoría 2B.<br>Posible carcinógeno humano según IARC.                                                | Micotoxina neurotóxica, inmunosupresora, genotóxica, carcinógena y teratogénica                                                     |

**Fuente:** Barreto, S. (2018); Arrúa, A (2018).

Se ha reportado también la contaminación de alimentos con residuos de otros plaguicidas (Kruger et al 2013; Paredes et al 2017); otros autores (Arrua et al 2018; Quintana 2004; Ravelo et al 2011), determinaron la presencia de toxina en alimentos derivados del trigo, tal como se observa en la Tabla N° 3. También en la industrialización se dan casos de adulteración de productos procesados, tal como se observa en edulcorantes derivados del ka'ahe'e (*Steviarebaudiana*).

El tema de los daños a la salud pública de residuos tóxicos de pesticidas no está en el debate público debido en parte importante a la capacidad de lobby de las grandes corporaciones biotecnológicas y a sus agentes locales del agronegocio que tienen cautivo al Estado y a sus centros de

estudios; de hecho el reclamo de los sojeros paralizó financiación de proyectos de investigación en el marco del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) que canaliza recursos públicos.

Eduardo Felippo, titular del ente, señaló que la paralización se debió a la queja del sector del agronegocio con representación en el Conacyt, contra una investigación sobre la «exposición a plaguicidas y evaluación de daño en el ADN en niños de población rural» Sobre la cuestión el empresario para justificar las medidas tomadas señaló:

*Se están metiendo en un área que no es solo Paraguay sino en el mundo entero: La pelea de Monsanto contra otras empresas y lo que es la agricultura mecanizada. Eso trajo el reclamo por parte de productores de soja con respecto a una investigación porque ellos se sintieron traicionados; porque si se le hubiese avisado que el Conacyt iba a hacer una investigación (sobre el impacto del glifosato) y una vez que están los resultados vamos a sentarnos a validar todo eso, ok, podría ser (...),*

*Entonces, el consejo empezó a dudar un poco de qué decisiones tomar (...)*<sup>1</sup>.

El poder corporativo, impune hasta hoy, que busca ocultar los residuos tóxicos en los alimentos opera a escala global y utiliza sistemas legales que hacen parte del derecho internacional, alimentado con tratados y convenciones. La ciencia hegemónica aporta la suyo para impedir el debate público sobre la contaminación descalificando las posturas críticas hacia la cuestión.

Aun cuando en nuestro medio no se sometan a análisis de contaminación los cultivos transgénicos y sus derivados, si se cuenta con resultados de observación de muestras de frutas y hortalizas importadas (Tabla N° 3); las mismas son producidas con tecnologías de economías de escala y tienen niveles altos de contaminación con ingredientes activos calificados como altamente peligrosos por la OMS. Así mismo se han examinado muestras de trigo y de productos elaborados para determinar su contaminación con micotoxinas.

En muestras de panificados de la región central se observaron niveles altos de contaminación considerando la presencia de Deoxinivalenol (DON); se trata del hongo *Fusarium graminearum* que produce micotoxinas tóxicas para los humanos. Los niveles observados de contaminación con el hongo en cuestión son mayores que los máximos aceptados (Arrua 2018; Quintana 2004). El trigo es un cultivo intensivo parte del agronegocio del complejo sojero y la contaminación originada en el hongo de la familia

1 Conacyt: El reclamo de los sojeros paralizó financiación de proyectos. Última Hora 29 de noviembre, 2019. Recuperado de <https://bit.ly/2YiHvf9>.

fusarium es irreversible; también se observó la presencia la Ocratoxina (OTA), una micotoxina neurotóxica, carcinógena, teratogénica e inmune depresora, que contamina cereales y derivados, incluyendo harina y panificados, entre otros grupos de alimentos, (Ravelo et al 2011).

## **El mercado mundial de alimentos**

Chadwick (2017) plantea aspectos relevantes sobre el funcionamiento del mercado de alimentos y las formas en que condiciona políticas de acceso a alimentos para todos; la autora cuestiona la idea que la alimentación es una cuestión que debe resolverse en el mercado, y plantea el hecho que el comercio de alimentos y commodities solo favorece a las grandes corporaciones y aporta muy poco a favor del derecho a una alimentación adecuada. En esa perspectiva deben desecharse visiones imprecisas y engañosas sobre causas de la crisis alimentaria; así, considerando el orden legal global, que produce hambre, no debería soslayarse la consideración de la protección de la propiedad intelectual que fortalece el orden agroalimentario neoliberal, que considera la comida como mercancía para obtener sobrerentas, e institucionaliza la desigualdad.

## **La crisis climática**

La crisis climática está teniendo incidencia en la producción de alimentos y resulta plausible suponer que sus efectos negativos futuros podrían seguir; escenarios diseñados por los especialistas más bien muestran un deterioro progresivo. En ese contexto el cambio climático y en general la relación entre producción agrícola y naturaleza plantea también cuestiones relevantes para el análisis de la crisis alimentaria; los eventos extremos (tormentas severas, sequías, lluvias muy intensas, temperaturas extremas, granizadas inusuales, etc.) ciertamente están teniendo consecuencias en la producción de alimentos.

Un caso ilustrativo que nos permite pre figurar los efectos globales tiene que ver con lo observado en el continente africano que ya sufre cambios dramáticos que provocan desplazamientos migratorios notables que afecta no solamente a Europa; en este caso a la crisis climática se suman los avances de los abusos de las grandes corporaciones. Los escenarios contruidos acerca de los impactos que tendrán en la agricultura africana debido al aumento de las temperaturas, al clima irregular y a los cambios en los patrones de lluvia y la frecuencia e intensidad de los fenómenos meteorológicos extremos coinciden en su impacto en la producción de alimentos (Grain, 2019).

En esta experiencia el predominio de la agricultura de secano y los sistemas ganaderos de Pastoreo torna más vulnerable a esa agricultura. En este sentido Vía Campesina África meridional y oriental señala que «las consecuencias del cambio climático constituyen ya una experiencia actual de los campesinos de áfricas, las mujeres rurales, los pueblos sin tierra, y las comunidades indígenas, quienes sienten el impacto del cambio climático todos los días» (Grain 2019: 3).

A los efectos del cambio climático se suman las consecuencias del tratado de libre comercio de África Continental que crea un mercado único y completamente liberalizado en bienes y servicios para toda África; este texto fue adaptado formalmente en marzo del 2018 y compromete a todos los países miembros a un proceso de liberación rápido profundo e integrado. El tratado restringe las medidas comerciales y los programas nacionales que los gobiernos africanos puedan implementar para proteger sus sistemas alimentarios nacionales (Grain 2019: 6).

El acuerdo además fortalece los arreglos/zonas económicas especiales «que libera» a las corporaciones de obligaciones fiscales y otras leyes y reglamentos, tales como las laborales y las vinculadas a la propiedad de la tierra; en la segunda fase de negociaciones se discutirán los derechos de propiedad intelectual que incluye la producción de semillas; las normas internacionales sobre patentes y derecho de los objetos criminalizan a los agricultores que guardan sus semillas.

Los tópicos que deberían ser investigados en relación a la crisis climática comprenden: formas predominantes que adopta en los últimos cinco años, intensidad de los fenómenos meteorológicos extremos, daños ocasionados, respuestas como medidas de mitigación y como acciones adaptativas aplicadas. Resulta pertinente también identificar los sistemas productivos más resilientes.

## **Nuevos escenarios, la construcción de alternativas**

La construcción de alternativas al régimen agroalimentario es inseparable de experiencias socio organizativas que resisten al modelo hegemónico con diversas modalidades comprendiendo el desarrollo de una producción agroecológica, comercialización local, movilizaciones en reclamo de reforma agraria y de soberanía alimentaria. Estas experiencias que necesariamente parten del plano local suelen articularse a niveles más inclusivos.

## La soberanía alimentaria

La soberanía alimentaria se diferencia de la de seguridad alimentaria, que no distingue de donde provienen los alimentos o las condiciones de producción y distribución; los objetivos de la seguridad alimentaria a nivel nacional no distingue el abastecimiento de alimentos producidos en condiciones que destruyen el medio ambiente, mientras que la soberanía alimentaria enfatiza la producción en condiciones de la agricultura ecológicamente orientada y sistemas de alimentos locales (Imas 2019; FAO 2018).

La soberanía alimentaria se plantea como alternativa a los mercados neoliberales que se apoyan en el libre mercado y en las inversiones que destruyen el medio creando sistemas alimentarios sostenibles y justos. Los pilares de la soberanía alimentaria incluyen: priorizar los alimentos para la producción de los pueblos, valorar a quienes proveen alimentos, localizar los sistemas de alimentación (acercando a las y los proveedores de alimentos con las y los consumidores), promover el control local sobre el territorio, la tierra, los pastizales, el agua, y las semillas, desarrollar conocimientos y habilidades y trabajar con la naturaleza (Claeys 2020; FAO 2013).

Resulta pertinente en estas notas sobre seguridad alimentaria traer a colación la declaración adoptada el 28 de septiembre del 2018 por las Naciones Unidas, en esta Declaración de los Derechos de Campesinos y Trabajadores de áreas rurales. Las naciones unidas reconocen la dignidad de las poblaciones rurales, su contribución a la producción global de alimentos y la relación especial que tiene con la tierra, el agua y la naturaleza, así como su vulnerabilidad a la desposesión y a condiciones riesgosas de trabajo tanto como a la represión política (NNUU 2018).

La declaración reitera los derechos humanos que los protegen y así como otros instrumentos y otros estándares para derechos individuales y colectivos a la tierra, recursos naturales, semilla, biodiversidad y a la soberanía alimentaria. En el evento que permitió la declaración participaron activistas campesinos del Norte Global y el Sur Global. También participaron líderes indígenas.

El proceso había comenzado en el 2001 cuando vía campesina planteó el debate sobre los derechos campesinos. De hecho algunos documentos relativos a la Declaración, tal como los referidos a las normativas, muestran una importante contribución de los activistas vinculados a Vía Campesina e incluye las bases utilizadas.

La declaración en cuestión refleja por una parte un esfuerzo prolongado de los autores vinculados a Vía Campesina y por otra la oposición que tuvo y que explica el tiempo que llevó su procesamiento; entre los antecedentes, debemos tener en consideración la discusión realizada en el 2008 en el marco de las Naciones Unidas que ya refería la crisis de alimentos y el derecho a la alimentación (NNUU 2008).

Desde una perspectiva diferente, hasta opuesta, a la de Vía Campesina el gobierno chino, en medio del desorden global, apronta la iniciativa de cinturones y vías estratégicas globales para la provisión de alimentos; esta forma de expansión del capital chino hace parte de una reestructuración de relaciones comerciales y financieras. La iniciativa oficial de China Continental, conocida como la ruta de alimentos de china (BRI) incluye la construcción de infraestructura y cadena de suministro para complementar la producción interna; considerando la reconfiguración del régimen alimentario global; se planea también restaurar 25 millones de has de tierras degradadas del Brasil para el cultivo de soja (McMichael 2019).

En este caso el régimen alimentario es un concepto útil porque permite considerar desde una perspectiva novedosa los requerimientos de seguridad alimentaria en el contexto emergente, y una alternativa para encarar la transición del régimen alimentario global; la participación del Estado chino en alguna medida aumenta el poder monopólico en la producción de alimentos (McMichael 2019).

## **Enfoques analíticos utilizados**

Considerando al sector campesino como principal productor de alimentos resulta pertinente diferenciar dos enfoques en el análisis de sus transformaciones; el que aísla al sector y lo considera abstrayéndolo de la dinámica agraria y la otra perspectiva que considera las relaciones con otros actores (Chadwick, 2017). En relación a esta última orientación caben algunas puntualizaciones; así, en el análisis de los procesos sociohistórico vinculados a la producción de alimentos en el Paraguay es importante diferenciar por una parte el proceso de modernización, y por otra la teoría funcionalista de la modernización, más allá de los vínculos que puedan tener. Debe tenerse en cuenta que la modernización de la estructura agraria fue impulsada por el Estado autoritario y con una marcada orientación conservadora; se trató básicamente de construcción de infraestructura vial, de un proceso de colonización que llegó a reconfigurar los territorios de la Región Oriental. Unas 150.000 familias

fueron relocalizadas en más de 600 colonias nacionales en el período comprendido entre 1963 y 1989.

El proceso socioeconómico y político de la modernización de la estructura agraria fue impulsado por el Estado a través de políticas articuladas desde su formulación hasta su implementación; el mismo fue posterior a la declinación del primer enclave, el agro Industrial que había dejado disponibles extensos territorios. El proceso en cuestión fue apoyado por la Alianza para el Progreso programa norteamericano que buscaba contrarrestar la influencia castrista en la región (Valdez 2017).

Para precisar la pertinencia de los enfoques en el enfoque de la producción de alimentos es importante puntualizar algunos aspectos. Así, en el referido proceso de modernización de la estructura agraria se identificaron y utilizaron nuevas variedades mejoradas de algodón y se apoyó su cultivo con créditos públicos; a resultas de este proceso de reconfiguración de la estructura social rural el campesinado minifundista de la región central del país se transmuta en el colono surgiendo diversos estratos que tenían requerimientos diferentes para las políticas públicas. Se daban, como se dan hoy, diferencias importantes entre campesinos que detentaban 20 hectáreas y los que se desenvolvían en explotaciones minifundiarias. Dada la diferenciación en cuestión resultó pertinente la caracterización de estratos campesinos en diversas investigaciones publicadas en las décadas del 60 y del 70 del siglo pasado, tal como es tal como es reseñada por Luis Ortiz (2019).

Hasta mediados de la década del 80 el colectivo campesino en tanto clase social se relacionaba básicamente con la oligarquía ganadera, con los agentes del capital comercial y con el Estado. En esas circunstancias socio históricas no hacía parte de la estructura de clases agrarias el empresariado del agronegocio sojero ligado a las grandes corporaciones que explotan la ingeniería genética. Ciertamente no se trataba de caracterizar al campesinado, principal productor de alimentos, por sus carencias sin considerar sus relaciones; recién a partir de finales del siglo pasado se incorporan a la estructura social los nuevos actores que se constituyen los ejes de las últimas transformaciones agrarias y de la reconfiguración del territorio.

En la fase neoliberal del desarrollo agrario, ya sin presencia activa del Estado, que se limita a crear las condiciones para la acumulación del capital agrario; ahora la clase campesina pasa a tener relaciones de conflicto con el agronegocio básicamente y con el propio Estado que apoya abierta y sistemáticamente el neoextractivismo. Las propias condiciones



socio históricas dan pertinencia teórica a enfoques que consideran el conflicto, en el marco de la globalización neoliberal.

## BIBLIOGRAFÍA

Arrúa, A; Moura J; Arrua, P; |Cazal, C; Fernández D; Pérez, E; MohanKohli, M; (2018). Deoxynivalenol screening in wheat-derived products in Gran Asunción. En *Journal of Food Security*.

Ávila, C; Monroy, A. (2018). Mapeando el agronegocio en Paraguay. BASE IS; Fundación Rosa Luxemburgo. Asunción.

Barreto, S. (2018). Toxicidad de los agrotóxicos encontrados en frutas y hortalizas importadas por Paraguay. Con La Soja al Cuello, pp. 72-77. BASE IS.

Benítez, G. (2016). Agricultura Familiar: ODM y Gasto Público. CADEP; Iniciativa Think Thank. Asunción.

Brockington, D. (2019). Persistent peasant poverty and assets. Exploring dynamics of new forms of wealth and poverty in Tanzania 1999-2018. *The Journal of Peasant Studies*, 47:1, pp. 1-68, DOI 10.1080/03066150.2019.1672665

Bellinger, D. y Kordas, K. (2016). A developmental perspective on early-life exposure to neurotoxicants. *Environment International* (94), pp. 103-112.

Borras, S., Jr.; Kay, C.; Gómez, S. y Wilkinson, J. (2012). Land grabbing and global capitalist accumulation: key features in Latin America. *Canadian Journal of Development Studies / Revue Canadienne D'études du Développement*, 33 (4), pp. 402-416.

Chadwick, A. (2017) World hunger, the 'global' food crisis and (international) law. *Manchester En Journal of International Economic Law*, 14 (1), 4. <https://www.electronicpublications.org/stuff.php?id=656>

Claeys, P. y Edelman, M. (2020) The United Nations Declaration on the rights of peasants and other people working in rural areas, *The Journal of Peasant Studies*, 47:1, pp. 1-68, DOI: 10.1080/03066150.2019.1672665

Falnoga, I.; Tusek-Znidric, M.; Horvat, M. y Stegnar, P. (2000) Mercury, Selenium and Cadmium in Human Autopsy Samples from Idrija Residents and Mercury Mine Workers. *Environmental Research*, 84, pp. 211-218. <http://dx.doi.org/10.1006/enrs.2000.4116>.

FAO (2018). Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2018. [www.fao.org/3/CA2127ES/CA2127ES.pdf](http://www.fao.org/3/CA2127ES/CA2127ES.pdf)

Fogel, R; Valdez, S. (2019). Agronegocio, expansión y autodestrucción. XIX Reunión Anual del GT Estudios Críticos del Desarrollo Rural.

Via Campesina (2018). Guía sobre la Soberanía Alimentaria. Disponible en: <https://viacampesina.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/Food-Sovereignty-a-guide-ES-version-low-res.pdf>

GRAIN (2019). Food Sovereignty is Africa's Only Solution to Climate Chaos. Barcelona. <http://www.grain.org>



Grupo ETC. (2015) Who will control the Green Economy? <http://www.etcgroup.org/content/who-willcontrol-green-economy-0>.

Imas, V. (Coord.) (2019). Seguridad y soberanía alimentaria en Paraguay. Sistema de indicadores y línea de base. CADEP – Asunción.

Ye, J.; van der Ploeg, J. D.; Schneider, S.; y Shanin, T. (2020). The incursions of extractivism: moving from dispersed places to global capitalism. En *The Journal of Peasant Studies*, 47:1, pp. 155-183, DOI: 10.1080/03066150.2018.1559834.

Krüger, M.; Schrödl, W.; Neuhaus, J. y Shehata A. (2013). Field Investigations of Glyphosate in Urine of Danish Dairy Cows. *Environ Anal Toxicol*, pp. 3-5. doi:10.4172/2161-0525.1000186.

Mesnage, R.; Bernay, B. y Séralini, G. (2013). Ethoxylated Adjuvants of Glyphosate-Based Herbicides Are Active Principles of Human Cell Toxicity. *Toxicology*, 313, pp. 122-128. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.tox.2012.09.006>

Mesnage, R., Defarge, N., de Vendômois, J. y Séralini, G. (2014) Major Pesticides Are More Toxic to Human Cells than Their Declared Active Principles. *BioMedResearch International*, pp. 1-9. DOI: <http://dx.doi.org/10.1155/2014/179691>

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2017). Dirección de Información Estratégica en Salud. <http://www.mspbs.gov.py/digies/indicadores-de-mortalidad/>.

Ministerio de Agricultura y Ganadería (2009). Censo Agropecuario Nacional (CAN) 2008. <http://www.mag.gov.py/Censo/Book%201.pdf>

McMichael, P. (2019) Does China's 'going out' strategy prefigure a new food regime? [https://www.researchgate.net/publication/337735164\\_Does\\_China's\\_'going\\_out'\\_strategy\\_prefigure\\_a\\_new\\_food\\_regime](https://www.researchgate.net/publication/337735164_Does_China's_'going_out'_strategy_prefigure_a_new_food_regime).

Nevison, C. (2014) A Comparison of Temporal Trends in United States Autism Prevalence to Trends in Suspected Environmental Factors. *EnvironmentalHealth*. <http://dx.doi.org/10.1186/1476-069X-13-73>, pp. 13-73.

NNUU (2018). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales. [https://digitallibrary.un.org/record/1650694/files/A\\_HRC\\_RES\\_39\\_12-ES.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/1650694/files/A_HRC_RES_39_12-ES.pdf)

NNUU (2008) Declaración del Presidente del Consejo Económico y Social con ocasión de la reunión especial del Consejo sobre la crisis alimentaria mundial. declaración de la Presidencia (E/2008/66)

Ortega, G. (2016) Mapeamiento del extractivismo. BASE IS. Asunción.

Ortiz, L. (2019). Sociología y estructura social en Paraguay: La cuestión de las clases. *Estudios Paraguayos*, <http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/141/141835001/html/index.html>.

Paredes, R. y Benítez J.A. (2017). Impactos sociales y ambientales del cultivo de arroz en humedales de Ñeembucu. *Novapolis* 12: pp. 155-168

Quintana de Viedma, L. (2004). Toxinas de Fusarium en semilla de trigo en el Paraguay (p. 335). Itapúa, Paraguay: MAG/DISE-APROSEMP.

Ravelo, A.; Rubio, C.; Gutierrez, A. y Hardisson, A. (2011). La ocratoxina A en alimentos de consumo humano. *Revista Nutrición Hospitalaria*, Facultad de Medicina de la Universidad de la Laguna. España. DOI:10.3305/nh.2011.26.6.5381.

Rodríguez, J. y Villalba, R. (2016). La Sociedad contra sí misma. Cultura tributaria y resistencia al cambio en Paraguay. ID. Asunción.

Seneff, S.; Swanson, N. and Li, C. (2015) Aluminum and Glyphosate Can Synergistically Induce Pineal Gland Pathology: Connection to Gut Dysbiosis and Neurological Disease. *Agricultural Sciences*, 6, pp. 42-70. <http://dx.doi.org/10.4236/as.2015.61005>.

Séralini, E.C.; Mesnage, R.; Gress, S.; Defarge, N.; Malatesta, M.; Hennequin D. y Spiroux de Vendômois, J. (2014) Republished Study: Long-Term Toxicity of a Roundup Herbicide and a Roundup-Tolerant Genetically Modified Maize. *Environmental Sciences Europe*, 26, 14. <http://dx.doi.org/10.1186/s12302-014-0014-5>

Schafer, M.G.; Ross, A.A.; Londo, J.P.; Burdick, C.A.; Lee, E.H.; Travers, S.E.; Van de Water, P.K. and Sagers, C.L. (2011) The Establishment of Genetically Engineered Canola Populations in the U.S. *En PLOS ONE* 6(10): e25736. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0025736>

Swanson, N.; Leu, A.; Abrahamson, J. y Wallet, B. (2014) Genetically Engineered Crops, Glyphosate and the Deterioration of Health in the United States of America. *Journal of Organic Systems*, 9, pp.6-37.

Then, C. (2013). 30 años de Plantas Genéticamente Modificadas - 20 años de Cultivo Comercial en los Estados Unidos: Una Evaluación Crítica. Fundación Heinrich Boll Stiftung.

USDA (2012) Advisory Committee on Biotechnology and 21st Century Agriculture, AC21, Enhancing Coexistence: A Report of the AC21 to the Secretary of Agriculture, [http://www.usda.gov/documents/ac21\\_report-enhancing-coexistence.pdf](http://www.usda.gov/documents/ac21_report-enhancing-coexistence.pdf)

Van den Berg, L.; Goris, M.B.; Behagel, J.H.; Verschoor, G.; Turnhout, E.; Botelho, M.I.V. and Lopes, S. (2019). Agroecological peasant territories: resistance and existence in the struggle for emancipation in Brazil. *En The Journal of Peasant Studies*. DOI: 10.1080/03066150.2019.1683001.

Valdez, S. (2017). Resistencia campesina ante la expansión sojera. CERI. <http://ceri.org.py/libro-resistencia-campesina-ante-la-expansion-sojera/>

Zhang, L.; Hou, D.; Chen, X.; Li, D.; Zhu, L.; Zhang, Y.; Li, J.; Bian, Z.; Liang, X.; Cai, X.; Yin, Y.; Wang, C.; Zhang, T.; Zhu, D.; Zhang, D.; Xu, J.; Chen, Qu.; Ba, Y.; Liu, J.; Wang, Q.; Chen, J.; Wang, J.; Wang, M.; Zhang, Q.; Zhang, J.; Zen, K.; Zhang, C. (2011). Exogenous plant MIR168a specifically targets mammalian LDLRAP1: evidence of cross-kingdom regulation by microRNA, *Cell Research*: pp. 1-10 <https://doi.org/10.1038/cr.2011.158>



**Sara María Costa Garay**  
**Ananía Alhelí González Cáceres**  
**Antonella Argentina Levy Sforza**

*Sociedad de Economía Política del Paraguay (SEPPY)*

# **Agroindustrias del aceite vegetal, carne vacuna y tabaco en Paraguay**

**Un análisis comparativo de su impacto económico y socio ambiental\***

Fecha de Recepción: 10 de abril de 2020

Fecha de Aprobación: 15 de junio de 2020

**Resumen:** La agroindustria en Paraguay ha presentado un crecimiento económico significativo en los últimos años. Esta situación nos ha preocupado en la medida que los ciclos del crecimiento económico del país, si bien han traído prosperidad para algunos sectores, para otros ha significado exclusión y empobrecimiento. Esto nos ha llevado a realizarnos la pregunta: ¿qué tanto contribuyen las agroindustrias en el desarrollo integral del país? En ese sentido, realizamos en este trabajo un estudio comparativo de la evolución reciente de

## **Sara María Costa Garay**

Magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Río de Janeiro (Brasil), miembro de la Sociedad de Economía Política del Paraguay (SEPPY). E-mail: samacoga@gmail.com.

## **Ananía Alhelí González Cáceres**

Candidata a Magíster en Ciencias Sociales por FLACSO – Paraguay. Licenciada en Economía por la Universidad de Pinar del Río (Cuba), miembro de la Sociedad de Economía Política del Paraguay (SEPPY). E-mail: caceresalheli06@gmail.com.

## **Antonella Argentina Levy Sforza**

Licenciada en Economía por la Universidad Nacional de Asunción (Paraguay), miembro de la Sociedad de Economía Política del Paraguay (SEPPY). E-mail: antonella\_sforza@hotmail.com.

\* Este trabajo es resultado del proyecto de investigación PINV15-936 financiado por el CONACYT a través del Programa PROCIENCIA con recursos del Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación – FEEI del FONACIDE.

tres importantes agro-industrias del país: aceite vegetal, carne vacuna y tabaco, enfocando en el periodo 2005-2015, en el cual incluimos, además de variables macroeconómicas, variables socio-ambientales. Los resultados obtenidos confirman que las agro-industrias del aceite vegetal, carne vacuna y tabaco son sectores clave para la economía paraguaya y que su crecimiento se ha traducido en el mejoramiento de la competitividad e inserción internacional del país. Sin embargo, este fenómeno no ha ocasionado un cambio estructural en la sociedad paraguaya si se consideran aspectos como la participación general de la industria en el PIB, la ocupación de mano de obra por las agroindustrias estudiadas y la distribución del mayor valor generado en el territorio.

**Palabras clave:** agroindustria; aceite vegetal; carne; tabaco; Paraguay

**Abstract:** The agroindustry in Paraguay has shown significant economic growth in recent years. This situation has worried us considering that cycles of economic growth in the past, although have brought prosperity for some sectors, for others have meant exclusion and impoverishment. This has led us to ask the question: how much do agroindustries contribute to the integral development of the country? In this sense, we conducted a comparative study of the recent evolution of three important agroindustries: vegetable oils, beef and tobacco, focusing on the period 2005-2015, which included, in addition to macroeconomic variables, socio-environmental variables. The results obtained confirm that the agroindustries of vegetable oil, beef and tobacco are key sectors for the Paraguayan economy and that their growth has resulted in the improvement of competitiveness and international insertion of the country. However, this phenomenon has not lead to a structural change in the Paraguayan society if we consider other aspects such as the general participation of the industry in the GDP, the occupation of labor by these agroindustries and the distribution of the greater value generated in the territory.

**Keywords:** agroindustry; vegetable oils; meat; tobacco; Paraguay



## Introducción

El análisis del impacto económico, social y ambiental de las agroindustrias del aceite vegetal, carne vacuna y tabaco en Paraguay propuesto en el presente trabajo se divide en cuatro momentos. En primer lugar, se realiza una breve revisión del marco teórico, seguida de una breve descripción de las tendencias macro-económicas a nivel global, regional y local en dichos sectores. En segundo lugar, se presenta la delimitación del objeto de estudio con base en el contexto inicial analizado y las consideraciones metodológicas tomadas en cuenta en la profundización del análisis. En un tercer momento, se exponen los principales resultados de la investigación. Finalmente, se presentan las consideraciones finales al respecto de la problemática analizada junto con breves recomendaciones para el desarrollo de líneas de investigación al respecto.

## Agroindustrias: debate teórico y conceptual

El análisis empírico sobre las agroindustrias requiere una revisión de al menos dos aspectos básicos dentro de la vasta discusión técnico-teórica al respecto de dicho objeto: en primer lugar, de aquello que se entiende como agro-industria; y en segundo lugar, de cuáles son las implicancias económicas, sociales, políticas y ambientales del avance de los procesos de agro-industrialización para una sociedad.

Una gran parte de los estudios existentes toman como base un concepto restringido de lo que constituyen las agroindustrias, reduciéndolas a un sub-sector de la estructura económica consistente en la manufactura de materias primas y productos intermedios de origen agropecuario, y por esa misma lógica, limitan el análisis de su desempeño al comportamiento de indicadores macro-económicos. Por otro lado, también se han propuesto conceptualizaciones más amplias que permiten abarcar otras importantes variables del desempeño de las actividades agroindustriales.

Dichos abordajes entienden que las agroindustrias, además de constituir sub-sectores económicos con cierta especificidad en función de la materia prima que procesan<sup>1</sup>, «forman parte del concepto más amplio del agro-negocio», el cual abarca otras actividades relacionadas al procesamiento, como la fabricación y provisión de insumos para la producción (primaria y agro-industrial), y la comercialización de la producción final (Henson & Cranfield, 2013). En ese sentido, el agro-procesamiento es un segmento de estructuras de producción y comercialización más amplias, también conocidas como «cadenas de valor», las cuales se configuran a nivel local y global.

La propiedad perecedera de la materia prima y los ciclos naturales de su producción son también rasgos distintivos de las agro-industrias, que por esas condiciones, se enfrentan a mayores riesgos de variación en cuanto a la oferta y calidad de su materia prima. Los desarrollos tecnológicos en torno de los procesos de producción y comercialización (transporte) de las materias primas agrícolas y productos agroindustriales a lo largo de las últimas décadas han redefinido algunos de esos imperativos y reconfigurado las cadenas de valor.

---

<sup>1</sup> Utilizando como criterio principal el origen agropecuario de la materia prima, el sub-sector de la agro-industria abarca: los fabricantes de alimentos, bebidas y tabaco; productos textiles y prendas de vestir; muebles y productos de madera; papel, productos de papel e impresión; caucho y productos del caucho (Henson & Cranfield, 2013). Estos rubros, por su parte, pueden clasificarse como productos agroindustriales «alimentarios» y «no alimentarios».

Sin embargo, vale notar que se ha tratado de un desarrollo heterogéneo: mientras algunos rubros han alcanzado niveles más altos de transformación con utilización de tecnología y de integración con cadenas de valor globales, otros rubros se han mantenido más artesanales y de alcance local (Henson & Cranfield, 2013; Wilkinson & Rocha, 2013). En ese sentido, al hablar de agroindustrias, es importante hacerlo en *plural*, pues los niveles de desarrollo tecnológico y comercial han sido distintos según el rubro.

El abordaje de las agro-industrias a partir de la categoría de «cadenas de valor» es esencial para comprenderlas de forma aislada, y a la par, en función de las relaciones económicas y arreglos territoriales que entablan en su interacción con los demás segmentos de dichas cadenas de valor. Esto es especialmente importante para el análisis de la agroindustria en los «países en desarrollo» –categoría en la cual se encuentra Paraguay– en los cuales el crecimiento y la expansión de cadenas de valor agro-alimentarias han estado estrechamente relacionados a las re-estructuraciones de la economía agro-alimentaria a nivel global.

De hecho, este es un aspecto determinante en el debate teórico y político sobre las implicaciones económicas, sociales, políticas y ambientales del crecimiento de las agro-industrias en dichos países. Al respecto, nos parece importante distinguir dos visiones generales y contrapuestas.

De un lado, se tiene la visión de que las tendencias alrededor de la «economía agro-alimentaria global» –como el aumento de la demanda por alimentos de alto valor agregado y los continuos avances tecnológicos para la producción y transporte– representan una oportunidad para los países en desarrollo para el impulso de agro-industrias que permitan agregar más valor a las materias primas agropecuarias tradicionalmente producidas en el territorio local, que a su vez funcionan de incentivo para el crecimiento de actividades relacionadas al proceso manufacturero. Asimismo, es considerado una oportunidad para mejorar el rendimiento de las exportaciones (ya que se agrega más valor dentro del territorio a los productos a ser exportados) y los niveles de inocuidad de los alimentos, considerando que los procesos industriales traen consigo mayores exigencias en términos de calidad de los bienes producidos.

Autores como Henson & Cranfield (2013), Wilkinson & Rocha (2013), Da Silva & Baker (2013) y Janvry (2013), instituciones multilaterales del sistema internacional vinculadas al ámbito de la agricultura y a la temática del desarrollo –como el Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Banco Mundial (BM) y la Conferencia de las

Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)– y gran parte de los gobiernos locales de los países en desarrollo, coinciden con esta visión de que la apuesta por el sector agroindustrial, y una mayor integración a las cadenas agro-alimentarias globales, constituyen estrategias claves no sólo para el crecimiento económico, sino que también para el enfrentamiento del problema de la pobreza y del hambre, sobretudo, al tenerse que los países en desarrollo abrigan gran parte de la población en situación de pobreza y que, en su mayoría, residen en las áreas rurales.

Por otro lado, esta perspectiva también reconoce que los beneficios del proceso de agro-industrialización no son automáticos, pudiendo provocar también efectos negativos que resultan en el agravamiento de la desigualdad y la pobreza, tales como: tendencias de concentración y exclusión a lo largo de los distintos segmentos de la cadena (en función de la desigualdad de capacidad financiera y técnica de las distintas unidades económicas, por ejemplo, entre grandes y pequeñas unidades); y la degradación de los recursos naturales y pérdida de la biodiversidad, en la medida que la instalación de procesos industriales, por lo general, fomentan economías de escala que, en este caso, se replican también en la producción primaria y el uso de la tierra.

Desde otra perspectiva, el avance de la agro-industrialización en los países en desarrollo representa parte de un proceso histórico más amplio de re-estructuración de la economía agroalimentaria global, por el cual las corporaciones transnacionales del agro-negocio que se colocan al frente de dicho proceso –y que en su mayoría son de origen estadounidense o europeo– buscan ante todo ampliar la rentabilidad de sus negocios. Esta lógica de la búsqueda por generar lucros cada vez mayores –la lógica de la «acumulación del capital»– es acompañada por tendencias de concentración, donde pocas empresas pasan a controlar cada vez más mercado en sus respectivos segmentos de actuación, impidiendo la entrada de otros actores; y de centralización, donde las empresas pasan a actuar en más de un segmento de la cadena agro-alimentar global, inhibiendo la competición.

Autores como Magdoff, Bellamy & Buttel (2000), McMichael (2000) y Otero & Pechlaner (2008) analizan el fenómeno de la expansión de las cadenas agro-alimentarias a nivel local y global bajo esta visión. Desde una perspectiva histórica, indican que, entre los años 1960-1970, ocurrió una de las re-estructuraciones más enérgicas de dichos sistemas, por el cual el modelo de la agricultura empresarial –o de «agricultura moderna», más intensa en tecnología y enfocada hacia la producción a gran escala– pasó a ser exportado desde los EUA para otros países, especial-



mente, los del llamado «tercer mundo», tanto por vía del comercio, expansión de inversiones directas, y también en el marco de programas de ayuda para el desarrollo del gobierno norte-americano (McMichael, 2000; Otero & Pechlaner, 2008).

Así, las empresas que estaban comandando el desarrollo del complejo agro-industrial en los Estados Unidos pasaron a beneficiarse de la disposición de nuevas regiones proveedoras de materias-primas agrícolas y de nuevos mercados para la colocación de sus paquetes tecnológicos, convirtiéndose en agentes centrales de la organización de los complejos agro-industriales en los países receptores de los programas de ayuda, y dando lugar a la consolidación de grandes corporaciones del agro-negocio (McMichael, 2000).

La mayor parte de los países latino-americanos fue adoptando dicho modelo productivo y, con diferentes niveles, el resultado general fue un aumento de la productividad en el campo, y la colocación en marcha de tendencias cada vez más acentuadas de concentración y centralización en sus territorios. De hecho, al analizar las estructuras agrarias actuales de los países de América Latina, Piñeiro (2004) indica que los complejos agro-industriales se convirtieron en la forma «predominante» en el campo, al mismo tiempo que aún persisten otras formas de organización de las actividades rurales. En ese sentido, al autor indica que dichos países presentan estructuras productivas rurales altamente heterogéneas, que a su vez señalizan las fuertes desigualdades sociales existentes en dichos países.

Esos resultados contradictorios –aumento de productividad y de la desigualdad social– que han acompañado la expansión de las cadenas de valor agroalimentarias en las últimas décadas, y que según Piñeiro (2004) y Otero & Pechlaner (2008), han sido más acentuados en los países en desarrollo, son la prueba que el objeto inmediato de la producción de alimentos bajo este sistema no es el sustento humano o su bienestar, sino el crecimiento de los lucros. En ese sentido, la problemática de la «escasez mundial de alimentos» es más bien un problema de re-distribución y no de sub-producción o aumento de la demanda (por el crecimiento poblacional), como muchas veces se coloca (Magdoff *et. al.* 2000).

## **Desarrollo agroindustrial: Contexto global y regional**

En los últimos años, la agricultura a nivel global ha mostrado un dinamismo renovado en términos del crecimiento del comercio mundial de productos agrícolas, especialmente, de las *commodities* agrícolas, y

aumento de los flujos globales de inversión extranjera directa hacia la agricultura (producción primaria) y actividades relacionadas (procesamiento, comercio, desarrollo y fabricación de nuevas tecnologías de producción agropecuaria).

Este dinamismo de la agricultura a nivel global ha estado siendo motivado por tendencias socioeconómicas globales en marcha desde los años 1980-1990, tales como: (1) crecimiento de la población y del ingreso *per cápita* (especialmente, en los países en desarrollo), lo que se traduce también en un aumento de la demanda mundial por alimentos; (2) crecimiento de la urbanización y cambio en los «patrones de consumo», lo cual se refleja en una mayor demanda por alimentos procesados y de alto valor (por ejemplo, carne y leche en lugar de semillas, tubérculos y raíces); (3) mayor liberalización de los mercados locales e internacionales, y participación de la inversión privada; (4) avances tecnológicos, tanto en el ámbito de la producción, transporte, comunicación e información, lo que derivó en cambios en las dinámicas y organización geográfica de producción (Henson & Cranfield, 2013).

En los países de América del Sur el segmento que ha encontrado mayor desarrollo es el de la producción primaria de *commodities* agrícolas (especialmente, soja) y para la crianza de animales (sobretudo ganado) para la producción de carne, verificándose una fuerte presencia de las corporaciones transnacionales de *trading*, que no sólo participan en la comercialización, sino que también han expandido sus inversiones hacia el procesamiento básico (CEPAL, 2013).

En el caso del rubro de las semillas de soja se tiene que en el periodo 2015/2016 los principales productores del grano a nivel global han sido Estados Unidos, Brasil, Argentina, China, India y Paraguay. Ya cuando se trata de la producción de bienes derivados de la semilla de soja (aceite y harina), es interesante notar que China pasa a liderar el *ranking*, y hay una mayor participación de la Unión Europea (en el quinto lugar). De hecho, a nivel global, China y la Unión Europea son los principales importadores de granos de soja, al paso que los principales exportadores son Brasil, Estados Unidos, Argentina y Paraguay (USDA, 2017).

En cuanto al rubro de la carne, la cadena de producción mundial se configura de tal forma que los principales productores de carne también son los territorios con mayor número de cabezas de ganado, es decir, que el segmento de *procesamiento* tiende a localizarse en regiones próximas a las fuentes de materia prima, a diferencia del caso anterior. Esto está relacionado al carácter fuertemente perecedero y a cuestiones de sanidad e inocuidad de los productos de la carne. China, Japón, Rusia, Corea del

Sur y la Unión Europea figuran entre los principales importadores de carne, mientras que en el *ranking* de exportadores se tiene a Brasil, India, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Paraguay y Uruguay (USDA, 2016).

Por último, para fines de este estudio, nos interesa ver la configuración de las tendencias alrededor del tabaco. Si bien los productos del tabaco no constituyen *commodities* con fuerte demanda, representan bienes de lujo cuya comercialización ha aumentado notablemente en América del Sur durante la última década, siendo Brasil el principal exportador. En términos globales, los principales exportadores en el año 2013 fueron: Alemania, Holanda, Brasil, China, Bélgica y India; mientras que los principales importadores en el mismo año fueron: Japón, Italia, Francia, Alemania, China, Holanda y Bélgica (FAOstat, 2017). Esto evidencia que gran parte de la producción y consumo se realiza en Europa. En el caso de Brasil, los datos sugieren que su producción está fuertemente orientada hacia el mercado externo.

## **Agroindustrias del aceite vegetal, carne y tabaco en Paraguay**

En consonancia con las tendencias a nivel global y regional, los datos sobre las tendencias económicas –producción, Inversión Extranjera Directa (IED) y exportaciones– de los rubros del aceite vegetal de soja, carne y tabaco en Paraguay, dejan ver el continuo su crecimiento a lo largo de los últimos años (especialmente, en el periodo 2005-2015).

Entre 2005-2015, Paraguay pasó de producir 3.800.000 toneladas de soja a una producción de 8.856.312 toneladas (MAG, 2017a; 2017b). Según cifras de la Cámara Paraguaya de Procesadores de Oleaginosas y Cereales (CAPPRO)<sup>2</sup>, el 60% de la producción se exporta en forma de granos mientras que el 40% es en forma de aceites y pellets. De acuerdo con los datos de la Cámara Paraguaya de Exportadores y Comercializadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO, 2017), la producción de aceite vegetal entre 2005-2015 se ha más que triplicado, pasando de 214.142 a 712.208 toneladas.

Por su parte, el crecimiento del sector cárnico se refleja en el número total de bovinos faenados. Según el Servicio Nacional de Calidad

2 La cámara agrupa a las principales empresas del rubro, cuyo volumen de producción representa el 95% de la cantidad de aceites y harinas oleaginosas producidas y exportadas por el país, según declaraciones del propio gremio. Las empresas integrantes de la CAPPRO son: ADM Paraguay, ALGISA, BISA, Bunge Paraguay, Cargill, ContiParaguay, Copagra, Mercantil Comercial, Louis Dreyfus Company (LDC), Oleaginosa Raatz y el Complejo Agroindustrial Angostura (CAIASA). Datos disponibles en: <<http://cappro.org.py/la-camara-2>>. Acceso en: Noviembre de 2017.

y Salud Animal (SENACSA, 2015; 2016), ese número en el año 2005 fue de 984.509 cabezas. Ya, para el año de 2015, ascendió a 1.889.134 cabezas, lo que representa un crecimiento del 92% en dicho periodo. Considerando el número total de bovinos faenados en el año 2000, de 531.664 cabezas, el crecimiento en los últimos 15 años ha sido del 255%.

Asimismo, este crecimiento se ve reflejado en la evolución del hato ganadero. Durante toda la década de 1990 y hasta los años 2002-2003, el hato ganadero se mantuvo alrededor de las 9 millones de cabezas. A partir del 2004, se inicia el nuevo ciclo de crecimiento: para el año de 2007 el hato superó las 10 millones de cabezas, al paso que para el año de 2015 se registraron más de 14 millones de cabezas (MAG, 2017a; 2017b).

Con relación a los productos del tabaco (especialmente, cigarrillos), se estima que la producción ha crecido en un 2.592% entre 2000 y 2010, al paso que el número de industrias registradas en el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) aumentó de 3 en 1993 a 35 en el 2007 (Gomis & Carrillo, 2016). Por otro lado, datos oficiales del Boletín de Cuentas Nacionales del Banco Central del Paraguay (BCP, 2017c), muestran que el PIB en la categoría de productos «Tabaco y Bebidas» ha pasado de Gs. 926.116.635 (en 2006) a Gs. 2.475.380.001 (en el 2015), lo que representa una variación del 167% en dicho periodo.

Por otro lado, el volumen de producción de cigarrillos y su crecimiento en los últimos años se refleja en el aumento de la importación de insumos para la industria tabacalera. De acuerdo con datos del BCP (2017a), las importaciones de papel para cigarrillos que en el año 1990 totalizaron 208 toneladas, para el año 2000 alcanzaron las 1.966 toneladas, lo que representa un crecimiento de 845%. Durante la década de 2000, las importaciones de papel continuaron creciendo llegando a un total de 6.058 toneladas en el 2011, es decir, casi tres veces el valor importado en el año 2000.

Con relación a las importaciones de hoja de tabaco, éstas tuvieron un crecimiento impresionante del 1998% entre los años 1990 y 2000, al pasar de 718 a 15.061 toneladas. Asimismo, durante los años 2000 la importación siguió creciendo triplicando su volumen para el año 2010, donde se importaron 45.956 toneladas de hojas de tabaco. Estos datos son muy representativos del crecimiento de la industria tabacalera, sobre todo si se considera que, en los últimos 25 años, el cultivo local de tabaco no ha superado las 9000 toneladas anuales, según registros del MAG. Es decir, la importación de hojas ha sido la salida encontrada por la industria tabacalera ante la escasez de materia prima a nivel local y su creciente

demanda, situación que contrasta con la configuración de las agroindustrias del aceite vegetal y carne vacuna mencionados anteriormente.

En términos de la Inversión Extranjera Directa (IED), datos del Banco Central del Paraguay (2017b) indican que en 2015 el saldo de IED en la agroindustria alcanzó la suma de US\$ 1.559.765 mil, más de seis veces el valor del saldo acumulado a finales del 2005, representando el 35% de todo el *stock* de IED del país en ese año. En el desglose por rubro de dicho saldo se puede verificar el peso de las agroindustrias de la elaboración de aceites, bebidas y tabaco, y carne, que en conjunto representaron 31% de todo el *stock* de IED del país en 2015 (ver Cuadro I).

**Cuadro I: Saldo de la IED en rubros agroindustriales – Año 2015**

| Rubro                        | USD miles        | %           |
|------------------------------|------------------|-------------|
| ELABORACIÓN DE ACEITES       | 924.391          | 21%         |
| BEBIDAS Y TABACO             | 243.243          | 6%          |
| PRODUCCIÓN DE CARNE          | 188.843          | 4%          |
| PAPEL Y PRODUCTOS DE PAPEL   | 63.463           | 1%          |
| TEXTILES Y PRENDAS DE VESTIR | 51.889           | 1%          |
| CUERO Y CALZADO              | 50.036           | 1%          |
| INDUSTRIA DE LA MADERA       | 19.899           | 0%          |
| AZÚCAR                       | 6.761            | 0%          |
| OTROS ALIMENTOS              | 6.706            | 0%          |
| PRODUCCIÓN DE LÁCTEOS        | 4.533            | 0%          |
| MOLINERÍA Y PANADERÍA        | 0                | 0%          |
| <b>Total agroindustrial</b>  | <b>1.559.765</b> | <b>35%</b>  |
| <b>Total país</b>            | <b>4.410.944</b> | <b>100%</b> |

Fuente: Elaboración propia con datos del BCP (2017b)

Por fin, en términos de las exportaciones, si bien ha habido importantes variaciones en cada rubro, la tendencia general ha sido de crecimiento. En cuanto al aceite vegetal, según el informe *«Oilseeds: World Markets and Trade»* del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA –por sus siglas en inglés) observamos que Paraguay ocupa el quinto lugar en la escala mundial de exportadores de aceite de soja, por detrás de Argentina, Brasil, Estados Unidos y la Unión Europea.

El volumen exportado de aceite de soja en el país representa alrededor del 80% de todo el aceite producido. El restante 20% se destina al consumo interno (CAPECO, 2017). Tomando como referencia las empresas asociadas a la CAPPRO puede verificarse que en el 2015 las mismas han exportado en conjunto USD 2.871 millones, lo que representa el 46% del total de las exportaciones del país en el mismo año<sup>3</sup>.

En el mercado de la carne, Paraguay es actualmente el sexto mayor exportador a nivel mundial (USDA, 2016). Según datos del BCP (2017a), la cifra alcanzada por las exportaciones de carne en el año 2015 fue de US\$ 1.173.941. Comparado con el valor total exportado de US\$ 245.212 mil en el 2005, esto representa una variación de 379% en apenas 10 años. En cuanto al volumen exportado, se tiene que en el 2005 fueron exportadas 132.130 toneladas de carne, mientras que en el 2015 este volumen prácticamente triplicó, al alcanzarse 299.940 toneladas. Los principales destinos de estas exportaciones en dicho periodo han sido Rusia, Chile y Brasil.

Vale destacar que el crecimiento de las exportaciones de carne no sólo se ha dado en función del aumento de la productividad, sino que también a un cambio en el tratamiento de la producción local en términos de su destinación. De acuerdo con datos de SENACSA (2015), de los 531.664 bovinos faenados en el año 2000, 219.941 se destinaron para el consumo interno (es decir, el 42%). Para el año de 2015, el porcentaje de cabezas faenadas para el consumo interno representó apenas el 0,48%, o 9.220 cabezas.

Al igual que en el rubro del aceite, un reducido número de grandes empresas concentran la mayor parte de estas exportaciones de carne. En el 2015, 9 empresas exportadoras de carne respondieron por el 20% del valor total exportado por el país, siendo que 3 empresas –Frigorífico Concepción, FRIGOMERC y JBS– respondieron por el 14%. De hecho, estas tres empresas se colocaron en el 3er, 5to y 6to lugar en el *ranking* de exportadores publicado por la Dirección Nacional de Aduanas (CIP, 2017).

En lo que se refiere a las exportaciones de productos del tabaco, se resaltan dos tendencias. Por un lado, la continuidad de las exportaciones de productos del tabaco «no elaborados» –categoría que incluye el tabaco curado y los fardos, es decir, productos del procesamiento primario– que, históricamente, han sido parte de la oferta exportable del país. Tomando

---

3 Estimaciones realizadas en base a datos del BCP (2017a) y del Centro de Importadores del Paraguay – CIP (2017).

como referencia el periodo 1990-2015 se tiene que las exportaciones de productos no elaborados de tabaco se han mantenido en el orden de las 6.000 toneladas anuales.

Por otro lado, se destaca la aparición y crecimiento de las exportaciones de cigarrillos a finales de los años 1990, en correspondencia con el periodo de instalación de fábricas de cigarrillos en Paraguay. Analizando el periodo 1990-2015, hubo una tendencia de crecimiento hasta el año 2001, donde se alcanzó el *récord* de 3.914 toneladas, el cual volvería a ser superado recién en 2010, 2011 y 2012, donde se registró el volumen *récord* en todo el periodo de 6.586 toneladas. Ciertamente, es necesario mencionar que estas cifras representan apenas las exportaciones legales y en la práctica pueden llegar a ser mucho más altas, cuando se considera los volúmenes del contrabando.

En términos de valor, las exportaciones oficiales del sector tabaco han representado alrededor del 1-2% del total del valor exportado a nivel país, según datos del BCP (2017a). En los últimos años, las principales procesadoras y exportadoras de productos de tabaco han sido las empresas Tabacalera del Este S.A., Tabacalera Hernandarias, Tabacalera San Francisco S.A., Tabacalera San Fernando S.R.L. y Florentín e Hijos S.A.

Estos datos no sólo dejan evidencia del ritmo de crecimiento de las agro-industrias del aceite vegetal, carne vacuna y tabaco en el país, sino que también indican su estrecha vinculación con las tendencias agroindustriales regionales y globales, al ser impulsado en gran parte por capitales extranjeros y orientarse hacia una producción para la exportación.

## **Delimitación del estudio y consideraciones metodológicas**

Teniendo en cuenta el renovado dinamismo de la agricultura y de las agro-industrias verificado anteriormente tanto a nivel nacional como internacional, nos encontramos con la necesidad de estudiar más a profundidad los efectos en el desarrollo de esos rubros agroindustriales, incluyendo un análisis exhaustivo de variables socio-ambientales que raramente son considerados hasta el momento en los análisis existentes sobre las agroindustrias de forma general, y sobre los rubros del aceite vegetal de soja, carne vacuna y tabaco, de forma específica.

En ese sentido, conforme lo mencionamos al inicio de este trabajo, la pregunta que guía la investigación es ¿cuál es el potencial de las agro-industrias para el desarrollo integral del Paraguay, considerando que los beneficios obtenidos hasta ahora han sido restringidos a ciertos grupos económicos, y que los efectos negativos de la expansión de las agro-in-



dustrias van hasta cambios socio-ambientales, impactando en la salud, bienestar y en el ecosistema de poblaciones enteras?

Teniendo, también, en cuenta la especificidad de las materias primas, justificamos que existe la necesidad de hacer un estudio comparativo, pues, conforme se ha visto los impactos de las agroindustrias en la sociedad y en el ambiente, dependen del rubro en cuestión y del hecho de que cada cadena se configura de forma específica por cuestiones del proceso de producción en sí y también del desarrollo histórico del Paraguay.

Es así, que para este estudio hemos seleccionado a tres agroindustrias de peso para el país y nos hemos propuesto elaborar un panorama general al respecto del desarrollo de cada una verificando las siguientes variables igualmente identificadas en función de la revisión teórico-conceptual y de las características del contexto socioeconómico actual:

**Cuadro II: Tabla de indicadores cuantitativos**

| Variables e Indicadores                                                                                                                    | Explicación del indicador                                                                                                                          | Referencia teórica                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>a) PIB</b><br>$X/\text{Total PIB país}; X/\text{Total PIB industrial}$<br>$X= \text{PIB del rubro seleccionado}$                        | Este indicador buscará evidenciar el peso de las agroindustrias seleccionadas en el PIB del país, y su participación en el PIB industrial general. | Gran parte de la literatura revisada toma como punto de partida la verificación del peso económico –en términos de PIB– de las agro-industrias. Además, en el caso paraguayo, este dato contribuirá en la discusión sobre cambio estructural de la economía.               |
| <b>b) Exportaciones</b><br>$Y/\text{Total exportaciones país (sin energía eléctrica)}$<br>$Y= \text{Exportaciones del rubro seleccionado}$ | Este indicador buscará evidenciar la participación de cada rubro en el total de exportaciones-país.                                                | En los estudios consultados, la mayor participación de productos agro-industriales en las exportaciones puede indicar un mejor rendimiento de las exportaciones nacionales; también constituye una evidencia sobre la configuración de las cadenas de valor en cada rubro. |



| Variables e Indicadores                                                                                                         | Explicación del indicador                                                                                                                                                                                                                      | Referencia teórica                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>c) Inversión extranjera directa (IED)</b><br>$Z/\text{Total de IED en el país}$<br>$Z = \text{IED en el rubro seleccionado}$ | Este indicador buscará evidenciar la participación de la IED en el fomento de las agroindustrias seleccionadas en el país.                                                                                                                     | En la mayor parte de los países en desarrollo la IED ha sido clave para la instalación y crecimiento de las agroindustrias en dichos países. Si bien esto puede haber traído beneficios (como acceso a tecnología y mercados), también ha implicado dinámicas de oligopolización.                                                                   |
| <b>d) Empleo</b><br>d.1 Valor Remuneraciones/PIB<br>d.2 Nro. de puestos de trabajo/empleo generados                             | Estos indicadores buscarán evidenciar el volumen de empleo generado por cada rubro agroindustrial: en primer lugar, en términos de composición del PIB (% de remuneraciones); y en segundo lugar, en términos del número de empleos generados. | En los estudios consultados, uno de las discusiones centrales al respecto de las agroindustrias es su potencial para la generación de empleo rural no agrícola. En ese sentido, es pertinente estimar este dato para cada rubro estudiado.                                                                                                          |
| <b>e) Condiciones de empleo</b><br>Número de denuncias laborales ante el MTEySS                                                 | Este indicador buscará evidenciar las condiciones de trabajo en términos del cumplimiento de las leyes laborales por parte de las empresas del sector.                                                                                         | Si bien las agroindustrias puedan generar puestos de trabajo, es necesario verificar la calidad de dichos empleos, sobre todo considerando las visiones más críticas al respecto de los procesos de agroindustrialización, que entienden que el objetivo primordial de las empresas es el continuo aumento de los lucros y no el bienestar general. |
| <b>f) Impacto ambiental</b><br>Número de denuncias por daños al medio ambiente                                                  | Este indicador buscará evidenciar el grado del perjuicio ambiental causado por las actividades agroindustriales seleccionadas.                                                                                                                 | Estudios sobre el potencial de las agroindustrias para el desarrollo también apuntan los posibles impactos negativos para el ambiente, en términos de disposición de desechos y uso de recursos naturales.                                                                                                                                          |

| Variables e Indicadores                                                                                                                                                                                                                                       | Explicación del indicador                                                                                                                                                                                                                                                                   | Referencia teórica                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>g) Concentración / Exclusión</b><br>g.1 Número de empresas en el segmento de procesamiento<br>g.2 Exportaciones principales empresas vs. Exportaciones totales país<br>g.3 Tierras para la producción primaria vs. total de tierras productivas en el país | Estos indicadores buscan evidenciar la existencia de tendencias de concentración/exclusión socio-económica dentro de las cadenas de producción. Los dos primeros se refieren exclusivamente al segmento de procesamiento, ya el tercero hace referencia al segmento de producción primaria. | Tanto los estudios más optimistas, como los estudios más críticos, apuntan para la problemática de la constitución de tendencias de concentración de poder económico (sea en términos de apropiación del valor generado, o de recursos para la producción) en los diferentes segmentos de la cadenas.                                                      |
| <b>h) Contribución al fisco</b><br>h.1 Valor de la contribución al fisco (por sector y/o principales empresas)<br>h.2 Porcentaje del sector y/o empresa con relación a la recaudación total del Estado                                                        | Estos indicadores buscan evidenciar el peso cada sector en términos de contribución al fisco, y por medio de ellos, el alcance y eficiencia de la política fiscal hacia dichos sectores.                                                                                                    | En la literatura se ha visto que los gobiernos locales deben generar «condiciones» para la atracción de inversiones, siendo de una de ellas los incentivos fiscales. Sin embargo, esto puede afectar negativamente la inversión pública en otras áreas como salud, medio ambiente y educación, lo que también deja evidencia de las prioridades políticas. |

**Fuente:** Elaboración propia

Es importante mencionar que el análisis no se agotó en la verificación de estos indicadores cuantitativos, también se tuvieron en cuenta otras referencias tales como: la trayectoria histórica de cada rubro dentro del país; el destino de la producción local (consumo, exportación para consumo, o exportación para utilización en otras agro-industrias); destino de las exportaciones y origen de los flujos de IED en cuanto a países (como forma de visualizar mejor la estructuración de las cadenas de valor a nivel global); características del empleo industrial; tipo, volumen y forma de disposición de desechos de las plantas agro-industriales; localización de las plantas agro-industriales y cambios provocados en los territorios/comunidades adyacentes; entre otros aspectos.

Por otro lado, nuestro análisis también tuvo en cuenta aspectos más amplios referentes al contexto nacional, como los marcos legales e institucionales existentes que acompañan y fomentan el crecimiento de las

agro-industrias seleccionadas, así como las dinámicas socio-políticas entre los diferentes grupos de interés implicados o afectados por el proceso de agro-industrialización.

Es necesario apuntar que nuestro análisis no agota cada uno de los puntos mencionados, en función de la limitación de tiempo y espacio, por lo que al final del trabajo mencionamos algunos de los puntos en los cuales se necesita profundizar el análisis. Asimismo, cabe mencionar que, en algunos casos, nuestro estudio se vio limitado a raíz de la carencia de datos o dificultad de acceso a más información, situación en la cual se utilizaron aproximaciones y/o cruce de datos.

Para la obtención de datos se consultaron tanto fuentes primarias (publicaciones y estadísticas oficiales de instituciones públicas del sector agropecuario, periódicos, entre otros), como secundarias (trabajos académicos, producción técnica, publicaciones de gremios y organizaciones de la sociedad civil, entre otros). Estas informaciones fueron complementadas con datos recabados en visitas a establecimientos industriales y entrevistas a referentes claves (tal como: gerentes de empresas, agremiados, funcionarios públicos, entre otros).

### **Impacto de la expansión de las agroindustrias del aceite vegetal, carne vacuna y tabaco en Paraguay: análisis de los principales resultados**

Al iniciar esta investigación nos preguntábamos ¿cuál es el potencial de las agro-industrias para lograr un desarrollo integral del Paraguay? Esta interrogante surgía en torno al hecho de que, por lo general, los procesos de industrialización del agro se presentan como una promesa de evolución hacia una economía más desarrollada y como una oportunidad para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Las cifras sobre crecimiento económico, exportaciones e inversiones frecuentemente son expuestas como las principales evidencias de dicho potencial de las agroindustrias.

Por otro lado, la pregunta también buscaba identificar otras variables que no siempre son expuestas por los promotores de la agro-industrialización, como las cifras sobre la generación de empleo, los efectos de la agro-industrialización sobre el medio ambiente y sobre las dinámicas de concentración de los recursos e ingresos generados que, contrariamente a los indicadores anteriores, denotan un panorama menos alentador. En este sentido, un análisis sobre el potencial de las agro-industrias para el desarrollo debe tomar en cuenta mínimamente todas las variables men-

cionadas, lo cual fue la propuesta de este estudio. Una síntesis de este análisis puede verse en el Cuadro III<sup>4</sup>.

Otro aspecto a tener en cuenta para un análisis más refinado del potencial agro-industrial es la especificación de los rubros a ser estudiados. En este caso, nos referimos a las agro-industrias del aceite vegetal, la carne vacuna y el tabaco. Así, antes de entrar en generalizaciones, nuestro análisis final se divide en dos momentos: en primer lugar, hacemos una revisión comparativa de los rubros seleccionados, teniendo en cuenta cada una de las variables consideradas para este estudio, buscando resaltar su comportamiento específico dentro de cada rubro y también las tendencias en común. En segundo lugar, presentamos una síntesis general sobre las implicaciones socio-económicas de los procesos de agro-industrialización en cuestión.

No caben dudas de que las agro-industrias del aceite vegetal, carne vacuna y tabaco son sectores clave para la economía paraguaya. En conjunto, esos tres sectores representaron cerca del 50% del PIB industrial del país, 26% del valor total exportado y 27% del saldo de las inversiones extranjeras directas en el 2015, siendo la industria cárnica el de mayor peso al representar el 28,3% del PIB industrial y el 18,7% del valor de las exportaciones en el mismo año (ver Cuadro III). Vale mencionar que estos fenómenos no son completamente inéditos.

De hecho, el procesamiento de carne constituye una actividad tradicional de la economía paraguaya. Junto con la ganadería, han tenido siempre un peso económico destacado a lo largo de los últimos cien años, diferentemente la producción de aceite vegetal, la cual es una actividad relativamente reciente, pues comienza a instalarse en los años 1970 junto con la introducción del cultivo de soja y otros granos a gran escala. Por su parte, si bien el tabaco es también considerado un rubro tradicional de la economía paraguaya, vale destacar que el *boom* actual en dicho rubro está siendo provocado, sobre todo, por un sub-producto no tradicional, que son los cigarrillos, cuya producción a nivel nacional se introdujo recién a finales de los años 1990.

Más allá de las particularidades al respecto de su desarrollo histórico dentro de la economía paraguaya, el crecimiento de dichos rubros en el país casi siempre ha sido motivado por una demanda externa, y la tendencia actual de expansión no es diferente, como lo demuestran las variaciones en términos de crecimiento de la IED y de las exportaciones en

---

4 El cuadro III, con el resumen de los datos presentados a continuación en el artículo y de las fuentes de procedencia de los mismos, está disponible a partir de la pág. 50.

dichos rubros. En el caso de la carne, el saldo de la IED ha multiplicado su valor por 300 entre 2005 y 2015, al paso que el valor de las exportaciones ha crecido alrededor del 300% en el mismo periodo.

En el caso de la elaboración de aceite, el saldo de la IED creció rápidamente entre 2005-2012, multiplicando 14 veces su valor en dicho periodo. Por su parte, el valor de las exportaciones ha aumentado alrededor del 500% entre 2005 y 2015. Por fin, en el caso del sector tabaco, el saldo de IED triplicó su valor entre 2008-2015, al paso que las exportaciones de cigarrillos crecieron casi 12 veces en valor entre 2005-2012 (esto considerando apenas las cifras oficiales, pues fuentes no oficiales relatan un gran crecimiento de la producción y comercio ilegal de cigarrillos).

Además de estas cifras, se ha verificado una fuerte participación de empresas extranjeras en dichos rubros, especialmente, en el procesamiento de aceites vegetales y de carne vacuna.

En el caso del procesamiento de aceite, las principales procesadoras son empresas transnacionales –a saber, ADM, Cargill, Louis Dreyfus Commodities (LDC), Bunge y COPAGRA (estas tres últimas procesan y exportan por medio del complejo CAIASA). En conjunto respondieron por 39% del valor total exportado a nivel país en el 2015, valor que contempla todas sus operaciones de exportación de granos sin procesar y sub-productos industrializados, como el aceite.

En el caso de la carne, la inversión se ha originado de transnacionales de origen brasileño que han experimentado un fuerte crecimiento en su país, a saber JBS y Minerva Foods (FRIGOMERC). En el 2015, las exportaciones de ambas empresas representaron 8% del total exportado a nivel país.

Ya en el caso de la elaboración de productos de tabaco, si bien no se identifica una fuerte presencia de las empresas multinacionales en el segmento de la producción, siendo en su mayoría empresas de origen local, la producción es realizada con una clara motivación exportadora.

Esta fuerte tendencia de internacionalización, tanto en términos del fomento de la producción por capitales extranjeros como del destino final de los productos elaborados, despierta cuestionamientos hacia el potencial de dichas agro-industrias para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, teniendo en cuenta que se busca atender, sobretodo, a una demanda externa.

La posibilidad de acceder a nuevas tecnologías, técnicas y patrones más altos de calidad en el proceso productivo –lo que a su vez constituye

una oportunidad de mejora de la «competitividad» internacional de la industria y de las exportaciones paraguayas –son aspectos que suelen mencionarse como ventajas de la internacionalización. Más allá de la notable mejora de la productividad y de la calidad de las agroindustrias mencionadas, debería también investigarse en profundidad las condiciones comerciales bajo las cuales se realizan dichas inversiones y transferencia de tecnología.

La generación de oportunidades de empleo es otro argumento que suele presentarse como efecto positivo de la internacionalización de la agroindustria, es decir, como el factor que contrarrestaría al hecho de que la principal motivación del crecimiento de las agroindustrias es una demanda externa. Sin embargo, en el último Censo Económico Nacional (CEN) realizado entre 2010 y 2011 (DGEEC, 2013) se registró que apenas 11.346 personas estaban ocupadas en los sectores de elaboración de aceite (vegetal y animal), procesamiento de carne vacuna y elaboración de productos de tabaco, lo que representó 7,42% del total ocupado en la industria, 1,41% del total censado<sup>5</sup> y el 0,96% de la Población Económicamente Activa en el 2010<sup>6</sup>. Tomando en cuenta otras fuentes no estadísticas, como publicaciones periodísticas y datos el Registro Industrial del Ministerio de Industria y Comercio (MIC), no se verifican grandes variaciones al respecto del personal ocupado a la fecha, a pesar del crecimiento exponencial de dichas industrias.

La baja absorción de mano de obra por parte estos sectores se debe, en gran medida, al hecho de que los sistemas de procesamiento son altamente tecnificados, requiriendo poca mano de obra. Por otro lado, dentro del enfoque comparativo cabe destacar que el rubro de procesamiento de carne vacuna es el que genera mayor ocupación entre los tres rubros analizados, y dentro de la industria como un todo. También, cabe mencionar que esta tasa de ocupación podría ser mayor al considerarse la economía informal de procesamiento de carne que se instala alrededor de las grandes industrias.

A modo de tener un balance más amplio con respecto a la generación de empleo cabe también tener en cuenta las dinámicas en el segmento de la producción primaria de estas cadenas agro-industriales. En ese contexto, se tiene que tanto la agroindustria del aceite vegetal y del procesamiento

5 El total de personas censadas fue de 799.153, número que incluye el personal ocupado en la industria, comercio y servicios (DGEEC, 2013).

6 Según la Encuesta Permanente de Empleo de la DGEEC, en el 2010, la Población Económicamente Activa (PEA) era de 1.180.247 (DGEEC, 2015:33).

de carne vacuna se abastecen de materia prima producida a gran escala: granos (especialmente, soja) y ganado. Ambos rubros son producidos de manera extensiva en el país y de forma mecanizada, ocupando grandes porciones de tierra y poca mano de obra. De hecho, según el Censo Poblacional de 2002 (DGEEC, 2002), en las últimas décadas, la población ocupada en el sector primario ha reducido de forma drástica (del 49,5% en 1972 a 26,7% de la PEA en el 2002).

En el caso del tabaco, si bien el cultivo de hojas se ha realizado tradicionalmente en pequeña escala y, en ese sentido, genera mayor ocupación de personas, este cultivo no se ha expandido en la misma proporción que la industria de elaboración de cigarrillos. De hecho, gran parte de la demanda por materia prima de la industria es atendida por medio de la importación de hojas de tabaco desde los países vecinos. En ese sentido, si bien en este rubro podría haber un mayor impacto en términos de generación de empleo en el ámbito de la producción primaria, no ha habido incentivos para su expansión en los últimos años.

Esta situación de bajo impacto social en términos de generación de empleo es agravada si se consideran las fuertes tendencias de concentración de los recursos (naturales y financieros) y de los ingresos que se generan en el marco de las operaciones de estas agro-industrias. Conforme se ha expuesto anteriormente, en los tres rubros un grupo reducido de empresas concentran gran parte del valor de las exportaciones, tanto a nivel sectorial como a nivel nacional, según se evidencia en el ranking de exportadores e importadores del CIP (2017). Asimismo, datos del Censo Económico Nacional (CEN) de 2011 evidencian que el grupo de las unidades de mayor tamaño (de más de 50 personas ocupadas) en cada rubro concentran gran parte de los ingresos generados por el sector (ver Cuadro III).

Las tendencias de concentración de recursos también se extienden al segmento de la producción primaria: el cultivo de soja y la cría de ganado para la agroindustria se realizan a gran escala ocupando grandes proporciones de territorio. Datos del Censo Agropecuario Nacional (CAN) de 2008 dan cuenta de esta tendencia, evidenciando el gran aumento de las áreas destinadas al cultivo de soja y a la ganadería entre 1991 y 2008, paralelamente concentración de dichas áreas en fincas de mayor tamaño. Conforme mencionado anteriormente, esto no sucede en el caso del cultivo de tabaco que es realizado en menor escala y que, entre 1991 y 2008, redujo su superficie total de cultivo (de 4.359 a 2.220 hectáreas, según el CAN de 2008).



Por su parte, el actual sistema tributario, caracterizado por su impacto regresivo a raíz del predominio de los impuestos indirectos y de la baja presión tributaria, no contribuye para mitigar las tendencias de concentración de recursos y rentas descritas anteriormente. El impacto regresivo del sistema tributario es especialmente notorio considerando al sector agropecuario. A pesar de representar 25% de la generación de valor en la economía del país, es el sector que menos contribuye en términos de impuestos: su contribución en términos de impuesto a la renta alcanza apenas 0,2% del PIB (Borda & Caballero, 2015).

Esto también se ha verificado en este trabajo en la escasa participación que las principales empresas agro-industriales de los tres rubros mencionados tienen en el total de recaudación de impuesto del país, diferente de lo que ocurre cuando se verifica su participación en el total de las exportaciones. En el caso de la industria del tabaco, cabe mencionar que, si bien las más grandes empresas tabacaleras del país se colocan entre los primeros lugares del *ranking* de contribuyentes la SET, es sabido que el sector tabacalero es uno de los mayores evasores de impuestos, pues gran parte de la producción se comercializa de forma ilegal (contrabando).

Por fin, nuestro análisis contempló algunos aspectos sobre el impacto ambiental de la expansión de estas agro-industrias. Verificamos que, uno de los problemas recurrentes de los establecimientos industriales es la forma de disposición de desechos y, en este ámbito, los frigoríficos son los que presentan el peor desempeño. Frecuentemente, los frigoríficos son objeto de denuncias formales y periodísticas por la mala disposición de sus desechos, especialmente, por la contaminación de causes hídricos. Estos hechos son más visibles en la medida que gran parte de los establecimientos se localiza en zonas urbanas de alta densidad poblacional, como es el caso del Barrio Tablada en Asunción.

En el caso de las industrias del tabaco y del aceite se tienen pocos registros de ocurrencia o denuncias sobre contaminación por desechos. De hecho, estas industrias están altamente tecnificadas y cuentan con sistema de disposición de desechos que los reaprovecha al máximo dentro del mismo proceso productivo. Por otro lado, se debe tener en cuenta que, a diferencia de la industria cárnica, trabajan con una materia prima menos perecedera, padeciendo de menos problemas por la gestión de desechos gaseosos. Además, la mayor parte de estas industrias se localizan en zonas no urbanizadas, por lo que sus operaciones pasan desapercibidas.

Al igual que antes, creemos que un balance completo del impacto ambiental debe tener también en cuenta las operaciones en el ámbito de la



producción primaria, especialmente, de los rubros que se producen de forma extensiva, como son la soja y la cría de ganado. Así, se tiene que gran parte de la expansión del cultivo de soja y de la ganadería ha ocurrido y continúa a expensas de los bosques y otros ecosistemas naturales, lo que se traduce en mayores riesgos en términos de la conservación de los suelos, de la biodiversidad y del cambio climático. En el caso del cultivo de soja, también se destaca la contaminación de los suelos y causas hídricas provocados por la utilización desmedida de agro-tóxicos, que en varias ocasiones han afectado también la salud y subsistencia de comunidades rurales.

**Cuadro III: Cuadro comparativo de agroindustrias de aceite, carne y tabaco**

| Variables e Indicadores                                                                                                                                                  | Aceite                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Carne                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Tabaco                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Participación en la generación de valor en la economía (Gs. corrientes)</b><br>1-) Participación en el PIB país;<br>2-) Participación en el PIB del sector industrial | <b>1-) 0,4% del PIB país (2015)</b><br><b>2-) 3% del PIB del sector industrial (2015)</b><br><i>Obs.: La actividad de «Elaboración de Aceites» según la CNAEP contempla la elaboración de aceite de origen animal y vegetal.</i><br><i>Fuente: Boletín de Cuentas Nacionales - BCP</i> | <b>1-) 3,1% del PIB país (2015)</b><br><b>2-) 28,3% del PIB del sector industrial (2015)</b><br><i>Obs.: La actividad de «Producción de Carnes» según la CNAEP contempla la elaboración de carne vacuna y de otros animales y de otros sub-productos conexos.</i><br><i>Fuente: Boletín de Cuentas Nacionales - BCP</i> | <b>1-) 1,7% del PIB país (2015)</b><br><b>2-) 16,1% del PIB del sector industrial (2015)</b><br><i>Obs.: La actividad de producción de tabaco es contabilizada en conjunto con la elaboración de bebidas dentro de la CNAEP, bajo el nombre «Bebidas y Tabacos».</i><br><i>Fuente: Boletín de Cuentas Nacionales - BCP</i> |
| <b>Participación en el valor de las exportaciones del país (USD/FOB)</b>                                                                                                 | <b>7% del valor total exportado (2015).</b><br><i>Obs.: Se tomó como referencia el producto «Aceite de soja».</i><br><i>Fuente: Exportaciones por niveles de procesamiento, Boletín de Comercio Exterior (BCP)</i>                                                                     | <b>18,7% del valor total exportado (2015).</b><br><i>Obs.: Se tomó como referencia el producto «Carne bovina».</i><br><i>Fuente: Exportaciones por niveles de procesamiento, Boletín de Comercio Exterior (BCP)</i>                                                                                                     | <b>0,3% del valor total exportado (2015).</b><br><i>Obs.: Se tomó como referencia el producto «Cigarros, cigarrillos de tabaco».</i><br><i>Fuente: Exportaciones por niveles de procesamiento, Boletín de Comercio Exterior (BCP)</i>                                                                                      |

| Variables e Indicadores                                                                                                                                            | Aceite                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Carne                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Tabaco                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Participación en el saldo de la Inversión extranjera directa (IED)</b>                                                                                          | <b>21% del stock de IED (2015).</b><br><i>Obs.: La actividad de «Elaboración de Aceites» según la CNAEP contempla la elaboración de aceite de origen animal y vegetal.</i><br><i>Fuente: Anexo IED - BCP</i>                                                                                                                                                                                                                             | <b>4,3% del stock de IED (2015).</b><br><i>Obs.: La actividad de «Producción de Carnes» según la CNAEP contempla la elaboración de carne vacuna y de otros animales y de otros sub-productos conexos.</i><br><i>Fuente: Anexo IED - BCP</i>                                                                                                                                                                                                   | <b>2% del stock de IED (2015).</b><br><i>Obs.: Si bien la actividad de producción de tabaco es contabilizada en conjunto con la elaboración de bebidas en la CNAEP, bajo el nombre «Bebidas y Tabacos», en este caso, se pudo obtener el monto aislado para la actividad de elaboración de productos de tabaco.</i><br><i>Fuente: Anexo IED - BCP</i>                                                      |
| <b>Generación de Empleo</b><br>1-) Valor de las Remuneraciones en la composición del PIB sectorial<br>2-) Nro. de puestos de trabajo/personal ocupado en el sector | <b>1-) Remuneraciones = 15% del PIB sectorial «Elaboración de Aceites» (2015).</b><br><i>Fuente: Boletín de Cuentas Nacionales - BCP</i><br><b>2-) 1.361 personas (CEN, 2011)</b><br><i>Obs.: CNAEP a nivel de 2 dígitos (1040.0) «Elaboración de aceites y grasas de origen vegetal y animal».</i><br><b>5.898 personas (RIEL – MIC, 2017)</b><br><i>Obs.: Cód. CIIU 1514 (incluye producción de aceite y harina vegetal y animal).</i> | <b>1-) Remuneraciones = 5% del PIB sectorial «Producción de carne» (2015).</b><br><i>Fuente: Boletín de Cuentas Nacionales - BCP</i><br><b>2-) 7.436 personas (CEN, 2011)</b><br><i>Obs.: CNAEP a nivel de 2 dígitos (1010.1) «Matanza de ganado vacuno y procesamiento de su carne».</i><br><b>7.450 personas (RIEL – MIC, 2017)</b><br><i>Obs.: Cód. CIIU 1511 (incluye producción de carnes vacunas y otros animales y sub-productos).</i> | <b>1-) Remuneraciones = 26% del PIB sectorial «Bebidas y Tabaco» (2015).</b><br><i>Fuente: Boletín de Cuentas Nacionales - BCP</i><br><b>2-) 2.549 personas (CEN, 2011)</b><br><i>Obs.: CNAEP a nivel de 2 dígitos (1200.0) «Elaboración de productos de tabaco».</i><br><b>2.618 personas (RIEL – MIC, 2017)</b><br><i>Obs.: Cód. CIIU 1600 (incluye producción de cigarrillo y productos de tabaco).</i> |
| <b>Condiciones de empleo</b><br>Número de denuncias laborales ante el MTEySS                                                                                       | <b>50 denuncias o pedidos de mediación entre 2010-2017.</b><br><i>Fuente: Departamento de Estadísticas del Observatorio Laboral, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social</i>                                                                                                                                                                                                                                                            | <b>1.083 denuncias o pedidos de mediación entre 2010-2017.</b><br><i>Fuente: Departamento de Estadísticas del Observatorio Laboral, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social</i>                                                                                                                                                                                                                                                              | <b>17 denuncias o pedidos de mediación entre 2010-2017.</b><br><i>Fuente: Departamento de Estadísticas del Observatorio Laboral, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social</i>                                                                                                                                                                                                                              |

| Variables e Indicadores                                                                                                                                                                                                                                                                              | Aceite                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Carne                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Tabaco                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Impacto ambiental</b><br>Número de denuncias por daños al medio ambiente                                                                                                                                                                                                                          | <b>10 denuncias recibidas entre 2009-2015</b> , del total de 106 denuncias reportadas de aceiteras, frigoríficas/mataderías y tabacaleras.<br><i>Fuente: Dirección de Fiscalización Ambiental Integrada, SEAM</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <b>90 denuncias recibidas entre 2009-2015</b> , del total de 106 denuncias reportadas de aceiteras, frigoríficas/mataderías y tabacaleras.<br><i>Fuente: Dirección de Fiscalización Ambiental Integrada, SEAM</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <b>6 denuncias recibidas entre 2009-2015</b> , del total de 106 denuncias reportadas de aceiteras, frigoríficas/mataderías y tabacaleras.<br><i>Fuente: Dirección de Fiscalización Ambiental Integrada, SEAM</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Dinámicas de concentración y exclusión</b><br>1-) Número de empresas en el segmento de procesamiento vs. distribución de ingresos<br>2-) Exportaciones principales empresas vs. Exportaciones totales país<br>3-) Tierras para la producción primaria vs. total de tierras productivas en el país | <b>1-) 37 unidades económicas</b> de «Elaboración de aceites y grasas de origen vegetal y animal». 16% de las unidades económicas concentran 75% de los ingresos<br><i>Fuente: CEN, 2011</i><br><b>2-) Las exportaciones de 7 empresas aceiteras</b> en 2015 representaron en conjunto el <b>46% del total de las exportaciones del país</b> .<br><i>Fuente: Ranking de Exportadores, CIP; y Boletín de Comercio Exterior, BCP</i><br><b>3-) En 2008, 2.463.510 hectáreas</b> estaban bajo cultivo de soja, representando el <b>73% del total de tierras bajo cultivos</b> , en 27.735 fincas. 2,53% de las fincas productoras de soja concentran 47,75% de la superficie cultivada con soja<br><i>Fuente: CAN, 2008</i> | <b>1-) 51 unidades económicas</b> de «Matanza de ganado vacuno y procesamiento de su carne». 35% de las unidades económicas concentran 98% de los ingresos<br><i>Fuente: CEN, 2011</i><br><b>2-) Las exportaciones de 9 empresas frigoríficas</b> en 2015 representaron en conjunto el <b>20% del total de las exportaciones del país</b> .<br><i>Fuente: Ranking de Exportadores, CIP; y Boletín de Comercio Exterior, BCP</i><br><b>3-) En 2008, 17.837.589 hectáreas</b> estaban cubiertas por forrajeras (pastura natural y/o cultivada), en 148.935 fincas. 2,24% de las fincas ganaderas concentran 64% del hato ganadero<br><i>Fuente: CAN, 2008</i> | <b>1-) 81 unidades económicas</b> de «Elaboración de productos del tabaco». 12% de las unidades económicas concentran 99% de los ingresos<br><i>Fuente: CEN, 2011.</i><br><b>2-) Las exportaciones de 10 empresas tabacaleras</b> en 2015 representaron en conjunto el <b>1% del total de las exportaciones del país</b> .<br><i>Fuente: Ranking de Exportadores, CIP; y Boletín de Comercio Exterior, BCP</i><br><b>3-) En 2008, 2.220 hectáreas</b> estaban bajo cultivo de tabaco, representando el <b>0,06% del total de tierras bajo cultivos</b> , en 2.577 fincas. 40% de las fincas productoras de tabaco concentran 42% de la superficie cultivada con tabaco<br><i>Fuente: CAN, 2008</i> |

| Variables e Indicadores                                                                                                                                                                             | Aceite                                                                                                                                                                                                                 | Carne                                                                                                                                                                                                                       | Tabaco                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Contribución al fisco</b><br>1-) Valor de la contribución al fisco (por sector y/o principales empresas)<br>2-) Porcentaje del sector y/o empresa con relación a la recaudación total del Estado | <b>5 aceiteras</b> contribuyeron la suma de <b>266.405</b> millones de guaraníes, representando el <b>6%</b> de la recaudación total del Estado en <b>2009</b> .<br><i>Fuente: Ranking de contribuyentes de la SET</i> | <b>5 frigoríficos</b> contribuyeron la suma de <b>48.278</b> millones de guaraníes, representando el <b>0,47%</b> de la recaudación total del Estado en <b>2015</b> .<br><i>Fuente: Ranking de contribuyentes de la SET</i> | <b>4 empresas tabacaleras</b> contribuyeron la suma de <b>384.645</b> millones de guaraníes, representando el <b>3,75%</b> de la recaudación total del Estado en 2015.<br><i>Fuente: Ranking de contribuyentes de la SET</i> |

Fuente: Elaboración propia

## Consideraciones finales

En los últimos diez años el proceso de industrialización del agro se ha acelerado en el país, sobretudo, en los rubros de elaboración de aceite vegetal de soja, procesamiento de carne y elaboración de productos de tabaco (cigarrillos). Estos tres rubros han crecido en términos de producción, exportaciones e ingresos. Ciertamente, esto se ha traducido en el mejoramiento de la competitividad de la producción, en términos de incorporación de nuevas tecnologías y técnicas de procesamiento, y de una mayor agregación de valor a los bienes agropecuarios dentro del territorio nacional.

Sin embargo, esto no ha ocasionado un cambio estructural en la economía paraguaya, considerando que el sector industrial continúa representando menos del 12% del PIB, según datos del Banco Central del Paraguay. Tampoco ha inducido a un cambio en la estructura de distribución del mayor valor generado en el territorio, si se consideran las dinámicas de concentración económica que acompañan el crecimiento de los tres sectores y la carencia de una política fiscal de carácter más redistributivo. Los últimos gobiernos han sido hábiles en permitir las condiciones para la atracción de inversiones, promoción de las exportaciones y expansión de las agro-industrias mencionadas. Sin embargo, las políticas existentes no han aún conseguido canalizar este potencial una mejora de las condiciones generales de vida para la población.

Finalmente, creemos que el análisis sobre el impacto socio-económico de las agro-industrias en general, y de las agro-industrias del aceite, carne y tabaco, en particular, no debe agotarse en las variables presentadas en este trabajo y sintetizadas en el Cuadro III. La producción de más conocimiento al respecto de estas agro-industrias es un aspecto clave para una mejor comprensión de las mismas y para apoyar el diseño e implementación de políticas públicas más eficaces en combatir la creciente desigualdad. Actualmente, esta tarea se coloca como un gran desafío ante la carencia de información oficial sistematizada al respecto de las actividades industriales en sus varias dimensiones (producción, empleo, contribución al fisco, aspecto ambiental, etc.).

A lo largo del desarrollo de la presente investigación hemos identificado algunas cuestiones que creemos merecen ser objeto de un análisis más pormenorizado a fin de tener un mayor conocimiento sobre las agro-industrias estudiadas, tales como: la economía política del desarrollo histórico de cada rubro en el país; las condiciones de las transferencias de tecnología realizadas por medio de las inversiones extranjeras; las condiciones laborales en las plantas industriales; las características de los procesos de producción en cuanto a la utilización de energía y formas de disposición de desechos; las formas y condiciones de vinculación entre los productores agropecuarios y las industrias a través de estudios de casos; evolución de los mercados y tendencias de oligopolización; el caso del contrabando de tabaco y su relación con el crimen organizado, entre otros.

## Referencias bibliográficas

ARÉVALOS, F.; ORTIZ, E.; BAÉZ, M.; BENITEZ, F. (2017). Monitoreo mensual del cambio del uso y cobertura de la tierra, incendios y variación de la cubierta de agua en el Gran Chaco Americano – Diciembre 2016. Asunción: Asociación GUYRA Paraguay, febrero de 2017.

ARCE, L. (2012). La industria cárnica en Paraguay. Observatorio de Economía Internacional. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). Disponible en: <<http://www.cadep.org.py/inter-obei/>>. Acceso en: marzo de 2017.

BCP (2017). Boletín de Comercio Exterior – trimestral / Serie Detallada de Comercio Exterior. Disponible en: <<https://www.bcp.gov.py/estadisticas-economicas-i364>>. Acceso en marzo de 2017. [2017a]

\_\_\_\_\_. Anexo estadístico – Inversión Extranjera Directa. Disponible en: <<https://www.bcp.gov.py/anexo-estadistico-inversion-extranjera-directa-i378>>. Acceso en marzo de 2017. [2017b]

\_\_\_\_\_. Boletín de Cuentas Nacionales – Serie 2006-2015. Disponible en: <<https://www.bcp.gov.py/boletin-de-cuentas-nacionales-anuales-i370>>. Acceso en: marzo de 2017. [2017c]

BORDA, D.; CABALLERO, M. (2016). Eficiencia y Equidad tributaria: una tarea en construcción. Asunción: CADEP, 2016.

BORSY, P.; ORTIZ, R.; BALSEVICH, J.; RIOS, M.; KALTSCHMITT, M. (2013). Producción y consumo de biomasa sólida en Paraguay. Asunción: Vice-ministerio de Minas y Energía (VMME) / Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ), noviembre de 2013.

CAPECO (2017). Estadísticas sobre el uso de la soja y molienda de granos. Disponible en: <http://capeco.org.py/>. Acceso en: marzo de 2017.

CENTRO DE IMPORTADORES DEL PARAGUAY – CIP (2017). Ranking de Exportadores e Importadores – Años 2009, 2012 y 2015. Disponible en: <<http://www.cip.org.py/wp/publicaciones-y-estadisticas-ranking-de-importadores/publicaciones-y-estadisticas-rankings/>>. Acceso en: Marzo de 2017.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL) (2013). La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 2012. Santiago de Chile: CEPAL/ONU, junio de 2013.

CRESTA, J.; VELAZTIQUI, J.; GARAY, P.; GARCIA, A. (2014). Sector agroindustrial de Paraguay. Banco Interamericano de Desarrollo, Nota Técnica #IDB-TN-734, diciembre de 2014.

DA SILVA, C. A. & BAKER, D. (2013). Introducción. In: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Agroindustrias para el Desarrollo. Roma, 2013, pp. 1-9.

Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) (2013). Censo Económico Nacional 2011 – CEN 2011. Asunción: DGEEC, 2013. Disponible en: <<http://www.dgeec.gov.py/economico/>>. Acceso en: marzo de 2017.

\_\_\_\_\_. (2015) Encuesta Continua de Empleo – Año 2015, segundo trimestre (anexo). Disponible en: <<http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/ECE2015/primer%20trimestre/Anexo%20Boletin-1er%20Trim%202015.pdf>>. Acceso en: marzo 2017.

\_\_\_\_\_. (2017) Censo Poblacional – Diagnóstico socio-demográfico – Población. Disponible en: <<http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/Web%20Paraguay%20Total%20Pais/3%20Diagnostico%20poblacion.pdf>>. Acceso en: Diciembre de 2017.

ERIKSEN, M. P. (2009). El Atlas del Tabaco/ escrito por Michael Eriksen, Judith Mackay, Hana Ross and Omar Shafey– 3º Edición. Atlanta: American Cancer Society y World Lung Foundation, 2009.

\_\_\_\_\_. (2015). The Tobacco Atlas / written by Michael Eriksen, Judith Mackay, Nell Schluger, FarhadIslami and Jeffrey Drope – 5º Edition. Atlanta: American Cancer Society, 2015. Disponible en: <<http://www.tobaccoatlas.org>>. Acceso en: Octubre 2017.

FAOstat (2017). Estadísticas sobre comercio mundial de productos agrícolas. Disponible en: <http://www.fao.org/faostat/en/#data>. Acceso en: marzo de 2017.

FAO (2013). Trends and impacts of foreign investments in developing country agriculture: Evidence from Case Studies. Roma: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Disponible en: [www.fao.org](http://www.fao.org). Acceso en: 10/07/2013. [2013a]

FAO (2013). Agroindustrias para el Desarrollo. Roma: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). [2013b]

GOMIS, B.; CARRILLO, N. (2016). Sneaking a smoke: Paraguay's tobacco business fuels Latin America's black market. Foreign Affairs, February 5<sup>th</sup>, 2016. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/paraguay/2016-02-05/sneaking-smoke>. Acceso en: Marzo de 2017.

HENSON, S.; CRANFIELD, J. (2013). Planteamiento de un caso político para las agroindustrias y agro-negocios en los países en desarrollo. In: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Agroindustrias para el Desarrollo. Roma, 2013, pp. 11-49.

JANVRY, A. D. (2013). Agricultura para el desarrollo: implicaciones para las agroindustrias. In: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Agroindustrias para el Desarrollo. Roma, 2013, pp. 285-306.

KLEINPENNING, J. M. (2015). Paraguay rural 1870-1963: una geografía del progreso, el pillaje y la pobreza. Asunción: Tiempo de Historia.

MAGDOFF, F.; BELLAMY, J.; BUTTEL, F. H. (2000). An Overview. In: \_\_\_\_\_ (Eds.). Hungry for profit: The agribusiness threat to farmers, food and the environment. New York: Monthly Review Press, 2000, p. 7-21.

MCMICHAEL, P. Global Food Politics. In: MAGDOFF, F.; BELLAMY, J.; BUTTEL, F. H. (Eds.) (2000). Hungry for profit: The agribusiness threat to farmers, food and the environment. New York: Monthly Review Press, 2000, p. 125-143.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA – MAG (2008). Censo Agropecuario Nacional 2008 – Volumen I y V. San Lorenzo: MAG, Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias.

\_\_\_\_\_ (2017). Series históricas (1990-2009): soja, tabaco y ganado bovino. Disponible en: <http://www.mag.gov.py/index.php/institucion/dependencias/series-historicas>. Acceso en: Marzo de 2017. [2017a]

\_\_\_\_\_ (2017). Estadísticas Agropecuarias anuales (2009 a 2016). Disponible en: <http://www.mag.gov.py/index.php/institucion/dependencias/sintesis-estadistica>. Acceso en: Marzo de 2017. [2017b]

MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO – MIC (2017). Datos sobre agroindustrias de aceite, tabaco y carne: cantidad de unidades productivas, volumen de producción y exportación, y volumen de inversiones en las ramas de elaboración de aceite de soja (CIU 1514), productos del tabaco (CIU 1600) y carne vacuna (CIU 1511). Solicitados y obtenidos bajo expediente Nro. 4.024/2017, proceso Nro. 91117.

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL – MTEySS (2017). Reporte Estadístico de denuncias de trabajadores contra empleadores en los sectores de producción cárnica, aceites y tabaco – Periodo 2010-2017. Asunción: Departamento de Estadísticas-Observatorio Laboral del MTEySS, septiembre de 2017.



OTERO, G.; PECHLANER, G. (2008). Latin America Agriculture, Food and Biotechnology: Temperate Dietary Pattern Adoption and Unsustainability. In: OTERO, G. (Ed.). Food for the few: Neoliberal Globalism and Biotechnology in Latin America. Austin: University of Texas Press, 2008, p. 31-60.

PALAU, M. (coord.) (2015). Con la soja al cuello. Informe sobre agro-negocios en Paraguay 2013-2015. Asunción: BASE IS, diciembre de 2015.

\_\_\_\_\_ (2016). Con la soja al cuello 2016. Informe sobre agro-negocios en Paraguay. Asunción: BASE IS, diciembre de 2016.

PASTORE, C. (2008). La lucha por la tierra en el Paraguay. Asunción: Intercontinental S.A., 507 pp.

PIÑEIRO, D. E. En busca de la identidad: La acción colectiva en los conflictos agrarios de América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2004.

RAMOS, A. (2009) Illegal trade in tobacco in MERCOSUR countries. Working paper. Centro de Investigación de la Epidemia del Tabaquismo. Junio 2009. Disponible en: <[http://www.ftc.org/images/stories/INB-3/INB3\\_report\\_illegal\\_trade\\_in\\_MERCOSUR.pdf](http://www.ftc.org/images/stories/INB-3/INB3_report_illegal_trade_in_MERCOSUR.pdf)>. Acceso en: Marzo de 2017.

RED DE INVERSIONES Y EXPORTACIONES – REDIEX (2013). Guía Paraguay Exporta 2012/13. Asunción: Editorial COMPETIR. Disponible en: <<http://www.guiaparaguayexporta.com.py/>>. Acceso en: octubre de 2017.

\_\_\_\_\_ (2016). Guía Paraguay Exporta 2015/16. Asunción: Editorial COMPETIR. Disponible en: <<http://www.guiaparaguayexporta.com.py/>>. Acceso en: octubre de 2017.

RODRIGUEZ, J. C.; VILLALBA, R. (2016). La cultura tributaria y la sociedad. Asunción: Investigación para el Desarrollo – ID, 2016.

\_\_\_\_\_ (2017). La Sociedad contra sí misma. Cultura Tributaria y resistencia al cambio en Paraguay. Asunción: Investigación para el desarrollo/Decidamos/ Paraguay Debate, mayo, 2017.

ROJAS, L. (2009). Actores del Agronegocio en Paraguay. Asunción: BASE IS/ DIAKONIA, 2009.

\_\_\_\_\_ (2014). La tierra en disputa: Extractivismo, exclusión y resistencia. Asunción: BASE IS, febrero de 2014.

SEAM (2017). Datos sobre denuncias ambientales contras aceiteras, frigoríficos y tabacaleras. Datos provistos vía consulta al Portal de Acceso a la Información pública en Octubre de 2017. Disponible en: <<http://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/8447>>. Acceso en: Octubre de 2017.

SENACSA (2015). Anuario 2015: Exportación/Faenamiento. Disponible en: <<http://www.senacsa.gov.py/index.php/informaciones/estadisticas/estadistica-pecuaria-2015>>. Acceso en marzo de 2017.

SENACSA (2016). Anuario 2016: Sanidad animal. Disponible en: <http://www.senacsa.gov.py/index.php/informaciones/estadisticas/estadistica-pecuaria-2016>. Acceso en junio de 2017.

Sub-secretaría de Estado de Tributación – SET (2017). Datos estadísticos. Disponible en: <<http://www.set.gov.py/portal/PARAGUAY-SET/Home/est>>. Acceso en: Octubre 2017.



UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD) (2009). World Investment Report 2009: Transnational corporations, agricultural production and development. New York and Geneva: UNCTAD, 2009.

UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE – USDA (2016). Livestock and poultry: World markets and trade. Foreign Agricultural Service (FAS)/USDA, October 2016. Disponible en: <<https://www.fas.usda.gov/data/livestock-and-poultry-world-markets-and-trade>>. Acceso en: marzo de 2017.

UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE – USDA (2017). Oilseeds: World markets and trade. Foreign Agricultural Service (FAS)/USDA, March 2017. Disponible en: <<http://usda.mannlib.cornell.edu/usda/fas/oilseed-trade//2010s/2017/oilseed-trade-03-09-2017.pdf>>. Acceso en: Marzo de 2017.

Vice-Ministerio de Minas y Energía (VMME) / Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) (2017). Datos sobre producción y consumo de energía de las agro-industrias de la carne, aceite y tabaco. Datos provistos vía consulta al Portal de Acceso a la Información pública en Octubre de 2017. Disponible en: <<http://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/8601>>. Acceso en: Octubre de 2017.

VILLALBA, J. (2015). Agronegocios e impuestos: ¿Cuánto pagan efectivamente? In: PALAU, M. (coord.). Con la Soja al Cuello: Informe sobre Agronegocios 2013-2015. Asunción: BASE IS, diciembre 2015, pp. 20-25.

WORLD HEALTH ORGANIZATION – WHO (2017). Tobacco and its environmental impact: an overview. Ginebra: WHO, 2017.

WILKINSON, J.; ROCHA, R. (2013) Tendencias de las Agroindustrias, Patrones e Impactos en el Desarrollo. In: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Agroindustrias para el Desarrollo. Roma, 2013, pp. 51-102.

World Wildlife Foundation (WWF) (2016). Informe cuatrimestral (septiembre-diciembre 2016). Monitoreo satelital de la deforestación. Desmontes detectados en el Bosque Atlántico – Región Oriental, Paraguay. Asunción: WWF, 2016. Disponible en: <[http://awsassets.panda.org/downloads/reporte\\_deforestacion\\_wwf\\_py\\_dic2016.pdf](http://awsassets.panda.org/downloads/reporte_deforestacion_wwf_py_dic2016.pdf)>. Acceso en Octubre de 2017.

# La situación de la Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional en Paraguay

**Los desafíos para avanzar en el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada\***

Fecha de Recepción: 13 de febrero de 2020

Fecha de Aprobación: 15 de mayo de 2020

**Resumen:** El derecho humano a la alimentación adecuada es reconocido internacionalmente en el marco de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el Pacto Internacional por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, siendo asumido en las normativas nacionales de muchos países en el mundo. Tanto la posición de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, como, la de la Soberanía Alimentaria y Nutricional, colocan en el centro de sus visiones el objetivo de la consecución de este derecho humano. El artículo expone brevemente un análisis de la situación de la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional en Paraguay, con base a los principales indicadores construidos según las dimensiones de análisis de cada una de estas posiciones, para plantear los desafíos fundamentales que tiene la política pública para avanzar en el derecho humano a la alimentación adecuada.

**Palabras claves:** Seguridad Alimentaria y Nutricional. Soberanía Alimentaria y Nutricional. Derecho Humano a la Alimentación Adecuada. Paraguay.

## **Víctor J. Imas R.**

Investigador independiente, asociado al Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). Miembro del Centro Interdisciplinario de Desarrollo Económico y Social (CIDES). Arquitecto por la Universidad Nacional de Asunción (UNA). Maestría en Urbanismo (con mención honorífica) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Candidato a Doctor en Ciencias Sociales, con especialización en Sociedad y Territorio, en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) de México. Docente en la Universidad Autónoma de Encarnación (UNAE). Ha realizado investigaciones y consultorías para organismos nacionales e internacionales.

\* Artículo basado en la investigación publicada en Imas R., Víctor (2019) *Seguridad y Soberanía Alimentaria en Paraguay: Sistema de indicadores y línea de base*, CADEP/CONACYT, Asunción Paraguay, 176 págs.

**Abstract:** The human right to adequate food is recognized internationally within the framework of the Universal Declaration of Human Rights and in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, being assumed in the national regulations of many countries in the world. Both the position of Food and Nutrition Security, as well as that of Food and Nutrition Sovereignty, place at the center of their visions the objective of achieving this human right. The article briefly presents an analysis of the situation of food and nutritional security and sovereignty in Paraguay, based on the main indicators constructed according to the dimensions of analysis of each of these positions, to raise the fundamental challenges that public policy has for advance the human right to adequate food.

**Key Words:** Food and Nutrition Security. Food and Nutrition Sovereignty. Human Right to Adequate Food. Paraguay.



## Introducción

El Paraguay ha tenido avances importantes en términos de la disminución de la pobreza y la pobreza extrema (medidas por ingreso), desde la crisis socioeconómica de los años 2001/03 (57,7% y 16,2% respectivamente) a la actualidad, dados por cierta estabilidad en el crecimiento económico, pero especialmente por los planes y programas de lucha contra la pobreza y de asistencia social promovidas desde 2005 para adelante. Sin embargo, todavía es significativa la prevalencia de la subalimentación, en el 11% de la población, con cerca de 800 mil personas sin acceso a suficientes alimentos nutritivamente adecuados para una vida sana y saludable (FAO 2018). Asimismo, en 2018, 1.679.810 personas (24,2%) vivían bajo la línea de la pobreza por ingresos y, 335.165 personas bajo la línea de pobreza extrema, mayoritariamente en las zonas rurales (DGEEC, EPH 2018).

La Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en su objetivo 2 plantea «Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible»<sup>1</sup>, relacionado directamente con el derecho humano a la alimentación adecuada, con lo que el Paraguay se ha comprometido.

En este sentido, el objetivo de este artículo es conocer la situación en la que se encuentra la Seguridad y la Soberanía Alimentaria y Nutricional (SSAN) en Paraguay e, identificar los principales desafíos de la política pública para avanzar en la consecución del derecho humano a la alimentación adecuada.

1 Ver Naciones Unidas, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>, consultado en febrero de 2020.

En el punto I, se repasa los aspectos conceptuales respecto al derecho humano a la alimentación adecuada, la seguridad alimentaria y nutricional y, la soberanía alimentaria y nutricional, planteando brevemente las diferencias y posiciones que subyacen a estos conceptos.

En el punto II, se analiza la situación de la seguridad alimentaria y nutricional utilizando los principales indicadores definidos internacionalmente por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) con base a las dimensiones de disponibilidad de los alimentos, acceso físico y económico de los alimentos, utilización de los alimentos y las estabilidad o sostenibilidad de las acciones en dichas dimensiones de análisis.

En el punto III, se analiza la situación de la soberanía alimentaria y nutricional, concepto acuñado por las organizaciones de La Vía Campesina (LVC) como crítica a los aspectos estructurales que conlleva la concepción de la seguridad alimentaria y nutricional. El análisis se realiza con los principales indicadores de las dimensiones de acceso a los recursos productivos, modelos productivos, transformación y comercialización productiva, consumo alimentario y, la política agraria.

En el punto IV, se realiza un breve abordaje del marco normativo y, se propone un agrupamiento del marco institucional de las instituciones y programas públicos relacionados SSAN.

Finalmente, en el punto V, se plantean los principales desafíos para avanzar en el derecho humano a la alimentación adecuada, respecto a la visión general de la política pública, la estrategia de desarrollo orientado a los ODS, el crecimiento inclusivo, el apoyo a la Agricultura Familiar Campesina (AFC), la priorización de la producción frutihortícola, infraestructuras y equipamientos rurales, educación alimentaria y nutricional, participación campesina e indígena y, protección social.

## I. Aspectos conceptuales

El **derecho a la alimentación** está reconocido a nivel internacional, como un derecho humano, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas<sup>2</sup> y, consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)<sup>3</sup>. Lo ampa-

2 Adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

3 Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la Resolución 2200A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 y con entrada en vigor el 3 de enero de 1976. El PIDESC insiste en «el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso

ran, asimismo, tratados regionales y constituciones nacionales. Además, el derecho a la alimentación ha sido reconocido en varias convenciones internacionales, en el sentido de que todos los seres humanos, independientemente de su raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otro orden, origen nacional o social, posesiones, nacimiento u otra condición, tienen derecho a la alimentación adecuada y el derecho de vivir libre del hambre.

La lucha contra el hambre fue abordada en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, organizada por la FAO en 1996<sup>4</sup> y luego, en la Declaración del Milenio en 2000, en la que los Estados se comprometieron para el 2015 a reducir a la mitad el número de personas que padecieran hambre. Posteriormente, la FAO aprobó en el 2012 las *Directrices Voluntarias, en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*.<sup>5</sup> «El objetivo de las Directrices voluntarias es proporcionar orientación práctica a los Estados respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, con objeto de alcanzar los objetivos del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación» (Prologo de las Directrices Voluntarias; pág. III). Más recientemente, la Agenda de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobada en el 2015 por las Naciones Unidas<sup>6</sup>, con 17 metas claras a alcanzar para el 2030, ha colocado el tema como parte del Objetivo 2: *Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible*.

En Paraguay se reconoce el derecho humano a la alimentación adecuada de manera implícita y, en el marco de derechos más amplios, como el derecho a la vida (Constitución Nacional de 1992), señalando que es un derecho inherente a la persona humana, garantizando su protección en general y desde su concepción.<sup>7</sup>

---

la alimentación...», y especificando «el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre»; es decir, es un derecho que está intrínsecamente relacionado al derecho a la vida, por lo cual, el Estado tiene la obligación de garantizarlo.

4 Aprobando la Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.

5 Ver en <http://www.fao.org/right-to-food/news/news-detail/es/c/130865/> consultado en febrero de 2020.

6 La Asamblea General de las Naciones Unidas adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, un plan de acción a favor de las personas, el planeta y el desarrollo, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia. La Agenda plantea 17 Objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental, a ser alcanzadas para el año 2030.

7 Análisis sobre el marco jurídico institucional del derecho humanos a la alimentación adecuada se puede encontrar en Pereira Fukuoka, Milena (2011) y en los Informes sobre Derechos

El derecho humano a la alimentación adecuada trae aparejada la discusión de dos concepciones: La de seguridad alimentaria y nutricional y la de soberanía alimentaria y nutricional.

La **seguridad alimentaria y nutricional**, es un concepto acuñado por la FAO en 1996 que,<sup>8</sup> significa que todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana.<sup>9</sup> Los indicadores para analizar la seguridad alimentaria y nutricional se construyen con base a las dimensiones de la **disponibilidad** de los alimentos, la **accesibilidad** a los mismos, la **utilización** que se les da y, la **estabilidad** (sostenibilidad) de estas acciones, complementadas con otros ejes.<sup>10</sup>

La FAO distingue además la suficiencia alimentaria individual y la seguridad alimentaria individual, de hogares y nacional.<sup>11</sup> La *Suficiencia alimentaria individual* es la ingesta calórica suficiente para satisfacer las necesidades de las personas, las cuales varían de acuerdo a la edad, el estado de salud, el tipo de trabajo y la estatura;<sup>12</sup> la que conlleva a la *Seguridad alimentaria individual* o el acceso a alimentos sanos y nutritivos suficientes para llevar una vida sana, sin riesgo de perder ese acceso; la *Suficiencia y seguridad alimentaria de los hogares*, entendiendo por hogar a una unidad de consumo y considerando que no siempre los alimentos se distribuyen entre todas las personas integrantes del hogar conforme a sus necesidades y; la *Seguridad alimentaria nacional* como la capacidad de un país para garantizar la seguridad alimentaria a los hogares y las personas.

La no realización de la seguridad alimentaria produce la **inseguridad alimentaria**, como una situación en la que las personas carecen de acceso

---

Humanos en Paraguay, de 2011 al 2019, publicados por la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY).

8 El concepto es debatido desde principios de la postguerra con una perspectiva económica y vinculada al mercado de la producción de alimentos; posteriormente y ya en el ámbito de las Naciones Unidas fue complementada con la concepción de acceso económico y físico de los mismos y, posteriormente como derecho humano.

9 Párrafo 1 del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996.

10 <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/indicadores-de-la-seguridad-alimentaria/es/>, consultado en febrero de 2020.

11 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), «La seguridad alimentaria y nutricional: importancia de la producción de alimentos», en: FAO, *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 1996*.

12 Lo que se manifiesta en la ausencia de malnutrición proteinoenergética (MPE) aguda (peso insuficiente para la edad en los niños o peso insuficiente para la altura en los adultos), y a largo plazo en la ausencia de MPE crónica (estatura insuficiente para la edad en los niños menores de cinco años), en Pereira Fukuoka, Milena (2011) *El Estado y la garantía del derecho a la alimentación adecuada en Paraguay*, BASE IS, Asunción Paraguay.

seguro a una cantidad de alimentos suficientes para su desarrollo y para poder llevar una vida activa y sana.<sup>13</sup> La FAO plantea la posibilidad de tres tipos de inseguridad alimentaria:<sup>14</sup> *Crónica*, o de largo plazo o presentada de manera persistente; *Estacional*, similar a la crónica, pero por tiempos definidos como punto medios entre la crónica y la transitoria, relacionada a eventos como el cambio climático, las cosechas, la demanda laboral o las enfermedades y; *Transitoria*, de corto plazo y temporal, dada por una caída repentina en la capacidad de producir o acceso a una cantidad de alimentos suficiente para mantener un buen estado nutricional.

Además de la duración, también se plantea parámetros para conocer la gravedad de la inseguridad alimentaria y el estado nutricional de las personas. Para ello se utiliza la noción de *subnutrición* que refiere a la proporción de la población cuyo consumo de energía como parte de su dieta es menor al umbral establecido: 2.100 kilocalorías por día (FAO 2011, 2015). Los indicadores generalmente utilizados para medir la gravedad de la inseguridad alimentaria son: la tasa bruta de mortalidad, la prevalencia de la malnutrición, el acceso y disponibilidad de alimentos, la diversidad de la dieta, el acceso y disponibilidad de agua, las estrategias para enfrentar estos problemas y los activos disponibles para la subsistencia, entre los más importantes (FAO, 2011).

Finalmente, la inseguridad alimentaria está generalmente relacionada con el hambre, la malnutrición, la pobreza y la vulnerabilidad de las personas en riesgo de caer en la inseguridad alimentaria. «**El hambre** se entiende normalmente como una sensación incómoda o dolorosa causada por no ingerir en un determinado momento suficiente energía a través de los alimentos. El término científico para el hambre es privación de alimentos. En términos sencillos, todos los que padecen de hambre sufren de inseguridad alimentaria, pero no todos los afectados por la inseguridad alimentaria sufren de hambre, pues existen otras causas de inseguridad alimentaria, incluidas la ingesta insuficiente de micronutrientes. **La malnutrición** resulta de deficiencias, excesos o desequilibrios en el consumo de macro o

13 La inseguridad alimentaria puede ser provocada por una gran diversidad de factores, tales como la falta de disponibilidad de alimentos, la carencia de poder adquisitivo, la mala distribución de los alimentos y el uso inadecuado de los mismos, la falta de acceso a recursos productivos, largos periodos de pobreza, cambio climático, enfermedades, sequías, variaciones en los precios y la producción, entre muchas otras causas. Sin embargo, se ha notado que en los últimos años las crisis alimentarias se han convertido en crisis prolongadas, a largo plazo y más estructurales. FAO, FIDA, PMA (2015) *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*, <http://www.fao.org/3/a-i4646s.pdf>, consultado en febrero de 2020.

14 FAO (2011) *La Seguridad Alimentaria: Información para la toma de decisiones*, <http://www.fao.org/3/al936s/al936s00.pdf>, consultado en febrero de 2020.



micronutrientes.<sup>15</sup> La malnutrición puede ser un resultado de la inseguridad alimentaria, o puede estar relacionada con factores no alimentarios, como prácticas inadecuadas de cuidado de los niños, servicios de salud insuficientes o un medio ambiente insalubre. Aunque **la pobreza** es indudablemente una causa de hambre, la falta de una nutrición suficiente y apropiada es, a su vez, una de las causas subyacentes de la pobreza. Una definición de la pobreza de amplia aplicación en la actualidad es la que engloba diversas dimensiones de privación relacionadas con necesidades humanas como el consumo alimentario, salud, educación, derechos, voz, seguridad, dignidad y trabajo decente» (FAO, 2011:3)

La **soberanía alimentaria y nutricional** es un concepto que tuvo origen en los movimientos sociales y organizaciones ligadas a La Vía Campesina,<sup>16</sup> en ocasión de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, como crítica al concepto de seguridad alimentaria, en cuanto a los vacíos de obligatoriedad y exigibilidad del Estado en la atención al derecho humano a la alimentación adecuada, el foco puesto en la disponibilidad de los alimentos y la preponderancia del mercado. La soberanía alimentaria y nutricional se entiende como el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población. Implica la priorización de la producción agrícola local para alimentar a la población y el acceso de los y las campesinas a la tierra, al agua, a las semillas y al crédito; el derecho de los y las campesinas a producir alimentos y el derecho de los consumidores/as a poder decidir lo que quieren consumir y, cómo y quién se lo produce; el derecho de los países a protegerse de las importaciones agrícolas y alimentarias perjudiciales y a controlar la producción en el mercado interior para evitar excedentes estructurales. Significa, además, la participación de los pueblos en la definición de las políticas agrarias y el reconocimiento de los derechos de las

15 La malnutrición abarca dos grupos amplios de afecciones: la desnutrición, que comprende el retraso del crecimiento (estatura inferior a la que corresponde a la edad), la emaciación (peso inferior al que corresponde a la estatura), la insuficiencia ponderal (peso inferior al que corresponde a la edad) y las carencias o insuficiencias de micronutrientes (falta de vitaminas y minerales importantes) y; *el sobrepeso, la obesidad y las enfermedades no transmisibles* relacionadas con el régimen alimentario (cardiopatías, accidentes cerebrovasculares, diabetes y cánceres).

16 La Vía Campesina (LVC) surgió en una reunión de líderes de los sectores campesinos de Centroamérica, el Caribe, Europa, Estados Unidos y Canadá, que se realizó en abril de 1992 en Managua, Nicaragua, para luchar contra las políticas neoliberales que imponían las Instituciones Financieras Internacionales (Declaración de Managua, 1992). Con este antecedente LVC se creó en 1993, en Mons, Bélgica, con el objetivo de establecer una lucha conjunta entre los campesinos del Sur y los agricultores familiares del Norte.



mujeres campesinas que desempeñan un papel esencial en la producción agrícola y en la alimentación.<sup>17</sup>

Los indicadores propuestos para la soberanía alimentaria nutricional se integran de acuerdo a los ejes de **acceso a los recursos** por parte de la población, los **modelos de producción** imperantes, las formas de **transformación y comercialización** de los alimentos, la forma de **consumo alimentario** y, las **políticas agrarias**.<sup>18</sup>

La posición de La Vía Campesina es contra las políticas neoliberales que destruyen la soberanía alimentaria, porque priorizan el comercio internacional y no la alimentación de los pueblos. Afirma que dichas políticas «no han contribuido en absoluto en la erradicación del hambre en el mundo. Al contrario, han incrementado la dependencia de los pueblos de las importaciones agrícolas, y han reforzado la industrialización de la agricultura, poniendo así en peligro el patrimonio genético, cultural y medioambiental del planeta, así como la salud. Han empujado a centenas de millones de campesinos y campesinas a abandonar sus prácticas agrícolas tradicionales, al éxodo rural o a la emigración».<sup>19</sup>

Aunque, por un lado, se busque la complementariedad de los conceptos, viendo al derecho a la alimentación como un concepto **jurídico**, a la seguridad alimentaria como un concepto **técnico** y, a la soberanía alimentaria como un concepto **político** y, por otro lado, se muestren **convergencias** sobre el objetivo común de la consecución del derecho humano a la alimentación adecuada y la necesidad de producir alimentos y aumentar su productividad, así como de implementar políticas públicas redistributivas, en realidad, estos conceptos implican posiciones con visiones estructurales claramente **divergentes** relacionadas principalmente con el acceso y control de los recursos, los modelos productivos y las políticas agrarias (Gordillo y Méndez, 2013).

Estas divergencias se expresan igualmente en el plano local, donde las instituciones oficiales se alinean al concepto de seguridad alimentaria y

17 La Vía Campesina, *Qué significa soberanía alimentaria*, <https://viacampesina.org/es/que-es-la-soberania-alimentaria/>, consultado en febrero de 2020.

18 Ortega-Cerdà y Rivera-Ferre (2010) Indicadores internacionales de soberanía alimentaria. Nuevas herramientas para una nueva agricultura, Revista Iberoamericana de Economía Ecológica Vol. 14: 53-77.

19 Al respecto, LVC plantea que, «instituciones internacionales como el FMI (Fondo Monetario Internacional), el Banco Mundial y la OMC (Organización Mundial del Comercio) han aplicado estas políticas dictadas por los intereses de las empresas transnacionales y de las grandes potencias. Unos acuerdos internacionales (OMC), regionales (Acuerdo de Libre Comercio para las Américas-ALCA) o bilaterales de «libre» cambio de productos agrícolas permiten a dichas empresas controlar el mercado globalizado de la alimentación». <https://viacampesina.org/es/que-es-la-soberania-alimentaria/>, consultado en febrero de 2020.

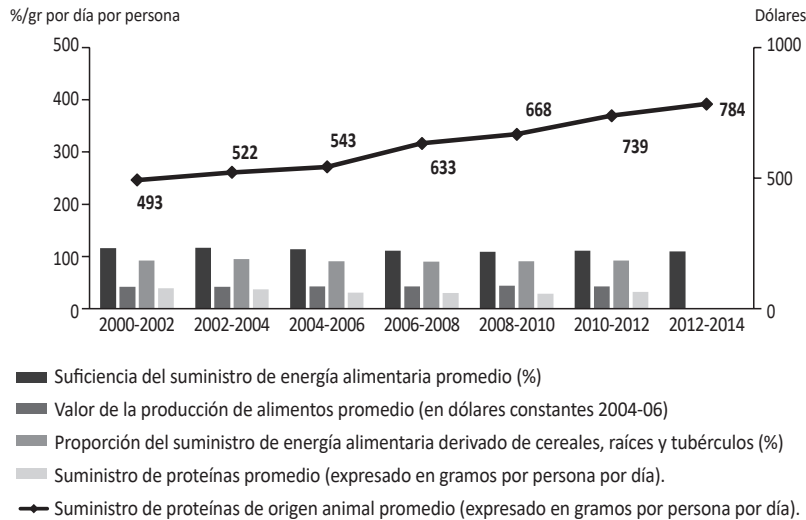
actúan en consonancia con el pensamiento y el modelo productivo dominantes, mientras que la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil involucradas en el tema y, especialmente, las organizaciones campesinas de carácter nacional y regional defienden la posición política de la soberanía alimentaria como parte de la defensa de la soberanía nacional, cuestionando el modelo productivo dominante y la política agraria oficial.

## II. Situación de la seguridad alimentaria y nutricional

Se analiza la situación de la seguridad alimentaria y nutricional en Paraguay mediante algunos indicadores que incorporan las cuatro dimensiones consideradas por este concepto: disponibilidad, accesibilidad, utilización y estabilidad.

En cuanto a la **disponibilidad de alimentos** en el país, el suministro general de energía alimentaria promedio (calórica y proteínas) es suficiente y estable. Este se mantiene por encima del 100%, lo que indica que dicha disponibilidad supera en promedio los requerimientos energéticos por día por persona. También se puede observar un permanente aumento del valor de la producción promedio de alimentos (Gráfico 1).

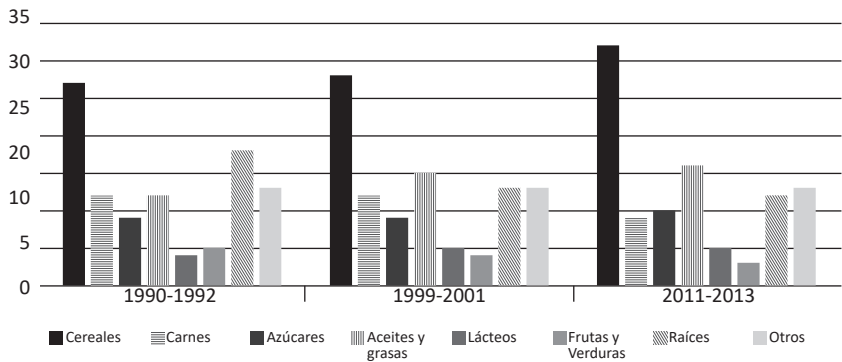
Gráfico 1. Disponibilidad e alimentos



Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

Sin embargo, en cuanto a la composición de la disponibilidad de alimentos hay grupos de alimentos en crecimiento como los cereales, los aceites y las grasas, mientras que la carne, las raíces y las frutas y verduras están en disminución. La serie histórica de la disponibilidad de alimentos muestran un aumento continuo de productos con origen en la agricultura mecanizada e industrial (excepto carne) y una disminución de los alimentos que tienen origen en la agricultura familiar (Gráfico 2).

**Gráfico 2. Composición de la disponibilidad de alimentos**



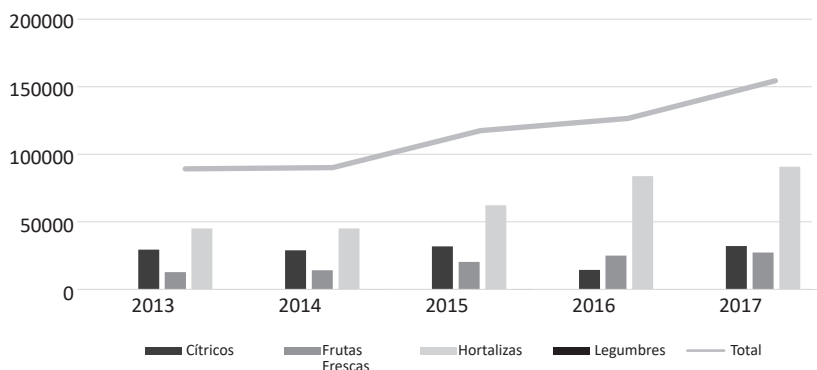
Fuente: Elaboración propia con datos de la FAO, disponible en <https://bit.ly/2FwDFIK>

La producción interna de alimentos muestra un enorme crecimiento de los productos con origen en el agronegocio (cereales, azúcares, aceites y grasas, lácteos) y un decrecimiento en superficie y volumen de producción de alimentos relacionados con la agricultura familiar (Frutas, verduras y raíces)<sup>20</sup> (aunque en los últimos años esta disminución se ha estancado). En el primer caso se produce mayoritariamente para la exportación (cereales, aceites y grasas, carnes) y en el segundo, para el mercado interno, lo que al disminuir provoca una fuerte dependencia de la importación, especialmente de las frutas y las hortalizas<sup>21</sup> (Gráfico 3).

20 Ortega, Guillermo (2016) *Mapeamiento del extractivismo*, Base Is, Fundación Rosa Luxemburgo. Asunción Paraguay.

21 Mayor información ver en Imas, Víctor (2018) *Producción e importación de alimentos en el Paraguay: Aumentando la dependencia alimentaria*; en Palau, Marielle (2018) *Con la soja al cuello, 2018, Informe sobre Agronegocios en Paraguay*, Base IS y; en Imas, Víctor (2016) *Agronegocio y alimentos. Importación y dependencia alimentaria*; en Palau, Marielle (2016) *Con la soja al cuello, 2016. Informe sobre Agronegocios en Paraguay*, Base Is.

**Gráfico 3. Evolución de la importación de alimentos procedentes de la Agricultura Familiar, 2013-2017 (Ton)**



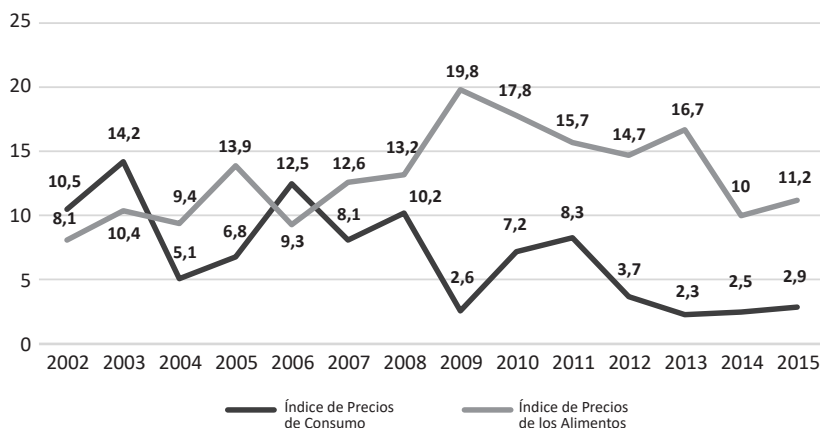
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SENAVE, disponible en <https://www.senave.gov.py/boletin-estadistico>

Los indicadores de **accesibilidad a los alimentos** muestran leves mejoras y en otros ha empeorado. El **acceso físico** esta dado por una leve mejoría de la infraestructura vial: entre el año 2000 y 2011 el porcentaje de caminos asfaltados paso de 12% al 15,6% y, la densidad de caminos existentes pasó de 6,4 a 8 kilómetros por cada 100 kilómetros cuadrados de superficie; no obstante, Paraguay es uno de los más atrasados del mundo en ese ámbito y penúltimo en América Latina.<sup>22</sup>

El **acceso económico** está dado por un crecimiento en el ingreso per cápita del país pero que se enfrenta con la volatilidad y aumento permanente en los precios de los alimentos, cuya incidencia se manifiesta en la mayoría de la población que tiene ingresos medios o bajos, especialmente entre los más pobres. El PIB per cápita ha llegado en 2017 a 4.366 USD, solo superior a Bolivia en la región (lo que es un indicador ficticio debido a la desigual distribución del ingreso en el país). El comportamiento de los precios de los alimentos es al alza en el periodo planteado y volátil, duplicando y a veces hasta triplicando el Índice de Precios del Consumidor (IPC), ampliándose la brecha especialmente desde 2008 para adelante (Gráfico 4).

22 Datos de la FAO y Banco Mundial, disponibles en <http://www.fao.org/faostat>; <https://datos.bancomundial.org>

**Gráfico 4. Variación de los precios de los alimentos**



Fuente: Elaboración propia con datos de FAO, disponible en <http://www.fao.org/faostat>

En cuanto a la capacidad adquisitiva de toda la población, Paraguay mantiene una de las distribuciones más desiguales del ingreso en Latinoamérica. El 20 % más rico de la población se lleva el 53 % de los ingresos totales, mientras que el 20 % más pobre solamente alcanza el 4,1 % en el 2015. La línea de pobreza extrema afecta al decil 1 en el área urbana y a los deciles 1 y 2 del área rural (Tabla 1).

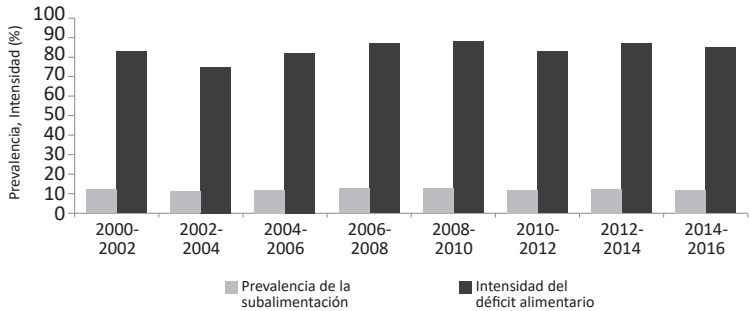
**Tabla 1. Distribución del ingreso por deciles y líneas de pobreza y pobreza extrema, 2017 (Gs)**

| Deciles y línea de pobreza | URBANA    | RURAL     |
|----------------------------|-----------|-----------|
| 1                          | 328.752   | 146.226   |
| 2                          | 524.915   | 238.518   |
| 3                          | 675.629   | 320.764   |
| 4                          | 837.384   | 403.453   |
| 5                          | 1.022.293 | 493.521   |
| 6                          | 1.245.070 | 597.824   |
| 7                          | 1.527.912 | 734.384   |
| 8                          | 1.897.153 | 909.131   |
| 9                          | 2.531.953 | 1.217.836 |
| 10                         | 5.709.066 | 3.366.711 |
| Línea de pobreza extrema   | 256.881   | 234.592   |
| Línea de pobreza total     | 664.297   | 473.601   |

Fuente: Elaboración propia con datos de la DGEEC, EPH 2017

Los aspectos analizados anteriormente determinan la prevalencia de la subalimentación y la intensidad del déficit alimentario. La prevalencia de la subalimentación (probabilidad de que un individuo consuma una cantidad de calorías que es insuficiente para cubrir sus necesidades de energía para una vida activa y saludable) se mantuvo constante con un promedio alrededor de 12%. Esto indica que no se han experimentado mejoras en este indicador desde el periodo comprendido entre los años 2000-2002 al 2014-2016. La intensidad o profundidad del déficit alimentario indica cuántas calorías se necesitarían para sacar a las personas desnutridas de su estado, la misma no ha mostrado una mejora, ya que se ha mantenido en un promedio de 83% en los periodos comprendidos entre 2000-2002 al 2014-2016. Los resultados muestran que, a pesar de la suficiente disponibilidad de los alimentos, la accesibilidad a los mismos es dificultosa para una parte de la población (Ver gráfico 5).

**Gráfico 5. Trayectoria de Prevalencia de subalimentación e Intensidad del déficit alimentario**



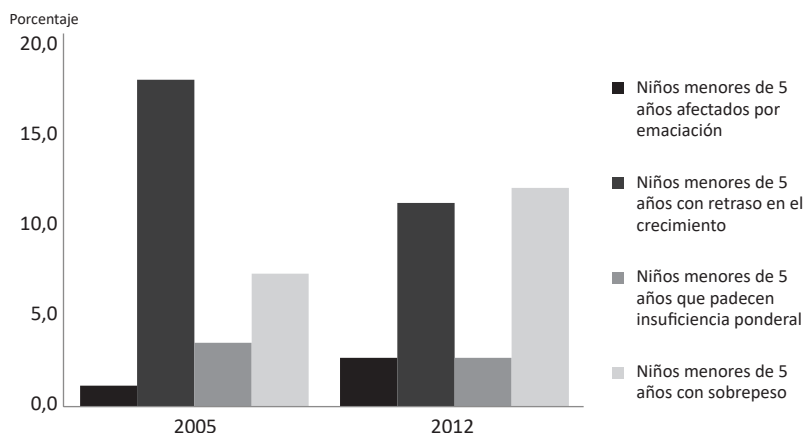
Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

Los indicadores de **utilización de los alimentos** muestran la importancia de contar con las condiciones necesarias de acceso a servicios básicos, así como los porcentajes de niños menores de 5 años afectados por emaciación (desnutrición aguda o bajo peso respecto a la altura), retraso en el crecimiento (desnutrición crónica o grave o baja altura respecto a la edad), insuficiencia ponderal (peso inferior a la media), sobrepeso, etc.

En este sentido se observa un mejoramiento en cuanto al acceso a aguas mejoradas (87,4%) y saneamiento (79,6%) (DGEEC, EPH 2017); mientras que, los indicadores para menores de 5 años, entre 2005 y 2012, revelan una disminución en el porcentaje de retraso en el crecimiento (de 17,5% a 10,9%), pero, un aumento de los afectados por emaciación (de 1,1% a

2,6%) y sobrepeso (de 7,1 a 11,7%). El indicador de insuficiencia ponderal ha disminuido, pero de forma poco significativa (Ver gráfico 6).

**Gráfico 6. Emaciación, retraso en el crecimiento, insuficiencia ponderal y sobrepeso en menores de 5 años**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

La anemia en mujeres en edad reproductiva (22,8%) y embarazadas (37,2%), así como en menores de 5 años (25,7%) se mantienen (al 2016). La prevalencia de la obesidad en las personas adultas ha ido en continuo aumento.<sup>23</sup> En Paraguay el 58% de los adultos tienen exceso de peso, 2 de cada 3 adultos presentan sobre peso u obesidad, 1 de cada 4 adultos presentan obesidad, 1 de cada 3 niños, niñas y adolescentes presentan sobrepeso u obesidad. Esta problemática estaría produciendo alrededor de 2.600 muertes al año por Enfermedades Crónicas No Transmisibles asociadas a la obesidad.<sup>24</sup> El aumento de sobrepeso y obesidad supone un cambio, entre otros, del comportamiento alimentario hacia prácticas y consumo de alimentos poco saludables dados por factores económicos y culturales. Probablemente los niveles educativos y de calidad de la educación no han contribuido en una mejora en la nutrición.<sup>25</sup>

23 Datos de la FAO y Banco Mundial, disponibles en <http://www.fao.org/faostat>; <https://datos.bancomundial.org>

24 MSPBS, disponible en <https://www.mspbs.gov.py/portal/16292/dia-nacional-contra-la-obesidad-2-de-cada-3-paraguayos-tiene-exceso-de-peso.html>

25 El Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP), podría jugar un papel esencial en el mejoramiento de esta problemática, si se implementara el eje de la educación alimentaria y

El aprovechamiento biológico de los alimentos se mide fundamentalmente por indicadores de salud, donde hay algunos aspectos que han mejorado como el aumento del parto asistido o las inmunizaciones de los niños; sin embargo, muchos otros prevalecen o han empeorado como: la muerte por enfermedades diarreicas agudas (EDA) de menores de 5 años, la prevalencia de la tuberculosis principalmente entre los más pobres y la población indígena, el aumento de los caso de VIH, el déficit en el consumo de yodo y prevalencia de la anemia por deficiencia de hierro en la alimentación (Imas 2019). Es de resaltar, que a pesar del continuo aumento de presupuesto (aunque sigue siendo muy bajo, 3% del PIB) los servicios de salud son sumamente deficientes, precarios y con insuficiencias de todo tipo (Serafini 2019a). Las Unidades de Salud de la Familia (USF) apenas cubren una tercera parte de la población. La Seguridad Social (IPS) sólo cubre a menos de la cuarta parte de la población y, la oportunidad de acceder a esos servicios no es igual para todos los habitantes del país, especialmente aquellos que viven en áreas geográficas más alejadas de los centros urbanos, donde las tasas de mortalidad y la prevalencia de enfermedades son muchos mayores (Imas 2019, Serafini 2019a y b).

En cuanto a la **estabilidad o sostenibilidad** de las dimensiones anteriores (Disponibilidad, accesibilidad y utilización de los alimentos), los indicadores<sup>26</sup> muestran que no existe una dependencia de disponibilidad de cereales, aunque si de otros grupos como las frutas y las verduras (Ver gráfico 1, 2 y 3). El valor de la importación de alimentos con relación a la exportación ha disminuido en general, aunque ha aumentado la de algunos rubros ya mencionados (Imas 2019). La variabilidad de la producción per cápita de alimentos es ascendente, pero la variación del suministro per cápita es inestable con ascendencia y caídas (Gráfico 1); en ese marco, la volatilidad de los precios ha aumentado (Ver Gráfico 4). Por último, la percepción de estabilidad política de la población es baja, aunque mejorando (Imas 2019).

No obstante, es necesario incorporar nuevos indicadores a esta dimensión relacionados principalmente con los riesgos del cambio climático y la capacidad de adaptabilidad productiva y en general de los riesgos relacionados a la agricultura familiar (de producción, comercialización y contexto en el que se produce), ya que en este ámbito se genera gran parte de los alimentos frescos que consume la población.

---

nutricional.

26 Tales como: proporción de la dependencia de importaciones de cereales, valor de las importaciones de alimentos en el total de mercancías exportadas, estabilidad política y ausencia de violencia o terrorismo, volatilidad de los precios de los alimentos, variabilidad de la producción y suministro de alimentos per cápita, entre otros.



### III. Situación de la soberanía alimentaria y nutricional

Con el concepto de soberanía alimentaria y nutricional se analizan indicadores relacionados a las dimensiones de acceso a los recursos, modelos de producción, transformación y comercialización, consumo alimentario y, políticas agrarias.

La dimensión de **acceso a los recursos** muestra que el acceso a la tierra, las semillas, el agua, la infraestructura y tecnología agrícola es inequitativa, siendo la agricultura familiar campesina el sector mayormente afectado.

La tierra está concentrada en pocos propietarios mostrando una desigualdad casi absoluta con el indicador de Gini:<sup>27</sup> 0,93 (OXFAM 2016), constituyendo la peor concentración de la tierra en América Latina y el mundo.<sup>28</sup> Las tierras agrícolas son aquellas destinadas al cultivo y a la ganadería; en ese sentido se ha dado un aumento creciente en este uso, pasando de 20.325.000 has en el año 2000 a 21.885.000 has en 2016 (Gráfico 7). Las tierras propias de cultivo pasaron de 3.110.00 a 4.885.000 has en dicho periodo (Gráfico 7). La masa boscosa superaba las 15 millones de has en 2016 (Gráfico 7); sin embargo, a pesar de ser protegida oficialmente, esta área se redujo aceleradamente en los últimos tiempos: La tasa anual de deforestación entre los años 2005 y 2010 fue de 0,99% y la tasa media de deforestación fue de 179.000 has/año, situación que ha empeorado drásticamente, colocando al país como uno de los que más deforesta en el mundo (PNC, ONU-RED, SEAM/INFONA/FAPI, 2016)<sup>29</sup>; solo en la región del Chaco se perdieron más de 287.000 ha en el año 2014<sup>30</sup>.

Hay una progresiva pérdida de semillas nativas y una creciente *transgenización* y dependencia de la importación. Según Franceschelli (2016), la diversidad y riqueza genética lograda durante miles de años por los agricultores se va perdiendo rápidamente por causa de la sustitución de las variedades nativas o criollas por las variedades híbridas, generalmente importadas, proveídas por las empresas multinacionales. De alrededor de 2.700 cultivos que históricamente había en Paraguay hoy existirían unos 900.

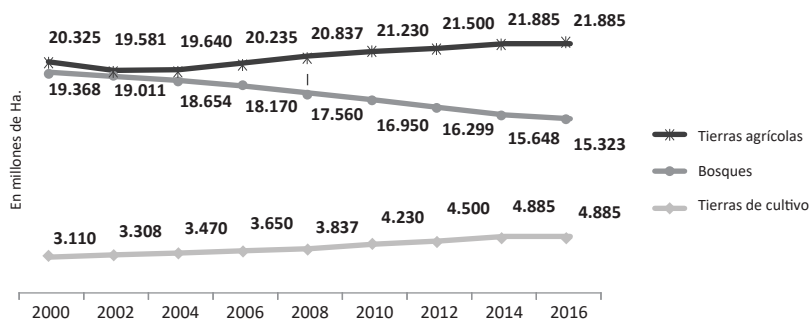
27 Gini: Igualdad absoluta = 0, desigualdad absoluta = 1

28 La posesión de la tierra está concentrada en manos de unos pocos propietarios: al tomar como parámetro lo que oficialmente se denomina Agricultura Familiar Campesina (hasta 50 hectáreas), estas totalizan el 91,4% de todas las fincas existentes en el país, correspondientes al 6,3% de la superficie agropecuaria. En contrapartida, el 8,6% de las fincas restantes del país ocupan el 93,7% de las tierras (CAN 2008). Por otro lado, 25,3% de las tierras se encontraban en manos de extranjeros en 2008, de la superficie total en manos extranjeras, 4.792.528 has pertenece a brasileños, y 3.096.6000 ha a extranjeros de otras nacionalidades, ver Glauser, Marcos (2009) *Extranjerización del territorio paraguayo*, BASE IS, Asunción Paraguay

29 Ver PNUD, <https://bit.ly/2Ye2HCU>

30 Guyra Paraguay, 2015. <https://bit.ly/2Ygt7UV>

## Gráfico 7. Acceso a bosques, tierras agrícolas y de cultivo



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la FAO, disponible en: <http://www.fao.org/faostat>

Durante 2015, el Paraguay importó 19.066 toneladas de semillas, entre las que se encuentran las utilizadas en el agronegocio, así como las hortícolas, frutales y forrajeras, aumentando seriamente el nivel de dependencia (Franceschelli 2016). En el año 2018, la importación llegó a más de 21.500 toneladas<sup>31</sup> (Tabla 2).

| Tabla 2. Semillas importadas 2018 |            |            |
|-----------------------------------|------------|------------|
| Descripción                       | Kilo Neto  | FOB Dólar  |
| Semillas de hortalizas            | 39.937     | 2.844.215  |
| Semillas forrajeras               | 1.394.638  | 4.116.604  |
| Semillas transgénicas             | 17.620.194 | 51.685.092 |
| Otras semillas empresariales*     | 2.459.556  | 6.984.299  |
| Totales                           | 21.514.325 | 65.630.210 |

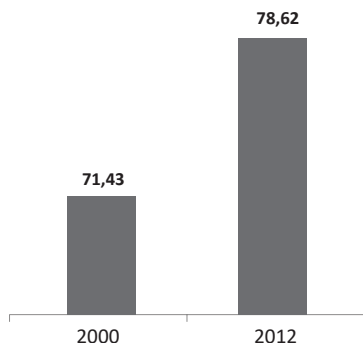
\*Arroz, canola, trigo, sorgo, girasol

Fuente: BCP. Importaciones partida país, 2018, en HENOI, 2019

Los flujos de recursos de agua dulce internos renovables (caudales de ríos internos y agua freática originada por lluvias) ha experimentado una caída importante de 1.755 metros cúbicos per cápita, entre 2007 y 2014, esta podría deberse a la extracción anual utilizada para riego en la agricultura y la producción animal (sin contar las pérdidas por evaporación de las cuencas de almacenamiento) (Gráficos 8 y 9).

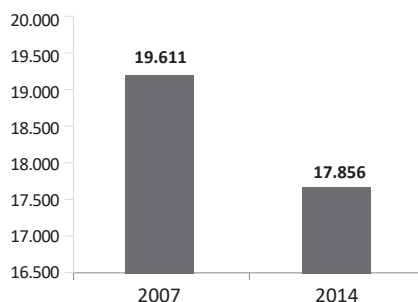
<sup>31</sup> <https://bit.ly/2Yg3bsd>

**Gráfico 8. Extracción de agua dulce para uso agrícola**



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

**Gráfico 9. Recursos de agua dulce internos renovables per cápita**



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

La superficie de tierra equipada para riego ha aumentado de 67 mil has en el año 2000 a 140 mil has en 2016,<sup>32</sup> observándose también un crecimiento gradual en la tenencia de maquinaria agrícola. La maquinización y el acceso a infraestructura es propia de la agricultura mecanizada, mientras que la agricultura familiar campesina sigue produciendo en condiciones rudimentarias y precarias con baja productividad. Esta situación expresa una clara diferencia entre dos modelos productivos en el acceso a los recursos agropecuarios.

En Paraguay se presentan dos **modelos productivos** claramente diferenciados: el modelo de carácter extractivista, altamente mecanizado y extensivo orientado a la generación de productos para el mercado externo y el capital transnacional, económica y políticamente dominante, y en permanente crecimiento en el uso de la tierra y en el volumen de la producción y; el modelo de la agricultura familiar campesina de carácter tradicional, de producción diversificada, orientada principalmente al mercado interno y en continua disminución en superficie y volumen de producción. La primera es poco generadora de fuentes de trabajo y la segunda se basa en el uso intensivo de la fuerza laboral. A pesar de su disminución relativa, una importante cantidad de población rural sigue viviendo en el campo la que permanecerá así por muchos años aún (Zavattiero 2017). Esta población es la que sufre mayor incidencia de la pobreza y la pobreza extrema, la precariedad del trabajo, el trabajador familiar no remunerado (especialmente los jóvenes y las mujeres) y el trabajo infantil (Zavattiero 2017, Serafini 2019a).

<sup>32</sup> Banco Mundial, ver en <https://datos.bancomundial.org>

Un grupo importante de personas del sector rural trabaja en la agricultura familiar. Este subconjunto particular de personas puede ser cuantificado a partir de dos categorías ocupacionales: por cuenta propia o sin remuneración. Según estos criterios, unas 460.000 personas, el 38,7% del total de personas ocupadas de 18 años o más en este sector, forman parte de la agricultura familiar. Más de la mitad de las mujeres que trabaja allí, lo hace sin remuneración (Tabla 3).

**Tabla 3. Población ocupada dedicada a la AFC**

|                       | Total     |       | Hombres  |       | Mujeres  |       |
|-----------------------|-----------|-------|----------|-------|----------|-------|
|                       | Cantidad  | %     | Cantidad | %     | Cantidad | %     |
| Total, sector rural   | 1.189.813 | 100,0 | 751.305  | 100,0 | 438.508  | 100,0 |
| Total, AFC            | 460.567   | 38,7  | 295.645  | 39,4  | 164.922  | 37,6  |
| Cuenta propia         | 322.744   | 70,1  | 243.270  | 82,3  | 79.474   | 48,2  |
| Trabajo no remunerado | 137.823   | 29,9  | 52.375   | 17,7  | 85.448   | 51,8  |

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Permanente de Hogares 2016.

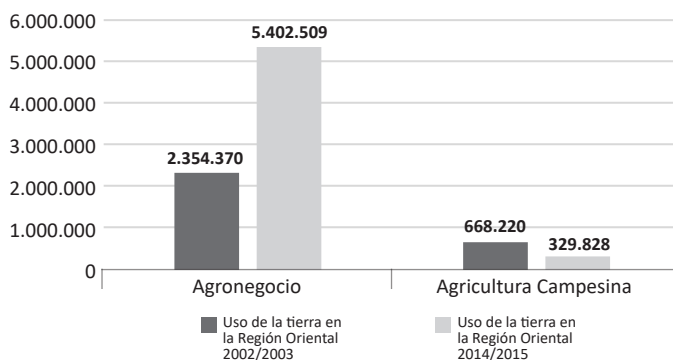
La mayor parte de la población ocupada en la agricultura familiar es hombre (64,2%) y tiene más de 30 años (85,0%). Del total de jóvenes (18-29 años), solo el 16% se encuentra en la agricultura familiar, el resto de los jóvenes, igual que las mujeres se encuentran distribuidos en las demás ocupaciones (Serafini 2018).

El trabajo en el sector rural, y particularmente en la agricultura familiar campesina, tiene como principal característica la precariedad: En 2017, 90% de la población de 18 años o más que trabaja allí no cuenta con seguro médico ni aporta a algún mecanismo de jubilación; el promedio de ingresos en el sector rural de un/a trabajador/a de 18 años o más es de Gs. 1.572.075, es decir, menos del salario mínimo; el 90% de la población ocupada gana allí menos del salario mínimo; el ingreso promedio de las mujeres y de la juventud es todavía más bajo (Serafini 2018). El trabajo infantil en las zonas rurales es muy importante en Paraguay: el 50,2% de los niños, niñas y adolescentes de entre 5 a 17 años del área rural están ocupados en actividades económicas del sector agropecuario (406.538 personas), el 47,5% están en situación de trabajo infantil (384.677 personas) y, 37,2% realizan trabajo peligroso (301.827 personas) (EANA Rural, 2015)

El agronegocio tiene su centro en el acaparamiento de la tierra, por eso la disputa cada vez más importante sobre las áreas tradicionales de producción campesina, comunidades, asentamientos y territorios indígenas. La

evolución de la superficie cultivada entre estos dos modelos productivos muestra claramente las ventajas del uno sobre la crisis del otro: el aumento de las tierras dedicadas al agronegocio ha significado la disminución de las tierras dedicadas a la agricultura familiar campesina. Aspecto claramente observable entre las zafas 2002/2003 y 2014/2015 (Gráfico 10).

**Gráfico 10. Evolución del uso agrícola de la tierra en la Región Oriental según cantidad de hectáreas**



Fuente: Elaborado a partir de Ortega, 2016

Un aspecto permanentemente reclamado al agronegocio es su insignificante aporte a los ingresos del Estado (4,7% en el 2017) a pesar de la importante participación en la producción total de riqueza (19%). De este modo, el sector contribuye a la baja presión tributaria (10%) y a la inequidad de su estructura, con múltiples exoneraciones y deducciones, altos niveles de evasión y elusión (Serafini 2017).

El análisis del eje de **transformación y comercialización** productiva es favorable a las actividades agropecuarias de exportación que tienen un fuerte impacto en el PIB y provoca un importante superávit en la balanza comercial de exportación e importación de alimentos.<sup>33</sup> En la otra cara de la moneda, la agricultura familiar campesina tiene justamente su cuello de botella más importante en la fase de comercialización, precariamente

<sup>33</sup> Las exportaciones de productos animales y vegetales sumaron US 530 millones, productos alimenticios procesados US 935 millones, productos de origen animal US 1.320 millones, productos del reino vegetal US 2.850 millones, los que suman US 5.635 millones. Las importaciones en animales y vegetales suman US 37 millones, productos alimenticios procesados US 804 millones, productos de origen animal US 79,7 millones, productos del reino vegetal US 139 millones, los que suman US 1.059,7 millones. Por lo que se puede concluir que la balanza comercial en alimentos es claramente favorable con una diferencia de US 4.575,3 millones. Ver en <https://oec.world/es/profile/country/pry/>, consultado en febrero de 2020

organizado para el mercadeo, bajos precios y presa de la intermediación que junto con un mercado oligopsonio en la distribución urbana de los productos concentran gran parte de la plusvalía del sector.

De parte del sector campesino también existen insuficientes iniciativas y organización de los productores para la comercialización, gestión de distintos mercados, logro de economías de escala, entre otros, para contrarrestar la intermediación, ocupar los espacios de mercadeo, dejar de ser «tomadores» de precios y negociar mejores precios, oponerse a oligopolios impulsados por las grandes cadenas de supermercados, e incorporarse en mejores condiciones a cadenas de valor. La comercialización individualizada, que es la forma mayoritaria en que el campesino vende sus productos, es presa de las abusivas condiciones de la intermediación y los bajos precios que estos imponen.

Según Setrini (2017), tanto en los procesos productivos como en los de comercialización, existe una disminución de la coordinación interestatal y un aumento en la coordinación privada de empresas multinacionales (empresas agroindustriales y cadenas de supermercados) que lideran cadenas de valor globales. Al mismo tiempo, existe un contexto en el cual ha aumentado formalmente las exigencias en cuanto a normas y estándares de producción acordados internacionalmente por organismos multilaterales y por los tratados de libre comercio, según los modelos de producción y comercio dominantes.

El **consumo alimentario**, por un lado, muestra una dependencia creciente de la importación de los alimentos básicos y frescos producidos por la agricultura familiar campesina, y por otro lado, una tendencia hacia el consumo de alimentos poco nutritivos y saludables, mayormente procesados, este comportamiento que aumenta la malnutrición también se expresa en el campo donde se observa una substitución paulatina de la alimentación tradicional de propia producción hacia los alimentos procesados o adquiridos del mercado.

En cuanto a la **política agraria**, la llamada «reforma agraria» realizada en Paraguay ha distribuido mayormente las tierras a personas ligadas al poder económico y político y a extranjeros que, a los campesinos, contribuyendo con la concentración de la tierra y su desigual tenencia.

De acuerdo con un Informe de la Comisión de Verdad y Justicia (2008), en el periodo 1954-2003, que corresponde una parte a las intervenciones del IRA y principalmente al IBR, el Estado efectuó 200.705 adjudicaciones de lotes, que comprendían una superficie total de 12.229.594 hectáreas. Del total de estas adjudicaciones, 4.241 lotes correspondientes a 3.336 adju-

dicatarios que totalizan 7.851.295 hectáreas fueron efectuadas de manera irregular. Las tierras en cuestión constituyen el 64,1% del total de las tierras adjudicadas. Solamente durante la dictadura *stronista* (1954-1989), 6.744.005 has se han entregado de forma ilegal. Con relación a las adjudicaciones a personas no beneficiarias de la Reforma Agraria, el Informe identifica a 1.080 adjudicatarios que detentaban 4.978.198 hectáreas, con un promedio de 4.609 hectáreas por adjudicatario (CVJ 2006, Tomo IV).

Por otro lado, la baja presión tributaria en el país impacta en el presupuesto estatal que desde hace varios años arrastra un importante déficit cubierto crecientemente con deuda pública (bonos soberanos); no obstante, el presupuesto del principal responsable de la política agropecuaria del país, el MAG, ha tenido un permanente aumento, pero que no se trasladó en una mayor inversión en la agricultura familiar campesina que desde el 2012 se ha venido reduciendo, significando 0,14% del PIB en 2015 (Imas 2019).

#### **IV. Políticas de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional**

Paraguay vio truncada la posibilidad de tener una ley Marco de Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional y Derecho a la Alimentación cuando esta fue vetada por el Poder Ejecutivo en 2018,<sup>34</sup> luego de ser aprobada por el Congreso. El objetivo de esta ley que, tuvo un debate en las organizaciones de la sociedad civil y campesinas por muchos años, fue la de establecer una política de Estado que garantice el derecho humano a la alimentación adecuada para toda la población, lograr y fortalecer la seguridad alimentaria y nutricional y la soberanía alimentaria, en forma progresiva y sin regresiones.

Recientemente fue promulgada la ley No. 6286/19 de Defensa, Restauración y Promoción de la agricultura Familiar, que tiene por objeto regular las condiciones básicas que garanticen la restauración defensa, preservación, promoción y desarrollo de la Agricultura Familiar Campesina a los efectos de lograr su recuperación y consolidación, por su elevada importancia para la seguridad y soberanía alimentaria del pueblo (Art 1°). Aunque todavía esta ley debe ser reglamentada, presenta algunos puntos polémicos que necesitan aun un amplio debate especialmente en el seno de las organizaciones campesinas, tales como: la creación del Vice Ministerio de la Agricultura Familiar Campesina (Art 4°) y del Consejo Interinstitucional de la Agricultura Familiar Campesina (Art. 11°), el arti-

<sup>34</sup> Ver en <https://bit.ly/31aJ8xc>



culo relacionado con el Acceso a la tierra (Art. 16) y la creación del Fondo solidario de reservas de tierras (Art. 17, 18 y 19).<sup>35</sup>

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) de la Naciones Unidas, en marzo de 2015, entre otros, realizó dos observaciones importantes a Paraguay:<sup>36</sup> una que «el Comité recomienda al Estado parte acelerar sus esfuerzos para adoptar el Proyecto de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional» (Comité DESC 2015: 25), la cual sigue pendiente con el veto a la ley mencionada y, la otra en que «el Comité reitera su recomendación anterior (E/C.12/PRY/CO/3, párrafo 27) y urge al Estado parte a que tome las medidas necesarias para controlar el cultivo de soja a fin que éste no traiga aparejado el detrimento del disfrute de los derechos económicos sociales y culturales, particularmente, a un nivel de vida adecuada, a la alimentación y al agua y a la salud. El Comité insta al Estado parte a que adopte un marco legal efectivo de protección al medio ambiente, particularmente contra el uso indiscriminado de agro-tóxicos, que prevea sanciones apropiadas para los responsables y una indemnización adecuada a las personas afectadas» (Comité DESC, 2015:26), aspectos desoídos por el Estado paraguayo, considerando que normalmente los sojeros violan las normativas ambientales y los derechos humanos en un creciente marco de impunidad.

Asimismo, en 1918, la Relatora Especial sobre el Derecho a la Alimentación, Hilal Elver, ha realizado un detallado Informe sobre la vigencia del Derecho a la Alimentación y Nutrición adecuadas en Paraguay y planteado múltiples recomendaciones al Estado paraguayo.<sup>37</sup>

35 Ver Ley en <https://bit.ly/2Q6cWES>

36 Comité DESC. Observaciones finales. Paraguay. Documento E/C.12/PRY/CO/4, 20 de marzo de 2015.

37 Entre las que resaltan la de: i) promulgar las legislaciones pendientes, incluyendo la Ley contra todas las formas de Discriminación, la Ley de la Extensión de la Reforma Agraria Integral, así como los proyectos de leyes pendientes con relación al derecho a la alimentación y nutrición adecuada; ii) adoptar una estrategia nacional de desarrollo basada en los principios de los derechos humanos, alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 que garantice la protección de los pequeños productores campesinos protegiendo y promoviendo la agricultura familiar como modelo productivo; iii) proteger a las personas y comunidades contra los abusos a los derechos humanos en el contexto de la expansión de la agricultura de monocultivo a gran escala; iv) mejorar el mercado y los procesos de adquisición de productos agropecuarios de la agricultura familiar; v) crear bancos de semillas para el mantenimiento y la conservación de la diversidad genética; vi) promover la agricultura orgánica y en especial la ecológica; vii) participación de los pueblos indígenas en las políticas públicas y elaboración de un nuevo marco legal sobre sus derechos y protección de sus territorios; viii) implementar las directrices voluntarias de la Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) para las actividades relacionadas a establecer políticas agrícolas nacionales, específicamente, las «Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional»; las «Directrices voluntarias sobre la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la



A continuación, se enlistan las instituciones y los programas relacionados con la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional ordenados según los ejes de soporte institucional, fortalecimiento del sector agropecuario y, programas de protección social direccionados a SAN.<sup>38</sup>

| Soporte institucional <sup>39</sup>             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Institución de agricultura y ganadería          | Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Instituciones vinculadas al sector agropecuario | Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (IN-DERT), Instituto Nacional del Indígena (INDI), Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y Semillas (SENAVE), Instituto Paraguayo de Tecnología Apropriada (IPTA), Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (SENACSA), Gobernaciones y Municipalidades, Crédito Agrícola de Habilitación (CAH), Banco Nacional de Fomento (BNF), Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Instituciones vinculadas a protección social    | Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Ministerio de Desarrollo Social anteriormente Secretaría de Acción Social (MDS/SAS), Ministerio de Hacienda / Dirección de Pensiones No Contributivas (MH/DPNC), Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA), Secretaría de Emergencia Nacional (SEN), Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA), Gobernaciones y Municipalidades, Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN), Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), Empresa de Servicios Sanitarios de Paraguay (ESSAP S.A.), Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) y Ministerio de Industria y Comercio (MIC). |

seguridad alimentaria nacional»; y «Principios para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios». Ver en<https://bit.ly/3aEeWxL>, Consultado en febrero de 2020

38 Planteada por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), en ICEFI (2015) *Gasto público en Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica*. Santiago de Chile, <https://bit.ly/3l0rrbS>

39 No existe una entidad rectora de SAN.

| <b>Fortalecimiento del sector agropecuario<sup>40</sup></b> |                                                        |                                                                                                                                                                           |
|-------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Atención directa al productor                               | Servicios agrícolas                                    | Dirección de Extensión Agraria (DEAg), Crédito Agrícola de Habilidadación (CAH)                                                                                           |
|                                                             | Insumos y Capital                                      | Proyecto Equipamiento para la Producción Agrícola en el Paraguay (PEPAP), 10% royalties gobernaciones y municipalidades; Proyecto de Modernización de la AF <sup>41</sup> |
|                                                             | Programas mixtos de atención al productor              | Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible (PRO-DERS), Proyecto Paraguay Inclusivo (PPI), Programa de Modernización de la Gestión Pública de Apoyos Agropecuarios (PAGRO).   |
| Soporte al sector agropecuario                              | Investigación                                          | Instituto Paraguayo de Tecnología Apropriada (IPTA)                                                                                                                       |
|                                                             | Educación Agrícola                                     | Dirección de Educación Agraria (DEA), Bachillerato Técnico Agropecuario (BTA) y Bachillerato Técnico Ambiental (BTAM) del MEC                                             |
|                                                             | Regularización de la propiedad Agraria                 | Sistema de Información de Recursos de la Tierra del INDERT (SIRT), Instituto Nacional del Indígena (INDI)                                                                 |
|                                                             | Apoyo a la comercialización y servicios de información | Dirección de Comercialización (DC), Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias (DCEA)                                                                               |
|                                                             | Seguros <sup>42</sup>                                  |                                                                                                                                                                           |

40 Principalmente lo referido a la Agricultura Familiar.

41 Este proyecto, con mucha dinámica actual es financiado por los fondos sociales de la ITAIPÚ Binacional y administrado por el UNOPS por fuera del presupuesto.

42 Hasta la actualidad hay un convenio con una empresa privada de seguros para un proyecto piloto de seguros para la AF, focalizada en la producción de sésamo y, con el apoyo del Banco Interamericano de desarrollo (BID).

| <b>Programa de Protección Social direccionados con SAN</b> |                                                                                                                                                                                                     |
|------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Servicios y ayuda Alimentaria                              | Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI), Pensión Alimentaria para Adultos Mayores (LAM), Instituto Nacional del Indígena (INDI) <sup>43</sup>                                              |
| Alimentación Escolar                                       | Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP)                                                                                                                                                |
| Transferencias Condicionadas                               | Transferencias condicionadas con Corresponsabilidad (Tekopora), Programa de Erradicación del Trabajo Infantil Peligroso (Abrazo), Ayuda a pescadores                                                |
| Servicio de salud preventiva y salud materna infantil      | Atención Primaria a la Salud / Unidades de Salud de la Familia (APS/USF), Inmunizaciones (PAI), Salud materna infantil                                                                              |
| Agua y saneamiento <sup>44</sup>                           | Empresa de Servicios Sanitarios de Paraguay (ESSAP S.A.), Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA), Unidad de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (USAPAS) del MOPC |
| Apoyo a hogares por catástrofes                            | Secretaría de Emergencia Nacional (SEN)                                                                                                                                                             |
| Empleo y microcréditos no agrícolas                        | Dirección General de Empleos del MTESS. Subsecretaría de Estado de MIPYMES del Ministerio de Industria y Comercio (MIC)                                                                             |

43 Transferencias alimentarias para indígenas (Provistas)

44 Además de las instituciones planteadas existen muchas otras que realizan acciones o servicios de agua potable, tales como: Las Juntas de Saneamiento para poblaciones menores a 10 mil habitantes, los aguateros u operadores privados y, numerosas instituciones que lo hacen puntualmente: Secretaría de Acción Social (SAS); Secretaría Nacional de Vivienda y Hábitat (SENAVITAT); Secretaría de Emergencia Nacional (SEN); Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT); Instituto Nacional de Desarrollo Indígena (INDI); Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) - Dirección Nacional de Coordinación y Administración de Proyectos (DINCAP); Ministerio de Defensa Nacional – Comando de Ingeniería; Ministerio de Educación y Ciencias (MEC); Entidades Binacionales: Entidad Binacional Yacyreta e Itaipu Binacional; Gobiernos locales: gobernaciones y municipalidades.

| Acciones complementarias                               |                                                                                                                                                                                                                           |
|--------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Infraestructura Rural (IR)                             | Subprogramas de construcción, rehabilitación, conservación de caminos vecinales y rurales e infraestructura de acceso a caminos vecinales y rurales del MOPC. Transferencias de Royalties (30%) para infraestructura vial |
| Conservación y recuperación de recursos naturales (RN) | Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES) ex Secretaría del Ambiente (SEAM), Instituto Forestal Nacional (INFONA)                                                                                           |

El Estado paraguayo ha constituido en general las instituciones con las competencias necesarias para llevar adelante las políticas relacionadas con la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional. Fuera de los problemas de las limitaciones presupuestarias y las complejidades de la burocracia, es muy clara la falta de voluntad política para la priorización y atención del tema. No existe política de Estado que priorice la agricultura familiar campesina como un sector estratégico de producción de alimentos y/o que garantice de manera integrada el derecho a la alimentación adecuada.

Lo que se ha realizado en materia de políticas públicas son, planes de desarrollo o planes concretos que se asumen según la orientación política o el interés de los gobiernos de turnos, programas de diversa índoles y proyectos concretos de limitada cobertura, asistenciales, y desarticulados entre sí. No obstante, las evaluaciones han sido positivas en general para programas como Tekopora, Pensión Alimentaria para Adultos Mayores, Programa de Alimentación Escolar del Paraguay; otros como el Programa de Alimentario Nutricional Integral y de Eliminación del Trabajo Infantil (ABRAZO), deberían cobrar mayor fuerza; los programas llevados adelante por el MAG lamentablemente no impactan en la agricultura familiar campesina.

## V. Desafíos para avanzar en el derecho humano a la alimentación adecuada

Los desafíos para este avance son enormes en Paraguay, en especial cuando la política pública está orientada predominantemente a promover el agronegocio y soslayar un mayor compromiso hacia la agricultura familiar campesina. Las observaciones y recomendaciones del Comité DESC (2015) y de la Relatora de Naciones Unidas mencionadas más arriba sintetizan en cierto modo los desafíos para avanzar en el derecho humano a

la alimentación adecuada, comenzando por la promulgación de una ley marco y constituyendo un ente rector. A continuación, se plantean algunas líneas de acción que, cuanto menos, podrían contribuir al debate público de esta problemática:

Reorientar la visión economicista del desarrollo poniendo en el centro del desarrollo al ser humano (y los derechos que le asisten) y al crecimiento económico como un instrumento del mismo. El objetivo del desarrollo debe ser el ser humano y no la generación de riquezas, como lo ha propuesto el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en los Informes de Desarrollo Humano.

Plantear una estrategia nacional de desarrollo basada en los principios de los derechos humanos económicos y sociales, alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030.

Impulsar en el ámbito macroeconómico el crecimiento económico para generar las riquezas necesarias para el bienestar de la población y poder asegurar el derecho a la alimentación. Sin embargo, este crecimiento debe ser inclusivo e ir acompañado de políticas redistributivas para disminuir la enorme brecha entre ricos y pobres existente en el país, tales como: i) un sistema tributario de mayor presión, progresivo y directo; ii) el aumento de la formalidad del trabajo y el trabajo decente de manera extensiva a las zonas rurales; iii) el control de la inflación y la volatilidad de los precios de los alimentos y; iv) la priorización y el apoyo integral a la agricultura familiar campesina productora de alimentos, aumentando la productividad y el acceso justo a los mercados.

El apoyo a la agricultura familiar debe ir acompañada por una política de acceso a los recursos y servicios públicos, en el marco de la realización progresiva de la Reforma Agraria. Esto es: i) el acceso a la tierra mediante una política de distribución más equitativa; ii) el acceso a las semillas mediante una política de mantenimiento y conservación de las semillas nativas, así como su innovación, generando las semillas nacionales especialmente para el sector hortícola, de modo a superar la dependencia de la importación; iii) el acceso a tecnologías apropiadas, técnicas y maquinarias agrícolas que ayuden al mantenimiento y la conservación del suelo y las prácticas culturales en armonía con el medio ambiente, aumentando la productividad; iv) el acceso a infraestructura de producción, almacenamiento y comercialización para superar la estacionalidad; v) el acceso al crédito de carácter preferencial y a la asistencia técnica con enfoque de acompañamiento; vi) implementación de una política de prevención y gestión del riesgo para enfrentar el cambio climático; vii) implementación del seguro agrícola mediante la creación de fondos contingencias, con

participación pública y de los productores de la agricultura familiar campesina; viii) implementación de las compras públicas con precios de referencia para potenciar la producción de la agricultura familiar campesina; ix) impulsar diversas formas de acceso a los mercados locales, regionales y nacionales, minimizando la intermediación y fomentando los circuitos cortos de mercadeo; x) facilitar y priorizar la participación de los jóvenes y las mujeres y; xi) promover la educación agraria y agroecológica en los centros educativos.

Priorizar la producción frutihortícola en el ámbito de la agricultura familiar de modo a contrarrestar el permanente aumento de la dependencia de la importación de estos productos. En este marco la lucha contra el contrabando es fundamental.

Mejorar la infraestructura vial de acceso a las zonas productivas de la agricultura familiar con caminos de todo tiempo.

Proteger las zonas de la agricultura familiar, asentamientos y comunidades campesinas e indígenas del avance de la agricultura mecanizada y de las diversas formas de expulsión ejercidas para el acaparamiento de sus tierras.

Incorporar a las comunidades indígenas en la promoción de la agricultura familiar en el marco de la seguridad y soberanía alimentaria, para fomentar el arraigo y el desarrollo de las comunidades.

Priorizar la política de educación y llevar a la práctica la Educación Alimentaria Nutricional prevista en el Currículo Educativo del MEC y por el Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP).

Implementar la Política de Protección Social, priorizando los programas sociales que ayudan a mejorar las capacidades de las personas en situación de pobreza y hambre, de modo a propiciar oportunidades para su desarrollo.

Potenciar los programas actuales de asistencia alimentaria elevando la cobertura y la calidad del servicio. Entre estos deberían ampliarse absolutamente el PANI y ABRAZO.

Generar un observatorio sobre el derecho a la alimentación generando información y realizando seguimiento a los indicadores de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional.

## Bibliografía

Comisión de Verdad y Justicia, Paraguay (CVJ) (2008). *Informe Final, Tierras Malhabidas*, Tomo IV, Asunción Paraguay

La Vía Campesina, *Qué significa soberanía alimentaria*, <https://viacampesina.org/es/que-es-la-soberania-alimentaria/>, consultado en febrero de 2020.

FAO (1996), «La seguridad alimentaria y nutricional: importancia de la producción de alimentos», en: FAO, *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 1996*.

FAO (2011), *La Seguridad Alimentaria: Información para la toma de decisiones*, <http://www.fao.org/3/al936s/al936s00.pdf>, consultado en febrero de 2020

FAO, FIDA, PMA (2015,) *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*, <http://www.fao.org/3/a-i4646s.pdf>, consultado en febrero de 2020

FAO (2018), *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2018*; en [www.fao.org/3/CA2127ES/CA2127ES.pdf](http://www.fao.org/3/CA2127ES/CA2127ES.pdf), consultado en febrero de 2020.

DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2017, 2018, Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, Fernando de la Mora Paraguay

EANA Rural (2015), Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes del Área Rural (EANA Rural 2015), Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), Fernando de la Mora Paraguay

Franceschelli, Ines (2016), «Toda la gloria del mundo cabe en un grano de maíz», en Marielle Palau (coord), *Con la soja al cuello 2016. Informe sobre agronegocio en Paraguay*, BASE IS, Asunción Paraguay

Glauser, Marcos (2009), *Extranjerización del territorio paraguayo*, BASE IS, Asunción Paraguay

ICEFI (2015), *Gasto público en Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica*. Santiago de Chile

Imas R., Víctor (2019), *Seguridad y Soberanía Alimentaria en Paraguay: Sistema de indicadores y línea de base*, CADEP/CONACYT, Asunción Paraguay, 176 págs.

Imas, Víctor (2018), Producción e importación de alimentos en el Paraguay: Aumentando la dependencia alimentaria; en Palau, Marielle (2018) *Con la soja al cuello, 2018, Informe sobre Agronegocios en Paraguay*, Base IS

Imas, Víctor (2016), Agronegocio y alimentos. Importación y dependencia alimentaria; en Palau, Marielle (2016) *Con la soja al cuello, 2016. Informe sobre Agronegocios en Paraguay*, Base Is.

Ortega-Cerdà y Rivera-Ferre (2010), Indicadores internacionales de soberanía alimentaria. Nuevas herramientas para una nueva agricultura, Revista Iberoamericana de Economía Ecológica Vol. 14: 53-77

Ortega, Guillermo (2016), *Mapeamiento del extractivismo*, Base Is, Fundación Rosa Luxemburgo. Asunción Paraguay.

OXFAM (2016), *Desterrados: tierra, poder y desigualdad en América Latina*, OXFAM Internacional.

Pereira Fukuoka, Milena (2011), *El Estado y la garantía del derecho a la alimentación adecuada en Paraguay*, BASE IS, Asunción Paraguay

Serafini, Verónica (2019a), *Pobreza en Paraguay: Crecimiento económico y conflicto redistributivo*, CADEP, CONACYT, Asunción, Paraguay.

Serafini, Verónica (2019b), *La Protección Social en Paraguay: Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030*, CADEP, CONACYT, Asunción Paraguay

Serafini (2018), «Pobreza rural en Paraguay», Instituto de Estudios Peruanos – FAO, Lima Perú.

Serafini, Verónica (2017), «Cuanto ganan los sojeros», en Marielle Palau (coord.) *Con la soja al cuello 2017. Informe sobre agronegocios en Paraguay*, Base Is, Asunción Paraguay

Setrini G. y G. Rojas (2017), Contexto para nuevas políticas de producción y comercialización (Informe realizado para La Vía Campesina), Asunción Paraguay

Zavatiero, Claudina (2017), Migración rural con enfoque de género y juventud en Paraguay, (Informe realizado para La Vía Campesina), Asunción Paraguay





# Prácticas socioproductivas alternativas. El caso de la Cooperativa Manduvirã

Fecha de Recepción: 13 de diciembre de 2019

Fecha de Aprobación: 8 de marzo de 2020

**Resumen:** Este trabajo se propone como objetivo sistematizar las prácticas socioproductivas de campesinos y campesinas asociados a la Cooperativa Manduvirã de Arroyos y Esteros, de Paraguay. Estas prácticas son consideradas como alternativas a las del sistema productivo dominante, caracterizado como no sostenible, cual es el agronegocio de transgénicos. Las buenas prácticas que son abordadas encaran todas las fases de la cadena productiva, desde la producción, cuya orientación es orgánica, el procesamiento, que se realiza en una fábrica de la Cooperativa fundada por los propios productores y la comercialización en el mercado del Comercio Justo. Este trabajo se realizó a partir de entrevistas semi estructuradas a informantes clave, grupos focales a productoras y la observación directa. El caso demuestra la viabilidad de sistemas de producción sostenibles en términos sociales, económicos y ambientales.

**Palabras clave:** Prácticas socioproductivas, alternativas, campesinos y campesinas, Cooperativa Manduvirã, Comercio Justo, producción orgánica, Paraguay.

**Abstract:** This work aims to systematize the socio-productive practices of peasant men and women associated with the Manduvirã Cooperative, located in Arroyos y Esteros (Paraguay). These practices are considered as alternatives to those of the dominant productive system, characterized as unsustainable, which is transgenic agribusiness. The good

## Sintya Valdez

Socióloga por la Universidad Nacional de Asunción (UNA) Máster en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Py). Investigadora del Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios (CERI) y profesora de Sociología Rural en la Facultad de Ciencias Sociales (FACSO) de la UNA.

\* Han colaborado en la realización de este trabajo: Rebeca Chávez, Rodolfo Florentín, Adriana Ramírez, Junior Mereles, Melisa Portillo, Hernán Altamirano; todos estudiantes de FACSO-UNA

practices that are addressed take into consideration address all phases of the production chain, from production, whose orientation is organic, to processing, which takes place in a cooperative factory founded by the producers themselves, and market in the Fair Trade market. This work was carried out from semi-structured interviews with key informants, focus groups on producers and direct observation. The case demonstrates the viability of sustainable production systems in social, economic and environmental terms.

**Keyword:** Socio-productive practices, alternative, peasant, Manduvirá Cooperative, Fair Trade, organic production, Paraguay.



## A modo de introducción

A inicios del siglo XXI, la tarea de pensar alternativas a la modalidad neoliberal del sistema capitalista es de suma importancia, ya que se vive una sensación de que todo está perdido. Con la globalización, la expansión de los mercados, la cultura de consumo y valores capitalistas, es desafiante pensar y comenzar a proyectar alternativas a sus valores y prácticas. Es sumamente valioso el rescate de sistemas de producción que muestran otros valores diferentes a los del sistema neoliberal y que dan esperanzas de superar sus dificultades.

Boaventura de Sousa Santos (2011) nos habla de una «hermenéutica de las emergencias», lo cual significa que se deben ver las alternativas existentes al capitalismo como valiosas fuentes de esperanzas y que se deben rescatar y valorar sus procesos. Los efectos de las experiencias no capitalistas constituyen en primer lugar, cambios fundamentales en las condiciones de vida de sus actores, y en segundo, en el ámbito social, la difusión de experiencias con buen éxito implica la ampliación de los campos sociales en que operan valores y formas de organización no capitalistas.

Un estudio realizado en México analiza experiencias de organizaciones locales, a partir de la categoría de análisis de una racionalidad anclada al buen vivir. Los autores caracterizan dos racionalidades opuestas, la instrumental que favorece la dominación y explotación, y la liberadora, orientada a la liberación de la humanidad en armonía con la naturaleza. La primera representa los intereses del capital y la segunda se trata de una reacción que cuestiona las desigualdades generadas por las relaciones de dominación y explotación y persigue una sociedad justa (López, D. & Maraño, B., 2013).

En América Latina, los enfoques predominantes de las transformaciones agrarias, a saber, el del desarrollo rural (FAO, 2017) como el del conflicto

agrario (Mançano, 2008) consideran como sectores productivos relevantes el del agronegocio de las empresas agropecuarias como al sector campesino en declinación. Existen dos segmentos diferenciados en el sector campesino, el que practica la agricultura convencional con uso importante de insumos externos y el de la agricultura ecológicamente orientada.

En nuestro país, la mayoría de las investigaciones demuestran el crecimiento del agronegocio a expensas del sector campesino, que básicamente practica una agricultura convencional, que se retrae considerablemente en los últimos 10 años (Ortega, 2016; Ávila, 2018). Un enfoque novedoso indica los límites al agronegocio sojero, sobre todo, y en menor medida al ganadero, que estarían experimentando un proceso de autodestrucción y que obligaría a los dueños del capital a migrar a otras actividades productivas (Fogel y Valdez, 2019).

El régimen agroalimentario neoliberal se origina con el neoliberalismo en los años ochenta, se trata de una dinámica temporal y específica en la economía política global de los alimentos; tiene como componentes centrales al Estado, promotor de la regulación nacional e internacional, capturado o sometido a una agenda neoliberal, propiciando un contexto político, legislativo y administrativo; las empresas multinacionales, que son los sectores económicos fundamentales del capitalismo global, y la biotecnología, que concretiza el proyecto tecnológico de la agricultura moderna (Otero, 2013).

El agronegocio está estrechamente asociado al régimen agroalimentario neoliberal, que tiene como pilares básicos la ingeniería genética, las grandes corporaciones que controlan la tecnología de cultivos, la provisión de insumos, procesamiento y comercialización de la producción resultante. Los cultivos transgénicos comienzan a comercializarse en los años 80, esto es producto del uso de tecnologías avanzadas, con la promesa de acabar el hambre en el mundo.

La «Monsanto», una de las principales empresas multinacionales, fusionada con Bayer en 2018<sup>1</sup>, anuncia en su página web<sup>2</sup> que se trata de «una empresa que ayuda a los agricultores a cultivar alimentos de manera más sostenible (...) con tecnologías para proteger los recursos naturales y al mismo tiempo proporcionar alimento al mundo», contrariamente a esta propaganda, los datos sobre hambre y malnutrición aumentan.

---

1 Véase: El Economista del 28 de mayo de 2018 «Aprueban fusión entre Bayer y Monsanto». Disponible en: <https://bit.ly/3iTRIXk>

2 <https://monsanto.com/>

En la actualidad, la población mundial llega a más de 7 mil millones de personas que se concentran mayoritariamente en las ciudades. Conforme a datos presentados en un informe sobre hambre, nutrición y seguridad alimentaria, en los últimos 4 años, las personas que padecen hambre en el mundo, subieron de 795 millones a más de 820 millones. Estas cifras se acentúan en países de América Latina, África y Asia Occidental (FAO, 2019).

El aumento progresivo del hambre coincide con el aumento de la producción de transgénicos a nivel mundial. Son 26 países los productores de monocultivos transgénicos, que, en el año 2018, suman cerca de 200 millones de hectáreas, experimentando un aumento de 1.9 millones de hectáreas en tan sólo 1 año, teniendo en cuenta la superficie cultivada en el 2017. De estos 26 países involucrados en la producción, 21 son países «en desarrollo» (ISAAA, 2018).

Más del 91% de toda esta producción de transgénicos a nivel mundial, lo producen sólo 6 países (Tabla n°1), entre los cuales, se encuentra Paraguay. Esta producción de monocultivos se focaliza fundamentalmente en 4 cultivos transgénicos, destacándose entre estos la soja, con una superficie cultivada de 95.9 millones de hectáreas, le sigue el maíz, con cerca de 60 millones de hectáreas, luego el algodón con 24.9 millones de hectáreas y la canola con 10.1 millones de hectáreas en el año 2018 (ISAAA, 2018).

Cabe señalar que, contrariamente a la agricultura campesina, cuya producción diversificada de alimentos está orientada fundamentalmente para consumo humano, la biotecnología no posibilita la diversificación, solo puede producirse como monocultivo por las características de las semillas transgénicas, que resisten a determinados tipos de herbicidas que no todas las semillas toleran. Además, los transgénicos sirven básicamente para alimentación de animales, lo que explica claramente la relación entre la expansión en millones de hectáreas, la cosecha en millones de toneladas, con el aumento del hambre y la malnutrición en el mundo.

**Tabla N° 1. Principales países productores de transgénicos en el mundo. Año 2018**

| Países         | Área (Millones de hectáreas) |
|----------------|------------------------------|
| Estados Unidos | 75,0                         |
| Brasil         | 51,3                         |
| Argentina      | 23,9                         |
| Canadá         | 12,7                         |
| India          | 11,6                         |
| Paraguay       | 3,8                          |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos publicados en ISAAA (2018)

Al mismo tiempo, la población paraguaya depende crecientemente de alimentos importados, circunstancia que refleja la decadencia del sector campesino productor de alimentos para el mercado interno (Valdez, 2019), en este sentido, se considera que en gran medida se ha perdido la soberanía alimentaria, de ahí el interés en indagar sobre prácticas socioproductivas que representan una alternativa al sistema hegemónico. Existen prácticas sociales emergentes, que merecen ser sistematizadas por constituirse como procesos que conducen a la recuperación de los poderes locales de resistencia y autodeterminación, ante un modelo productivo excluyente, tal es el caso de los campesinos asociados a la Cooperativa Manduvirã.

Precisamente en la búsqueda de esas prácticas sostenibles, el caso de la referida Cooperativa Manduvirã de Arroyos y Esteros<sup>3</sup>, es una experiencia que puede ser útil para mostrar el potencial de la agricultura orgánica. Cabe señalar que las fincas de los campesinos asociados a esta Cooperativa son certificadas como orgánicas.

Los campesinos asociados a la Cooperativa Manduvirã, producen caña de azúcar para su procesamiento en azúcar orgánica, en la fábrica de la Cooperativa, así como el sésamo, ka'a he'ë (Stevia Rebaudiana Bertoni), verduras y otros alimentos para el autoconsumo. Este artículo focaliza el análisis en la producción, procesamiento y comercialización de caña de azúcar y azúcar orgánica que se comercializan exportando en el marco del Comercio Justo.

<sup>3</sup> Población del Departamento de Cordillera.

## Método

El método que recuperamos en esta investigación es lo propuesto por las epistemologías del Sur que plantea la superación de la práctica de recabar información y a partir de ahí producir conocimiento; este enfoque sostiene que el investigador no debe limitarse a dar voz a sectores excluidos, sino debe escuchar y sistematizar las prácticas sociales que se encuentran desarrollando ya esos sectores. No se trata de producir conocimiento a partir del objeto de estudio, es el mismo objeto de estudio el que produce esos saberes con sus luchas emancipatorias contra el sistema de dominación que los excluye (De Sousa, 2018).

Dentro de esta propuesta metodológica cambia la relación sujeto – objeto; en las metodologías positivistas o neo positivistas esta relación se entiende como separada uno de otro, es decir, un sujeto conocedor que se abstrae del objeto de estudio para producir conocimiento objetivo. Por su parte, las epistemologías del Sur hacen una distinción entre conocimiento y saberes, conocimiento es lo que producen unos académicos o intelectuales desde espacios privilegiados, en contrapartida, los saberes son tradicionales y populares, y se producen únicamente en espacios colectivos, no individualmente (De Sousa, 2018).

En las Epistemologías del Sur, en ese sentido, en la relación sujeto – objeto se da un proceso de traducción intercultural; en términos concretos, esa tarea representa el compromiso del investigador en involucrarse, en visibilizar las prácticas alternativas que desarrollan esos sectores excluidos, y aportar en la sistematización de esos saberes. Vale decir, el investigador no produce conocimiento, son esos sectores los portadores de saberes que son recuperados por el investigador (De Sousa, 2018).

Teniendo en cuenta estas proposiciones, los estudiantes de Sociología del séptimo semestre de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción, en la cátedra de Sociología Rural, se propusieron sistematizar prácticas alternativas de producción, procesamiento y comercialización de un rubro de la agricultura campesina, la caña de azúcar, que involucra a pequeños productores, asociados a una cooperativa de producción que se encuentra en Arroyos y Esteros, del departamento de Cordillera, Paraguay.

Luego de discusiones en aula sobre el impacto socioambiental en la población campesina e indígena del modelo de producción hegemónico, extractivista, que se trata fundamentalmente de la producción de la soja transgénica y el uso del paquete tecnológico que incluye productos fitosanitarios, entre ellos herbicidas como el glifosato y fertilizantes; primero se identi-

ficó una experiencia campesina que plantea alternativas a este modelo de producción, por encarar todas las fases de la cadena productiva, desde la provisión de semillas, hasta la comercialización final.

La experiencia considerada es desarrollada por agricultores asociados a la Cooperativa Manduvirã, cuyas fincas están certificadas como orgánicas y producen ka'a he'ê (Stevia Rebaudiana Bertoni), verduras y caña de azúcar, que se procesa en la fábrica de la Cooperativa para la conversión en azúcar orgánica que finalmente se exporta en el marco del Comercio Justo. En ese sentido, los estudiantes de Sociología formularon guía de preguntas para ir a conocer in situ esta experiencia, visitando la fábrica y fincas de los agricultores.

En el modelo de producción hegemónico, referido en párrafos precedentes, las fases de la cadena productiva con exclusión de la producción directa, son controladas por empresas globalizadas como Bayer, DuPont y Syngenta<sup>4</sup>, y se basa en el empleo intensivo de insumos externos, básicamente agrotóxicos. El sector campesino que practica una agricultura convencional enfrenta diversas restricciones, entre ellas problemas de baja productividad y de acceso a mercados.

Para una sistematización de prácticas de producción alternativas al modelo hegemónico, se consideró pertinente indagar las formas en que encaran los agricultores asociados a la Cooperativa Manduvirã, esas fases de la cadena productiva, en tanto, las dimensiones analíticas en este estudio son las siguientes: 1) Provisión de insumos: semillas, abono orgánico, etc., 2) Asistencia técnica, 3) Producción, 4) Procesamiento y 5) Comercialización.

El trabajo de campo se desarrolló en mayo del año 2019, se realizaron entrevistas semi estructuradas a informantes calificados y entrevistas grupales a mujeres productoras. Entre los informantes se encuentran un técnico responsable del laboratorio de análisis de suelo, una trabajadora de la Cooperativa Manduvirã, hija de una familia campesina y, por último, un encargado del área de procesamiento de la fábrica.

En cuanto a las entrevistas grupales, participaron mujeres productoras de hortalizas. Estas entrevistas fueron transcritas y analizadas por los estudiantes, en el análisis se recuperan palabras textuales de los entrevistados y las entrevistadas. Además de los datos obtenidos en las entrevistas, se

---

4 Estas corporaciones ejercen el oligopolio en la oferta de semillas y otros insumos. Ver: Then, C. (2013) *30 años de plantas genéticamente modificadas – 20 años de cultivo comercial en los Estados Unidos: una evaluación crítica*.



explotaron datos secundarios, básicamente documentos que se encuentran disponibles en el portal de la Cooperativa Manduvirã.

## Representaciones sociales sobre la realidad

La Cooperativa Manduvirã se encuentra en el distrito de Arroyos y Esteros, una informante calificada, nos relata la historia de los inicios de la organización cooperativa:

*Arroyos y Esteros es un municipio netamente agrícola, en época de los López, antes de la guerra, producíamos naranjas, que se vendía a Asunción, luego cambiamos de rubro, y empezamos a producir bananas, piña, melón. En los años 70, empezamos a producir miel de caña, era demandada; los productores tenían en su comunidad o por asociaciones su propia fábrica de miel. Después vino la caída del precio de toda la producción campesina, cayó el precio del tabaco y del algodón, eso nos obligó a cambiar de rubro, siempre manteniendo la producción de caña de azúcar con la finalidad de entregar a un ingenio azucarero para la producción de azúcar orgánica. Así comenzó todo (Laura López).*

La Cooperativa Manduvirã fue fundada en el año 1975 por unas 30 personas, básicamente agricultores y profesores. Inicialmente se trataba de una cooperativa de ahorros y créditos, que se creó fundamentalmente para que campesinos, pequeños productores puedan acceder a créditos que les eran negados en otras cooperativas o entidades bancarias. Una entrevistada nos relata la historia:

*En esa época los agricultores no podían acceder a créditos, en bancos o cooperativas, se les discriminaba porque la agricultura no tiene un respaldo sólido, tiene muchos problemas, la idea surgió a raíz de eso, se fundó primeramente como una cooperativa de ahorros y créditos para que los agricultores pudieran acceder a créditos para mejorar su producción (Laura López).*

En cuanto a la creación de la propia fábrica azucarera, se debe fundamentalmente por los malos tratos que recibían los campesinos en fábricas azucareras privadas y a los pagos por la caña de azúcar que consideraban injustos. Conforme nos relata nuestra entrevistada:

*La parte negativa con esta gente del otro ingenio, fue que el trato no era bueno, siempre recibíamos una especie de discriminación por ser campesinos y también el precio era muy injusto, nos pagaban por debajo del precio del mercado. En los 90, aparece en la zona un ingenio azucarero privado, empezamos a venderle nuestra producción. Nos resultaba más económico vender la materia prima antes que producir la miel de caña, además el precio de la miel ya era muy bajo (Laura López).*

*En el año 2003 ya no aguantábamos la situación, no podíamos acceder a la producción de la azucarera privada, nos decían que el azúcar que ellos producían con nuestra materia prima, no era para pobres, nos discriminaban mucho. Era el único ingenio en la zona y así el único mercado para vender nuestra producción de caña de azúcar (Laura López).*

En el año 2003, los 600 productores de caña de azúcar, que proveen de materia prima a la fábrica privada de azúcar orgánica, deciden, como medida de presión no vender más su producción a la fábrica, hasta que se les pague precios más justos, esta historia nos relata nuestra informante clave:

*En el año 2003 los productores dijeron basta, hay que hacer algo porque no podemos continuar así. En ese momento éramos unos 600 productores, y nos pusimos todos de acuerdo. Hicimos una asamblea, y decidimos privarnos de nuestro principal ingreso, durante meses, para presionar al ingenio a que nos pague un precio más justo. Cerraron la fábrica y empezamos a manifestarnos, el propietario no accedió, los primeros días dijo, que algún día necesitaríamos y que no tendríamos de otra que venderle de nuevo a precio bajo (Laura López).*

En la forma como se representan los campesinos asociados a la cooperativa el proceso de constitución de la organización se destaca la impugnación al expolio del sistema entonces prevaleciente de intermediación comercial. Esto condujo a una protesta por un precio más justo por la materia prima, que duró unos tres meses, tal como nos sigue relatando nuestra informante:

*El primer mes la respuesta a la protesta no fue favorable, tuvimos problemas porque el propietario quiso dividir al grupo organizado. Ofrecía dinero o mejores pagos a productores individuales para desmovilizarnos, fueron pocos los que cayeron en su trampa. Recién en el tercer mes conquistamos un precio más justo, pero fue el último año que vendimos a ese ingenio privado. Nos propusimos no depender más de una fábrica privada, buscamos una alternativa y encontramos la posibilidad de alquilar una fábrica que estaba a unos 90 km de Arroyos y Esteros, en la ciudad de Benjamín Aceval. Se trataba de una fábrica que iba a cerrar por falta de materia prima, el propietario nos ofreció la oportunidad y nos apoyó, puso su personal en funcionamiento y nosotros pusimos la materia prima. Empezamos alquilando la fábrica, a producir azúcar orgánica, ya con nuestra marca, pensando en montar una fábrica propia, la Manduvirã (Laura López).*

La mayoría de los productores asociados a la Cooperativa Manduvirã, tienen unidades productivas de tres a cinco hectáreas como promedio. En ese contexto, aquellos que detentan 20 a 30 hectáreas de tierra, son considerados grandes productores, que se trataría de un 5% del total de socios.

*Uno de los principios de la agricultura orgánica es la biodiversidad, la certificadora y las normas internacionales exigen diversificar los cultivos en las fincas, los campesinos asociados a la Cooperativa Manduvirã mantienen sus cultivos de autoconsumo. Muchas veces ocurre que el bajo precio de caña de azúcar obliga a los productores a dedicarse al monocultivo de caña de azúcar, eso tiene un fuerte impacto en la familia campesina porque deja la producción de mandioca y tienen menos gallinas, cerdos, sufren crisis económica (Deiby Cano).*

*Por eso desde la Cooperativa fomentamos que los socios no dejen sus cultivos de autoconsumo, que diversifiquen sus fincas, también tenemos rubros alternativos; un grupo de mujeres se dedica a la producción de hortalizas orgánicas para las ferias. Fomentamos el consumo solidario, la soberanía alimentaria. También tenemos sésamo orgánico, que se produce entre zafra, cuando se termina la cosecha de caña, empieza la temporada de sésamo. Algunos productores hacen rotación de cultivos con sésamo y luego en esa parcela vuelven a plantar caña. Esas son las alternativas que actualmente tenemos. Existen otros proyectos de soja, poroto, maní y stevia orgánicos, aun no han madurado esos proyectos (Deiby Cano).*

## **Provisión de insumos**

Lo que en este trabajo se considera buena práctica socioproductiva comienza con la provisión de insumos. En efecto, la cooperativa provee a sus asociados el material genético requerido, controlando en medida importante la intervención de agentes externos para la obtención de la semilla de caña dulce y plantines de ka'a he'ë, que son proveídos por la cooperativa, además, lo más novedoso es la producción de abono orgánico para sus asociados. Un entrevistado nos refiere sobre el proceso de adquisición de semillas:

*Los productores pueden prestar la semilla de la cooperativa y devolver la misma cantidad y calidad en un año o pagar por ella, calculando un costo de la zona, del mercado (Deiby Cano).*

La Cooperativa Manduvirã cuenta, además de la fábrica de procesamiento de caña de azúcar orgánica, con un laboratorio de análisis de suelo y producción de abono orgánico, que permite el aprovechamiento de caña de azúcar desechada por la fábrica. En relación a este servicio el técnico especialista relata:

*Este es un laboratorio de análisis de suelo, producción de abono y planta de fertilizantes orgánicos de la Cooperativa. Aspiramos a que sea un laboratorio químico, físico y biológico, del suelo y del abono. Ahora tenemos un laboratorio aun rústico y producimos microorganismos inoculantes para el compost y bio-fertilizantes para la parte productiva (Deiby Cano).*

*Esto se trata de un proyecto macro, que encierra muchos objetivos, que van encaminados principalmente a la recuperación de suelo. Nuestro abono cumple con las tres características que tiene que tener un suelo, la parte biológica, química y la física. El abono químico o abono sintético está pensado sólo en la planta y la producción de esa planta, no en la tierra, nosotros miramos desde el punto de vista tierra con esta tecnología. Nuestro fertilizante actúa como una esponja, al actuar como tal mejora la parte física del suelo, absorbe oxígeno, absorbe y retiene agua, tiene una parte microbiana, tenemos nuestros propios inoculantes que son básicamente hongos, bacterias termofilicos y mesofilicos (Deiby Cano).*

*Para la descomposición de la materia orgánica, tenemos triconderma, que es un hongo que elimina patógenos, entonces para la parte microbiana tenemos el abono, y la parte química, si bien no estamos llegando al 3% de macronutrientes, ya estamos alcanzando el 1.5% de macronutrientes, especialmente en fósforo y nitrógeno. Potasio es un problema porque conseguir fuentes de potasio es complicado en nuestro país. Con fósforo no tenemos problema porque con los desechos de animales solucionamos, nitrógeno es un elemento que varía mucho, dependiendo de la calidad de la caña que viene del campo o del estiércol, del pasto que come la vaca y de feque que también usamos (Deiby Cano).*

En relación a los comienzos de la apertura del laboratorio de suelos de la Cooperativa, se trató de una iniciativa que postuló un proyecto a un programa vigente del Ministerio de Agricultura y Ganadería, que financia maquinarias e instalaciones para actividades agrícolas. Un entrevistado rememora los inicios:

*La planta de fertilizantes orgánicos nace a través de un proyecto que inició en el 2015, elaboramos y presentamos un proyecto en la ventanilla del Programa Paraguay Inclusivo (PPI) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), nos adjudican en el 2016, y empezamos a ejecutar el proyecto. El proyecto constaba de dos componentes, la adquisición de maquinarias-equipos y la construcción de un tinglado (Deiby Cano).*

*En cuanto a equipos, adquirimos una volteadora de compostaje, un tractor con pala, un camión tumba y algunos equipos para monitoreo de calidad de abono, también la construcción de un tinglado para el almacenamiento de productos y maquinarias. Una parte de los fondos se destinó para capacitación de productores en el área de manejo y conservación de suelo, extracción de muestras de suelo y buenas prácticas agrícolas orgánicas (Deiby Cano).*

Para encarar proyectos de gran envergadura, la cooperativa recurre a la cooperación de agencias de desarrollo, tanto del plano local como del exterior. Además del PPI, con el apoyo del Ayuntamiento de Córdoba y de IDEAS (Iniciativas de Economía Alternativa y Solidaria), una organiza-

ción del Comercio Justo, se construyó el laboratorio de análisis de suelos, compostaje y microbiología. Tal como refiere el referido informante:

*Luego de la ejecución del proyecto financiado por el PPI del MAG, necesitábamos la parte analítica para trabajar con el abono, entonces, a través del Departamento de Proyectos de la Cooperativa, se elabora y presenta un proyecto de laboratorio de análisis de suelo y de fertilizantes a IDEAS de Comercio Justo, que nos hace una conexión con el Ayuntamiento de Córdoba (España), presentamos el proyecto, y nos adjudicaron, ahora ya tenemos el laboratorio en funcionamiento (Deiby Cano).*

*Este laboratorio está construido con el objeto de realizar análisis de suelo y diagnóstico de suelo en todas nuestras áreas de acción productiva, nosotros diagnosticamos los suelos y en base a eso hacemos una especie de generalidades de tipos de suelo, los niveles de macro nutrientes y los niveles de nutrientes que nosotros vamos generando con la producción de abono y con los tipos de abono. Con esa información podemos hacer el balance de cuánto necesita el suelo, que tenemos en nuestro abono, que nos falta en el abono, entonces así logramos una fertilización puntual, a la carta como se dice (Deiby Cano).*

En la producción del compost se reciclan los materiales desechados por el ingenio, reutilizándolos en la enmienda de suelos, tal como lo detalla el informante:

*El sistema que actualmente estamos usando, es la producción de un compost básico de los desechos sólidos de la industria y una parte pequeña también que prácticamente sería el bagazo, la ceniza de caldera, la torta de filtro. Y otros desechos orgánicos foráneos permitidos, hacemos el compostaje, la mezcla y producimos este tipo de abono, un compost básico (Deiby Cano).*

*A mayor producción, mayor extracción, es ahí donde el abono interviene, parte de lo que trae la caña, retornamos con el abono, pero, así como en todo Paraguay hay déficit de nutrientes en el suelo, especialmente con los macros, cuando hay déficit de potasio que es el principal macro elemento, deficiente del suelo a nivel país, hay desequilibrio por ende en los micronutrientes (Deiby Cano).*

*Actualmente, esta producción de compost estamos llevando a cielo abierto, está expuesta al sol, al viento, a la lluvia, a la humedad, y a todos los parámetros conocidos, perdemos calidad. El tinglado no abastece para producir el volumen que necesitamos en base a la cantidad de producción de caña de azúcar y en base a la demanda. Ya con el laboratorio de suelo estamos haciendo un tinglado de 40 x 20 metros, como primera etapa, la idea es llegar a 40 x 60 metros (Deiby Cano).*

La aplicación de estos abonos mejora el rendimiento, en ese sentido, la Cooperativa tiene varias investigaciones encaradas con el Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria (IPTA), respondiendo a un convenio

marco que permita también la capacitación del personal técnico. En una investigación experimental, ejecutada con el IPTA, se observaron resultados en 30 lugares diferentes, con cuatro tratamientos de suelos<sup>5</sup>. La investigación concluye que el mayor rendimiento es la dosis de seis toneladas por hectárea, es lo que se está utilizando. Con el uso de este tipo de compost, con seis toneladas por hectárea, se constató un 40% de aumento en la producción. Sobre este punto el técnico en suelos señala:

*Con buena producción y buen rendimiento, el productor aumenta sus ingresos y a través de ese aumento de ingresos, mejora su calidad de vida. No soluciona todos sus problemas como todo rubro, sin embargo, en una misma unidad productiva y una misma dimensión, puede aumentar el rendimiento con esta tecnología (Deiby Cano).*

*El productor accede al abono a través de una solicitud con el técnico de campo, hay técnicos asesores de campo que tienen una lista de productores de diferentes zonas. Pueden acceder llamando al asistente o en la secretaría de la Gerencia de Agro Insumos de la Cooperativa. En cuanto al costo, los socios tienen a través del Comercio Justo, de ese nicho de mercado, un plus, un premio por cada tonelada de azúcar vendida. Cuando la cooperativa accede a ese premio, un porcentaje es de los socios que queda para la parte administrativa y fortalecimiento institucional, y la otra parte, el socio destina en la producción de abono, pagan un precio simbólico de 100 guaraníes por kilogramos, puesto en finca, no pagan flete. Un camión lleva seis toneladas, que es la dosis para una hectárea, eso les cuesta 600.000 guaraníes a los socios (Deiby Cano).*

En el caso de la semilla de caña de azúcar, la Cooperativa en cooperación con el IPTA, cuenta con parcelas demostrativas para la obtención de nuevas variedades que presentan ventajas para los productores, así también, los productores destinan parte de sus cultivos para la reproducción de su propia semilla. Para la obtención de variedades orgánicas de caña de azúcar, realizan un procedimiento que requiere un plazo de aproximadamente tres años para la conversión de la caña de azúcar convencional a orgánica, este proceso es controlado por las empresas certificadoras, un técnico nos comenta sobre el tema:

*Tenemos un encargado que provee semillas a los productores. Contamos con parcelas demostrativas para hacer el proceso de convertir una caña convencional, esto dura tres años aproximadamente, para que pueda ser orgánica. La certificación orgánica nos da en este momento la firma IMOCERT, desde su filial americana, es una empresa de Suiza. Se encarga de certificar que no se hayan utilizado químicos en el campo y en la fábrica. Certifican la finca, el suelo como*

5 Los resultados de estas investigaciones no están aún publicados, uno de nuestros informantes formó parte de las investigaciones experimentales.



*orgánico, se puede plantar caña orgánica o sésamo orgánico porque la finca misma está certificada como orgánica. Verifican la no aplicación de insumos químicos, el primer año no califican, el segundo año se trata de una etapa de transición, si la empresa tiene necesidad de materia prima y hay productores en transición se solicita a IMO una autorización para poder incluir a ese productor como orgánico, cualquier transgresión a las reglamentaciones de la certificadora es pasible de la suspensión del productor porque una finca, lo mismo que la fábrica, no puede tener un recipiente sin identificar. Si la finca tiene un equipo para pulverizar tiene que poner una etiqueta indicando para qué se usa, y si es para usar con algún insecticida, inmediatamente suspenden la certificación. La suspensión puede ser de uno a dos años (Deiby Cano).*

Los técnicos de la Cooperativa se encuentran en proceso de innovación con parcelas demostrativas para la obtención de nuevas variedades que resulten en mayores rendimientos y aumentos en la rentabilidad de las unidades productivas, tal como nos señala un informante calificado:

*Dentro del convenio con el IPTA gestionamos trabajar con el CECA, (Campo Experimental de Caña de Azúcar), ahí tenemos instalada una parcela de investigación de buenas prácticas agrícolas, con el abono. Tenemos una parcela instalada en Arroyos y Esteros. La Cooperativa participó en la reactivación de ese campo experimental, anteriormente estaba abandonada y descuidada, no se le daba la importancia necesaria, con decirles que el campo experimental de caña de azúcar estaba manejado, por un especialista en mandioca, es la importancia que le da el Estado a este rubro (Deiby Cano).*

## **Asistencia técnica**

En relación a esta fase de la cadena alimentaria es importante resaltar que los informantes, en especial una técnica de la cooperativa, hija de uno de los asociados, hicieron un relato de las actividades que desempeñan en este campo. Esta asistencia tiene que ver con la agricultura orgánica y las actividades productivas que desarrollan, esto es caña de azúcar/azúcar orgánica, ka'a he'ë (Stevia Rebaudiana) sésamo y producción hortícola. En términos de la entrevistada:

*Constantemente estamos capacitando a los productores. En estos tres años hicimos varias capacitaciones sobre buenas prácticas agrícolas con el CPI-MAG, con IDEAS Internacional y el Ayuntamiento de Córdoba. Los temas de las capacitaciones son buenas prácticas agrícolas, extracción de suelo, nutrición de suelo y últimamente género. Este último para involucrar a las mujeres en el proceso productivo. También estamos fomentando capacitaciones sobre la importancia de la organización, la gente no sabe organizarse (Laura López).*

Esta asistencia se da en el marco de la certificación orgánica, conforme lo refiere la informante:

Nuestra producción está certificada por IMO CONTROL, es una empresa certificadora, estamos certificados para la Unión Europea y para las normas norteamericanas, hace poco habilitamos para HCC. Por exigencias de la SEAM hay que reciclar los desechos, pero nosotros no solamente reciclamos, sino que devolvemos los desechos a la finca, con un valor agregado (Laura López).

La Cooperativa cuenta con técnicos agrícolas encargados de las fincas campesinas. La asistencia técnica incluye, además de la producción de abono orgánico, cuidados culturales que mejoran el rendimiento, tal como lo refiere nuestro informante:

*Una plantación con lo básico, sin un paquete tecnológico orgánico, el primer año tendría un rendimiento máximo de cincuenta toneladas por hectárea; este primer año, los productores no obtienen ganancias. Pero con buenas prácticas agrícolas orgánicas, que incluye la aplicación del abono orgánico, cal, cuidados culturales puntuales, abonos verdes, se podría alcanzar desde 100 a 120 toneladas por hectárea, eso estamos registrando con el uso del compost (Deiby Cano).*

## Procesamiento

La fábrica de la Cooperativa Manduvirã procesa 1000 toneladas de caña de azúcar por día, en períodos de zafra, proveniente de la producción de los 938 agricultores asociados. Un entrevistado hace referencias al proceso de recepción de la caña de azúcar y al control que mantienen para garantizar la calidad de la producción de azúcar orgánica:

*Recibimos la carga de caña de los productores en carreta, en camiones y por tractores, por razones de la certificación de buenos hábitos de manufactura y seguridad alimenticia, a partir de este año nos vemos en la obligación de no permitir la entrada de las carretas tiradas por bueyes. No podemos prescindir de los bueyes ni de las carretas, por la sencilla razón de que todos esos carreteros que vienen son los dueños de la fábrica, dato que hace que la cooperativa se una de las pocas en el mundo donde el productor primario es el dueño, son 938 asociados. Entonces recibimos afuera la carga y hacemos un transporte adicional para continuar con el proceso. Tenemos 68 carretas que hacen dos o tres viajes por día, casi el 60% de nuestra producción (Arnaldo Molinas).*

La fábrica de la Cooperativa Manduvirã cuenta con un departamento de acopio, que es la instancia donde se determina primero qué variedad de caña de azúcar deberá ser cosechada para garantizar mayor productividad y mejor calidad de azúcar orgánica. Para lograr esto tienen en cuenta



fundamentalmente el periodo de cosecha de la caña de azúcar, que debe encontrarse en una etapa avanzada de maduración.

La fábrica otorga a los agricultores la orden de corte de la caña de azúcar en función a la capacidad de procesamiento diario, que se trata de las 1000 toneladas ya referidas, y para garantizar ese volumen de procesamiento, autorizan a cada productor un 10% más del volumen de carga que les permite llegar a las 1000 toneladas, una estrategia para cubrir eventuales faltas, en caso de que el agricultor no pueda cumplir con la entrega de la caña de azúcar, en palabras del entrevistado:

*Nosotros ya tenemos la lista de las personas que están autorizados a entrar. Si la capacidad es de 1000 toneladas por día, la orden se da en un margen de 10% más, siempre hay alguno que no tiene la condición de cumplir, entonces para cubrir se da un 10% más de la tarea diaria, si cumplieron, ese 10% más se estaciona y pasa a ser una reserva técnica para los sábados, domingos y feriados donde se nota una gran caída de entrada de la caña, sobre todo en esta zona donde parece que no están muy acostumbrados aún al ritmo de una fábrica azucarera (Arnaldo Molinas).*

Una de las características del procesamiento de la caña de azúcar en la fábrica de la Cooperativa Manduvirá tiene que ver con el riguroso control de calidad de la producción de azúcar, este control a su vez garantiza el mejor aprovechamiento de la caña de azúcar, teniendo en cuenta que los productores realizan el corte de la caña de azúcar en un periodo en que aseguran presenta mayor cantidad de sacarosa, tal como señala un entrevistado:

*Cuando se recibe la caña, se realiza un control aleatorio de calidad para determinar la cantidad de sacarosa, en función a ese análisis le reclamamos al acopio cuando la caña no está madura, para que cambie de proveedor, para que nos entregue la variedad adecuada. La industria azucarera no es moler caña, es hacer azúcar, la mayor cantidad de azúcar posible con la menor cantidad de caña molida, rendimiento (Arnaldo Molinas).*

En cuanto al volumen de la producción diaria de azúcar, con las 1000 toneladas de caña de azúcar procesada por día durante el periodo de la zafra, la fábrica de la Cooperativa Manduvirá produce diariamente unos 90.000 kilogramos de azúcar orgánica, destinada en su totalidad a la exportación, este volumen aumenta teniendo en cuenta factores que refiere nuestro entrevistado:

*Hoy por hoy estamos con un rendimiento promedio de arriba de 90 kilos de azúcar por cada tonelada de caña. Eventualmente llegamos a más de 100, en la época en que la caña está bien madura, que hay buena concentración de sacarosa, porque cuando hace mucho calor o hay humedad, la sacarosa se diluye, baja la calidad de la materia prima. En cambio, cuando comienza a hacer un poco de*

*frío se concentra la sacarosa y es cuando mayor cantidad de azúcar sacamos, por arriba de los 7 grados, la caña dulce su ciclo vegetativo no para, sigue creciendo, sigue echando follaje y se alimenta de la sacarosa, por debajo de los 27 grados (Arnaldo Molinas).*

## Comercialización

En esta fase de la cadena productiva, la cooperativa se conecta a los consumidores a través de los canales del Comercio Justo, que valora adecuadamente la producción orgánica. Para estos consumidores, la alimentación tiene prioridad y se encargan de monitorear la producción desde sus orígenes, la que llega a los consumidores finales. Este canal permite además un precio adicional por responder a las pautas establecidas. Comercio Justo también está ligado a canales de financiación.

El precio adicional pagado por la producción de azúcar orgánica, se destina parcialmente para los programas educativos de la Cooperativa y otra porción se acredita a los socios, de modo a financiar los servicios de asistencia técnica, producción y provisión de insumos. Es importante mencionar que el acceso a los consumidores a través de los canales del Comercio Justo requiere que los productores no solamente tengan fincas certificadas, sino que estén debidamente organizados.

La comercialización de la producción hortícola, básicamente a cargo de mujeres asociadas a la Cooperativa, se efectiviza también directamente a los consumidores, a través de ferias. La distribución está a cargo de las mismas socias productoras.

El involucramiento de los campesinos asociados a la Cooperativa en la comercialización culmina en el momento de la entrega de la caña de azúcar a la fábrica. Los campesinos producen y comercializan la caña de azúcar y la Cooperativa se encarga del pago, a través del departamento de acopio, que habilita cupos a cada productor para la cosecha y entrega de la producción, tal como refiere un entrevistado:

*La forma de recibir la mercadería está a cargo del departamento de acopio de materia prima, ellos hacen un estudio de la maduración de la materia prima, se toman muestras, se hacen análisis y se determina la variedad que se cosechará y se traerá a fábrica. Una vez determinado eso ellos emiten una orden de corte, con esa orden el productor primario corta la caña, carga en la carreta y lo trae (Arnaldo Molinas).*

La producción orgánica pasa por un proceso de certificación y control que los productores orgánicos deben garantizar, dando cumplimiento a normas de producción orgánica, que están determinadas por el mercado

de destino del producto. En ese sentido, entre los cuidados que manejan en la Cooperativa Manduvirã ante eventuales reclamos de los consumidores finales, se menciona la extracción de muestras de la caña de azúcar que ingresa a la fábrica para su procesamiento, entre otros controles que un entrevistado nos señala:

*Nuestro procedimiento aquí es el siguiente, viene la materia prima, se pesa, se identifica a qué productor corresponde y se estiva o se muele, si viene en camiones directamente se pesa y se va a proceso. Nosotros llevamos un control, sabemos la caña de quién entró en proceso ahora, la caña de quién se molió ahora, dentro de 16 horas debería caer el azúcar correspondiente a la caña que se está moliendo ahora, eso nos permite a nosotros tener el único sistema de trazabilidad física comprobable en el mundo, porque sabemos desde el consumidor final, hasta el productor inicial podemos llegar hasta las personas que cortaron la caña, porque tenemos identificado el fardo, por pedido de los productores, nosotros pesamos ese fardo uno por uno (Arnaldo Molinas).*

Además de la extracción de muestras de caña de azúcar, manejan otros controles que les permite brindar una respuesta a reclamos de los clientes, lo que les mantiene en una buena posición en el mercado internacional, aumentó así mismo la cantidad de clientes, esto incluye a importantes industrias productoras de chocolate, los detalles del sistema de trazabilidad que manejan en la fábrica es referido por el informante calificado:

*Esa es una trazabilidad que intentamos tener intacta porque es una garantía de la atención al cliente, podemos darle una respuesta al cliente, bastante acertada, de acuerdo al reclamo que haga. Porque no solamente es el que corta la caña, tenemos un sistema de control, sabemos a qué hora entró la caña, después etapa por etapa se toma una muestra cada hora, en laboratorio se hace un análisis de ese producto en cada etapa, y tenemos los parámetros de control máximo y mínimo que hay que respetar, y mantenemos ese control dentro de una banda proporcional, no puede salirse de eso, a los efectos de ajustarnos a las especificaciones técnicas que nosotros fijamos a nuestro producto para salir al mercado, pues nosotros decimos nuestra azúcar es así y cumple todos estos parámetros. Afortunadamente la fábrica está trabajando bien, cada día gana más mercado, nosotros tenemos nuestra venta ya garantizada para el año siguiente (Arnaldo Molinas).*

Si bien la Cooperativa Manduvirã cuenta con el reconocimiento de exportar buena calidad de azúcar orgánica, en esta etapa no abastece toda la demanda del mercado internacional, y sus técnicos se encuentran en búsqueda de alternativas de abono orgánico de recuperación de suelo para aumentar la productividad de la materia prima, conforme nos refiere un entrevistado:

*Nosotros tenemos la mejor azúcar orgánica del Paraguay, no solo en el proceso, sino también la materia prima, tenemos la suerte de contar con materia prima cortada manualmente, las 68 carretas que hacen 2 o 3 viajes por día, más del 50% de nuestra producción, y esa es caña cortada en el día, caña fresca, por lo tanto, la calidad del azúcar es otra cosa, que, con la caña estacionada o cosechada mecánicamente, porque la caña que nos viene es limpia. A nosotros siempre nos está faltando azúcar, no podemos ampliar la entrega de azúcar porque la parte de materia prima todavía está en crecimiento, se está incentivando el aumento del rendimiento cultural de los cañaverales que tenemos en principio, para eso se aprovechan los residuos de la fábrica y se preparan unos fertilizantes orgánicos para que cada hectárea de plantación de más cantidad de caña dulce (Arnaldo Molinas).*

La Cooperativa Manduvirã produce azúcar orgánica y sésamo para exportación, anteriormente habían probado la producción de azúcar convencional orientado al mercado nacional pero no tenían capacidad de competir con la producción que ingresaba de Brasil y Argentina; en esos países, la productividad de la materia prima es mucho mayor a la obtenida a nivel nacional; a eso se suma el problema que genera el contrabando de azúcar que tiene incidencia en la producción nacional, en la medida que produce grandes pérdidas a los productores.-En este sentido un informante nos relata una experiencia:

*El azúcar convencional fabrica Argentina, Brasil, y están vendiendo aquí a menos de la mitad del precio que vendemos nosotros. Yo tengo un ejemplo claro, enviamos un cargamento a Coronel Bogado, Itapúa, vendimos a 130.000 guaraníes la bolsa de 50 kilos; va el camión, llega a Itapúa y, ¿Qué nos compraron? Había 5 semiremolques para descargar de la Argentina a 70.000 guaraníes la bolsa. Entonces, no podemos competir. No se vende por el contrabando. Y me pueden decir lo que quieran, pero nadie combate el contrabando, es mentira, hasta los propios industriales están involucrados en eso (Arnaldo Molinas).*

*Así como la caña y el azúcar, el sésamo es exclusivamente para exportación y hay un techo de mercado de sésamo orgánico muy grande, no abastecemos la demanda (Arnaldo Molinas).*

En cuanto a las ventajas de encontrarse asociados a la Cooperativa se resalta el hecho que los productores tienen la posibilidad de vender su producción a un precio más elevado en comparación al mercado nacional. Esta experiencia nos refiere un informante:

*Generalmente nosotros pagamos bien por el sésamo, siempre hay una diferencia de 1000 y 1500 gs en comparación a otros precios, así también con la caña de azúcar. Si la azucarera paraguaya está pagando 150 nosotros estamos pagando 180... 190... Siempre hay una diferencia en cuanto a precio (Arnaldo Molinas).*

## A modo de conclusión

Las prácticas socio productivas caracterizadas en este trabajo son asumidas como alternativas al modelo de producción hegemónico, cual es el agronegocio de transgénicos, controlada por corporaciones globalizadas que excluye a la población local. La expansión de este modelo productivo que se inserta en el régimen agroalimentario neoliberal se da a costa del sector campesino que fue perdiendo sus territorios.

La Cooperativa Manduvirá representa una alternativa a la agricultura convencional a pequeña escala y también al agronegocio que opera a gran escala y que se basa en la utilización intensiva de insumos externos. El carácter alternativo se nota ya en la provisión de insumos, que incluyen abono orgánico para la recuperación de suelos. En este punto es importante resaltar que la agricultura campesina se desenvuelve en pequeñas parcelas, que, en sus dos tercios, ya en el año 2008, llegaba a una media de dos hectáreas por unidad productiva, lo que implica un uso muy intenso de este recurso, que con el correr de los años se degrada progresivamente perdiendo su productividad.

Estas prácticas socioproductivas alternativas de la Cooperativa encara todas las fases de la cadena productiva y tiene como actores fundamentales al sector campesino, productores de alimentos orgánicos. Mirando la cadena productiva, la primera fase es la producción de semillas que condiciona fuertemente la productividad y sobre todo las posibilidades de comercialización; en este caso, la producción de material genético es garantizado por la cooperativa a sus asociados.

Además de las semillas, la cooperativa proporciona abono sin componentes sintéticos. Mediante un convenio con agencias externas, la Cooperativa cuenta con un laboratorio de análisis de suelo. El abono orgánico es preparado «a la carta», a partir de los desechos de la fábrica. Con el estudio de suelo determinan qué tipo de abono requieren los suelos y es esencial para la enmienda de los suelos de los campesinos, actualmente llega a incrementar hasta un 40% la productividad de sus parcelas.

En la fase de producción, cabe señalar que estos campesinos asociados a la Cooperativa cuentan con parcelas muy pequeñas, aproximadamente 3 hectáreas en promedio. Se brinda asistencia técnica a los socios para sus cultivos de caña de azúcar, ka'a he'ñ y rubros hortícolas; tanto la caña dulce como el ka'a he'ñ son procesados también por la misma organización cooperativa que se encarga de hacer llegar la producción ya lograda a los consumidores a través de canales del llamado Comercio Justo.

Es importante destacar que en la asistencia que presta la Cooperativa al estudio y enmienda de suelo de los socios, es fundamental las relaciones de cooperación que mantiene con agencias externas, tales como el IPTA y las organizaciones solidarias que apoyan las actividades de la Cooperativa.

La producción de alimentos orgánicos demuestra la posibilidad de producir alimentos sanos en momentos en que la contaminación de los alimentos ya sea por los residuos de productos químicos, como de micotoxinas generan problemas muy serios a los consumidores.

La experiencia muestra además que la agricultura orgánica es posible, incluso a nivel de localidades y distritos, involucrando a poblaciones locales. Ese sistema productivo es altamente rentable y logra niveles de productividad sustancialmente mayores a los productores que practican la agricultura convencional.

La conexión a redes de organizaciones comprometidas con la agricultura orientada a la alimentación sana resulta indispensable. En el relevamiento se notó que la demanda de estos nichos de mercado ligados al comercio justo crece día a día y ofrecen perspectivas alentadoras. En la comercialización de azúcar orgánica es de importancia central la conexión directa con los consumidores a través del Comercio Justo, mientras que, en la producción hortícola, la conexión directa, sin intermediarios se da en el plano local.

Mientras las relaciones con agencias y redes externas son decisivas, también las relaciones internas de la organización con sus socios, constituye un pilar importante. En ese sentido, debe tenerse en cuenta que más del 90% de los trabajadores de la Cooperativa son hijos de socios ya comprometidos con las ideas de las prácticas socio productivas de la Cooperativa.

## Referencias bibliográficas

Avila, C. & Monroy, A. (2018) *Mapeando el agronegocio en Paraguay*. Asunción: BASEIS

De Sousa, B. (2018) *Construyendo las Epistemologías del Sur: para un pensamiento alternativo de alternativas*. Buenos Aires: CLACSO.

De Sousa, B. (2002) *Producir para vivir. Los caminos de la producción no capitalista*. México: FCE.

DGEEC (2015) *PARAGUAY. Proyecciones de población nacional, áreas urbana y rural, por sexo y edad, 2018*.

El economista (29 de mayo de 2018). *Aprueban fusión entre Bayer y Monsanto*. El Economista, pág. 1.

FAO (2017) *Sistemas de innovación para el desarrollo rural sostenible*. Santiago de Chile.

FAO (2019) *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía*. Roma: FAO.

Fogel, R. & Valdez, S. (2019) *Agronegocio, expansión y autodestrucción*. Ponencia presentada en la XIX reunión anual del GT de CLACSO «Estudios Críticos del Desarrollo Rural». Universidad Nacional de Asunción.

ISAAA (2018) Resumen 54: Situación global de cultivos biotecnológicos / GM comercializados: 2018. Disponible en soporte magnético en: <http://www.isaaa.org/resources/publications/briefs/54/default.asp>. Fecha de consulta: 7 de marzo del 2019.

López, D. & Marañón, B. (2013) *Racionalidades y prácticas socioproductivas alternativas para el Buen Vivir*. México: UNAM

Mançano, B. (2008) *La ocupación como una forma de acceso a la tierra en Brasil: una contribución teórica y metodológica*. En publicación: *Recuperando la tierra. El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina*. Sam Moyo y Paris Yeros [coord.]. Buenos Aires: CLACSO.

Ortega, G. (2016) *Mapeamiento del extractivismo*. Asunción: BASEIS

Otero, G. (2013) *El régimen alimentario neoliberal y su crisis: Estado, agroempresas multinacionales y biotecnología*. Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología. N° 17.

Then, C. (2013). *30 años de Plantas Genéticamente Modificadas - 20 años de Cultivo Comercial en los Estados Unidos: Una Evaluación Crítica*. Chile: Fundación Heinrich Böll Cono Sur.

Valdez, S. (2019). Alimentos, producción e importación en contexto de agronegocio. En M. Palau, *Con la Soja al Cuello*, 2019. (págs. 72 - 73). Asunción: BaseIs.

## Entrevistas

López, Laura (30 de mayo del 2019) Hija de productor asociado y trabajadora de la Cooperativa Manduvirá.

Cano Sánchez, Deiby Darío (30 de mayo del 2019) Productor y técnico responsable del estudio de suelo y preparación de abono orgánico.

Molinas, Arnaldo (30 de mayo del 2019) Gerente Industrial



**Eduardo Tamayo Belda**  
*Universidad Autónoma de Madrid (España)*  
**Aída Cecilia Acosta**  
*Universidad Católica de Salta (Argentina)*

# El Acuífero Guaraní frente la amenaza neoliberal en Paraguay

Fecha de Recepción: 12 de marzo de 2020

Fecha de Aprobación: 19 de junio de 2020

**Resumen:** La disputa por la propiedad, el control y la extracción del agua dulce forma parte del actual escenario internacional de competencia por los recursos naturales; los conflictos por el agua y el debate sobre su naturaleza social, política, económica y cultural constituyen fenómenos de creciente importancia a nivel global, tratándose de un recurso estratégico en la geopolítica mundial que interferirá de manera determinante tanto en las relaciones internacionales como en los procesos políticos nacionales. El Acuífero Guaraní, que se extiende por territorio de Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, es una de las

## Eduardo Tamayo Belda

Historiador por la Universidad Autónoma de Madrid (España) y Magíster en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Asunción (Paraguay). Trabajó en varias universidades paraguayas como docente en materias de historia y ciencias sociales, y ha participado como ponente y organizador en congresos y diversos encuentros académicos en España, Paraguay y otros países de Europa y América Latina. Actualmente realiza un Doctorado en historia contemporánea sobre las relaciones hispanoparaguayas del siglo XX en la Universidad Autónoma de Madrid, en la que imparte materias de historia y política internacional con un contrato FPU del Ministerio de Educación español. Contacto: tamayo.belda.eduardo@gmail.com

## Aída Cecilia Acosta

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Salta (Argentina), y realizando una Especialización en Derecho en la misma institución. Trabaja como consultora política y politóloga en el sector privado, y es docente y autora de artículos especializados para congresos internacionales. Colabora ad honorem como docente para la Dirección de Educación Intercultural Bilingüe de Corrientes, coopera en Webinar (UBA), y asesora al Ministerio de Salud Provincial en materia de política internacional. Contacto: aceacostarrii@gmail.com

---

© Eduardo Tamayo Belda y Aída Cecilia Acosta. Publicado en Revista Novapolis. Nº 16, Junio 2020, pp. 113-142. Asunción: Arandurã Editorial. ISSN 2077-5172.



mayores reservas de agua dulce subterránea del planeta. En las últimas décadas se ha producido una lenta y silenciosa toma de posiciones estratégicas por parte de actores del capitalismo global en la región –agentes estadounidenses y fuerzas transnacionales afines a sus intereses– en lo que constituye una seria amenaza extractivista de corte neoliberal, que busca privatizar las reservas de agua subterránea disponibles y mercantilizar los recursos hídricos. El texto examina algunos de los principales aspectos del debate sobre la naturaleza del agua dulce, analiza el desarrollo legal en torno a la regulación de los recursos hídricos en Paraguay, y estudia los intereses norteamericanos y de empresas multinacionales que buscan controlar este acuífero transnacional durante las últimas dos décadas.

**Palabras clave:** Acuífero Guaraní; Paraguay; agua; extractivismo; privatización; hidropolítica; conflictos por el agua

**Abstract:** The dispute over the property, control and extraction of fresh water is part of the current international scenario of competition for natural resources; conflicts over water and the debate on its social, political, economic and cultural faces constitute phenomena of growing importance at a global level, being a strategic resource in world geopolitics that will interfere in a decisive way both in international relations and in national politicians processes. The Guaraní Aquifer, which spreads over territories of Brazil, Argentina, Uruguay and Paraguay, is one of the largest underground fresh water reserves of the planet. In the last decades there has been a slow and silent taking of strategic positions by actors of global capitalism in the region –United States agents and transnational forces related to their interests–, a serious extractivist and neoliberal threat, which seeks to privatize available groundwater reserves and commodify the hydric resources. The text examines some of the main aspects of the debate on the nature of fresh water, analyzes the legal development around the regulation of water resources in Paraguay, and studies those interests of United States and multinational companies that seek to control this transnational aquifer during the last two decades.

**Key-words:** Guaraní Aquifer; Paraguay; water; extractivism; privatization; hydro-politics; water conflicts



## Introducción

Con el paso de las décadas del siglo XXI, el aumento de la población a nivel global y del consumo de agua para producción de alimentos y otros productos están elevando las tensiones en torno a este elemento natural –un recurso básico para la supervivencia humana– y su escasez en algunas regiones y en puntos estratégicos de extracción del mismo. Kasaija P. Apuuli (2011: 68) advierte que especialistas en la cuestión como Reyduf K. Molvaer o Indra De Soysa han señalado que los motivos de guerras han sido a menudo las disputas para ganar o mantener el acceso a los recursos naturales, y que constantemente se dan o se gestan en el panorama internacional situaciones de riesgo relacionadas con el control de esos recursos.

Es por ello que la abundancia de riqueza natural en forma de fuente de recursos potencialmente explotables por los agentes del neoliberalismo global, como el agua, se encuentra muy relacionada con el surgimiento de conflictos de diferente índole, fundamentalmente en aquellas regiones donde esas reservas son compartidas por varios países –como sucede en el caso del Acuífero Guaraní–, superponiéndose, cruzándose y hasta contradiciéndose legislaciones, intereses y soberanías. Y es que la gestión de los recursos naturales –incluso aquellos que son transfronterizos– se relaciona íntimamente con la soberanía nacional de los Estados y las sociedades en competencia, implicando legislaciones, costumbres comerciales y organizaciones muy variadas. En ese juego especulativo-extractivista las presiones privatizadoras del modelo neoliberal vigente generaron la necesidad de un esquema de gobernanza participativa desde ámbitos locales, regionales y nacionales que abordaban la conflictividad dentro de un marco global, garantizando –supuestamente– los derechos humanos al tiempo que desarrollaban una nueva condición de «ciudadanía global» (Arrojo 2009: 53). No obstante, ese sistema de cogobernanza liberal facilita los intereses de las grandes corporaciones y de los actores más poderosos del sistema económico mundial, al tejer una maraña de formulaciones normativas que generan una intrincada red de responsabilidades y autoridades a varios niveles, exteriores al alcance del Estado; en opinión de Díaz Alpuente, *«las normas del régimen internacional del agua, provenientes de otros ámbitos más fuertes y asentados, no encajan en un corpus común, potenciando de esta manera las conflictividades en lugar de reducirlas»* (2009: 217).

Aunque actualmente la disputa por el agua no representa todavía un foco de conflicto internacional muy preocupante (salvo en las zonas donde realmente escasea), el posicionamiento estratégico de compañías multinacionales en los lugares que constituyen las grandes reservas de agua mundiales –como el que aquí es abordado para el caso del Acuífero Guaraní en su parte paraguaya– resulta cada vez más evidente. Por similares motivos –emergencia de la escasez y valor estratégico–, las grandes potencias del planeta se han lanzado sobre el agua (principalmente Estados Unidos, pero también China), y tienen el punto de mira puesto, en particular, en la explotación de estas reservas, para lo que tratan de controlar la propiedad de la tierra bajo la que se encuentra el agua como parte de su estrategia económica global.

En este texto se realiza una contextualización general de la situación de Sudamérica en torno a la gestión de las grandes reservas internacionales de recursos hídricos, para esos casos en que los cursos o embalsamientos de agua se producen en territorios de dos o más países, lo que implica la

necesaria cooperación para su control y gestión (circunstancias en las que se reproduce esa *tela de araña* tejida por el neoliberalismo imperante que facilita la extracción capitalista y la consecución de los intereses privados, pasando por encima de las necesidades y derechos de las poblaciones afectadas). El trabajo centra, asimismo, su atención en el Acuífero Guaraní (una vasta reserva de agua subterránea que en superficie ocupa aproximadamente 1.200.000 km<sup>2</sup>, y que se extiende no solo por territorio de Paraguay, sino también por los de Brasil –que concentra la mayor parte del acuífero–, Argentina y Uruguay); se analiza la coyuntura actual de protección legal del mismo en Paraguay y se sitúa la cuestión del agua como un debate fundamental para la política nacional (y también regional), resultando perentorio asumir y tomar parte activa y decidida en este debate, que consideramos tiene una especial significación para el desarrollo de la democracia paraguaya en su inserción en un ámbito regulatorio internacional –en gran parte definido por las estructuras de poder liberal-capitalistas–, cumplidas ya tres décadas desde el inicio del proceso democrático en el país.

## **1. Los ODS-2030 y la conceptualización de los recursos hídricos**

En los últimos años, el campo del saber de las ciencias sociales ha reconocido la necesidad de empatizar con las cuestiones que aquejan a nuestros tiempos, esto es, la necesidad de promover un desarrollo sustentable de la economía a nivel global y favorecer el bienestar de la población mundial. Para ello, es preciso integrar naturaleza y conocimiento, porque parece evidente que en la mayor parte de las situaciones la naturaleza dicta las condiciones en las que vivimos y los medios de que disponemos, mientras que el conocimiento define nuestra habilidad para manejar esas circunstancias y para gestionar las tensiones o conflictos que emergen de la competencia por los recursos y condiciones naturales disponibles. En concreto, para una conceptualización de los conflictos surgidos en torno al agua, se sugiere la lectura del reciente trabajo de Mark Zeitoun, Naho Mirumachi y Jeroen Warner titulado *Water Conflicts* (2020) –aún no tiene traducción al castellano–, obra en la que los autores repasan en detalle conceptos como el ciclo hidrológico, el ciclo hidrosocial, los conflictos por la soberanía compartida de las reservas, la securitización y, también, las transformaciones en los enfoques teóricos de dichos fenómenos.

Recientemente hemos asistido a un cambio de paradigma –que integra naturaleza y conocimiento– muy presente en el trabajo de los Premios Nobel de Economía Paul M. Romer y William D. Nordhaus; este enfoque está

también planteado en la agenda política internacional desde que se establecieron los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030 (ODS-2030), que tienen su génesis en la Declaración del Milenio del año 2000, patrocinada por la ONU como una agenda a seguir por los países frente al nuevo siglo (y que tenían como primera fecha límite 2015, extendiéndose por quince años más y actualizándose sus objetivos). Sin embargo, muchos países han olvidado estos acuerdos, y varios de ellos –como Brasil<sup>1</sup> y Estados Unidos<sup>2</sup>– han dado marcha atrás en los tratados firmados al objeto de hacer posibles los ODS-2030, comprometiendo globalmente la agenda política por la sostenibilidad en el último año<sup>3</sup>, circunstancia que hace aún más acuciante el desarrollo de un pensamiento crítico que vuelva la mirada de la agenda política internacional hacia los debates de aquellos objetivos. Para colmo, la actual crisis del coronavirus amenaza con retrasar mucho más la consecución de los objetivos mundiales, según afirmó recientemente la ONU por boca de su Secretario General, António Guterres<sup>4</sup>.

En los ODS-2030 se hace un especial hincapié en la necesidad de salvaguardar el agua como un recurso vital y como un derecho humano universal; la garantía permanente de acceso al agua constituye una base fundamental en el desarrollo humano de carácter sustentable y, de hecho, es un elemento del cual dependen el resto de objetivos: bienestar, reducción de la pobreza, ambiente de calidad, etc. Como indica Jägerskog en su informe para la UNESCO, el 70% del agua potable es destinada, a escala global, a la producción agrícola (Jägerskog, 2013). En ese contexto, confluyen la voluntad por facilitar y promover el desarrollo económico con la necesidad de generar políticas inclusivas y de salvaguarda para administrar equitativamente un recurso tan valioso como el agua, amparado, además, por un derecho humano.

Por otra parte, la situación de América Latina con respecto a la sustentabilidad ambiental representa un desafío: la región, que actualmente tiene una población de unos 600 millones de habitantes, constituye una de las mayores áreas de crecimiento demográfico a nivel mundial por el índice de

- 1 Castro Vizentin, M. (2019). «El estreno de Bolsonaro amenaza el compromiso de Brasil con la Agenda 2030», en *Equal Times*, 25 de abril de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/31bWGss>
- 2 El Mundo (2019). «EEUU notifica formalmente a la ONU su retirada del Acuerdo de París sobre el clima», en *El Mundo*, 5 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/328AEWF> [Consultado: 15/07/2020]
- 3 Antena 3 (2019). «EEUU, China y numerosos países del G20 no acuden a la Cumbre del Clima de Madrid», en *Antena 3*, 2 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2Yj8w2d>
- 4 Europa Press (2020). «La ONU avisa de que el coronavirus puede 'retrasar décadas' el desarrollo sostenible en el mundo», en *Europa Press*, 15 de julio de 2020. Disponible en: <https://m.europapress.es/internacional/noticia-onu-avisa-coronavirus-puede-retrasar-decadas-desarrollo-sostenible-mundo-20200715075831.html> [Consultado: 15/07/2020]

natalidad de sus países, lo que explica la creciente presión sobre los recursos naturales –entre ellos y con mucha claridad sobre el agua–, así como la intensificación de la demanda de tierra y el crecimiento de la urbanización en la región.

A lo largo y ancho de Latinoamérica la problemática del agua está en buena parte condicionada por los conflictos derivados de la distribución desigual de los recursos hídricos en relación con la concentración poblacional. Solo en América del Sur se concentra el 26% de la disponibilidad hídrica mundial, siendo Brasil, Colombia, Argentina y Paraguay los países con la mayor tasa de este recurso (PNUD Paraguay, 2006). No obstante, mientras que América Latina es la región del planeta con mayor crecimiento demográfico y presión sobre los recursos, se da la paradoja de que es la región que presenta una relación más holgada entre disponibilidad hídrica y número de habitantes –aun cuando existen serias dificultades de acceso al agua potable en algunas zonas–, y en este sentido *«debe destacarse que Latinoamérica es un subcontinente privilegiado en términos de disponibilidad hídrica»* (Ribeiro, Bermúdez y Leal, 2015: 100).

Por supuesto, se dan conflictos de intereses nacionales e internacionales por su explotación; en 1995, Ismail Serageldin –vicepresidente entonces del Banco Mundial– aseveró que *«el agua será la principal causa de conflicto del siglo XXI, así como el petróleo lo fue en el siglo XX»* (Delgado, 2005), afirmación que pone de manifiesto un nuevo tipo de conflicto conocido como *«guerras del agua»*. No obstante, más allá de argumentos alarmistas, no es posible seguir ignorando estas circunstancias; es preciso tomar conciencia de la situación y asumir que se trata de una realidad que ya atraviesa nuestras sociedades, con mayor intensidad en algunas regiones del mundo que en otras. Sin embargo, a diferencia del petróleo u otros recursos extractivos, el agua tiene una característica única: es un recurso *«no estático»*, es decir, que su uso o explotación en un punto de su ubicación o de su curso tiene claras y tempranas consecuencias en otro lugar; en el mundo existen 276 cuencas de ríos que atraviesan las fronteras de al menos dos países, algo que da cuenta de la importancia que tiene la regulación internacional del acceso al agua.

Considerando que Sudamérica cuenta con las mayores reservas de agua dulce, debemos tener presente que ello no es tan solo una declamación de las bondades geográficas y atractivos turísticos de la región, sino que constituye en sí mismo un hecho geográfico sobresaliente, y ofrece un importante abanico de posibilidades tanto para el desarrollo económico como para el alcance y la calidad de los derechos sociales. El sistema del Amazonas –con más de 8 millones de km<sup>3</sup>–, el sistema de la cuenca del Río de

la Plata –con 3 millones de km<sup>3</sup>– y el sistema del Acuífero Guaraní –que cuenta con casi 2 millones de km<sup>3</sup>–, constituyen las principales acumulaciones de agua en el continente. Estos sistemas y cuencas incluyen ríos, humedales, lagos, lagunas y aguas subterráneas, pero, en el marco de estas reservas, algunos países abarcan más cantidad de agua que otros: Brasil forma parte de los tres sistemas de cuencas, y Argentina y Paraguay de dos de estos sistemas hídricos transfronterizos. Como resultado, Paraguay cuenta –a pesar de su reducido tamaño y su escasa densidad de población– con más de 4 millones de km<sup>3</sup> en recursos hídricos, siendo solo superado por el sistema amazónico.

Las cifras de recursos en juego son enormes; por ello, se convierte en una cuestión fundamental la gestión pública y la administración política que se haga de los mismos, pues estos constituyen tanto recursos vitales para la población como importantes fuentes de enriquecimiento público y/o privado. Debe tenerse muy presente que según el PNUD la región integrada por *«América Latina y Caribe tiene una conflictividad intensa, en la que los conflictos socioambientales representan el 63% de la totalidad de conflictos sociales»* (Echart y Villarreal, 2019: 152). Además, según Aziza Ackmouch, allá por el año 2002 la CEPAL ya advertía en un informe que en Sudamérica existía una escasa estructura administrativa en torno a los recursos hídricos, y una década después, en 2011, esta situación de precariedad en la gestión aún persistía según lo indicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, OECD por sus siglas en inglés), que en un informe advertía sobre la *«escasa o inexistente cooperación multinivel en la región en materia de administración y legislación sobre recursos hídricos transfronterizos»* (Ackmouch, 2012). Con todo, en agosto de 2010 fue firmado por Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní (Walschot, 2020: 25), que tardó varios años en ser ratificado por los cuatro países firmantes y que aún no tiene una institucionalidad y una normativa aplicables sobre las legislaciones nacionales de los cuatro Estados, razón por la cual, aunque *«este acuerdo fue considerado como un gran paso adelante en la cooperación en sistemas de acuíferos transfronterizos, sin embargo, ahora solo parece un truco, un marco legal que no funciona por diferentes motivos»* (Walschot, 2020: 25).

Lo cierto es que, en términos generales, a comienzos del siglo XXI la región sudamericana no presentaba una estructura orgánica supranacional clara que mediara entre los países y los intereses de cada uno de ellos, y que a la vez protegiera de manera cooperativa los recursos hídricos de intereses externos, y así potenciar su gestión pública. De hecho, la falta de estructura intergubernamental no ha sido solo un problema a nivel nacional, sino



que también ha caracterizado las caóticas relaciones entre agentes subnacionales, que no han avanzado lo suficiente en materia de cooperación legislativa sobre los recursos que comparten, entre ellos el agua, y entre 2005 y 2015 la mayoría de los países sudamericanos se conformaron con la sanción unilateral de normas legales que regularan sus recursos hídricos, sin comprometer mucho más allá sus acuerdos internacionales en esa materia. En concreto, en el análisis de los recursos transfronterizos –como es el caso del Acuífero Guaraní–, sería también interesante y perentoria una revisión de la política exterior paraguaya en materia de hidropolítica, para *«alentar el debate acerca del reposicionamiento del país en la nueva geopolítica global, en un mundo acelerado que en opinión de Gustavo Rojas transita ‘entre la globalización y la desglobalización, entre el liderazgo estadounidense y un emergente mundo postoccidental’»* (Tamayo, 2018: 159) y un análisis pormenorizado de los elementos que relacionen *justicia* con *diplomacia*, en línea con los planteamientos teóricos de Zeitoun y otros investigadores e investigadoras, quienes sostienen que

*«en general, la ‘justicia hídrica transfronteriza’ parece estar influenciada por muchas de las mismas dinámicas que impactan en los fenómenos de conflicto y cooperación transfronterizos del agua, que incluyen el papel habilitante o incapacitante del poder asimétrico, la construcción de niveles de escala para promover agendas y el uso del discurso para enmarcar compensaciones y legitimidad»*<sup>5</sup> (Zeitoun et al., 2014: 188).

Al día de hoy la situación ha tenido algunos avances, pero no los suficientes, y el reciente proceso de desintegración política regional del Cono Sur debido al giro neoliberal de algunos países –Argentina durante el periodo de gobierno de Macri y, en la actualidad, fundamentalmente Brasil– han provocado un retroceso en esa dirección. En opinión de Maureen Walschot (2020), la situación es clara:

*«Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay no han desarrollado y fortalecido el marco de gestión que han tardado tanto en establecer. Diez años de investigación y cooperación no han logrado superar los intereses estatales de cada uno. Nueve años después de la firma del Acuerdo del Acuífero Guaraní, no ha surgido ningún organismo legal e institucional real. El artículo 15 del Acuerdo nunca se ha implementado y la Comisión a cargo de la mediación de conflictos relacionada con el Acuífero Guaraní no se ha establecido. Aunque Argentina y Uruguay*

5 Traducción de los autores. Este artículo, aparecido originalmente en la revista Water Policy en 2014, ha sido traducido íntegramente al castellano y será publicado en el número 45 de la revista Relaciones Internacionales –perteneciente a la Universidad Autónoma de Madrid– en octubre de 2020, en un dossier específico sobre el agua dirigido por Eduardo Tamayo Belda, Aída Cecilia Acosta y Ana Isabel Carrasco. DOI de la publicación: <http://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2020.45>

*ratificaron el Acuerdo en 2012 y Brasil en 2017. Éste no entró en vigor hasta 2018 en que fue ratificado por Paraguay. Por lo tanto, las teorías de cooperación hídrica se están quedando sin sustento en el caso del Sistema Acuífero Guaraní y resultando en el rechazo de los cuatro Estados involucrados a cooperar en el último paso de la gestión integrada» (Walschot, 2020: 31).*

La excepción la representa Ecuador, que dispone de una ley orgánica muy avanzada que regula el uso y aprovechamiento de sus recursos hídricos desde 2015, además de haber acompañado a la ley del sistema administrativo y del presupuesto necesarios para llevar a cabo sus disposiciones de una manera aceptable; el resto de los países aún tienen importantes *lagunas* en materia de derecho en su legislación fronteras adentro, o encuentran serias dificultades para hacer cumplir las disposiciones que marca la ley. En el caso del *gigante* regional, cabe señalar que existe una descentralización de la regulación sobre los recursos que no favorece una política coherente en ese sentido, pues Brasil, siendo el país donde se concentra mayor cantidad de volumen de agua en la región, delega en cada uno de sus estados la potestad al respecto de este tipo de legislación –a través de la Política Nacional de Recursos Hídricos de 1997–, lo que compromete no solo a cada uno de los estados brasileños por separado, sino también a toda la zona de las cuencas de los ríos Paraná y Uruguay, así como al acceso al Acuífero Guaraní (lo que involucra directamente a Uruguay, Argentina y a Paraguay).

Ese contexto de fragmentación de las políticas internacionales sobre la explotación del agua y la consecuente incertidumbre legal constituyen el caldo de cultivo perfecto para los grupos de grandes capitales, que tienen la capacidad de organizar plataformas multinacionales de naturaleza extractivista, con la particularidad de que la responsabilidad que estas organizaciones adquieren sobre el medioambiente, la sustentabilidad del sistema y la satisfacción de los derechos públicos de acceso al agua es mucho menor que la que compromete a un Estado. Aparte del riesgo ambiental que implica dejar ciertos desarrollos productivos en manos privadas, también es notoria la pérdida de soberanía nacional, al desatenderse la naturaleza pública que debería tener de manera permanente un recurso tan importante como el agua, ya sea para su explotación directa o para su canalización, embalsamiento o desvío con otro tipo de fines extractivos o productivos. Para Walschot, el de la *soberanía* es

*«uno de los conceptos clave que realmente atraviesa la problemática, pues el derecho de soberanía que acompaña a cualquier recurso natural es inalienable para los Gobiernos de América Latina; estos últimos, a diferencia de los europeos, aún no están listos para renunciar a su soberanía a favor de una ganancia*



*común y esto es notable en el Acuerdo del Acuífero Guaraní en particular. La gestión integrada y genuina solo puede garantizarse si los Estados acuerdan renunciar a una pequeña parte de su soberanía» (Walschot, 2020: 31).*

Por su parte –al margen de la dialéctica estatocéntrica–, los capitales de corporaciones extranjeras buscan desarrollar actividades extractivas en terceros países que deriven en un importante comercio virtual cuya cadena principal es la de agua-comida-energía: los inversores intercambian agua por la producción de comida o energía, que luego se exporta, produciendo importantes beneficios en el proceso (Swatuk y Cash, 2018). Ante esta situación, la retórica neoliberal de algunos de los recientes o actuales Gobiernos del Cono Sur latinoamericano ha logrado encontrar la manera de escudarse en conceptos como *progreso* y *desarrollo* para entregar sus aguas al Mercado, ampliando la estructura dependiente de la zona y poniendo en riesgo, además, el medioambiente y la cohesión regional.

Debido a la injerencia de intereses privados en la explotación de los recursos sudamericanos, se incrementan los desastres naturales (como el reciente caso de Brumadinho<sup>6</sup> –segundo desastre natural más importante de Brasil relacionado con los cursos del agua–, accidente causado por la gigantesca empresa minera Vale). Pero también aumentan los focos de tensión regional, como fue el caso de Argentina y Uruguay, que tuvieron serias discrepancias políticas entre 2005 y 2010 con respecto a la responsabilidad por la contaminación de aguas binacionales del río Uruguay a raíz de la concesión de una planta industrial de la empresa finlandesa Metsä-Botnia<sup>7</sup> –dedicada a la producción de pasta de celulosa–, después de que el Gobierno uruguayo autorizase la construcción de dos plantas pasteras (la empresa española ENCE, que tenía la segunda concesión, se retiró ante la presión del conflicto); estos proyectos fueron denunciados<sup>8</sup> por Argentina ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya por violar el Estatuto del Río Uruguay (de 1975), acusando al Gobierno de la República uruguayo de haber permitido la contaminación de las aguas compartidas (Borràs, 2010). Estos dos casos constituyen ejemplos recientes del grave problema ante el que se encuentra América Latina por no establecer normativas re-

6 Mendonça, H. y Galarraga Gortázar, N. (2019). «Desastre en Brumadinho. Brasil busca a 254 empleados de una mina devorada por toneladas de residuos», en *El País*, 27 de enero de 2019. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2019/01/26/actualidad/1548508332\\_354641.html](https://elpais.com/internacional/2019/01/26/actualidad/1548508332_354641.html) [Consultado: 15/07/2020]

7 EFE (2013). «La papelera que causó crisis entre Uruguay y Argentina amenaza con paro y desata protestas», en *El País*, 2 de septiembre de 2013. Disponible en: [https://elpais.com/economia/2013/09/02/agencias/1378129085\\_884529.html](https://elpais.com/economia/2013/09/02/agencias/1378129085_884529.html) [Consultado: 15/07/2020]

8 Rebossio, A. (2013). «Argentina demanda a Uruguay ante La Haya por una planta de celulosa», en *El País*, 2 de octubre de 2013. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2013/10/02/actualidad/1380731888\\_065226.html](https://elpais.com/internacional/2013/10/02/actualidad/1380731888_065226.html) [Consultado: 15/07/2020]

gionales de gestión pública del agua, quedando estos recursos, en muchos casos, a disposición de grupos e intereses privados.

También existe, en estado latente, un conflicto<sup>9</sup> de límites entre argentinos y paraguayos por las aguas que bañan la Isla Apipé, en el Río Paraná, que en 2018 fue foco de tensión generada innecesariamente por una política reactiva y por una evidente falta de previsión y cooperación de las autoridades políticas; así, en lugar de coadyuvar al entendimiento y a la cohesión social regional, los responsables civiles y militares debilitan con sus estrecheces intelectuales las posibilidades de la negociación y la confraternización binacional.

La escasa regulación de los países sudamericanos, añadida a la inacción y falta de iniciativa de esos Gobiernos para alcanzar un estricto control (sobre todo en las zonas rurales o más alejadas de las áreas de mayor concentración poblacional), así como a la imposibilidad de los agentes subnacionales para orquestar medidas efectivas sobre los recursos hídricos de los que tratan de erigirse en *centinelas*, acaba convergiendo en una desafortunada situación ampliamente conocida en la región: desinterés político y presencia de las habituales y enquistadas prácticas de corrupción entre las burocracias locales, regionales y estatales.

Desde hace un tiempo, también los gobiernos locales han aducido que su inacción en materia de protección del agua radica en el escaso financiamiento de los programas que se implementan en torno a la infraestructura necesaria para esa defensa (Embid y Martín, 2015: 7-14), de manera que la cuestión del tratamiento de las aguas compartidas se pospone continuamente con la excusa de las limitaciones presupuestarias, a causa de una financiación insuficiente por parte de los Gobiernos nacionales (Jägerskog, 2013).

Ante el reto de cumplir con las metas propuestas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030, surgen voces que desde el creciente escepticismo cuestionan si la actual deriva desregularizadora, liberalizadora y descentralizadora –propia de las perspectivas del paradigma de la gobernanza global, como las propuestas por FAO en dos documentos oficiales de la institución (2016)–, será adecuada y suficiente para resguardar los recursos hídricos de los intereses privados, y si será tenida en cuenta el agua en tanto que recurso fundamental para la vida –y por ello constitutivo de

9 Agencia PARLASUR. (2018). «Incidente fronterizo entre Argentina y Paraguay en la Isla Apipé fue debatido en el PARLASUR», en *Parlamento del Mercosur*, 19 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/16087/1/parlasur/incidente-fronterizo-entre-argentina-y-paraguay-en-la-isla-apipe-fue-debatido-en-el-parlasur.html> [Consultado: 15/07/2020]

derecho–, a fin de garantizar la conceptualización de los recursos hídricos, en línea con los planteamientos de Barlow y Clarke (2004), como bien público y derecho humano. Y no solo como un bien público o un derecho, sino también como parte fundamental del «*ciclo hidrosocial*» en los términos propuestos para el análisis por Linton y Budds (2014). El riesgo de abrazar el relato neoliberal-capitalista del valor del agua es un riesgo excesivo, pues su discurso de la «*austeridad*» como vía para la recuperación económica –basada en los recortes del gasto público, la desregularización nacional y las reducciones impositivas–, acaba por entregar los recursos disponibles en un territorio a intereses ajenos al conjunto social que lo habita y que vive –inevitablemente– de estos.

No pueden, asimismo, olvidarse dos aspectos más sobre la comprensión y gestión del agua, planteados por Liber Martín y Juan Bautista Justo (2014): en primer lugar, debe tenerse en cuenta la «*equidad intergeneracional*», pues aunque la visión productivista tradicionalmente asumió el agua como un

*«bien de titularidad pública con posibilidad de adjudicación para usos exclusivos desde la faz privada, esa interacción entre la apropiación individual del recurso y las necesidades públicas era pensada siempre dentro de una misma generación, prescindiendo así de las consecuencias que operan en el mediano y largo plazo con cada intervención humana en el agua (una creencia en el carácter inagotable de los recursos hídricos que llevó a no computar las variables intertemporales)»* (Martín y Justo, 2014: 50).

En segundo lugar, es preciso atender también a la

*«gestión integrada de los recursos hídricos, un paradigma que apunta a superar una comprensión de los usos del agua disociada de su interacción con otros recursos naturales y con intereses económicos, sociales y ambientales, así como con las fases del ciclo hidrológico, diferentes usos, la territorialidad de las cuencas o la demanda y oferta, (...) promoviendo la gestión y el desarrollo coordinados del agua, la tierra y los recursos relacionados con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa, sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas»* (Martín y Justo, 2014: 51).

En esta misma línea, el trabajo de Faccendini (2019) propone abundar en esa «*visión compleja*» del fenómeno del agua como un proceso que integra muchos aspectos de la vida, las necesidades y la producción del ser humano en relación con el medio que habita y con la sostenibilidad del mismo:

*«no tenemos que caer en la separación kantiana de lo ambiental y social; lo social es ambiental. No debemos confundir una necesidad positivista gnoseológica de estudio y distanciamiento del objeto a estudiar con la complejidad holística del ambiente. Esta dualidad, ha sido muy cara al ambientalismo, al hombre y a la vida sobre el planeta»* (Faccendini, 2019: 48).

La perspectiva neoliberal de comprensión del agua como un recurso explotable, mercantilizable, apunta en la dirección opuesta de esa *humanización* del agua que propone, entre otros, Faccendini. En opinión de José Antonio Segrelles (2007),

*«todos los tipos de privatización del agua son perjudiciales para la mayoría de la población, tanto la apropiación particular de territorios enteros para garantizar-se el uso exclusivo como la construcción de presas y desvío de cursos fluviales o la contaminación que deriva de la actividad fabril, minera o agroindustrial; (...) la mundialización de la economía, la progresiva liberalización comercial y la privatización del agua han afectado a los agricultores pobres de todo el mundo, pero el impacto de estos factores ha sido especialmente brutal en las comunidades indígenas de América Latina, pues al tener una relación directa con el agua, son muy vulnerables ante cualquier alteración de sus ecosistemas hídricos»* (Segrelles, 2007: 12).

A menudo obviamos, por otra parte, que en los ecosistemas ocupados por los humanos coexisten con nosotros incontables especies de animales y plantas que también dependen del agua de manera determinante; en palabras de la investigadora de la Universidad de Sydney (Australia), Astrida Neimanis, en relación con el agua

*«una de las críticas clave a los derechos humanos es precisamente que son para priorizar el beneficio de los humanos. El agua es claramente una necesidad esencial para los cuerpos humanos, pero toda la vida depende de ella; si bien algunos animales no humanos son capaces de sobrevivir e incluso prosperar en medios acuáticos degradados y contaminados, la meso y megafauna de nuestro planeta, y muchas especies de vida vegetal, requieren un agua razonablemente saludable»<sup>10</sup>* (Neimanis, 2014: 8).

## 2. Regulación y relato de los recursos hídricos en Paraguay

Paraguay es un país privilegiado tanto por la gran abundancia de agua en buena parte de su territorio como por la calidad de estos recursos hídricos situados en superficie –en las cuencas de los ríos Paraná y Paraguay– y subterráneos, aguas que hacen parte del Acuífero Guaraní. El potencial de la riqueza hídrica de Paraguay es enorme –las represas que surten el 100% de la electricidad consumida por el país, restando aún energía para su exportación, dan buena cuenta de esta circunstancia–, y la magnitud de los posibles emprendimientos y usos de toda esa riqueza hídrica es algo que el Estado paraguayo debe atender con calma y dedicación, basándose en estudios sólidos y no en la conveniencia política de cada momento ni en

<sup>10</sup> Traducción de los autores.

las premuras por ingresar fondos con inmediatez si eso sacrifica una parte importante de ese potencial.

Aunque en este texto solo sea abordada la situación del Acuífero Guaraní, son muchos los espacios hídricos del Paraguay asociados a la gestión transfronteriza: cuenca alta del río Paraguay, sector Pantanal (con Brasil), cuenca del río Apa (con Brasil), cuenca del río Paraná (con Brasil y Argentina), cuenca baja del río Paraguay (con Argentina), cuenca del río Pilcomayo (con Argentina y Bolivia), y el acuífero Toba Tarijeño (con Argentina y Bolivia). Sin embargo, a pesar de que la construcción histórica del relato nacional paraguayo lo vincula estrechamente al agua, el interés del país y de sus intelectuales por los acuíferos ha sido relativamente escaso, y más bien reciente.

La idea romántica de la vinculación del Paraguay con el agua es evidente en su historia contemporánea, y en el relato nacionalista de la historia del país los recursos hidráulicos y la geografía hídrica tienen especial relevancia desde hace más de un siglo. En 1911 y en 1920 fueron aprobados por el Consejo de Educación del Estado paraguayo dos libros de texto para la enseñanza escolar –autoría de Héctor F. Decoud, el primero, y Luis de Gásperi, el segundo–, en los que *«se explicaba cómo el agua influenciaba la vida en el Paraguay, particularmente en lo tocante a la fertilidad de la tierra»* (Chesterton, 2013: 242-243), aunque por entonces no se atisbaban todavía formas claras de darle un aprovechamiento económico a las circunstancias hídricas del país. Ambos autores parecían coincidir en que *«el agua era un recurso importante en el Paraguay y aún estaba por explotar»* (Chesterton, 2013: 244). A la cuestión del aprovechamiento material del agua, se sumaba el componente simbólico de vinculación de este elemento a la nación, expresado en aspectos como la propia etimología de la palabra *Paraguay* –recogida, por ejemplo, en la *Guía geográfica del turismo* autoría de F. Arturo Bordón y publicada en 1932 por el Touring Club Paraguayo–, que en la versión popular consideraba que *«este nombre estaba formado por la palabra ‘payaguá’, nombre de los indios que dominaban la cuenca del río Paraguay, y de la palabra ‘y’, que en guaraní significa ‘agua’»* (Chesterton, 2013: 241); con esta interpretación, *«el autor claramente pone en la mente del lector que el Paraguay es un país heredado de los indígenas de la región y donde el agua es sumamente importante, (...) una explicación con la que Bordón estaba repitiendo ideas fundamentales del nacionalismo paraguayo»* (Chesterton, 2013: 241).

Sin embargo, en la mayor parte de los textos en que se hace referencia a comienzos del siglo XX a la cuestión de la importancia del agua, parece que la práctica totalidad de la importancia del elemento para el país reside en cuestiones propias de la navegabilidad de los ríos –y la necesidad

de mejora de los puertos y la flota mercante–, los límites fronterizos demarcados por los cursos de los ríos, las posibilidades de aprovechamiento hidroeléctrico de sus cauces –como se evidencia en los textos del ingeniero Mario Mariotti y otros investigadores científicos, intelectuales y responsables políticos de la industria y el desarrollo económico paraguayos (Chesterton, 2013: 245-247)–, o la importancia que podían tener los accidentes geográficos hídricos para el turismo nacional o extranjero.

En la década de los años treinta ya eran bien conocidas internacionalmente las posibilidades del aprovechamiento de la energía hidroeléctrica, y en febrero de 1936 fue publicado un artículo titulado *La Riqueza del Paraguay: En energía hidráulica inexplorada* en la obra *Anales del Paraguay* (bajo la dirección de Leopoldo Ramos Giménez), un texto que –al igual que había planteado en varios otros Mariotti unos años antes– insistía en «*las posibilidades de la electricidad hidráulica de los saltos del Guairá*» –hoy sumergidos tras la construcción de la represa de Itaipú<sup>11</sup>– y mantenía en la imaginación la idea de que «*las posibilidades económicas [del aprovechamiento de la energía hidroeléctrica] harían realidad los sueños de muchos paraguayos de salir por fin de una economía basada solo en la agricultura*» (Chesterton, 2013: 247); esta idea o intención, por otra parte, rompía con el mantra tradicional del nacionalismo paraguayo de condensar la imagen nacional-simbólica del país en la figura del *campesino* –un sector de la población que a día de hoy sigue teniendo una cierta relevancia en el imaginario nacional–, cuyo rol político ha sido relevante en el país incluso en las primeras décadas del siglo XXI (Tamayo y Mereles, 2019). Y si el aprovechamiento energético del agua tenía en Paraguay un carácter desarrollista, por su parte, el foco en el turismo parecía repetir la imagen tradicional nacionalista del país, vinculado al indio guaraní; así, en la descripción de una imagen del salto Aguaray-Guazú aparecida en la antes mencionada guía turística de Bordón, de 1932, en la descripción de la catarata «*podemos observar los mismos temas nacionalistas de los paraguayos del siglo XX: el indio del pasado y la majestuosidad del agua*» (Chesterton, 2013: 248). Pero no solo se señalaba la relevancia turística nacional por la espectacularidad del paisaje hídrico, sino que –como ya había adelantado Manuel Domínguez en su obra *El alma de la raza* (1918)– en la guía, citando al Dr. Alonzo Criado, «*se recomendaba con mucho entusiasmo al Paraguay como destino terapéutico*» (Chesterton, 2013: 248), algo que también manifestó Luis E. Migone en 1929 en sus *Apuntes*

11 El pasado año iniciaron las conversaciones para la negociación sobre el Anexo C del Tratado de Itaipú –que data de 1973–, por el cual se revisarán algunas cláusulas fundamentales del mismo. Se puede leer más en la siguiente noticia de prensa: Vuyk, C. «Paraguay: la revisión del Tratado de Itaipú ya empezó», en *marcha.org.ar*, 26 de febrero de 2019. Disponible en: <https://www.marcha.org.ar/paraguay-la-revision-del-tratado-de-itaipu-ya-empezo/> [Consultado: 15/07/2020]



de climatología y nosología médica del Paraguay, un estudio sobre las condiciones higiénicas y sobre la salubridad general del país que en cierto modo «era también propaganda para atraer a enfermos desde la región del Río de la Plata» (Chesterton, 2013: 249).

En la primera mitad del siglo XX, para los geógrafos, estudiantes, políticos, científicos, o miembros de las fuerzas armadas,

*«los problemas más importantes continuaban siendo los mismos de los siglos XVIII y XIX, es decir, cómo definir las fronteras de la nación y la navegabilidad de los ríos; pero para todos, como explicó Arturo Bordón, el nombre del país era fundamental para demostrar que en su identidad el agua cumplía un rol fundamental, pues definía el pasado mítico de la tierra, su presente durante el siglo XX, y para algunos, su futuro glorioso»* (Chesterton, 2013: 249-250).

Sin embargo, no parece tener especial importancia en los inicios de la reflexión sobre la relevancia del vínculo entre el agua y la nación paraguaya lo tocante a los acuíferos subterráneos, y particularmente el Acuífero Guaraní que aquí nos interesa, una de las reservas de agua de las más importantes a nivel global, y compartida por Paraguay con otros tres países vecinos.

A pesar de que apenas un 6% la superficie del Acuífero Guaraní se encuentra en territorio paraguayo –la práctica totalidad del Paraguay oriental–, la realidad es que la importancia de este sector paraguayo para el sistema del acuífero es mucho mayor de lo que ese dato haría parecer. La razón es, primero, que en territorio paraguayo se concentra un gran volumen de agua de este sistema subterráneo y, segundo, que la zona constituye además una de las principales áreas de recarga del acuífero, por lo que si se desea garantizar la sostenibilidad del Acuífero Guaraní en su totalidad es necesario asegurar la calidad de sus ecosistemas en territorio de Paraguay, protegiendo con ello el ciclo hidrológico del sistema; de lo contrario, una gran parte del potencial del acuífero –inclusive en otros países– se perderá. Es por esto que la protección legal referida a los acuíferos no debe atender únicamente al agua en sí, sino también a la sostenibilidad del sistema, protegiendo las áreas de recarga y el ciclo hidrológico completo. Se da una doble circunstancia que, en términos de sostenibilidad del sistema, debería poner el foco sobre lo que ocurre en Paraguay: de una parte, que en su territorio el acuífero prácticamente aflora al exterior, y de otra, que se trata de un país donde el uso de agroquímicos en la agricultura es muy elevado, pues según datos de Gervasio Apipé (2018), el 6,2% de los agroquímicos que se vendieron en 2017 en el mundo fueron importados por Paraguay, existiendo un total descontrol y desregulación de la compra y del uso de estos productos en el país, según manifestó Regis Mereles –expresidente

del SENAVE– el 12 de diciembre de 2015, al reconocer que *«no existe control de las importaciones de agroquímicos en Paraguay, y a nivel regional persiste una preocupación hacia el control de productos fitosanitarios y fertilizantes agrícolas, que podrían tener efectos en la salud humana»* (Apipé, 2018: 33).

El resultado de la convergencia de ambas circunstancias es que en esta región las aguas del acuífero corren un serio riesgo de ser contaminadas, perdiendo así el recurso gran parte de su potencial para consumo humano, animal y de regadío (las aguas subterráneas tienen frente a las superficiales la ventaja comparativa de que no necesitan un tratamiento excesivo para su potabilización, al estar en general filtradas y protegidas de agentes tóxicos externos vertidos por el ser humano en superficie, pero esto no se da en parte importante del territorio paraguayo). De hecho, un sistema de aguas subterráneas como el Acuífero Guaraní tardó miles de años en llenarse, de modo que la contaminación excesiva del mismo podría ser un daño irreparable a corto o medio plazo al no poderse depurar de manera natural las aguas a la velocidad necesaria para su uso a escala humana.

Fernando Costantini consideró *«curioso»* que la Constitución Nacional paraguaya<sup>12</sup> de 1992 no hiciera referencia en su articulado a cuestiones agrarias relacionadas con el factor hídrico, ni tuviera en cuenta este recurso como un elemento primordial para el despegue y el crecimiento de la riqueza agropecuaria paraguaya; y es que, en su opinión, se dio por sentada la disponibilidad hídrica y la inexistencia de un supuesto *«problema del agua»* en el país, a pesar de que existen zonas en la región chaqueña que sí se ven afectadas por estas circunstancias, y de que el potencial de este recurso es tan amplio en Paraguay que la desregulación por inacción de las autoridades competentes deja demasiado campo abierto a otros grupos económicos, que podrían aprovechar ese desinterés público en el control efectivo de los recursos hídricos (Costantini, 2000: 105-106). No obstante, pese a no contemplar normas específicas sobre recursos hídricos, la Carta Magna paraguaya incorpora –coherentemente con la época de su sanción– el derecho a un ambiente saludable (en su Artículo 7º), previsiones expresas para la protección ambiental (Artículo 8º) y el carácter supranacional de los derechos humanos (Artículo 145º), garantizando además a todos los habitantes la igualdad de oportunidades en la participación de los beneficios de la naturaleza (Artículo 47º), *«entre otras disposiciones que brindan un marco constitucional jurídico general relativamente moderno respecto a los estatutos particulares relativos a las aguas»* (Embid y Martín, 2015: 24).

---

12 República de Paraguay. Órgano Legislativo. Constitución Nacional de 1992.



Desde entonces, Paraguay ha avanzado en materia de legislación para la protección de sus recursos hídricos –y en particular de sus aguas subterráneas–, aunque lo ha hecho con excesiva lentitud para un país que depende económicamente de sus recursos naturales mucho más que otros (al no estar aún suficientemente desarrollados ni el sector industrial ni el terciario). Un hito en este sentido fue la promulgación de la Ley N° 1561<sup>13</sup> del año 2000, por la cual se creó la Secretaría del Ambiente (SEAM) y se generaron las primeras reglamentaciones legislativas en materia de regulación de las aguas nacionales, como parte del Sistema Nacional del Ambiente. Años después, la Ley N° 3239<sup>14</sup> de 2007, «*De los recursos hídricos del Paraguay*», recogió la mayor parte de los aspectos fundamentales para la defensa del agua como derecho humano y de su protección como bien de control exclusivamente público que han sido comentados en la primera parte de este trabajo; esta ley ampliaba algunos de los aspectos que ya habían sido legislados por la Secretaría del Ambiente en sus Resoluciones N° 2155<sup>15</sup> de 2005 y N° 50<sup>16</sup> de 2006. Recientemente, la Ley N° 6123<sup>17</sup> de 2018 elevó la SEAM al rango de Ministerio Nacional, pasando a denominarse Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), organismo que se constituyó de manera efectiva por esa misma ley «*en la Autoridad de Aplicación de la Ley N° 3239/2007*».

Hasta 2018, los textos normativos paraguayos incluían la mayor parte de las demandas que en materia jurídica pueden hacerse a un Estado para garantizar la protección y la propiedad pública de los recursos hídricos de un país. Hasta ese año, el principal problema residió en que existía una excesiva fragmentación en la regulación y en los entes competentes, lo que hacía ineficaz la administración y la gestión de los problemas y conflictos por el agua. En los primeros años de la transición, a esta fragmentación institucional se añadía una escasa e inconcreta reglamentación al respecto, que desde el año 2005 en adelante va solucionándose con cierta lentitud, intensificándose también la generación de normas en materia sancionadora en el ámbito administrativo, que sin embargo pocas veces se cumplieron debido a esa fragmentación en el ordenamiento competente. El hecho de que no estuviera definida una autoridad específica, añadido a la mencionada demora en su reglamentación, hacen dudar de que el nivel de aplicación y efectividad de la Ley y las resoluciones legislativas hayan sido los adecuados durante todo este tiempo.

13 República de Paraguay. Órgano Legislativo. Ley 1561/2000.

14 República de Paraguay. Órgano Legislativo. Ley 3239/2007.

15 República de Paraguay. Secretaría del Ambiente. Resolución 2155/2005.

16 República de Paraguay. Secretaría del Ambiente. Resolución 50/2006.

17 República de Paraguay. Órgano Legislativo. Ley 6123/2018.

No obstante, a partir de 2018 el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene claramente adjudicada la competencia, y a este organismo compete en exclusividad asegurar que en el país se cumple con lo que dictamina la Ley N° 3239, que en su Artículo 3° afirma que *«las aguas, superficiales y subterráneas, son propiedad de dominio público del Estado y su dominio es inalienable e imprescriptible»*, a lo que añade en otro apartado de ese mismo artículo que *«el Estado paraguayo posee la función intransferible e indelegable de la propiedad y guarda de los recursos hídricos nacionales»*, dejando poco lugar a la imaginación en este sentido. Además, ese mismo Artículo 3° hace referencia a la naturaleza del agua como derecho público, al indicarse que *«el acceso al agua para la satisfacción de las necesidades básicas es un derecho humano y debe ser garantizado por el Estado, en cantidad y calidad adecuada»*, señalando asimismo que *«los recursos hídricos tienen un valor social, ambiental y económico»*. Parece evidente que, con la legislación en la mano, el derecho al agua y la gestión pública de este recurso deberían estar garantizados: se trataría única y simplemente de garantizar el cumplimiento de la ley vigente en el país.

Asimismo, parece fundamental incidir en una última característica del amparo legal de los recursos hídricos en Paraguay: la necesaria protección del agua actualmente embalsada en los acuíferos no es suficiente, sino que es preciso también garantizar que la misma se gestiona, en forma y ritmo, de acuerdo a criterios que permitan la renovación adecuada –sostenible– de esos recursos, criterios que impidan su contaminación o su reducción drástica. Para ello, la Ley N° 3239 hace bien en señalar en ese mismo Artículo 3° que *«los recursos hídricos son un bien finito y vulnerable»*, y en establecer además que *«la gestión de los recursos hídricos debe darse en el marco del desarrollo sustentable, debe ser descentralizada, participativa y con perspectiva de género»*; se insiste en ello en el Artículo 4°, que determina como objetivo de la Política Nacional de Recursos Hídricos *«impulsar el uso sustentable, racional e integral de los recursos hídricos, como elemento condicionante de la supervivencia del género humano y de todo el sistema ecológico»*.

A la vista de lo anterior, parece claro que Paraguay tiene en orden la regulación legal que garantizaría que se cumplan tres elementos que consideramos fundamentales: a) el agua en territorio nacional es un bien público y es propiedad del Estado; b) el acceso al agua es un derecho humano que debe garantizar el Estado a toda la ciudadanía; y c) el Estado se obliga a la necesaria protección de los recursos hídricos y a su gestión sustentable. Estas tres condiciones permitirían, sobre el papel, alejar los intereses extractivos del neoliberalismo de las reservas hídricas en territorio paraguayo, y en caso de hacerse efectivos esos intereses en el país, sus beneficiarios

privados habrían de conjugar sus ganancias y su rentabilidad con las necesidades sociales, respetando las regulaciones públicas.

Es por ello que colocar el foco sobre la regulación desplegada por Paraguay es además perentorio si se atiende al papel mediador que podría llegar a tener que jugar el país al «actuar como 'colchón' entre dos unidades potencialmente hostiles» –Argentina y Brasil–, como apunta Maximiliano Barreto (2016: 9), que explora en un reciente texto los «usos geopolíticos del Paraguay», recuperando la dialéctica realista del concepto de *Estado-tapón*, y confiriendo al país un rol cooperativo a nivel regional, habida cuenta de que la construcción de una «metanormativización» en los términos que plantea Ken Conca (2006) –como una suerte de Gobierno supranacional de la gestión de recursos a nivel global– se encuentra aún en un estadio incipiente. En opinión de Fretez (2017: 73), los acuerdos megarregionales que rigen en América Latina en la actualidad –TPP, TTIP, RCEP y TISA– reconfiguran las estructuras productivas de los países firmantes con el objetivo de modificar las normativas estatales de regulación en favor de los intereses privados de grandes corporaciones internacionales, convirtiéndose en lo que este autor considera «verdaderas camisas de fuerza para los Estados, anulando su capacidad de regular y de intervenir en sus economías nacionales» (Fretez, 2017: 74).

### 3. Hostigamiento neoliberal sobre el Acuífero Guaraní

Como ya se ha dicho, Paraguay dispone aparentemente de una legislación suficientemente solvente en términos de protección pública del agua; a pesar de ello, la existencia actual de fuertes intereses internacionales en torno a la propiedad y gestión de los recursos hídricos existentes en el subsuelo paraguayo –y en concreto de la enorme cantidad de agua acumulada en el Acuífero Guaraní– debería ser suficiente motivo para poner en cuestión la verdadera eficacia que podría tener a medio plazo dicha regulación para hacer frente a corporaciones multinacionales e injerencias de grandes potencias globales como Estados Unidos. En el año 2004, el documental argentino titulado *SED: invasión gota a gota* (dirigido por Mausi Martínez), ya alertaba por boca de los especialistas entrevistados de dos estrategias de acceso de actores extranjeros –principalmente empresas o el propio Gobierno estadounidense– a los recursos hídricos sudamericanos: de una parte, mediante la instalación de bases militares en puntos estratégicos de la región, permitiendo el control de esos recursos (y amparándose para ello en el nuevo concepto de lucha antiterrorista global); por otro lado, la privatización de las aguas y del servicio de potabilización –procesos auspiciados por instituciones como el Banco Mundial y otros organismos internacionales de financiación– permitirían a multinacionales y países

desarrollados alcanzar la propiedad o el control de dichos recursos en Estados con menor capacidad –como Paraguay– de imponer sus criterios en el escenario global.

Desde entonces –y durante los últimos años de manera más intensa–, se suceden las noticias relacionadas con los supuestos intereses norteamericanos en la explotación de los recursos hídricos paraguayos, y en concreto del Acuífero Guaraní. Una publicación digital<sup>18</sup> de 2015 se hacía eco de la compra por parte de la familia Bush de 121.407 hectáreas en territorio paraguayo que, según afirma la noticia, se asentarían –al menos parte de ellos– sobre el Acuífero Guaraní; en los años de la compra –2005 y 2006– Paraguay estaba siendo asesorado por el Banco Mundial. Pero no es solo la familia Bush la interesada en hacer negocios particulares, sino que el propio Estado norteamericano busca posicionarse en la zona<sup>19</sup>, sabedor del enorme potencial económico del recurso; es por eso que Estados Unidos marcó en los últimos años el lugar como uno de los puntos conflictivos y de interés nacional, mientras los medios latinoamericanos empiezan a cuestionar esta actitud<sup>20</sup>. Para la implementación de sus políticas, Estados Unidos *«precisa seguridad, y para ellos la única posible es aquella que deviene de la presencia de su esquema de militarización»*, apunta Marielle Palau (2006: 343), una *«seguridad»* que en opinión de la autora *«no se limita a la presencia física de las tropas, sino que incluye un sistema de inteligencia y de capacidad operativa determinada»* (Palau, 2006: 343).

Por la misma razón se intensificó el discurso de la securitización global desde comienzos de la presente centuria contra las actividades terroristas en América Latina y, en particular, en la denominada Triple Frontera<sup>21</sup> (entre Brasil, Argentina y Paraguay), un aumento de la atención sobre ese punto que permite a las agencias estadounidenses y a las corporaciones del sistema neoliberal global situar instituciones, infraestructuras, equipos de investigadores, proyectos y fuerzas militares sobre el terreno, en un lugar estratégico para controlar una de las zonas más importantes del acuífero (el punto de contacto entre tres de los países implicados y que además

18 Jalife-Rahme, A. (2015). «¿Adquirieron los Bush parte del Acuífero Guaraní, el más grande del mundo de agua dulce?», en *alfredojalife.com*, 10 de junio de 2015. Disponible en: <https://bit.ly/2EmkKjy> [Consultado: 15/07/2020]

19 CEPRIID (2013). «Las bases militares de Estados Unidos son puntas de lanza para dominar América Latina y el Caribe», en *nodo50.org*, 29 de diciembre de 2013. Disponible en: <https://bit.ly/2Q8Lerb> [Consultado: 15/07/2020]

20 Telesur (2018). «¿Cuál es el interés de EE.UU. en Paraguay?», en *TelesurTV.net*, 14 de mayo de 2018. Disponible en: <https://bit.ly/324Ldu8> [Consultado: 15/07/2020]

21 Ferro Rodríguez, J. (2013). «La Triple Frontera, el Acuífero Guaraní y los intereses de Estados Unidos en la región: evolución y ¿cambio de escenario?», en *Grupo de Estudios en Seguridad Internacional*, 19 de octubre de 2013. Disponible en: <https://bit.ly/2FwZkAy> [Consultado: 15/07/2020]

constituye una de las áreas de recarga clave del sistema)– convirtiendo a Paraguay en «*epicentro de la militarización del Cono Sur*» (Ceceña y Motto, 2005: 17-21). La ley antiterrorista aprobada en Paraguay en 2005 «*no marca en realidad un gran cambio para el país, si no fuera porque está relacionada con cambios en la normativa de seguridad que tienden a ser generales en el continente, y la lucha antiterrorista, particularmente dura en el sur de América Latina, ha sido una política cíclica del capitalismo que busca mantener en la práctica lo que difícilmente puede ser legitimado*» (Ceceña y Motto, 2005: 20). Esto explicaría también la escalada en la intensificación de la repercusión mediática sobre la criminalidad internacional, tanto en la Triple Frontera donde las agencias de seguridad norteamericanas advierten de presencia o financiación del terrorismo yihadista (Pérez Calderón, 2017), como en el interior del Paraguay donde se insiste en el peligro que supone el EPP<sup>22</sup> (justificando así la presencia de fuerzas militares paraguayas desplegadas en territorio campesino agrícola para garantizar los intereses del gran empresariado del agronegocio). Además, desde comienzos del siglo XXI las tropas norteamericanas tienen una cuota muy elevada de inmunidad en Paraguay<sup>23</sup>, y han realizado ejercicios conjuntos con las tropas paraguayas (Ceceña y Motto, 2005: 23-30). Hacia 2005, incluso «*el ejército argentino decidió cambiar el emplazamiento de algunas de sus unidades de combate y situarlas en las proximidades de las áreas con riesgo potencial de conflicto por el control de los recursos naturales, sobre todo el agua del Acuífero Guaraní*» (Segrelles, 2007: 9).

Según Félix Pablo Friggeri (2017), la presencia norteamericana en Paraguay es estratégica, y respondería a dos líneas de intereses fundamentales: en primer lugar, dominar la región bisagra entre Brasil y Argentina para estar bien posicionados ante cualquier hipotético acuerdo regional en materia política o de gestión de valiosos recursos como el agua que pueda implicar a los dos grandes países de la región; en segundo lugar, Paraguay constituye un punto militar fundamental en la región por la permeabilidad de sus fronteras, la manejabilidad de su casta política corrupta, y porque tanto Brasil como Argentina dependen energéticamente de sus represas conjuntas con Paraguay (elementos estos últimos que pueden ayudar a Estados Unidos a desestabilizar desde Paraguay esos países llegado el momento, como se apuntaba en una noticia<sup>24</sup> de 2018). Para Friggeri, la

22 *Ejército del Pueblo Paraguayo* (EPP). Sobre el surgimiento y características de este movimiento rural insurgente se aconseja la lectura del texto de Nickson (2019).

23 Clarín (2005). «Soldados de Estados Unidos en suelo paraguayo. Paraguay defiende inmunidad a tropas», en *Clarín*, 15 de junio de 2005. Disponible en <https://bit.ly/34dURgr> [Consultado: 15/07/2020]

24 Resumen Latinoamericano (2018). «La sigilosa acción norteamericana en Paraguay y el nuevo mapa militar instalado por Washington en Latinoamérica», en *Resumen Latinoamericano*, 19 de agosto de 2018. Disponible en: <https://bit.ly/2Q64ghN> [Consultado: 15/07/2020]

intensificación del discurso de la securitización del Estado paraguayo en los años siguientes al polémico golpe parlamentario contra el Presidente Fernando Lugo en 2012, así como la insistencia en fortalecer los lazos comerciales con Estados Unidos una vez «*liberado el Paraguay de su amarrar a los organismos latinoamericanos*»<sup>25</sup> –dice Friggeri con una importante dosis de sarcasmo, en referencia a su suspensión temporal<sup>26</sup> del Mercosur y a otros organismos regionales<sup>27</sup> (Friggeri, 2017: 212)– serían síntomas inequívocos de que Estados Unidos estaría intensificando la penetración neoliberal en el país, al respaldar sus intereses y los de las multinacionales y las grandes empresas norteamericanas con las que tiene intereses económicos compartidos.

Un ejemplo de esta penetración estadounidense fue la creación en 2014 (tan solo dos años después del golpe) de una instalación –con presencia militar– por parte del Comando Sur de Estados Unidos en el departamento de San Pedro, denominada convenientemente como Centro de Operaciones de Emergencias (COE), como recogió *ABC Color*<sup>28</sup>, instalación que fue justificada con base en el argumentario de la protección ante desastres naturales. A mayor abundamiento, a comienzos de 2015 el Secretario de la Armada de Estados Unidos –Ray Mabus– y la embajadora estadounidense en Paraguay –Leslie Ann Basset– se reunieron con el Ministro de Defensa paraguayo –Bernardino Estigarribia– para afianzar las relaciones de confianza con el Gobierno de Horacio Cartes, bajo un supuesto compromiso de paz, seguridad, estabilidad y fortalecimiento de los «*valores democráticos*», sin olvidar la recurrente discursiva de la ayuda al «*desarrollo*», que en Paraguay se mantuvo constante durante el Gobierno Cartes<sup>29</sup>. Estados Unidos viene tomando posiciones en Paraguay desde hace décadas (Ceceña y Motto, 2005: 9-13), aunque algunos medios latinoamericanos

25 Tras el golpe parlamentario al Presidente Fernando Lugo, Paraguay fue suspendido temporalmente en el Mercosur: RTVE (2012). «Mercosur suspende a Paraguay hasta las nuevas elecciones e incorpora a Venezuela», en *rtve.es*, 29 de junio de 2012. Disponible en: <https://bit.ly/3iX3joq> [Consultado: 15/07/2020]

26 Paraguay regresó a Mercosur a fines de agosto de 2013: *Abc Color* (2019). «Polémica suspensión de Paraguay en Mercosur», en *Abc Color*, 29 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/31cJBit> [Consultado: 15/07/2020]

27 La suspensión fue también aplicada en Unasur: Oviedo, S. «Tras un año de suspensión, Paraguay volverá a la Unasur, pero no al Mercosur», en *ABC*, 24 de agosto de 2013. Disponible en: <https://bit.ly/319sJsW> [Consultado: 15/07/2020]

28 Acosta, Omar (2014). «Inauguran Centro de Operaciones de Emergencias (COE) en San Pedro», en *ABC Color*, 22 de febrero de 2014. Disponible en: <https://bit.ly/3hegwZw> [Consultado: 15/07/2020]

29 Telesur (2018). «¿Cuál es el interés de EE.UU. en Paraguay?», en *TelesurTV.net*, 14 de mayo de 2018. Disponible en: <https://bit.ly/3l39mtq> [Consultado: 15/07/2020]



siguen haciéndose eco de ello más recientemente<sup>30</sup>; de hecho, en un análisis de política geoestratégica de 2011 –publicado en *nuevatribuna.es*– ya se indicaba que era preciso entender que la intervención norteamericana en el Acuífero Guaraní se planifica a largo plazo, desde una concepción estratégica, y no por la percepción intuitiva o cortoplacista por la que se suelen regir nuestros análisis. La injerencia de Estados Unidos en Paraguay tiene ya larga data en lo tocante a los recursos hídricos, pero es más que previsible que esta siga aumentando; en esas condiciones, no sería sorprendente un mayor desarrollo y arraigo del *antiamericanismo* en el país fruto de la intromisión y maniobras de los norteamericanos en el territorio paraguayo del Acuífero Guaraní (Tamayo, 2019). Asimismo, en este contexto, el fenómeno de la asistencia como una estrategia de dominación también está muy presente en estos procesos (Coronel et al., 2012), y las organizaciones internacionales, amparándose en esa necesidad de asistencia externa y en la conveniencia de implantar programas de desarrollo económico, juegan también un papel importante en el proceso: Paraguay *«es presionado al igual que otros países vecinos por el Banco Mundial, las multinacionales del agua y los grandes grupos industriales para que privatice sus compañías de agua, mientras que el Foro Social del Agua –celebrado en la ciudad de Araraquera (Brasil)– planteó la defensa de la soberanía de los pueblos sobre sus recursos naturales, frente a las multinacionales ven en ellos un gran negocio, no buscando su utilidad humana ni un uso racional de los mismos, sino su propio beneficio»*, como se afirmaba en una noticia<sup>31</sup> de 2011 de un diario digital español.

No solo es el Estado norteamericano el que se mueve desde hace tiempo, sino que también grupos de capital internacional se interesan, en su caso, por los valiosos recursos del país y de la región, como es el caso del agua contenida en el Acuífero Guaraní; se suceden en los últimos años las noticias<sup>32</sup> sobre supuestos intereses de empresas como Coca-Cola o Nestlé por privatizar los recursos hídricos subterráneos de la región, algo que desde la usurpación del poder en Brasil por parte de Michel Temer tras la destitución de Dilma Rousseff –curiosa la sucesión de destituciones políticas en el Cono Sur latinoamericano– fue mucho más factible por la buena voluntad liberalizadora y desregularizadora mostrada por su Gobierno para

30 Resumen Latinoamericano (2015). «Estados Unidos apuesta por Paraguay como lugar clave para su imperio», en *Resumen Latinoamericano*, 16 de marzo de 2015. Disponible en: <https://bit.ly/2Em3Z7L> [Consultado: 15/07/2020]

31 Fayán Escuer, E. (2011). «A la conquista del acuífero Guaraní», en *Nueva Tribuna*, 2 de febrero de 2011. Disponible en: <https://bit.ly/3laE4kG> [Consultado: 15/07/2020]

32 Medium (2018). «Coca-Cola y Nestlé se unen para privatizar la mayor reserva de agua de América del Sur», en *Medium.com*, 16 de febrero de 2018. Disponible en: <https://bit.ly/34ehMsb> [Consultado: 15/07/2020]

facilitar los intereses de los grandes capitales extranjeros, algo que se ha acentuado, si cabe, con la llegada al poder de Jair Bolsonaro.

No puede ser casual que alguien como Peter Brabeck-Letmathe –que fue Director Ejecutivo de la compañía suiza de alimentación Nestlé S.A. desde 1997 y Presidente del grupo entre 2005 y 2008– sea hoy uno de los abanderados de la causa de la protección del agua, como se desprende de una publicación de Nestlé España en su página web oficial<sup>33</sup> en 2013; y no es que la idea de la redistribución equitativa de este y otros recursos a nivel global nos incomode –ojalá el ser humano llegue al punto de ser capaz de redistribuir su riqueza planetaria de manera solidaria y sostenible–, lo que hace *ruido* a cualquier analista crítico es que sea el expresidente de un gran grupo empresarial –con el que no ha roto lazos de interés– quien presida la organización denominada Grupo de Recursos Hídricos 2030, o quien dirija la *Iniciativa del Agua* en el Foro Económico Mundial. Más aún se cierne la sospecha cuando en aquel mismo año se producen unas declaraciones de Brabeck-Letmathe en las que considera que el agua debería ser un recurso privatizable a pesar de ser un derecho, considerando que la opción propuesta por las ONG de considerar el agua como un derecho público de la población es «la opción extrema», y que la alternativa a dicho «extremismo» sería «darle un valor de mercado al agua», mercantilizarlo, como afirma en un vídeo emitido por su compañía y que recogió el medio *Abadía Digital*<sup>34</sup> en 2013.

Por su parte, la empresa de bebidas estadounidense Coca-Cola (The Coca-Cola Company), que opera en más países que la ONU, tiene también importantes intereses en suelo paraguayo. Como la propia empresa se define, es una compañía global que opera a nivel local, algo que en opinión de Canese, Ortega y Portillo (2018), permite a las franquicias locales –que conocen mejor la cultura y el contexto político-económico del país– manejar provechosamente las particularidades locales o regionales, incluso cabildeando para influir en la política local y nacional en su favor, esquivando las restricciones legales que existen en países como Paraguay a que los extranjeros participen e influyan en el desarrollo político nacional. Ante la sucesión de informaciones, la propia multinacional de refrescos emitió un comunicado de prensa<sup>35</sup> en febrero de 2018 en el que señalaba que «la

33 Nestlé España (2013). «Aclaración de Peter Brabeck-Letmathe, expresidente de Nestlé, acerca del agua como derecho humano», en *Nestlé España*, 18 de abril de 2013. Disponible en: <https://bit.ly/3hcJrgT> [Consultado: 15/07/2020]

34 Abadía Digital (2013). «El presidente de Nestlé cree que el agua no es un derecho, que debería tener un valor de mercado y ser privatizada», en *Abadía Digital*, 22 DE ABRIL DE 2013. Disponible en: <https://bit.ly/2E89tDx> [Consultado: 15/07/2020]

35 Coca-Cola Journey (2018). «Sistema Acuífero Guaraní», en [coca-coladeparaguay.com.py](https://www.coca-coladeparaguay.com.py), 23 de febrero de 2018. Disponible en: <https://www.coca-coladeparaguay.com.py/sala-de-prensa/>



*Compañía Coca-Cola no está negociando con ningún Gobierno de ningún país la explotación del Acuífero Guaraní*». Estas declaraciones se debieron a las informaciones que apuntaban desde 2017 a un supuesto interés de la empresa en la privatización del Acuífero Guaraní en Brasil, al calor de las políticas de Temer. Ambos casos –Nestlé y Coca-Cola– saltaron en 2017, y provocaron sendos desmentidos de las compañías meses después, así como un cambio de discurso de sus principales representantes; sin embargo, esas declaraciones no aliviaron la sospecha de que las intenciones de estas y otras multinacionales pasan por aprovechar en beneficio propio los recursos de este acuífero internacional.

En un Paraguay con gobiernos neoliberales en el poder desde 2012, no es fácil suponer que las leyes regulatorias que definen el agua como un bien público y un derecho humano, y que catalogan su propiedad como estatal e inalienable, vayan a cumplirse debidamente, más aún si en el contexto regional otros gobernantes –como Jair Bolsonaro en Brasil, o antes Mauricio Macri en Argentina– han seguido apostando por la destrucción de lo público y de los mecanismos de control del Estado de la actividad privada. El escenario no es nada halagüeño en este sentido; seguiremos atentas al desempeño del recientemente constituido Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible en Paraguay, a su papel regulatorio, y a su control sobre las sanciones a quienes infrinjan las normas de uso y explotación hídrica, así como habrá que seguir vigilantes las actuaciones de los Gobiernos de la región en su relación con los intereses estadounidenses y de las grandes multinacionales en el Acuífero Guaraní.

## Comentarios finales

Es probable que muchos conflictos de la segunda mitad del siglo XXI se produzcan por las diferencias surgidas en la competencia por el acceso al agua; en este sentido, Paraguay ha suscitado en escasas ocasiones el interés internacional, pero a medio plazo podría convertirse en foco central de la tensión y del debate internacional por la importancia de su territorio en el sistema y el ciclo hidrológico del Acuífero Guaraní (una de las mayores reservas de agua dulce del planeta, capaz de abastecer a la población mundial actual hasta que diera comienzo el siglo XXIII).

La pugna, actualmente, se encuentra entre los sectores neoliberales –que consideran que el agua debe ser catalogada como un recurso comercializable– y quienes, al contrario, sostienen que se trata de un bien social íntimamente vinculado con el derecho a la vida –considerándolo un bien pú-

blico—, y que por tanto defienden que ha de ser un recurso de propiedad y control públicos, para garantizar desde los Estados el suministro suficiente y adecuado para la vida y el desarrollo económico de la población, y no un elemento que favorezca el enriquecimiento de grandes grupos multinacionales de interés privado, cuyos beneficios particulares se lograrían a costa del crecimiento económico de los países donde se encuentran esas reservas hídricas (y estarían basados de forma determinante en la privación a mucha gente de este recurso en todo el planeta).

El hecho de que en el sistema capitalista la «naturaleza» sea entendida como «recurso» y no como parte misma de la estructura biosocial —lo que convierte al agua en un bien explotable y mercantilizable—, provoca que los problemas del medioambiente y la destrucción de la naturaleza misma no constituyan una preocupación hasta el momento en que lo que se ve amenazado es la producción derivada de la explotación y extractivismo neoliberales de esos recursos naturales; solo entonces saltan las alarmas, cuando el grado de amenaza pone en riesgo los beneficios de las grandes corporaciones privadas del sistema capitalista, pero no antes, cuando la amenaza se cierne *solo* sobre la población (Canese, Ortega y Portillo, 2018).

En el futuro, Paraguay será un actor fundamental en la disputa por el control y la gestión del Acuífero Guaraní, lo que a pesar de ser una buena noticia en términos económicos para el país también sitúa a este pequeño Estado en una posición incómoda, pues con mucha probabilidad se verá envuelto en presiones internacionales muy fuertes. Los treinta años transcurridos desde el inicio de la democracia en el país han colocado a Paraguay en una situación aceptable en cuanto a la normativa legal y el ordenamiento institucional vigentes, en buena posición de partida para proteger los recursos hídricos y garantizar su propiedad y gestión públicas atendiendo a la disposición regulatoria actual; sin embargo, las presiones internacionales —así como los intereses privados nacionales internos— serán fuertes en las décadas venideras, y de la honestidad y las capacidades de los cargos al frente de las instituciones públicas encargadas de la gestión hídrica dependerá su adecuada actuación. Ante esta situación, los académicos de la política y de las relaciones internacionales, por un lado, y los profesionales técnicos de la regulación y la gestión de los recursos naturales, por otro, tendrán que tomar partido, pues los intereses en juego —económicos, políticos y socioculturales— son inmensos. Este constituye, en definitiva, uno de los debates fundamentales que las relaciones internacionales afrontarán a lo largo del presente siglo: la propiedad y el derecho al uso de recursos naturales, como el agua.

## Bibliografía

Ackmouch, A. (2012). *Water Governance in Latin America and the Caribbean: A Multi-Level Approach*. OECD Regional Development. Working Papers 2012/04. París: OECD Publishing.

Apipé, G. (2018). Paraguay importa el 6,2% de agroquímicos vendidos en el mundo. En Palau, M. (Coord.). *Con la soja al cuello 2018* (pp. 32-35). Asunción: BASE IS.

Apuuli, K. P. (2011). «Recursos naturales transfronterizos en la región del Cuerno de África: El papel de la Estrategia de Paz y Seguridad de la IGAD». En *Relaciones Internacionales*. N° 18 (pp. 67-87). Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.

Arrojo, P. (2009). «El reto ético de la crisis global del agua». En *Relaciones Internacionales*. N° 12 (pp. 33-53). Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.

Barlow, M. y Clarke, T. (2004). *Oro Azul. Las multinacionales y el robo organizado de agua en el mundo*. Barcelona: Paidós.

Barreto, M. (2016). «Los usos geopolíticos del Paraguay». En *Revista Integración y Cooperación Internacional*. N° 23 (pp. 5-13). Rosario: Universidad Nacional de Rosario.

Borràs, S. (2010). «El desenlace del conflicto de la celulosa: Argentina vs. Uruguay». En *Revista Catalana de Dret Ambiental*. N° 1 (pp. 1-45).

Canese, M., Ortega, G. y Portillo, A. (2018). *¿De quién es el agua?* Asunción: BASE IS.

Ceceña, A. E. y Motto, C. E. (2005). *Paraguay: eje de la dominación del Cono Sur*. Buenos Aires: Observatorio latinoamericano de Geopolítica.

Chesterton, B. M. (2013). El nacionalismo paraguayo y el problema del agua a comienzos del siglo XX: Antecedentes históricos. En Casal, Juan Manuel y Whigham, Thomas L. (Eds.) *Paraguay: Investigaciones de historia social y política. III Jornadas Internacionales de Historia del Paraguay en la Universidad de Montevideo* (pp. 241-250). Asunción: Editorial Tiempo de Historia.

Conca, K. (2006). *Governing Water. Contentious Transnational Politics and Global Institution Building*. Cambridge: The MIT Press.

Coronel, C., Doughman, R., Duré, E., Irala, A. y Palau, M. (2012). *USAID en Paraguay. La asistencia como estrategia de dominación*. Asunción: BASE IS / Rosa-Luxemburg Stiftung.

Costantini, F. (2000). *Régimen legal y administrativo de las aguas en el Paraguay*. Asunción: Ediciones Hajimeni Enterprises.

Delgado, G. C. (2005). *Agua y Seguridad Nacional. El recurso natural frente las guerras del futuro*. Ciudad de México: Editorial Debate.

Díaz Alpuente, F. (2009). «Gobernar globalmente las relaciones internacionales del agua». En *Relaciones Internacionales*. N° 12 (pp. 211-218). Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.

Echart Muñoz, E. y Villarreal Villamar, M. C. (2018). «Resistencias y alternativas al desarrollo en América Latina y Caribe; luchas sociales contra el extractivismo». En *Relaciones Internacionales*. N° 39 (pp. 141-163). Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.

Embid, A. y Martín, L. (2015). *Serie Recursos Naturales e Infraestructura 173. La experiencia legislativa del decenio 2005-2015 en materia de aguas en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

Faccendini, A. (2019). *La nueva humanización del agua. Una lectura desde el ambientalismo inclusivo*. Buenos Aires: CLACSO.

FAO. *Final evaluation of the Groundwater Governance: A Global Framework for Action*. Roma: FAO, 2016.

FAO. *Shared global visions for water governance 2030 and a call for action*. 2016.

Fretez Bobadilla, A. (2017). *Los acuerdos megarregionales y la nueva ofensiva del capital*. Asunción: BASE IS / Fundación Rosa Luxemburgo.

Friggeri, F. P. (2017). «Paraguay después del golpe; el precio de ponerse colorado». En *Foro Internacional*. N° 227 (pp. 188-226). Ciudad de México: El Colegio de México.

Jägerskog, A. (2013). Transboundary water management – why is it important and why it needs to be developed. En UNESCO, *Free Flow: Reaching Water Security through Cooperation* (pp. 49-52). París: UNESCO Publishing / Tudor Rose.

Larsimont, R. y Grosso, V. (2014). «Aproximación a los nuevos conceptos híbridos para abordar las problemáticas hídricas». En *Cardinalis*. Año 2, N° 2 (pp. 27-48). Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

Linton, J. y Budds, J. (2014). «The hydrosocial cycle: Definig and mobilizing a relational-dialectical approach to water». En *Geoforum*. N° 57 (pp. 170-180).

Martín, L. y Justo, J. B. (2015). *Serie Recursos Naturales e Infraestructura 171. Análisis, prevención y resolución de conflictos por el agua en América Latina y Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

Neimanis, A. (2014). «Alongside the right to water, a posthumanist feminist imaginary». En *Journal of Human Rights and the Environment*. Vol. 5, N° 1 (pp. 5-24), marzo de 2014. Reino Unido: Edward Elgar Publishing.

Nickson, A. (2019). «Movimientos insurgentes en América Latina después de la Guerra Fría: El caso del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP)». En *Novapolis*. N° 15 (pp. 63-84). Asunción: Arandurã Editorial, junio de 2019.

Palau, M. (2006). «El lado militar de la ofensiva neoliberal en Paraguay». En *OSAL*. N° 20 (pp. 339-350). Buenos Aires: CLACSO.

Pérez Calderón, J. (2017). «La Triple Frontera como centro de atracción del yihadismo en América Latina: Orientación teórico-histórica». En *Hallazgos*. N° 27 (pp. 111-128). Bogotá: Universidad Santo Tomás.

PNUD Paraguay (2006). *Usos y Gobernabilidad del Agua en el Paraguay*. Asunción: PNUD Paraguay / Imprenta AGR.

Ribeiro, Ch., R., Bermúdez, O. B. y Leal, A. C. (2015). «A gestão compartilhada de águas transfronteiriças, Brasil e Colômbia». En *Mercator*. N° 14 (pp. 99-118). Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, mayo-agosto de 2015.

Segrelles Serrano, J. A. (2007). «Geopolítica del agua en América Latina; dependencia, exclusión y privatización». En *XVI Simposio Polaco-Mexicano*, Universidad de Varsovia (Polonia), del 28 al 30 de agosto de 2007.

Swatuk, L. A. y Cash, C. (Eds.) (2018). *Water, Energy, Food and People Across the Global South. 'The Nexus' in an Era of Climate Change*. Boston: Palgrave Macmillan.

Tamayo Belda, E. (2018). «Paraguay, repensando la política exterior». En *Novapolis*. N° 13 (pp. 141-162). Asunción: Arandurã Editorial, junio de 2018.

Tamayo Belda, E. (2019). ¿Antiamericanismo futuro? El interés de Estados Unidos por el Acuífero Guaraní en Paraguay. En López Zapico, M. A., Rodríguez Campesino, A. y Vitón, G. (Eds.). *Nuevas miradas sobre el antiimperialismo y/o el antiamericanismo desde la historia, la literatura y el arte*. Madrid: Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria de la Universidad Carlos III de Madrid.

Tamayo Belda, E. y Mereles Pintos, R. (2019). «Acceso desigual a la tierra y contestación política del movimiento campesino paraguayo en democracia». En *Novapolis*. N° 15 (pp. 143-182). Asunción: Arandurã Editorial, junio de 2019.

Walschot, M. (2020). «Hidro-diplomacia y soberanía nacional en el acuífero guaraní: ¿fracaso de un intento de gestión transfronteriza por intereses geopolíticos divergentes?». En *Agua y territorio*. N° 15 (pp. 21-34). Jaén: Universidad de Jaén, enero-junio de 2020.

Zeitoun, M., Warner, J., Mirumachi, N., Matthews, N., McLaughlin, K., Woodhouse, M., Cascão, A. y Allan, T. (2014). «Transboundary water justice: a combined reading of literature on critical transboundary water interaction and 'justice', for analysis and diplomacy». En *Water Policy*. N° 16 (pp. 174-193). Londres: IWA Publishing.

Zeitoun, M., Mirumachi, N. y Warner, J. (2020). *Water Conflicts. Analysis for transformation*. Nueva York: Oxford University Press.



# La trampa de la desigualdad

Fecha de Recepción: 10 de febrero de 2019

Fecha de Aprobación: 3 de abril de 2019

**Resumen:** El texto plantea que el Paraguay no está convergiendo hacia el nivel del desarrollo posible, aunque se haya hablado en forma optimista de su progreso. Tomando en cuenta cuatro conceptos, desigualdad en relación a otras naciones, desigualdad interna, sostenibilidad e institucionalidad, evalúa que el crecimiento es 'de derrame', mejor que nada, pero sin cambiar el estatuto de desventaja relativa, que no se tematiza ni se encara.

**Palabras claves:** Desarrollo, desigualdad, Paraguay, trampa.

**Abstract:** The text states that Paraguay is not converging towards the possible level of development, although its progress has been optimistically talked about. Taking into account four concepts, inequality in relation to other nations, internal inequality, sustainability and institutionalism, he evaluates that growth is 'spill-over', better than nothing, but without changing the status of relative disadvantage, which neither is thermalized nor face up.

**Keywords:** Development, inequality, Paraguay, trap..



## José Carlos Rodríguez

Licenciado en Psicología por la Universidad Católica de Asunción; Especializado en Metodología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) - Buenos Aires; Master en Sociología y Doctorado en Ciencias del Lenguaje, ambos por la Escuela Superior de Altos Estudios en Ciencias Sociales (ESHECS) de París. Director del área de investigación de Investigación para el Desarrollo-Paraguay. Docente en la Universidad Nacional del Este, en la Facultad de Ciencias Sociales de la UNA y en la Carrera de Comunicación para el Desarrollo de INECIP-Universidad Nacional de Pilar.

## La trampa

El término trampa no procede las ciencias sociales, es una palabra adoptada. Acá se la usará en el sentido siguiente: teniendo Paraguay condiciones de desarrollo adversas: recesión relativa crónica, desigualación e insostenibilidad del crecimiento, estas condiciones no están sólidamente tematizadas, proyectadas ni aceptadas. Y, sobre todo, no están encaradas a través de acciones, políticas de estado y reclamos sociales que conduzcan a su superación. Mitad se las niega, un poco se las mitiga, se encaran acciones que mantienen o incluso profundizan la adversidad preexistente y subsistente.

Esto no es absoluto. El Paraguay tiene, como cualquier otro país, un desarrollo de derrame. La ciencia y la tecnología de otras economías y de los mercados producen un desarrollo de contagio. Por ejemplo, en salud. El indicador más fuerte de este contagio es la esperanza de vida. El mundo y el Paraguay han mejorado la esperanza de vida a lo largo de la historia reciente. En particular, han mejorado los más ricos de acá, que se dan los gustos de los de afuera. Y casi todos pueden tener un celular, que antes no había. La adversidad es, por ello, la distancia entre el desarrollo mínimo y pasivo, o contagio, el cual, si tiene lugar, y el desarrollo posible y activo, que no ocurre. O sea, aquello que falta al país para adelantarse, o alcanzar a aquellos que ya llegaron al desarrollo posible de nuestro tiempo.

El subdesarrollo es una recesión crónica. Esta ocurre también durante los momentos de mayor auge. Y con mayor razón tiene lugar durante las depresiones. Porque, esos tiempos, ambos, no hacen al país converger con el nivel del desarrollo medio, y, menos, al nivel máximo posible en el presente. Conforman un descenso en el ranking, mantiene al país en ese atraso relativo. Entre los últimos vagones del tren de la prosperidad. En lugar del producto interno bruto, podríamos hablar del crecimiento acumulado. Ya que, una sociedad no es pobre por una situación de un momento, sino porque no creció tanto como los demás en un lapso largo de tiempo. Literalmente ha perdido el tiempo. El desarrollo, tanto como el subdesarrollo, se producen y se reproducen. No son sólo estados, sino procesos y relaciones.

Por eso, fueron *recesivos* los gloriosos años del 'boom' de Itaipú, en los años '70s del 1900; y lo fueron los del auge de las materias primas, de 2003 al 2013. También, con mucho mayor motivo, fueron estancamiento los momentos de recesión de los años '80s a los '90s, del 1900, las dos décadas perdidas, que inauguraron la era neoliberal, con una larga y severa recesión que llevó la pobreza al 50% de la población del país y cero al crecimiento del PIB. Ni el crecimiento económico, ni las depresiones, llevaron



al país a converger con comparadores razonables: el resto del mundo, el resto de la región y, sobre todo, con los países prósperos<sup>1</sup>.

Hay una enorme diferencia entre una recesión *relativa*, al resto del mundo, y una *absoluta*, en relación a un tiempo pasado. El crecimiento del *derrame* es de todos modos crecimiento. Y el estancamiento *absoluto*, es todavía peor que el relativo, pero es importante diferenciar cuando la condición de desarrollo adverso no se altera en lo fundamental, aunque hayan cambiado muchas cosas, y cuando eso no ocurre. En esa trampa, se acumulan malas prácticas siguientes: Se falsean diagnósticos, se omiten pronósticos, se evitan transformaciones necesarias para encaminar la convergencia con el mundo industrializado y se evita una mejoría en la prosperidad compartida. Además, se ignora la responsabilidad generacional de legar recursos naturales, al menos tanto como los que se habían heredado. Y no se mejora en institucionalidad, ni en promedio, ni hacia las mejorías posibles.

Esta es la trampa porque la situación no se asume, se la niega, se la posterga o se la agrava. La hipótesis causal global es bastante simple: esta trampa de la desigualdad ocurre porque conviene a ciertos intereses que tienen el suficiente poder para prevalecer sobre los demás, en provecho propio y en perjuicio ajeno. No se trata de buscar conspiraciones. Se trata de pensar en una razón suficiente<sup>2</sup>. Esa preeminencia que ocurre en cualquier sociedad se llama hegemonía y la que tenemos en el país es incompatible con el bien común posible.

## Las desigualdades

Pero: ¿Es mala y evitable la desigualdad? Hay distintas desigualdades. Acá se hace referencia a las desigualdades injustas. Las que obstruyen la dignidad y los derechos. La desigualdad de oportunidades que es obra de la organización social y de decisiones adoptadas por los que deciden en forma política y estatal. No se refiere a las diferencias naturales: etarias, de sexo, color de la piel o estatura. Ni a las diferencias sociales aceptables. El mérito, el esfuerzo o la excelencia bien pueden ser recompensados. Hay

1 Economistas celebres y progresistas como Stiglitz, Atkinson, Piketty, Krugman, han señalado como en el mundo industrializado, el neoliberalismo, desde los años '80 del siglo pasado, o sea desde hace cuarenta años, perjudica la prosperidad compartida de esos países. Pero, aplicar sus lecciones a otro contexto exige adoptar su crítica al rentismo y extrativismo, tomando en cuenta otras asimetrías del tercer mundo, en países entre los cuales se encuentra el Paraguay. Ni en los *años dorados*, que ellos añoran, ni en las crisis, se superó la recesión crónica en América Latina y el Paraguay, la que ahora se profundiza. Algunos países asiáticos si lo hicieron. Ellos convergieron hasta las fronteras del desarrollo.

2 «en cada época se genera un conjunto de discursos e ideologías que tratan de legitimar la desigualdad tal y como existe describir las reglas económicas, sociales y políticas que permiten estructurar el sistema...» (Piketty 2019:11). Estas reglas inhiben el desarrollo en el Paraguay.

desigualdades convenientes, como aquellas que benefician al menos apoderado, como al niño, en relación al progenitor o en relación al docente.

¿Quién decide que el país debería entrar en el curso de la historia y no quedar encerrado en el último vagón del tren? ¿Por qué declararse aplazado en una asignatura a la cual, quizás, el país ni está inscripto? No se trata del mandamiento de ningún profeta. Tampoco es un dato objetivo. Es una opción compartida. También es una opción incumplida. Hay consenso formal en que la prosperidad, la igualdad, la justicia y la solidaridad son valores vigentes en el mundo y en el Paraguay. Pero, hay inconsistencia entre el discurso oficial y los actos. A nivel mundial los principios que nos damos están –por ejemplo– en la Declaración de Derechos Humanos. En el Paraguay, están en la Constitución Nacional.

Pueden clasificarse como desigualdades a las grandes carencias que nos afligen. Como el trabajo está centrado en las desigualdades económicas se toman conceptos de Milanovic (2012) pero en forma no restringida. 1. Desigualdad entre países (desarrollo), 2. Desigualdad dentro del país (sociales), 3. Desigualdad entre generaciones y cohortes (sostenibilidad) y 4. Desigualdad institucional<sup>3</sup>.

## **Desigualdad entre países (desarrollo)**

La desigualdad 1 es entre países. Paraguay se empobrece, o se mantiene pobre en relación a las demás naciones. Se crece a la misma velocidad, o menor que la mayoría o que los exitosos. Y, como partimos con desventajas, entonces, al no acelerarnos, mantenemos la distancia desventajosa. No convergemos.

Hace 30 años se tenía una producción que era el 10% de la OECD. Ese conjunto de naciones que incluye a las más prósperas. La proporción no ha cambiado. Tenía el país una riqueza que era menor a la mitad que América Latina (45%) (BM 2018:27). Y ahí se continúa. En relación al mundo, se estaba en el cuartil más pobre, en las cifras de África sur-sahariana. Y ahí seguimos.

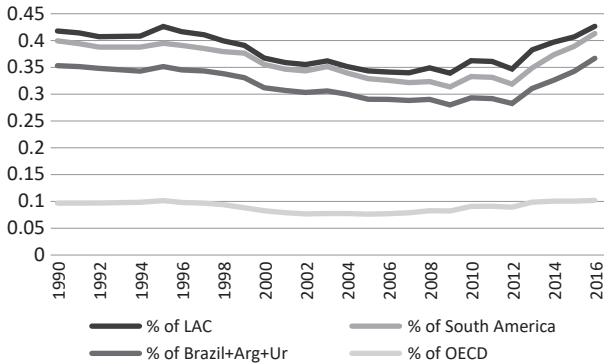
La *desigualdad 1* es la distancia entre el Paraguay y los demás países. Esta echa sus raíces en el imperialismo y el colonialismo pretérito y subsistente. Infortunios acaecidos, conquista, colonia y masacres. Luego, huellas y males heredados y no superados.

---

<sup>3</sup> Este recorte es pragmático, y pertinente al tema. El ámbito de la desigualdad es mucho mayor.

Se ofrecen los datos de PIB por persona en Paraguay como proporción de la OECD, Latino América y el Caribe, Sud América, Brasil, Argentina, Uruguay.

**Gráfico 1. Convergencia del PIB per cápita del Paraguay, 1990-2016)**



Fuente: Banco Mundial (2018: 27)

La tasa de crecimiento del Paraguay para alcanzar a los países de la OECD, en un tiempo razonable de 20 a 30 años, sería cercana al 7% anual promedio. Hay que pensar que no se trata de alcanzar el ingreso que ellos tienen hoy, sino el que ellos tendrán al fin del lapso. Y también en que el país parte de una línea de base baja (una décima parte). Debe crecer aceleradamente para alcanzar a quienes parten de un piso diez veces más alto.

El incremento medio de los últimos 30 años, en PPT (valor de compra local del dólar) ha sido un poco menor al 1.9% anual (DGEEC 1997-2017, bancos de datos). Si tomáramos la tendencia de las dos ‘décadas perdidas’ anteriores, ‘80s y ‘90s, en las cuales no había encuestas de los hogares, la tendencia al crecimiento sería mucho menor.

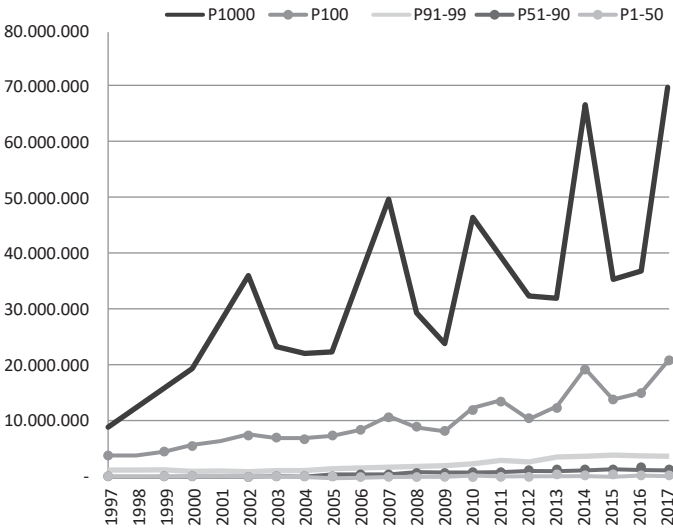
### Desigualdad en el país (social)

La desigualdad 2, en el país, es la diferencia en la participación en la *riqueza* y en el *ingreso* de las personas dentro del país. Aquella que daña a la justicia y al desarrollo. La riqueza y el ingreso están concentrada en forma excesiva dentro del Paraguay. En la riqueza, el 1.7% de los propietarios (4.737 propietarios, 2008, último censo agrícola) poseían el 79% de

la tierra agrícola, con propiedades de un mil a más de 100 mil hectáreas. Esa desproporción en la tenencia de la tierra se repite en la propiedad los demás medios de producción. Una situación de oligopolio que favorece una oligarquía política (MAG 2009: 25). El que tiene tanto puede más de lo conveniente.

Con los ingresos ocurre otro tanto. El ingreso mensual del 1% por ciento de los más pobres es de 538 mil guaraníes por mes. El del 1% más rico es de 21 millones por mes. El uno por mil tiene 69 millones por mes por persona (ingreso de la familia dividida por número de miembros). Una diferencia incompatible con la dignidad y con el crecimiento del país. Y las tendencias son las siguientes. Solo ese 1,1% tiene un crecimiento acelerado. El resto queda atrás. El Paraguay se desiguala en términos sociales en relación al mundo, a la región y a los países industrializados (gráfico 2)

**Gráfico 2. Los percentiles de ingreso y su tendencia**



Fuente: Elaboración propia en base a las Encuestas de Hogares DGEEC

Resalta en la distribución de los ingresos en el Paraguay no solo la distribución del ingreso entre los ricos y pobres, sino también la que existe entre los de arriba del 1%, donde se gana la plata grande. El acomodado, del percentil 90 al 99 (más ricos) se encuentra más cercano al común de la gente (89% de la población) que a ese 1% de la cúspide de los ingresos. Aun sabiendo que este tipo de estimación estadística sub-registra al in-

greso de los más ricos, así es en todo el mundo, ella dice con claridad de cual orden de desigualdad se trata. La imprecisión es evaluable a nivel de macro-economía: el ingreso de la propiedad de las Cuentas Nacionales no coincide con el ingreso correspondiente de las Encuestas Permanente de Hogares, sino que la excede.

La teoría del desarrollo más común ‘oficial’ y tradicional (Kuznets 1953) decía que el crecimiento producía desigualdad al principio. Pero, después, volvía a generar igualdad en las sociedades. La pobreza era igualitaria, el crecimiento desigualaba por un lapso de tiempo, luego se llegaba el *consumo de masas*. La U invertida lo mostraba primero el aumento de la desigualdad, luego ella volvía a bajar, pero con la prosperidad adquirida<sup>4</sup>. Acá la pobreza es desigual desde el inicio, el capitalismo de compadres no iguala, ni se generaliza, impide el desarrollo. El problema ‘pediátrico’ del subdesarrollo es también ‘geriátrico’ del desarrollo.

No hay una diversificación productiva. No hay un campo rico ni ciudades ricas. Es el paisaje de millonarios y mendigos, en todos lados. La riqueza hace crecer a la pobreza, y, esta fragmentación abarca todo: Casas, transportes, trabajo, vestido, educación, salud, entretenimiento y confort; cultura, cohesión social y participación.

## **Desigualdad entre generaciones y cohortes (sostenibilidad)**

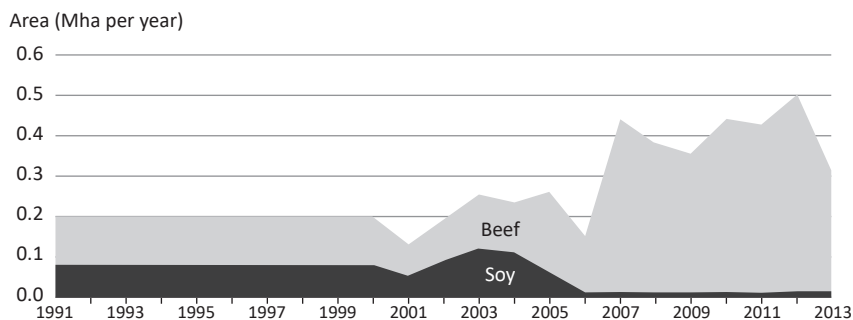
La insostenibilidad del país se mide por los recursos no renovables que se destruyen y no se compensan. La gran herencia del país son los recursos naturales agua-energía, bosques-diversidad y la estabilidad climática. El Paraguay tenía –en la región oriental, la poblada– el 50% de selva en los años ‘50s. Se la desmontó. Ahora el extractivismo se ocupa de destruir a la selva del Chaco, región occidental. Ahí se desmonta 1.000 hectáreas por día, más de 300 mil hectáreas por año, aunque en algunos años fue de 500 mil hectáreas de selva desmontada anual, quedan 16 millones de hectáreas de bosques cuyos días están contados.

En pocos años, con este ritmo, se destruirá toda la selva chaqueña con la diversidad existe, con el colchón regulador del clima que implica, y la fertilidad que sostiene. Lo que esa generación deja como legado, será mucho menos que lo que ha recibido. Y el desarrollo depredador, basado en la destrucción sin control, beneficia pocos, muy poco y por poco tiempo.

---

4 Las previsiones del Kuznets tuvieron cumplimiento por algunos años, en los años dorados (1945 - 1973). Ignoraba los antecedentes y el contexto: una sociedad con fuerte redistribución. La contra revolución neoliberal restableció la tendencia desigualitaria en los países prósperos, e impide el desarrollo en los países no industriales.

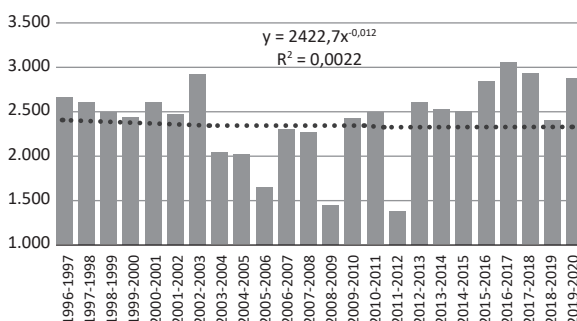
**Gráfico 3. Las hectáreas de selva desmontadas<sup>5</sup>**



Fuente: Banco Mundial (2018: 113)

Los sojeros y ganaderos oligopólicos no son el 1% sino el 1‰ (por mil). No crean puestos de trabajo. Destruyen la economía campesina y la indígena, en beneficio de unos pocos centenares de personas. Y la productividad del sector es mala. El Paraguay cobra por su carne la mitad de lo que cobran sus competidores, argentinos, brasileños, chilenos y uruguayos. Paraguay es un exportador barato. La productividad de la soja no ha mejorado en los últimos 30 años (Gráfico 4). Y, si eso no fuera suficientemente malo, estos dos renglones, que se ufanan de ser vanguardia del desarrollo económico nacional, en pocos años terminarán con su enriquecimiento. Porque su dinámica consiste, sobre todo, en transformar selvas en cultivos y los cultivos en desiertos. Esto es, no tiene futuro.

**Gráfico 4. El rendimiento de la soja no ha cambiado**



Fuente: Capeco. <https://capeco.org.py/area-de-siembra-produccion-y-rendimiento/>

<sup>5</sup> «...la continuación de las actuales prácticas de deforestación en Paraguay resulta en pérdidas forestales anuales de un valor estimado como mínimo del 1 por ciento, y posiblemente tan alto como el 4 por ciento del PIB anual» (BM, DSP (2018) P.113)

Además, el daño ambiental es severo, la estabilidad climática disminuye, las sequías son peores y las inundaciones también. El calentamiento advenidero será la pesada herencia de la ciudadanía futura. En la memoria quedara un día fuimos un país con una naturaleza rica, ella al menos. Cuando los investigadores intentan ponerle un precio al daño anual causado por el sector Agrario latifundista, la cifra no son menores que un -2% del PIB por año y pueden llegar al -4% del PIB, en pérdida del capital natural (BM 2018: 113). O sea que, lo que el latifundio aporta a la economía, una décima del PIB, no es mucho mayor que aquello que destruyen.

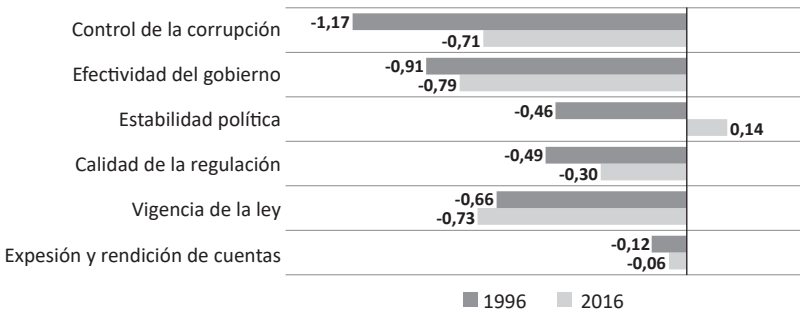
Esta economía de enclave, extractivista, es presentada como un éxito de la economía nacional. No debe considerarse una sorpresa que tenga lugar una paradoja. Mientras la economía crece, el ingreso de la población no le acompaña. Los ingresos de los hogares disminuyeron entre el 2013 y 2016 a una tasa de -0,75%, mientras la tasa de crecimiento era de +3.9% (BM 2009: 82).

**Desigualdad institucional (garantías)**

Notable de la condición de desventura es la fuerza del optimismo que la desmiente. Eso vale también para una Desigualdad 4, Institucional. Entendemos por esta en un estado de derecho democrático y social, la garantía de los derechos para todos.

El oficialismo defiende la excelencia de la situación vigente. Sobre todo, en comparación al pasado en que estábamos peor, y en comparación a los países de una América Latina que anda de malas. Se omite, claro, el pasado de insuficiente desarrollo del Paraguay, sin industrialización, sin difusión de los derechos sociales, con poca infraestructura. Acá no habría crisis, desequilibrios, protestas ni descontento. La ideología nacional es el conformismo total.

**Gráfico 5. Indicadores de Gobernanza, siguen negativos**



Fuente: Indicadores de gobernanza mundial 2017



Se defiende la inacción contra la desventura en curso, que está negada. Si todo está bien, lo mejor es más de lo mismo. Estuvo bien haber tenido una dictadura, está bien haber ganado la democracia. Estuvo bien ser un país de campesinos, está bien empobrecer a los campesinos. Estuvo bien ser un país medio indígena, y está bien que ellos se encuentren en situación de pobreza.

## Discurso y práctica de la desigualdad

Todo está bien. El que critica no es patriota ni nacionalista, es resentido y ambicioso. Busca hacer lo mismo y para empeorarlo, en su propio provecho. Hasta lo peor que ocurre es mejor que el mal desconocido. Solo se hacen remiendos insuficientes. ¿Para qué cobrar más impuestos si la gente no quiere pagarlos? ¿Para qué mejorar la educación si la gente no quiere esforzarse? ¿Para qué diversificar la economía, sí a la gente le gusta la soja y la estancia? ¿Para qué cambiar de partido si la gente es colorada o liberal? Un poco de transferencia condicionada, está bien. Un poco más de educación, puede ser. Un poco más de salud, quizás. La Justicia siempre fue así, no va a cambiar. Un poquito de reforma agraria: se hace. Somos simplemente, lo que somos. Los idealistas acá no funcionan. Acá es así y en todos los países es lo mismo. Una contra-propuesta podría denunciar y revertiría las situaciones.

*Recesión estructural.* Menos que un 7% de crecimiento no iguala al país desde donde esta con los países desarrollados en el lapso de una generación. Porque partiendo desde muy abajo no llegaremos arriba con menos. Es aritmética. *Des igualdad creciente.* No está mal dar de comer al hambriento. Luchar contra la pobreza. Peor es nada. Pero seguimos, por ejemplo, con una desigualdad inaceptable 0.48, del Gini. El 0.30 es aceptable. ¿Para cuándo? Claro ello que supone más educación, más empleo, mejor salario, igualdad de género, cobrar impuestos: doble al triple; redistribución y muchas cosas. No mirar al costado. ¿para cuándo? *Depredación ambiental.* Si es tan barato acaparar la tierra. Y luego destruirla. ¿Por qué no lucrar con ello? Si es tan Fácil ¿por qué no expulsar a los campesinos y a los Indígenas? Después no hay trabajo. Pero el precio de la mano de obra baja. Si no hace falta pagar impuestos, ni pagar salarios, ¿porque hacerlo? *Gobernanza.* Heredar o robar y no estar interesado en el bien común, sino en el propio provecho presente, aunque sea sin futuro. ¿Por qué hacerlo? Pero, el Estado cautivo de la plutocracia y la ciudadanía vasalla, puede ser cómodo, pero no es de desarrollo ni con democracia, ni con igualdad. Lo que ocurre es inercia, pero, alguien creo esa sociedad inercial. Alguien la sostiene y alguien la vota. La dictadura ya se fue, el avasallamiento no. A

la sombra del estado cautivo y como manantiales del mismo, hay cataratas de desigualdades o asimetrías sociales, personales y culturales. Con ellas se amasan las instituciones predominantes.

Un cambio del país supone disminuir las cuatro desiguales primarias señaladas. No hay atajos, son trampas. En encuestas y por años (Latinobarómetro) la gente contesta que el Estado no trabaja para la gente. Democráticamente, sin cambiar la cultura, o sea, la ciudadanía, y sin recambiar a la forma del gobierno del país con una agenda de cambio, la historia seguirá atrapada.

## **Bibliografía**

BM Banco Mundial Paraguay (2018). Diagnóstico sistemático del país.

DGEEC Encuesta Permanente de Hogares (1997- 2018) Banco de Datos.

Kuznets, Simon (1955) Economic Growth and Income Inequality, The American Economic Review, Vol. 45, No. 1. (Mar., 1955), pp. 1-28. <http://gabriel-zucman.eu/files/teaching/Kuznets55.pdf>

Latinobarometro Informes anuales. Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

MAG (2009) Censo de Agropecuario DEL Paraguay 2008. <https://datoestadistica.cba.gov.ar/dataset/censo-nacional-agropecuario-2008-resultados-definitivos>

Milanovic, Branco (2012) Global Income Inequality by the Numbers: in History and Now. The World Bank Development Research Group, Poverty and Inequality Team.

Oxfam Intermon (2018) El fenómeno de la captura: Desenmascarando el poder. [Oxfam\\_Intermon\\_Metodologia\\_Captura\\_2018.pdf](#)

Piketty, Thomas (2019) Capital e Ideología, Paidós.



# Instrucciones para la presentación de textos a publicarse en la Revista NOVAPOLIS

1. Los artículos deberán estar escritos en idioma español.
2. Los artículos deberán ser enviados por vía electrónica utilizando la plataforma disponible en la página web de la revista (<http://novapolis.pyglobal.com>).
3. Todos los textos recibidos serán puestos a consideración del Consejo de Redacción de la Revista NOVAPOLIS, que tiene la facultad exclusiva de determinar qué material será publicado y cuándo.
4. Realizada la selección por el Consejo de Redacción, los artículos serán enviados a los miembros del Comité Científico para su revisión (según sector disciplinario de referencia de los temas abordados en cada artículo). La revisión, que será anónima, decidirá si el artículo es publicable, si es publicable con ajuste de los autores según recomendaciones indicadas, o si no es publicable. Las decisiones tomadas por los revisores del Comité Científico son inapelables, y solamente los artículos aprobados por éste serán publicados en la Revista.
5. El material enviado deberá ser original e inédito. En caso una versión anterior del mismo artículo haya sido publicada en otra revista, habrá que señalarlo claramente en la primera página del material enviado.
6. Los artículos deberán ser enviados en formato OpenOffice, Microsoft Word o RTF a la Revista NOVAPOLIS de acuerdo con las siguientes pautas:
  - Extensión mínima: 5.000 palabras; extensión máxima: 12.000 palabras.
  - Tamaño de hoja: A4
  - Márgenes superior e inferior: 3,0; márgenes izquierdo y derecho: 2,0
  - Interlineado: simple
  - Tipografía: Times New Roman; cuerpo: 12
  - Todas las páginas deberán ser numeradas en forma consecutiva. Títulos y subtítulos, deberán estar alineados a la izquierda de la página.
  - La página 1 deberá contener la siguiente información:
    - Título del artículo
    - Nombre del autor

- Institución de pertenencia del autor
- Resumen en español de no menos de 100 y no más de 250 palabras
- Palabras claves del texto (no menos de 3 y no más de 10)
- Versión en inglés tanto del resumen como de las palabras claves
- La referencia a agradecimientos, aclaraciones o comentarios respecto al origen del texto será presentada por medio de un asterisco (\*) al lado del nombre del autor, remitiendo a una nota a pie de página.
- Las notas deberán estar numeradas consecutivamente, con números arábigos y serán colocada al pie de página.
- La tipografía utilizada para las notas deberá ser Arial, cuerpo 10. El interlineado deberá ser simple.
- Las imágenes y tablas (incluye gráficos, esquemas y diagramas) deberán insertarse en el texto, en el lugar donde se considera deben ser publicadas. En caso de publicación del artículo se requerirá el envío de los originales tanto de las imágenes (en formato jpg) como de las tablas y gráficos (en formato Excel).
- Las referencias bibliográficas incluidas en el texto deberán mencionar sólo el apellido y el año de publicación del trabajo, entre paréntesis. Por ejemplo: (Habermas, 1982). En caso se quiera citar específicamente la página del trabajo, deberá hacerse de la siguiente forma (Habermas, 1982: 55). La referencia bibliográfica completa irá en una sección de bibliografía al final del artículo.
- Bibliografía: dicho listado deberá ser elaborado en orden alfabético por apellido del autor. Las citas deberán responder al siguiente ejemplo:

Para artículos en revistas:

González Casanova, Pablo. (1972). «El aparato de dominación en América Latina (Su funcionamiento y las formas posibles de su fin)». En *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 34. No. 3/4. (pp. 381-409).

Para Libros:

Hirschman, Albert O. (1982) *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*. Princeton: Princeton University Press.

Para: Libros de compilación

Karl, Terry Lynn. (2003). «The Vicious Cycle of Inequality in Latin America» En S. E. Eckstein & T. P. Wickham-Crowley (Eds.) *What Justice? Whose Justice?: Fighting for Fairness in Latin America* (pp. 133-157). Berkeley: University of California Press.

7. Los autores deberán enviar, junto con su material, un CV abreviado de no más de 120 palabras que será incluido en la publicación.
8. Es atribución del Consejo de Redacción de la Revista NOVAPOLIS realizar la corrección de ortografía, gramática, sintaxis y estilo que los artículos lo requieran para su publicación.
9. Las informaciones y opiniones contenidas en los artículos son de exclusiva responsabilidad de los autores. Todo el contenido de la revista está bajo Licencia de Atribución Creative Commons.

Se terminó de imprimir en agosto de 2020.

Arandurã Editorial

Tte. Fariña 1028

Asunción - Paraguay

Teléfono: (595 21) 214 295

e-mail: [arandura@hotmail.com](mailto:arandura@hotmail.com)

[www.arandura.com](http://www.arandura.com)



# Colección **NOVA**POLIS

## Investigando la realidad política y social del Paraguay

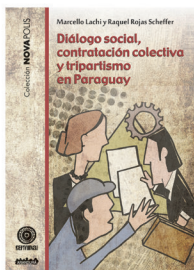
**Disponibles:**

---

### **DIÁLOGO SOCIAL, CONTRATACIÓN COLECTIVA Y TRIPARTISMO EN PARAGUAY**

**Marcello Lachi/  
Raquel Rojas Scheffer**

Tapa blanda  
15 x 21 cms.  
260 páginas  
G. 40.000

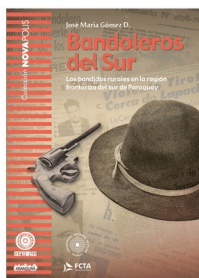


En este trabajo se presenta una reconstrucción histórica del diálogo social en el Paraguay durante el periodo democrático (a partir de 1989), identificando las características de los actores involucrados en él (la patronal, los sindicatos y el gobierno) y los espacios concretos donde el mismo se ha desarrollado en este cuarto de siglo. Se analiza también el desarrollo de la contratación colectiva y de las reuniones tripartitas, utilizando como referencia un periodo preciso, la primera década del siglo XXI (2001-2010).

A través del estudio realizado hemos podido reconstruir y evaluar los efectos del diálogo social y del tripartismo en los procesos económicos, sociales y laborales en el Paraguay durante estas dos décadas y media de democracia; así como verificar sus alcances y límites, identificando también perspectivas de su desenvolvimiento en el futuro próximo.

### **BANDOLEROS DEL SUR** Los bandidos rurales en la región fronteriza del sur de Paraguay **José María Gómez D.**

Tapa blanda  
15 x 21 cms.  
100 páginas  
G. 30.000



Cuando las leyes y la «justicia» se inclinan solo sobre quienes no ostentan ningún tipo de poder o sus posibilidades de defensa están limitadas por la falta de dinero, educación y otros medios de protección, las expresiones de rebeldías encuentran los canales de manifestación en conductas que las sitúan fuera de la ley.

La emergencia de los bandoleros ha sido una de esas formas de rebelarse a las injusticias, y sus principales protagonistas a pesar de los actos delincuenciales que realizaron, quedaron como héroes populares, objetos de culto y veneración.

Bandoleros del Sur analiza la vida y las acciones de esos hombres y como los motivos de sus luchas y de sus muertes siguen en la memoria colectiva de los pueblos de la región, tanto en el sur de Paraguay, cómo en el norte de Argentina.

Distribución y venta: Editorial Arandurá  
Teniente Fariña 1028 • Asunción-Paraguay • Telefax: (595 21) 214 295