

LAS CONTRADICCIONES DEL AGRONEGOCIO PARAGUAYO EN EL MARCO DE LAS NEGOCIACIONES MERCOSUR-UE

Lis García

**¿QUÉ
ESTÁ EN
JUEGO?**

LAS CONTRADICCIONES DEL AGRONEGOCIO PARAGUAYO EN EL MARCO DE LAS NEGOCIACIONES MERCOSUR-UE.

¿QUÉ ESTÁ EN JUEGO?

Autora:
Lis García

Ficha técnica

Autora: Lis García

Co-investigadora: Sarah Zevaco

Revisión y corrección: Marga Palau

Diseño: Arandurã

Proyecto gráfico: Fábrica Memética

Impreso en Arandurã Editorial.



Morelos 1546

Cel.: +595 986 880946/ +595 972 520 333

baseis@baseis.org.py

www.baseis.org.py

Asunción, Paraguay

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo solidario de DIAKONÍA el Comité Católico contra el Hambre y para el Desarrollo-Terre Solidaire (CCFD) y Misereor








LAS CONTRADICCIONES DEL AGRONEGOCIO PARAGUAYO EN EL MARCO DE LAS NEGOCIACIONES MERCOSUR-UE. ¿Qué está en juego?

(Asunción, BASE-IS, febrero 2025)

ISBN: 978-99989-59-10-1

Este material es de distribución libre y gratuita

-  Copyleft.
-  Esta edición se realiza bajo la licencia de uso creativo compartido o Creative Commons. Está permitida la copia, distribución, exhibición y utilización de la obra bajo las siguientes condiciones.
-  Atribución: se debe mencionar la fuente (título de la obra, autor, editorial, año).
-  No comercial: se permite la utilización de esta obra con fines no comerciales.
-  Mantener estas condiciones para obras derivadas: Solo está autorizado el uso parcial o alterado de esta obra para la creación de obras derivadas siempre que estas condiciones de licencia se mantengan para la obra resultante.

Las opiniones vertidas en esta publicación no necesariamente reflejan la posición de los editores, y son de exclusiva responsabilidad del autor.

ÍNDICE

Introducción 9

La dimensión teórica..... 17

La dimensión metodológica 45

 Preguntas de investigación 45

 Estrategia de investigación 46

 Hipótesis de investigación 49

Capítulo 1

 ¿De qué estamos hablando? Reglamento 1115/23 frente al Tratado UE–MERCOSUR. Relación y características 51

 1.1 El Reglamento 1115/2023..... 53

 1.2 Breve repaso histórico del Acuerdo UE-Mercosur, ¿a qué responde? 104

 1.3 Posicionamientos políticos respecto del Acuerdo UE-MERCOSUR y su relación con el Reglamento 1115/2023 130

Capítulo 2

 ¿Cómo se desempeña el MERCOSUR hoy? 141

 2.1. El proceso histórico de construcción y el “deseo” de MERCOSUR 141

 2.2. Características de la situación actual del MERCOSUR..... 143

 2.3. El lugar de Paraguay en el Mercosur 146

CAPÍTULO 3.

 El agronegocio paraguayo ante el capitalismo mundial: discurso y realidad 155

 3.1. “¿Por qué someternos a las imposiciones de la Unión Europea? A 2019, solo representa el 7,1 % del comercio exterior de Paraguay” 156

 3.2. Sobre la trazabilidad: “el esquema propuesto es operativamente inviable, puesto que generaría demoras y sobrecostos innecesarios” 159

3.3. La vieja confiable: “Es un asunto empresarial, debe resolverse entre privados”	163
CAPÍTULO 4.	
La fractura metabólica en Paraguay. Impacto ambiental del agronegocio	169
4.1. El agronegocio transgénico y la violencia que ejerce en los territorios rurales	174
4.2. Vulnerabilidad de los bosques en el contexto de la crisis climática	179
4.5. La desigualdad en la tenencia de la tierra y el hambre, en el contexto de la crisis ecológica	199
CAPÍTULO 5.	
Conclusiones. Dependencia en el Paraguay de hoy ¿De qué deberíamos estar hablando?	205
Bibliografía	211

Lista tablas

Tabla 1. Lista de los principales productos básicos agrícolas procedentes de 112 países tropicales, importados y consumidos por la UE-28 en 2017	55
Tabla 2. Criterios para la evaluación de riesgos	60
Tabla 3. Respuestas de la comunidad internacional contra la deforestación	69
Tabla 4. Área de bosque y no-bosque, ecosistemas naturales por la definición de la FAO (2019)	97
Tabla 5. Productos por fases de transformación en las exportaciones de Europa y América Latina y el Caribe en el año 2022	117
Tabla 6. Valor de exportación del complejo sojero paraguayo a Argentina en M USD FOB	158
Tabla 7. Valor de las exportaciones argentinas del complejo sojero, a países de la UE, a China y total. En M USD FOB.	159
Tabla 8. Índice Planeta Vivo	173
Tabla 9. Sectores más expuestos al riesgo del Cambio Climático en Paraguay	188

Lista gráficos

Gráfico 1. Emisiones exportadas o importadas como porcentaje de las emisiones de la producción nacional.	58
Gráfico 2. Anomalías anuales de la temperatura global del aire en superficie (°C) con respecto a 1850-1900 desde 1940 hasta 2024.	74
Gráfico 3. Emisiones acumuladas de dióxido de carbono (CO ₂) por regiones a partir del año 1850 - 2022	75
Gráfico 4. Contribución al crecimiento mundial	76
Gráfico 5. Principales emisores de carbono y emisiones mundiales de CO ₂ (1854-2022)	78
Gráfico 6. Crecimiento del PIB mundial (% anual)	84
Gráfico 7. Índice de apertura comercial mundial, 1870-201	85
Gráfico 8. Exportaciones mundiales de bienes (volúmenes) PIB (a precios constantes)	86
Gráfico 9. Crecimiento del comercio desde los años 90	87
Gráfico 10. Diversas fuentes de comercio de mercancías en porcentaje del PIB, mundo, 1990 - 2022	88
Gráfico 11. Flujos financieros a nivel mundial, 1990-2023	88
Gráfico 12. La inversión extranjera directa se estanca en América Latina entre los años 2022 y 2023	89
Gráfico 13. Menciones de política industrial en la prensa económica	91
Gráfico 14. Clasificación por motivos de las medidas de política industrial	92
Gráfico 15. Área de bosque y no-bosque, ecosistemas naturales por la definición de la FAO (2019)	98
Gráfico 16. América Latina y el Caribe: estructura del comercio de bienes con la Unión Europea por categorías de intensidad tecnológica, promedio de 2019-2021	113
Gráfico 17. América Latina y el Caribe: comercio de bienes con la Unión Europea (27 miembros), 2010-2021	114
Gráfico 18. América Latina y el Caribe: participación de socios seleccionados en el comercio de bienes, 2010-2021	115
Gráfico 19. América Latina y el Caribe: composición del comercio de bienes con la Unión Europea (27 miembros), por país de origen y destino, 2021 (en porcentajes)	118
Gráfico 20. Inversión Extranjera Directa Neta entre 1980 y 2023 en los países de Mercosur 4 y América Latina y Caribe (millones de dólares)	119
Gráfico 21. América Latina y el Caribe: distribución sectorial de los proyectos de inversión extranjera directa (IED) anunciados por empresas de la Unión Europea, 2007-2021 (en porcentajes)	120

Gráfico 22. Exportaciones de productos manufacturados según su participación real en el total (Porcentajes del valor total de las exportaciones FOB de bienes)	121
Gráfico 23. Producto interno bruto (PIB) total anual a precios corrientes en dólares de Mercosur 4 entre 1990 y 2022 (millones de dólares)	147
Gráfico 24. Mercado Común del Sur: Exportación de los 10 productos principales conforme a la CUCI, según participación porcentual en el año 2022	151
Gráfico 25. Semillas oleaginosas y soja, porcentaje de producción mundial	152
Gráfico 26. Semillas oleaginosas y soja, porcentaje de exportación mundial	152
Gráfico 27. Semillas oleaginosas y soja, porcentaje de importación mundial	153
Gráfico 28. % del valor total de exportaciones paraguayas de granos (porotos), aceites y harina/pellets de soja a Argentina, Brasil y Uruguay	157
Gráfico 29. Uso mundial de la tierra agrícola por principales tipos de cultivos	172
Gráfico 30. Índice Planeta Vivo, América Latina y el Caribe	173
Gráfico 31. Mapa de incendios forestales en el Cono Sur en el mes de setiembre de 2024	181
Gráfico 32. Serie histórica de eventos adversos ocurridos en el Paraguay. Su relación con el aumento de la temperatura	184
Gráfico 33. Anomalía de la temperatura media mundial	185
Gráfico 34. Agua agrícola como porcentaje de las extracciones totales de agua, 2020	195

INTRODUCCIÓN

Desde mediados de 2023 y a lo largo del año 2024, los gremios del agronegocio en Paraguay –principalmente la Unión de Gremios de la Producción (UGP) y la Asociación Rural del Paraguay (ARP)– realizaron varias declaraciones públicas¹ en respuesta al Reglamento 2023/1115 del Parlamento Europeo², relativo a la comercialización con el mercado de la UE de materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal. Entre estos se encuentran la carne de vaca, la soja y otros³.

Las principales calificaciones y acusaciones de los gremios hacia la reglamentación europea han sido una triste repetición de los mismos argumentos que suelen oponer a cualquier tipo de control sobre su negocio, en cuanto se plantea frenar el impacto de su modelo sobre el cambio climático, la deforestación, establecer justicia tributaria a través de mínimos impuestos, o controlar sus títulos de propiedad. Da cuenta de una práctica sostenida en intereses minoritarios.

En Paraguay, no es la primera vez que los gremios del agronegocio disparan contra la UE y/o Tratados Internacionales. Ya en el 2021, habían solicitado la censura de un documental⁴ que denunciaba la contaminación debida al uso masivo de plaguicidas; el año 2023, uno de sus voceros (Parlamento Agro⁵, declarado “provida”), se pronunció a favor de la rescisión del convenio de cooperación

1 Replicadas en revistas especializadas: <https://acortar.link/QQbB8q> (consultado el 15 de abril 2024), y diarios nacionales <https://acortar.link/kvZ11N> (consultado el 15 de abril 2024), o en páginas propias de voceros de la UGP y ARP: <https://acortar.link/Qj6AX1> (Blog de Alfredo Molinas).

2 Aprobado el 31 de mayo 2023 y publicado el 9 de junio 2023 en el Diario Oficial de la Unión Europea, disponible en su sitio web en <https://acortar.link/muVNT0>

3 Tales como el aceite de palma, el cacao, el caucho, el café y los productos madereros.

4 Ver caso en <https://acortar.link/7XPIqy>, consultado el 30 de mayo 2024.

5 Ver publicaciones de red social X en <https://twitter.com/ParlamentoAgro>.

educativa del Estado paraguayo con la UE⁶. También se puede recordar su argumentación falsa⁷ contra el Acuerdo de Escazú (relativo al Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe) en 2018; así como las repetidas negaciones⁸ (ante la ONU y la FAO, hasta que lleguen financiamientos “verdes”) de la producción de gases de efecto invernadero (GEI) por parte de la ganadería (metano) y la deforestación.

Los gremios argumentan que el Reglamento consiste en violaciones a la soberanía nacional y a las leyes, además de reflotar una vez más la tesis de que “son los pequeños productores los principales afectados”⁹, presentándose así como representantes del campesinado, cuando son en realidad defensores del latifundio expulsor de dicho campesinado. A lo largo del periodo mencionado, no faltaron las denuncias a la UE por “injerencia” e “intromisión” en la “soberanía jurídica” del país, además de la “arbitrariedad” de la decisión y de las “hipocresías y falsedades” de las cuales serían víctimas por parte del sector del agronegocio, el cual fue apoyado a través de declaraciones del gobierno vía el Ministerio de Industria y Comercio¹⁰ (MIC), la Cancillería¹¹, así como el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

Frente a ello, una hipótesis que sostiene esta investigación consiste en que la bronca actual del agronegocio paraguayo con el Reglamento 1115/2023 de la UE tiene que ver con tres aspectos fundamentales que se propone analizar en este material: i. Su posición dependiente dentro del MERCOSUR; ii. Su sistemático rechazo a implementar reglas mínimas de cuidado de la naturaleza y de los

6 El rechazo se daba supuestamente por la presencia de la palabra “género” en el convenio, lo cual hubiera dado lugar a una medida anticonstitucional. El papelón diplomático y político de los sectores conservadores finalmente terminó en reculada. <https://acortar.link/7mF2NI>

7 El acuerdo, que planteaba medidas ambientales, supuestamente promovía el aborto. Mayores detalles en el análisis de El Surtidor: <https://acortar.link/YUCR1q>, consultado el 12 de abril 2024.

8 Un ejemplo en el diario Última Hora, 10 de febrero 2020, disponible en <https://acortar.link/YOTrlz> consultado el 12 de abril 2024.

9 Diario La Nación, 5 de febrero 2024, disponible en <https://acortar.link/jUg2SU>

10 Disponibles en <https://acortar.link/nMmm2O>, de fecha 13 de febrero 2024

11 Declaraciones registradas en el diario Última Hora, 5 de febrero 2024, disponible en <https://acortar.link/FR7pkf>

territorios¹²; iii. Su negación a modernizar y transparentar su sistema de negocios, este último aspecto relacionado con los dos anteriores.

Los debates sobre la aplicación de sus normas ambientales y sociales que afectarían todos los movimientos comerciales con el bloque europeo se dieron de manera concomitante a negociaciones sobre el tratado UE-Mercosur. Los tres aspectos que conforman la hipótesis presentada se encuentran en el centro de los posicionamientos actuales y las argumentaciones (cambiantes y contradictorias) en el marco de las negociaciones del acuerdo del Tratado comercial entre el MERCOSUR y la UE, cuyo fin oficial fue anunciado por segunda vez en diciembre de 2024, tras el anterior anuncio de cierre de estas opacas negociaciones de la mano de gobiernos conservadores. Una semana antes, en noviembre de 2024, se aprobó la postergación por un año de la aplicación de este Reglamento, tras la presión ejercida desde los sectores vinculados a la agroexportación¹³ en el Mercosur, y sectores de derecha y ultraderecha europea. Esta decisión fue rechazada por grupos ambientalistas a nivel internacional¹⁴.

Este proceso visibiliza que el rechazo del Reglamento por parte del sector agroexportador del Mercosur coincide con los intereses en la aprobación del tratado UE-Mercosur, en una defensa de las actividades extractivistas, especialmente de la soja y la ganadería¹⁵. Esta posición fue compartida con ciertos matices, tanto por las autoridades nacionales como de la región, a través de declaraciones oficiales gubernamentales y, especialmente, desde el Consejo Agropecuario del Sur (CAS), junto con los grupos de trabajo sobre Agricultura del Mercosur, y otros espacios de articulación entre este sector y diversas instancias gubernamentales nacionales y regionales.

Cabe destacar que la mayor parte de la deforestación en el Cono Sur se vincula a la producción de materias primas agropecuarias, especialmente soja y carne. La oposición a este Reglamento reviste

12 Ilustrada por ejemplo en la COP26 en 2021, ver <https://acortar.link/twURVQ/>, consultado el 12 de abril 2024. También se ilustra en su incesante negación de la crisis climática, argumentada en sus propias palabras <https://acortar.link/6cE6i7>

13 Especialmente con la presión ejercida a través de la carta del gobierno brasilero.

14 Rechazo por parte de grupo ambientalistas: <https://lc.cx/mxnCXm/>

15 En el caso del país como parte del Cono Sur de América.

especial gravedad considerando que en los últimos 30 años (1990-2020) se han perdido millones de hectáreas de bosques debido a la ampliación de la frontera agropecuaria. En este periodo temporal, Paraguay perdió 9,4 millones de hectáreas, mientras tanto Brasil, país que alberga el 53.3 % de los bosques de toda la región, ha perdido 92,3 millones de hectáreas y Argentina 6,6 millones (FAO 2021). Esta pérdida ha sido la principal causa de reducción de la biodiversidad a nivel no solo regional, sino mundial (Ritchie, Rosado, and Roser 2022).

Las prácticas extractivistas de la región obtuvieron legitimidad institucional en los países articulados en torno al CAS, a pesar del último informe del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés)¹⁶, respecto al crucial papel que tienen los bosques en la preservación de la diversidad biológica, en la generación de sustento y medios de vida de las poblaciones, además, dentro del ciclo global del carbono, la mitigación producida hacia el cambio climático (Deutsche Umwelthilfe et al. 2023). El extractivismo sojero y cárnico ha avanzado sin importar la posición ideológica de los diferentes gobiernos que se han sucedido en los últimos 30 años en la región¹⁷.

Si bien quedan algunos pasos previos para la firma de este Acuerdo, en un escenario marcado por tensiones en los diferentes bloques, este proceso plantea un espacio comercial y político de negociación con distintas expresiones de relaciones de fuerza, en un contexto de profunda crisis ecológica con implicancias directas en la organización social de la vida. En tal sentido, este trabajo fue pensado inicialmente como un informe corto que analizara las contradicciones del agro paraguayo ante el reglamento de la UE. Sin embargo, se ha decidido tratar el tema en forma más profunda, por ser una ilustración de numerosas características de las relaciones del sector del agronegocio en distintos espacios o dimensiones: el Estado, la gobernanza multinacional, los medios de comunicación, la naturaleza.

16 Disponible en: <https://acortar.link/VytgYB>

17 El ejemplo más resaltante en este sentido consiste en el gobierno de Lula, el cual emplazó a la UE a posponer la aplicación del Reglamento 1115/2023. a pesar de la voluntad de este líder mundial de posicionarse como una de las principales voces ambientalistas a nivel global. Brasil emplaza a la UE a responder hasta el 1 de octubre sobre la ley de deforestación - Mundo - ABC Color.

El entrelazamiento de estas dimensiones en el marco del presente conflicto circunscrito en el plano del comercio internacional, da cuenta de la radical modificación que se dio en cuanto a las condiciones de negociación entre los bloques en el marco del Acuerdo Mercosur-UE, a través de los años, y permiten caracterizar no solo la coyuntura, sino también la complejidad de las tramas que caracterizan al presente y, probablemente, marque las tendencias de los siguientes años.

Uno de los elementos que da cuenta de las transformaciones acontecidas en el plano de la geopolítica global es la emergencia de China como potencia económica mundial, junto con el fortalecimiento económico de los países que forman parte de los BRICS. En efecto, desde 2010, China desplazó a la Unión Europea como el segundo principal origen de las importaciones regionales de bienes, y en 2017 hizo lo propio como el segundo principal destino de las exportaciones (CEPAL 2023).

Este proceso ha tenido como consecuencia la disputa comercial sostenida entre China y los Estados Unidos. Esta disputa ha provocado crecientes tensiones cuyas expresiones más agudas se pueden ver en los conflictos bélicos: por un lado, la guerra Rusia-Ucrania, la cual amenaza la estabilidad e institucionalidad global, y además tiene un impacto significativo en el reacomodamiento del marco político e institucional en el cual se desenvolverá el comercio, así como las inversiones y la cooperación internacional en los próximos años¹⁸. Por otro lado, el genocidio del pueblo palestino por parte de Israel, y el ataque de este Estado a otros países de la región del Medio Oriente. Este trágico escenario desarrollado tras la pandemia del Covid-19 se respalda en alianzas y pertenencias geopolíticas entre bloques en pugna cada vez más claramente definidos.

Además, este es un escenario atravesado por una crisis ecológica sin precedentes, la cual representa amenazas cada vez más significativas en la provisión de alimentos y energía, y tiene una influencia significativa en el flujo de las inversiones y el comercio internacional. Va de la mano de una transición energética que implica a su vez profundas transformaciones en el plano tecnológico,

18 Esta situación impacta en la gobernanza en el comercio mundial, que limita el rol de la Organización Mundial de Comercio (OMC) no solo en las negociaciones (que han tenido pocos progresos), en un marco donde se observa la emergencia de nuevas herramientas y acuerdos comerciales y de inversiones (incluyendo plurilaterales, bilaterales, parciales y/o sectoriales).

e impacta en transformaciones también profundas sobre los mecanismos de producción y reproducción de la organización social.

Este contexto es caracterizado por la CEPAL (2023) como el despliegue de una crisis en cascada, atravesada por un crecimiento ralentizado de las economías y el comercio; crecientes niveles de desigualdad, con agudización de las brechas de género, y la destrucción del medio ambiente, con consecuencias posiblemente catastróficas para la humanidad (CEPAL 2023). El cambio climático –junto con la transición energética– afecta en la actualidad a todos los aspectos de la gobernanza y la sociedad. Un hito que ha servido como acicate en la toma de conciencia respecto a la gravedad del cambio climático por parte del pensamiento científico-tecnocrático constituyó el informe de 2018 del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés). El mismo utilizó por primera vez un lenguaje alarmante, exigiendo un cambio amplio e inmediato: “transiciones rápidas y de gran alcance en los sistemas energéticos, terrestres, urbanos y de infraestructuras (incluidos el transporte y los edificios) e industriales”, y añadía que tales “transiciones de los sistemas no tienen precedentes en términos de escala, pero no necesariamente en términos de velocidad, e implican profundas reducciones de emisiones en todos los sectores... No hay precedentes históricos documentados de su escala” (IPCC, 2018)¹⁹.

En este sentido, las potencias económicas mundiales tales como Estados Unidos²⁰ y China han reconocido la importancia de reducir las emisiones de carbono como parte de la transformación económica sin precedentes, implicada en las consecuencias de la crisis ecológica y la concomitante transición energética que se encuentra en curso²¹. Además, en términos concretos, el aprovisionamiento de alimentos, energías y minerales críticos para la transición energética, tienen una importancia cada vez más estratégica.

19 Ver también en: <https://acortar.link/m2XkSV>

20 Con la victoria de Donald Trump, el gobierno de Estados Unidos se retiró del Acuerdo de París, y probablemente avance hacia políticas que favorezcan a los combustibles fósiles.

21 Estos países representan el 60 % del PIB mundial y casi la mitad de las emisiones de GEI del mundo (Banco Mundial).

Por ello se han vuelto centrales las decisiones políticas, las regulaciones institucionales, los patrones de interacción entre Estado y economía. En el campo del comercio internacional y la política exterior, ello se visibiliza en la incorporación de medidas económicas tendientes a enfrentar las consecuencias de la crisis ecológica y climática, que se incorpora cada vez con más fuerza en una narrativa signada por la “seguridad nacional”, medidas proteccionistas y diferentes estrategias tendientes al control de materias primas fundamentales para la transición energética.

A su vez, adquieren una importancia fundamental las disputas llevadas adelante a partir de luchas socioambientales en relación con la disponibilidad y uso de los bienes comunes de la naturaleza, considerando el control de los territorios estratégicos. De tal manera, otra de las características del contexto bajo el cual se desarrolla la negociación entre la UE y el Mercosur representa la búsqueda de internacionalizar algunas de las medidas contenidas en los programas y metas establecidas en el Pacto Verde Europeo, a través de normas relacionadas con la deforestación incorporada en las importaciones de productos agroindustriales, así como las destinadas a imponer un ajuste de carbono en frontera, y las denominadas cláusulas espejo en regulaciones vinculadas con la salud y el medio ambiente.

En este marco de creciente complejidad en las relaciones de producción a escala global, este trabajo busca de manera sintética estudiar las contradicciones y las características de la situación de dependencia de la cual forma parte el ejercicio de reproducción de hegemonía por parte del sector del agro, así como su carácter neoliberal, en el marco del comercio internacional caracterizado por las consecuencias de la sumatoria de las crisis: climática, ecológica, económica, política, alimentaria, energética, etc.

Para el efecto, se trazó como objetivo general analizar las contradicciones entre los intereses del agronegocio paraguayo y las reconfiguraciones de las reglas del comercio internacional en términos ambientales y sociales en el marco de las negociaciones Mercosur-UE, y las tensiones que generan las mismas en el presente escenario crítico. Para analizar esos aspectos es necesario, en un

primer momento, caracterizar el Acuerdo UE-Mercosur que está construyéndose desde hace más de 20 años, así como el reglamento 2023/1115 del Parlamento Europeo²², relativo a la comercialización con el mercado de la UE de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal. En un segundo momento, se analiza el MERCOSUR en la actualidad y los posicionamientos existentes en términos políticos frente al Acuerdo UE-MERCOSUR, para luego indagar más sobre las reacciones del sector Agro del Paraguay. Finalmente, la última parte del estudio está dedicada al análisis de la problemática ambiental y climática, caracú de las polémicas en los medios, y sobre todo y más allá del reglamento de la UE, principal desafío humano para las próximas décadas.

22. Aprobado el 31 de mayo 2023 y publicado el 9 de junio 2023 en el Diario Oficial de la Unión Europea, disponible en su sitio web en <https://acortar.link/muVNT0>

LA DIMENSIÓN TEÓRICA

Los conceptos teóricos utilizados para el análisis del conflicto desarrollado en el marco de las negociaciones económico-comerciales entre el Mercosur y la UE provienen de la teoría crítica producida en el ámbito de la Economía Política Internacional²³ y la Ecología Política, ya que el primer campo se encuentra configurado en el presente por las consecuencias de la crisis climática. La misma afecta directa e indirectamente todos los aspectos de la gobernanza y la sociedad y, por lo tanto, constituye el escenario en el que se desarrollan los posicionamientos políticos del sector de los agronegocios, sus contradicciones y las disputas que permitan construir alternativas al modelo agroexportador. En tal sentido, ya Gorge y Brand (2000) a inicios del nuevo milenio visibilizaban, a la luz de autores tales como Conca (1993) y Buttel (1995), que la política medioambiental mundial se vincula con formas y temas políticos y, además, que los regímenes medioambientales tienden a reflejar la distribución internacional del poder más que a redefinirla (Gorge y Brand 2000).

En este marco, las negociaciones entre ambos bloques forman parte de una narrativa que busca reconciliar el crecimiento económico con los límites planetarios o ecológicos, en un escenario de profundas asimetrías, en el ámbito del llamado “desarrollo sostenible” que permite el despliegue de proyectos que forman parte de las llamadas “falsas soluciones” al cambio climático. Tanto a nivel local, regional y mundial esta narrativa se asienta –y muchas veces oculta– tramas ecológicas y sociales dadas a través de históricos procesos de acumulación de riqueza, y relaciones de poder donde ciertos sectores son beneficiados a través de la explotación del trabajo y la naturaleza, mientras que otros son despojados; así como el lugar de los Estados en los mismos; y, en un nivel de abstracción mayor, las

23 También conocida como Política Exterior, la cual forma parte de las Relaciones Internacionales (Neak 2008).

formas en las que se comprende la naturaleza²⁴, el género, lo étnico, etc. (Lang, López, and Santillana 2013).

De acuerdo a Mello (1996), la narrativa del crecimiento económico en conciliación con los límites planetarios forma parte del modo de producción capitalista, desde el cual las fuerzas de producción (Ciencia y Tecnología Industrial) son comprendidas como el principal factor de progreso, mientras que considera la reproducción (tanto humana como no humana) como un instrumento pasivo para la producción y la expansión infinita del Producto Interior Bruto (PIB). Esta autora, desde la perspectiva ecofeminista y materialista, observa como origen del problema de esta concepción la separación de la producción tanto de la reproducción como de la naturaleza, a partir de la cual el sistema capitalista y patriarcal ha creado una esfera de ‘falsa’ libertad que ignora los parámetros biológicos y ecológicos (Mello, 1996).

Görg y Brand (2000) argumentan que, en el escenario actual configurado por la agudización de la crisis ecológica, ciertos criterios ambientales que apuntan principalmente al paradigma del crecimiento verde van formando parte de diversas regulaciones y jurisprudencias del comercio internacional neoliberal (Görg y Brand 2000). Según Voskoboynik y Andreucci (2022) “verde” –en el discurso que apunta el neoliberalismo– significa la reestructuración de las actividades agropecuarias, comerciales, energéticas y logísticas para que encajen en el marco de una economía “sostenible ambientalmente” de acuerdo a parámetros de mercado que colocan los bienes comunes de la naturaleza al servicio de la acumulación de capital (Voskoboynik y Andreucci 2022). Por eso, este paradigma legitima la apropiación tanto de los bienes comunes de la naturaleza como del trabajo de cuidados, además de mantenerlos lo más baratos -y eficientes- posible (Barca, 2020; Federici, 2009; Moore, 2015).

En esta línea, Abman y Lundberg (2020) revelan que el proceso de negociaciones entre el Mercosur y la UE se desarrolla en medio de conflictos y serios cuestionamientos nutridos, por un lado, de múltiples evidencias científicas que demuestran que la deforestación –y, por lo tanto, la degradación de la tierra, la pérdida de bio-

24 Ello configura a su vez la manera en la que se establece la relación entre esta y la organización social de producción y reproducción de la vida.

diversidad, etc.– aumentó significativamente en los años posteriores al crecimiento del comercio internacional, como resultado de la promulgación de Acuerdos de Libre Comercio (Abman y Lundberg 2020).

Por otro lado, da cuenta de un contexto mundial marcado por los impactos concretos de la crisis climática que se expresan para algunos autores y autoras como colapsos ecológicos situados (Svampa 2024) y que afectan seriamente no solo a la producción de materias primas agropecuarias, sino al conjunto de la producción y reproducción de la vida. En tal sentido, registros climáticos dan cuenta del aumento anual de las temperaturas a niveles superiores de los establecidos para evitar catástrofes humanitarias. En este escenario crítico, la aplicación del Acuerdo entre ambos bloques colisionaría con los fines que sostiene el Reglamento 1115/2023, cuyo aplazamiento fue celebrado por el sector del agronegocio, único posible beneficiario del mencionado Acuerdo (Ghiotto y Echaide, 2020).

Por lo tanto, Görg y Brand (2000) señalan la importancia de analizar la regulación de las relaciones sociales con la naturaleza, en el sentido de la política intencional, a partir de su vinculación con las características de los Estados nacionales y las transformaciones que han atravesado dentro del proceso de globalización capitalista. Para estos autores esto se debe a que el papel de los Estados en las redes de regulación internacional excede los regímenes ambientales²⁵, con lo cual la política ambiental se convierte en parte de la competencia capitalista global y de la competencia regional y nacional, donde se ponen en juego intereses del capital²⁶. Tales intereses constituyen por lo tanto una fuerza impulsora en esta área de disputa (Görg y Brand 2000).

Desde esta perspectiva teórica, el proceso de negociaciones entre ambos bloques se encuentra en disputa a nivel de los Estados

25 En el caso de los recursos genéticos, por ejemplo, tales regulaciones asentadas en la política global de biodiversidad han constituido un aspecto necesario del proceso de creación de condiciones estables para la mercantilización y valorización de los mismos. Esto ha implicado la apropiación del genoma de semillas por parte de corporaciones, las cuales están avanzando hacia la privatización del genoma de otros seres vivos a partir de la liberación de organismos de edición genómica, tales como insectos y microorganismos.

26 Tal como ocurre, de acuerdo al ejemplo anterior, en relación con la “industria de las ciencias biológicas”

nacionales y en el marco del sistema internacional en términos económico-comerciales, ideológicos y políticos, en un escenario de creciente tensión y profundas transformaciones derivadas de la misma crisis ecológica y también energética (Brand y Lang 2024), así como de una agudización de las tensiones mundiales (Neak 2019).

De manera a analizar el complejo entramado de relaciones internacionales en el marco de conflictos agudizados por los efectos de la crisis climática en el que se inscribe el presente estudio, este apartado se iniciará con un debate teórico entre diferentes perspectivas de la Política Económica Internacional; luego describirá la relación teórica entre la acumulación de riqueza, el Estado y la naturaleza desde los estudios de la política económica clásica, así como su crítica; posteriormente se pondrá foco en el Estado y las relaciones de poder; y finalmente se mostrarán las miradas teóricas elaboradas desde el Sur global, considerando el intercambio desigual desde el punto de vista de los bienes comunes de la naturaleza, y el impacto de esta dinámica en el marco del comercio internacional.

Debates teóricos en el marco de la Política Económica Internacional o Política Exterior

La política económica internacional pone el foco en las acciones de los Estados hacia otros actores. En términos generales se trata de un fenómeno complejo, con diversidad de actores decisores e intervinientes, así como múltiples niveles y escenarios de acción (Murillo Zamora 2023; Neak 2019), que atrae la atención de numerosas personas académicas y centros de investigación, pues se ubica en el espacio interméstico (se formula en el ámbito interno o doméstico y se implementa en el externo o internacional).

En tal sentido Murillo (2012) la define como “una política pública sui generis”, que demanda ser observada a través de distintos focos, tales como el de la toma de decisiones, cosmovisión e imagen autopercebida del país, las relaciones bilaterales y multilaterales, el contexto geopolítico, variables sistémicas, entre otros. Puede ser

entendida como resultado de necesidades e intereses nacionales —o asumidas como tales por determinados sectores— como de la posición política y geográfica del Estado (Murillo 2012).

De acuerdo a Pérez (2011), el análisis de la Política Externa implica un puente que se enfoca en el estudio de las decisiones y acciones que toman los Estados en relación con los asuntos internacionales (Pérez 2011). Por su parte, González (2023) expresa que la política externa refleja cómo los países se manifiestan en el sistema internacional. Es por lo tanto parte de las decisiones estratégicas de todo gobierno (González Morales 2023).

Debate entre diversos enfoques de política económica internacional

Diversos son los enfoques a través de los cuales se han desarrollado los análisis de la política exterior. Por un lado se encuentra el enfoque racional, el cual considera que los decisores de los Estados se basan en un proceso de análisis costo-beneficio, con el objetivo de maximizar los intereses del mismo (Goldstein 2001). Frente a esta posición epistemológica, el enfoque cognitivo considera que los Estados no siempre actúan de manera racional, mientras que sus decisiones pueden configurarse en base a sesgos cognitivos y errores de percepción. Por lo tanto, el análisis desde este enfoque se centra en el papel de la cognición y la percepción en la toma de decisiones de política exterior (Pursiainen y Forsberg 2021).

De acuerdo a Lokherd y Keith (2021), la teoría crítica en este campo considera a un conjunto diverso de enfoques de pensamiento en relaciones internacionales que han criticado el statu quo teórico y político en el análisis de política externa, entre los que se encuentran enfoques marxistas, neomarxistas, y ciertas corrientes del constructivismo social (Lokherd y Ortega 2021). Este último critica la visión de racionalidad del Estado y, frente a ello, centra su análisis en el lugar que ocupan las ideas y las normas en la Política Exterior, orientado hacia el estudio de la construcción y promoción

de ciertas identidades y valores en el contexto internacional (Erbas 2022).

Desde el enfoque materialista histórico del análisis de la política exterior, Yalvaç (2016) argumenta que los enfoques convencionales conceptualizan la relación entre el Estado, la política exterior y la sociedad desde una “exterioridad ontológica” con respecto a las clases y las relaciones sociales (Yalvaç 2016). Frente a ello, el enfoque marxista analiza las relaciones de poder y las desigualdades en la Política Exterior. Por lo tanto, desde esta perspectiva se comprende que las decisiones de los Estados no son el resultado de un proceso neutral y racional, sino que están influenciadas por las relaciones de poder y las estructuras de desigualdad en el sistema internacional (Murillo Zamora 2023).

Además, este enfoque parte de la consideración de los intereses nacionales en cuanto construcciones políticas que sirven a un propósito social particular, en el marco complejo de disputas. Esto implica entonces el análisis de las políticas en un campo más amplio de fuerzas sociales, las cuales adoptan diversas estrategias para dar forma a la aplicación del poder estatal, es decir, políticas estatales particulares (van Apeldoorn 2014). Por lo tanto, “lo que distingue al materialismo histórico de otras perspectivas es que busca descubrir las conexiones internas entre el régimen prevaleciente de extracción de plusvalía, tal como lo definen las relaciones sociales de producción, y los diferentes sistemas de gobierno (diferentes formas de Estado), incluidas las relaciones y prácticas entre esas entidades políticas” (Ibid, p.47).

Lecturas teóricas críticas: clase como nexo causal de las estrategias de política económica internacional

Desde el análisis teórico del materialismo histórico en particular, la clase se considera el nexo causal entre el proceso de acumulación de capital y los intereses concomitantes, por un lado, y los intereses geopolíticos y las estrategias en materia de política internacional del Estado, por el otro (van Apeldoorn 2014).

Por ello, van Apeldoorn (2014) señala la necesidad de vincular “la acción de la política exterior con las estructuras de las relaciones sociales capitalistas y las fuerzas sociales engendradas por ellas” (Ibid, p. 35). Desde esta perspectiva se pretende develar las fuentes sociales que motivan las políticas tomadas en el plano de la política internacional, que de otro modo estarían ocultas (Ibid).

Para este autor, una clave que permite comprender la formación de la política exterior en los Estados es la integración tanto de la estructura como la agencia, de manera a superar ciertos argumentos estructuralistas sobre el gobierno de la clase capitalista desde donde se tiende a suponer que ésta se reproduce sin dedicar esfuerzo a lo político. Contra esta visión, este autor sostiene que la historia demuestra que la clase dominante busca proactivamente reproducir su gobierno, propagar sus ideas y asegurarse de que éstas se articulen dentro del ámbito del Estado. Por lo tanto, la clase se considera el nexo causal entre el proceso de acumulación de capital y los intereses concomitantes, por un lado, y los intereses geopolíticos y las estrategias del Estado, por el otro. Comprendiendo también los conflictos de clase subyacentes y las luchas políticas e ideológicas a través de las cuales se reproduce este dominio (van Apeldoorn 2014).

De tal manera, para este autor, las estrategias de política externa reflejan (aunque no de manera perfecta) las estrategias de clase capitalista que buscan reproducir la hegemonía de clase²⁷ (Ibid), lo cual resulta útil para el análisis del posicionamiento de los gremios del agronegocio en tanto sector que conforma la clase dominante del país, en el ejercicio de reproducción de su hegemonía a partir de su influencia en la orientación del lineamiento en política exterior, especialmente en relación con las regulaciones ambientales.

De acuerdo a van Apeldoorn, en el análisis la estrategia de política exterior²⁸, se busca identificar el contenido social e ideológico de la misma y el propósito social particular al que podrían servir, a partir de la descripción de los responsables de la estrategia geopolítica del Estado considerando tanto el contexto social, como la posición

27 De ahí que la llamada seguridad nacional se refiera a menudo, en realidad, a la seguridad de la clase dominante.

28 Aquello que en la literatura realista se llama gran estrategia, que representa una visión integral de los “intereses” críticos del “Estado” y la mejor manera de promoverlos, y, por lo tanto, sobre el papel y la posición del Estado en el mundo.

social de los mismos, es decir, las estructuras a las que responde. La posición social constituye la identidad particular del actor y genera un conjunto de intereses e ideas y, por lo tanto, configura sus prácticas. Implica a su vez una determinada inscripción en relaciones sociales de poder, lo que define el grado posible de ejercicio de poder sobre otros, y susceptibilidad en relación con la coerción o influencia de parte de otros actores. La posición social más básica desde una perspectiva materialista histórica es la de la clase.²⁹

Por su parte, el contexto al que se orienta la conducta estratégica es una dimensión estructural más contingente y externa al actor. Al respecto, van Apeldoorn pone como ejemplo un mercado particular en el que compite una fracción de clase de determinado Estado, donde las decisiones en materia de política externa, podrían estar configuradas de acuerdo a la naturaleza y el grado de competencia que enfrenta y, por lo tanto, el poder de mercado que tiene. En tal sentido, Jessop (1990) analiza esta dimensión a partir de la “selectividad estratégica del Estado” la cual implica que los Estados pueden ser más abiertos a algunas fuerzas sociales que a otras y como tal, seleccionar o favorecer ciertas estrategias e intereses en detrimento de otros. Una selectividad estratégica particular es en sí misma un producto de “estrategias y luchas políticas pasadas” (Bhaskar 1979, p. 153) y, por lo tanto, un reflejo de un equilibrio social de poder constituido históricamente (Jessop 1990).

A su vez, el contexto global actúa como un conjunto de estructuras que proporcionan tanto restricciones como oportunidades para una estrategia geopolítica así construida. Según Brand y Görg, esto responde a que la estructura de las sociedades capitalistas se organiza a partir del pluralismo de los Estados (nacionales) y no solo en la forma particular del Estado, lo cual expresa a su vez contradicciones y rivalidades que caracterizan las relaciones sociales globales. Como parte de la reproducción de la forma política capitalista, la división se desarrolla en clases sociales a lo largo de fronteras estatales y con ello, crea la base tanto para la producción de formaciones

29 Así, un capitalista tiene una posición social particular engendrada por su posición dentro de las relaciones de producción prevaletentes, y en virtud de ocupar esa posición participa en ciertas prácticas (como la explotación del trabajo asalariado) y también puede ser visto como alguien que sostiene ideas o creencias particulares. En este caso, las ideas no pueden reducirse a la posición social que ocupa un agente, pero tampoco pueden entenderse como existentes independientemente de esa posición, es decir, de la estructura social en la que está inserta cualquier práctica ideacional.

de clases “nacionales” en competencia, como para compromisos “corporativos” internacionales o transnacionales³⁰ y otros compromisos sociales (Brand y Görg 2008).

En este sentido, el poder de los capitales que residen en los Estados y la posición que ocupan tanto dentro del mercado mundial como dentro de las cadenas de valor globales, determina alguna de las características del sistema internacional de Estados. La forma en que esto se cristaliza luego en el poder de un Estado frente a otros Estados es una condición estructural importante que configura la formulación de estrategias geopolíticas en la medida en que determina hasta qué punto un Estado (y su clase gobernante) puede configurar con éxito su entorno en lugar de simplemente ser configurado por él (aunque lo reproduzca); es decir, si es capaz de establecer las reglas de otros o simplemente tiene que seguirlas (van Apeldoorn 2014).

Elementos teóricos brindados por el materialismo histórico para el análisis de las instituciones internacionales

En tal sentido, Brand y Görg (2008) argumentan que los Estados fuertes no son capaces de instrumentalizar el sistema institucional internacional de manera total en beneficio de sus propios intereses, como tampoco las clases transnacionales. Esto se debe a que las instituciones internacionales no constituyen una unidad coherente, por el contrario, son en sí mismas la condensación de intereses antagónicos en las relaciones de poder globales. Estos autores, a la luz de Shaw (2000), sostienen que los aparatos del sistema institucional internacional, son terrenos en los que se concentran relaciones de poder social muy específicas, diferentes y por tanto, mantienen en parte una relación contradictoria entre sí (Brand y Görg 2008).

De acuerdo a estos autores, el análisis adecuado de las instituciones internacionales requiere la integración de tres elementos. Por un lado, la forma transnacional de articulación de intereses y

³⁰ Las clases pueden estar hasta cierto punto transnacionalizadas. Con ello, las políticas exteriores nacionales pueden responder a intereses transnacionales hasta cierto punto debido a, por un lado, el carácter incompleto de la transnacionalización y, por otro, la desigualdad geográfica del capitalismo transnacional (Ibid).

construcción de problemas como parte de la “hegemonía transnacional”, en el sentido de una socialización transnacional basada en el consenso³¹ (Ibid). Por otro lado, los Estados Nacionales desempeñan un papel importante en la formulación de acuerdos internacionales³², cuyos gobiernos se encuentran muchas veces en posiciones de oposición mutua. Por ello, van Alperdoorn expresa la importancia de develar las estrategias de clase (nacionales y transnacionales) capitalistas que buscan reproducir su hegemonía en el marco de la política exterior (van Alperdoorn 2014).

Finalmente, existe además un nivel internacional político-institucional emergente que no puede reducirse a los dos primeros elementos. Dado que las estrategias de estos actores estatales centrales son, en última instancia, el resultado de la condensación de diferentes relaciones de poder en los aparatos estatales individuales, se trata de una condensación de segundo orden de relaciones sociales de fuerzas³³ (Brand y Görg 2008).

En tal sentido, Brand y Lang (2024) expresan que debido a las condiciones de la globalización económica neoliberal, las corporaciones transnacionales compiten a escala global; uno de los principales objetivos de política de los Estados-nación consiste en mantener y aumentar la competitividad internacional a menudo a expensas de una regulación ambiental más estricta (Brand y Lang 2024). No obstante, desde una perspectiva de complejidad y en sentido poulantziano, Brand y Görg (2008) argumentan que las instituciones políticas, tanto a nivel nacional como internacional, tienen una lógica propia que no se puede reducir de manera total a las acciones e intereses de actores colectivos (Brand y Görg 2008). Siguiendo a Yalvaç (2016) la perspectiva teórica asumida por este trabajo, comprende que las estrategias de política exterior están vinculadas a diferentes proyectos hegemónicos en disputa (Yalvaç

31 Tiene dos dimensiones: primero, el establecimiento de ciertas condiciones de vida y conceptos de valor en y entre las sociedades y, segundo, la capacidad de los actores sociales dominantes, especialmente el capital transnacional, y los actores políticos. (Brand y Görg 2008).

32 En tal sentido, es posible observar cómo los gobiernos de los Estados dominantes tienen como estrategia de hegemonía internacional la formulación proyectos, el mantenimiento de determinadas estrategias, la elaboración de compromisos a escala internacional con una cierta durabilidad institucional.

33 Esto se da en paralelo tanto a la formación de alianzas transnacionales de fuerzas sociales que intentan influir en las instituciones internacionales no solo a través de sus respectivos representantes nacionales, sino también de una manera más directa, como junto a formas transnacionales de hegemonía conectadas con intereses de clase transnacionales y visiones universalizadas de los órdenes mundiales (Ibid).

2016), en un contexto marcado por crecientes tensiones geopolíticas, en el marco de una crisis de múltiples órdenes que tiene en su centro a la crisis climática, ecológica y energética.

Despliegue de las disputas actuales en el marco de las relaciones internacionales en vinculación con la crisis climática

En tal sentido, Max Ajl (2021) argumenta que se han desarrollado diversas respuestas “verdes” en el marco de dinámicas geopolíticas desplegadas cada vez más a partir del discurso de la “seguridad nacional”. Ello a su vez determina el andamiaje institucional del comercio internacional. Estas respuestas en disputa se pueden segmentar esquemáticamente, de acuerdo al posicionamiento ideológico, en cuatro tipos (Ajl 2021).

Por un lado, se encuentra la de la extrema derecha, basada en la integración imperial verde y en el engorde capitalista de los restantes ámbitos no mercantilizados, sobre todo los de los campesinos y pueblos indígenas. La respuesta liberal “progresista”, por su parte, se basa en la integración imperial verde con cierto nivel de redistribución básica y cierta extensión de la infraestructura renovable para el Sur, muchas veces a través de una extensión mercantilizada de la energía renovable, junto con la apropiación de la riqueza rural periférica (Ibid).

Por otra parte, la respuesta socialdemócrata “verde” exige una profunda redistribución nacional, basándose en procedimientos parlamentarios y cierta presión extraparlamentaria, y una especie de Plan Marshall verde para el Sur, con los ecos de apuntalamiento de la infraestructura imperial que ese nombre implica. Y, en cuarto lugar, se encuentra lo que el autor denomina la “solución radical”. Se basa en la desmercantilización generalizada de la reproducción social, la reducción del consumo energético del Norte y el pago de la deuda climática a la periferia, con el objetivo de lograr una convergencia industrial y de desarrollo Norte-Sur con la agricultura como piedra angular. En ese planteamiento, está la forma de gestión

agroecológica e indígena que se entrelaza con una defensa renovada de la soberanía, la desmilitarización y la descolonización (Ibid).

Las dos primeras se nutren de la economía política liberal legataria intelectual de los trabajos de Adam Smith y sus seguidores; mientras que las dos últimas son fruto de la teoría crítica producida por el materialismo histórico, al calor de la lucha de clases. A continuación se verá la manera en la cual el vínculo entre la geopolítica, las relaciones de clase y las condiciones de acumulación de capital en el marco de las relaciones internacionales (Yalvaç 2016) se relacionan con las teorías de la economía política clásica, así como desde la crítica marxista, para abordar los conceptos centrales a partir de los cuales se analizará el problema de investigación. Esto resulta importante porque “la estrategia de acumulación, en última instancia, configura los intereses de clase en conflicto y la manera en que se reflejan en los diferentes aparatos y políticas estatales”.

La relación entre la acumulación de riqueza, el Estado y la naturaleza, desde la teoría económica clásica y la crítica materialista histórica

Enfoque económico-político liberal y su desvirtuación neoliberal

Desde el enfoque económico-político liberal, es importante recordar lo que llamó Adam Smith (1997 [1759]) la superchería –engaño– (“natural”, según él) acerca de la acumulación de riqueza y del impacto que ello tenía en la sociedad, en la Teoría de los sentimientos morales: “La confundimos naturalmente en nuestra imaginación con el orden, el movimiento regular y armonioso del sistema, la maquinaria o economía a través de la cual se produce. (...) Y está bien que la naturaleza nos engañe de esa manera. Esta superchería es lo que despierta y mantiene en continuo movimiento la laboriosidad de los humanos” (Smith, 1997 [1759]: 332-333).

El sector del agronegocio en Paraguay plantea esta superchería “natural” (una satisfacción frente a la riqueza que es tanto imaginada como admirada), sin que se visualicen las consecuencias “naturales” de dicha acumulación que, según Smith, en la sociedad liberal, “provoca un “impulso” para producir y transformar la naturaleza (para él, salvaje) en medio de la subsistencia humana, para “cultivar la tierra, construir casas, fundar ciudades y comunidades, inventar y mejorar todas las ciencias y las artes que ennoblecen y embellecen la vida humana” (Ibid).

Es que la acumulación de riqueza es, en palabras de Smith, una superchería natural, un engaño de la naturaleza, que lleva a los ricos, por su avaricia, egoísmo e “insaciables deseos”, a hacer prueba de esfuerzos para producir, siendo útiles sin tener consciencia de serlo: una mano invisible distribuye los productos del trabajo de la tierra, no por justicia ni solidaridad ni razón, sino por la mano invisible “natural”. Esta superchería o ilusión es un efecto de la belleza que la apariencia de la utilidad confiere a las creaciones del hombre, y está estrechamente vinculada con los sentimientos: para Smith, no se trata de nada razonable sino del “deseo original de complacer a sus semejantes y de una aversión original a ofenderlos (...) Pero este deseo de la aprobación y este rechazo a la desaprobación de sus semejantes no habrían bastado para preparar al ser humano, para la sociedad a la que estaba destinado. Por consiguiente, la naturaleza no solo lo dotó con un deseo de ser aprobado, sino con un deseo de ser lo que debería ser aprobado, o de ser lo que él mismo aprueba en otros seres humanos (Smith, 1997 [1759]: 237). La acumulación de riqueza es entonces un efecto de “apariencia de utilidad”, utilidad definida por el público (o la figura en Smith de “espectador imparcial”³⁴), que responde a una moral humana individualista, basada en los deseos de aprobación y promovida por sentimientos.

34 El “espectador imparcial” es una figura esencial de la sociedad para Smith. “El espectador imparcial posee las siguientes características: 1) Es un observador de la conducta de las personas, 2) La persona observada incluso puede ser a la vez espectador de sí misma. En este caso, el agente y el espectador habitan en la misma persona, pero ésta se desdobra para poder cumplir su papel de espectador, 3) Es imparcial porque mantiene una posición independiente del agente, 4) El mecanismo mediante el cual observa y juzga la conducta, es el sentimiento de la simpatía y 5) Su papel fundamental a la hora de hacer la evaluación es ser afable, y por tanto su juicio estará fundado en el sentimiento moral” (Aleán Pico, Augusto (2014) Sentimiento moral y razón: la noción de justicia en Adam Smith y Amartya Sen. Cuadernos de Economía, 33(63), 359-379. <https://acortar.link/FifXfV>)

Si Smith confiaba en que, desde la acción de la Naturaleza (o en Dios), los ricos dividen el fruto de sus propiedades y distribuyen con sus empleados sus cosechas³⁵, por el deseo de aprobación moral –posible por simpatía o empatía (e imaginación)–, reconoce que a veces la ausencia de simpatía existe, y plantea en estos casos la imposibilidad del ejercicio de la moral (por lo tanto, solo se ejerce la mera relación de fuerza). Según él, solo una virtud es indispensable para la sociedad liberal: la justicia, la cual no es redistributiva sino una protección contra el homicidio, la violación de la propiedad privada y el incumplimiento de contrato; plantea la necesidad de un Estado financiado por impuestos, cuya proporcionalidad y progresividad es indispensable (Smith, 1776).

Profundizando este concepto y desvirtuándolo en los 70, el neoliberal Von Hayek plantea la justicia social como “acto autoritario de redistribución” y vacío de contenido, por el hecho de que la “responsabilidad moral individual por las acciones de cada uno es incompatible con la realización de cualquier modelo general de distribución”. Para él, el liberalismo es un paradigma de la vida en sociedad, y es el mercado el que debe supervisar al Estado y no al revés. Desde sus críticas a las teorías neoclásicas, afirma que son las ideas (y no los sentimientos) las que guían el comportamiento, por lo que el liberalismo es una utopía. El Estado no debe intentar ni apropiarse del dinero, ni administrarlo: si se quiere salvaguardar la economía de mercado, será necesario devolver la gerencia del dinero al mercado, que es el único que puede garantizar la estabilidad de su valor (Von Hayek, 1989).

Adam Smith plantea que el funcionamiento interno y los objetivos del Estado dependen de reglas distintas de las del mercado; es justamente esa condición la que valida, legitima y vuelve necesaria

35 “De nada le sirve al orgulloso e insensible terrateniente contemplar sus vastos campos y, sin pensar en las necesidades de sus semejantes, consumir imaginariamente él solo toda la cosecha que puedan rendir (...), porque “se verá obligado a distribuir el resto entre aquellos que con esmero preparan lo poco que el mismo consume, entre los que mantienen el palacio donde ese poco es consumido, entre los que le proveen y arreglan los diferentes oropeles y zarandajas empleados en la organización de la pompa. (...) Los ricos solo seleccionan del conjunto lo que es más precioso y agradable. Ellos consumen apenas más que los pobres, a pesar de su natural egoísmo y avaricia, aunque solo buscan su propia conveniencia, aunque el único fin que se proponen es la satisfacción de sus propios, vanos, e insaciables deseos, dividen con los pobres el fruto de todas sus propiedades. Una mano invisible los conduce a realizar casi la misma distribución de las cosas necesarias para la vida que habría tenido lugar si la tierra hubiese sido dividida en porciones iguales entre todos sus habitantes, y así sin pretenderlo, sin saberlo, promueven el interés de la sociedad y aportan medios para la multiplicación de la especie” (Smith, 1997 [1759]:333).

su existencia (en particular en cuanto a financiamiento de obras y de la educación).

Hayek, por su parte, afirma que la competencia mercantil debe ser fomentada por las propias lógicas de funcionamiento estatal, tanto al interior de las estructuras burocráticas como en lo que respecta a la interrelación entre el Estado y la sociedad; las pautas de la vida colectiva deben ser empujadas hacia la lógica de la competencia ilimitada, y la “desregulación” provocará suficiente inseguridad para que la sociedad redoble en competencia, ergo progreso, según él.

Finalmente, Smith plantea que las actitudes individuales se guían por “el deseo de hacer lo que debería ser aprobado” (de manera más tradicionalista que Von Hayek, cuya moral se resume a una suerte de selección natural competitiva), y corresponde a la sociedad por el pensamiento hegemónico, entendiendo el concepto de hegemonía como la estrategia desplegada por un determinado grupo social para generar la aceptación de sus propias posiciones ideológicas entre los otros grupos sociales, de manera “universal”.

Enfoque materialista histórico

Frente a las reflexiones sobre la riqueza de las naciones, producidas por Adam Smith y desarrolladas por otros autores desde la perspectiva liberal, Marx reconoció en el valor una relación social particular, producida bajo determinadas condiciones históricas, lo cual le permitió distinguir una clave fundamental: los dos aspectos del trabajo productor de mercancías. Por un lado, el concreto, individual, y por otro, el trabajo social indiferenciado. Para comprender el doble carácter del trabajo, Marx necesitó analizar la producción de mercancías como una forma histórica determinada de la producción social.

Sobre eso, Rosa Luxemburgo señala: “para descifrar el jeroglífico de la economía capitalista, Marx tuvo que abordar la investigación en dirección opuesta a la seguida por los clásicos, partiendo no de la creencia de que la forma de producción burguesa era lo normal, lo normal humano, sino del convencimiento de que se tra-

taba de algo históricamente preceder”. Para ello, “tuvo que transformar la indagación metafísica de los clásicos en su contrario: la dialéctica” (Luxemburgo 1912).

Como prerequisite para este alumbramiento, Marx comprendió la doble función de la mercancía, en cuanto valor de uso y valor de cambio. Con ello, pudo vislumbrar que en el sistema capitalista la producción no está, esencialmente, encaminada a satisfacer las necesidades humanas: su fin inmediato es la creación de valor, el cual domina todo el proceso de la producción y la reproducción. En otras palabras: la producción capitalista no es producción de artículos de consumo, ni de mercancías en general, sino de plusvalía: una forma de relación social marcada por el dominio de clases y la explotación³⁶. Desde esta mirada teórica la transformación de la plusvalía en capital activo, es la expresión capitalista de la reproducción ampliada, y produce la acumulación. En el sistema económico capitalista la reproducción ampliada, expresa específicamente el crecimiento del capital por capitalización progresiva de la plusvalía, o como Marx lo llama, por acumulación de capitales³⁷ (Ibid).

En este sentido, Harvey, a la luz de Luxemburgo, expresa que la acumulación capitalista conduce a los fenómenos de la concentración y la centralización del capital (Harvey, 2007). Este autor señala que la acumulación de capital implica una reducción consecuente de la tasa de ganancia en cada etapa, y con ella la necesidad de una mayor plusvalía, que reduciría en cada ciclo la participación de los asalariados, con lo que una depauperación creciente e irreversible de las masas trabajadoras sería paralela al proceso de acumulación capitalista e implicaría una crisis estructural del capitalismo.

Muchos investigadores e investigadoras han sostenido que la acumulación de capital persigue un imperativo de crecimiento expansionista (Dörre, 2015; Latouche, 2010; Foster et al., 2010). Ya Marx había manifestado que la acumulación de capital es ilimitada, puesto que la competencia conduce a los capitalistas a acumular capital infinitamente (Marx 1967). En tal sentido, Marx señalaba: “Al

36 A la inversa, el capital, hasta ciertos límites, puede conseguir una mayor plusvalía sin alterar la productividad del trabajo, intensificando el grado de explotación (por ejemplo, rebajando los salarios) y sin elaborar una cantidad mayor de productos (Luxemburgo 1912).

37 La fórmula general de la reproducción ampliada bajo el régimen del capital es, pues, la siguiente: $(c+v) + p/x + p'$ siendo p/x la parte capitalizada de la plusvalía apropiada en el período de producción anterior y p' la plusvalía nueva sacada del capital adicionado. Esta plusvalía nueva se capitaliza a su vez en parte.

crecer de un modo incesante el predominio de la población urbana, aglutinada por ella en grandes centros, la producción capitalista acumula, de una parte, la fuerza histórica motriz de la sociedad, mientras que de otra parte perturba el metabolismo entre el hombre y la tierra; es decir, el retorno a la tierra, de los elementos de ésta consumidos por el hombre en forma de alimento y de vestido, que constituye la condición natural eterna sobre la que descansa la fecundidad permanente del suelo. Al mismo tiempo, destruye la salud física de los obreros (...) Además, todo progreso realizado en la agricultura capitalista, no es solamente un progreso en el arte de esquilmar al obrero, sino también en el arte de esquilmar la tierra, y cada paso que se da en la intensificación de su fertilidad dentro de un período de tiempo determinado, es a la vez un paso dado en el agotamiento de las fuentes perennes que alimentan dicha fertilidad. (...) Por tanto, la producción capitalista solo sabe desarrollar la técnica y la combinación del proceso social de producción socavando al mismo tiempo las dos fuentes originales de toda riqueza: la tierra y el hombre” (Marx, 1867 [2009]).

Por consiguiente, la acumulación infinita de capital impulsa la expansión capitalista en espacios no mercantilizados. No obstante, su expansión depende, al mismo tiempo, de recursos naturales limitados y forma parte de circuitos materiales fijos entre la sociedad y la naturaleza que siguen una lógica de reproducción (Tolledo, 2013; Foster et al., 2010). Para Rosa Luxemburgo, el proceso de acumulación de capital se debe comprender en términos de globalidad, ya que el mismo se apoya en apropiación de las formas no capitalistas: “[...] lo que Marx ha tomado como supuesto en su esquema de la acumulación solo corresponde a la tendencia histórica objetiva del movimiento de la acumulación y a su resultado final teórico. El proceso de acumulación tiende a reemplazar en todas partes a la economía natural por la economía simple de mercancías, y a ésta, por las formas capitalistas; a hacer que la producción de capital domine absolutamente como la forma de producción única y exclusiva en todos los países y ramas” (Luxemburgo, 1968 [1917]). En esta línea, para David Harvey (2005), “todas las características mencionadas por Marx se mantuvieron muy presentes en la geografía

histórica del capitalismo”. La acumulación originaria no se reduce a dar cuenta de los orígenes del sistema económico capitalista, sino que constituye una constante que permite analizar con mayor complejidad situaciones presentadas en “las etapas posteriores de desarrollo del capitalismo” (Ibid).

En consecuencia, el imperativo del crecimiento económico basado en el lucro perturba el metabolismo (Stoffwechsel) entre la humanidad y la naturaleza. Además, los límites de la sostenibilidad son excedidos, provocando una “fractura metabólica” (Foster, 1999) o “reconfiguración metabólica” (Moore, 2017) entre la naturaleza y la sociedad, sobrepasando posibles “límites planetarios” (Rocks-tröm et al., 2010) y ocasionando una permanente degradación ambiental. Los límites ecológicos de la acumulación de capital no son del todo fijos, sino que se transforman con la innovación tecnológica y son combatidos socialmente (Brand y Wissen, 2015: 513). Ahora bien, estos son impulsados principalmente por el capitalismo mundial y se manifiestan también cada vez más en América Latina.

Asimismo, autores como John Bellamy Foster, Kohei Saito, Joaquim Sempere, introdujeron la noción de fractura metabólica en el análisis de la etapa actual del desarrollo del modo de producción capitalista, la cual está presente en la obra de Marx. La misma es definida como “un desgarramiento insanable en la continuidad del metabolismo social, prescrito por las leyes naturales de la vida” (Lallana, 2024, p. 3).

En tal sentido, las autoras Gago y Cavallero (2021) señalan: “El Capital de Marx descubre la ficción en el corazón mismo de la circulación del capital: lo que él llama “fetichismo de la mercancía” es una ficción simbólica que no es solo una ideología, sino que estructura la propia realidad social del proceso capitalista. Además, la ecología estuvo en el centro de las preocupaciones de Marx en la última década de su vida: vio claramente cómo la expansión de la producción capitalista conduce a una ruptura entre la sociedad y la naturaleza, una ruptura que amenaza la propia supervivencia de la especie humana. Para Marx, el socialismo era ya un ecosocialismo” (Cavallero and Gago, n.d.).

Autores como Hickel (2022) y Dorninger (2021) señalan que el metabolismo socioecológico del modo de producción capitalista se ha desarrollado históricamente a través de relaciones globales de desigualdad y explotación. Las mismas han marcado patrones de apropiación territorial imperialista y un intercambio comercial y ecológicamente desigual.

Por otra parte, García Linera señala que los ciclos de acumulación económica se vinculan a determinadas formas de dominación. Por ejemplo, durante los siglos de dominación colonial, se formó un imaginario geopolítico “moderno” sobre la Naturaleza y el “otro” no occidental, para justificar el acaparamiento de tierras y el sometimiento de poblaciones enteras. Estos patrones prosiguieron en la etapa posterior al dominio colonial. Este proceso dio forma a la división internacional del trabajo que estructura las relaciones entre los Nortes y los Sures del mundo –entendidos en su dimensión geopolítica, geoepistémica, geoeconómica y en su heterogeneidad geográfica–, el cual provoca una injusticia global estructural, expresada en la profunda crisis ecológica que atraviesa el planeta y la humanidad, denominada también como colapso ecológico (Hickel et al., 2022; Dorninger et al., 2021).

En el marco de las crisis sucesivas del capital, debido a los límites vistos previamente, los ciclos que marcan el modelo de acumulación y dominación duran por lo general de 40 a 60 años desde que nacen y llegan a su cenit, decaen y son sustituidos por otro. Para analizar estos ciclos, García Linera (2024) propone en particular la evaluación de las tasas de crecimiento económico, productividad, tasa de ganancia y hegemonía política. La coyuntura actual está definida por este autor como tiempo liminal, es decir, marcado por el declive de la hegemonía neoliberal de las últimas décadas, que tiene como consecuencia un caos sistémico y desazón colectiva (García Linera 2024).

Las relaciones de poder en el marco del Estado y su vinculación con la hegemonía

El concepto de “hegemonía”, discutido por Von Hayek en la década de los 70, había sido trabajado por Gramsci varias décadas antes. Plantea en particular los medios estratégicos de la persuasión y el consenso, a través de los cuales el grupo o clase logra establecer su dirección o liderazgo ideológico sobre las otras clases sociales; la labor intelectual y de comunicación es entonces imprescindible y la hegemonía se basa “en el despliegue de dispositivos de integración ideológica” (Ruiz Sanjuan, 2016), pero no solo eso. Es aquí donde entran en juego las definiciones de Sociedad y Estado; para Gramsci, el Estado es una “hegemonía acorazada de coerción” (Gramsci, 2017:253); además del aparato institucional, se le suma la sociedad política y la sociedad civil.

La sociedad política agrupa el conjunto de actividades encargadas de la coerción y de la represión con el objetivo de mantener el poder establecido por una clase social y aplastar cualquier tipo de rebelión, de manera militar, paramilitar, policial o jurídica. La sociedad civil es el espacio en el que se pugna por el consenso, por el sentido común, y en el que se reviste al Estado de un contenido ético-cultural. Ahí se encuentran organismos e instituciones que refuerzan la hegemonía del grupo dominante, en particular la Iglesia, las instituciones de educación, los medios de comunicación de todo tipo y las organizaciones culturales, así como los sindicatos y los partidos: es el conjunto de fortalezas mediante las cuales el grupo dominante legitima su acción política-económica. Este aspecto es especialmente importante en el análisis a continuación, considerando la convergencia de los discursos nacionalistas entre ciertos grupos sociales de intereses opuestos en cuanto al Acuerdo UE-Mercosur.

En particular, y en el caso de este trabajo, se considera que, según Gramsci, la construcción de la hegemonía incluye también la construcción de una voluntad nacional (entendiendo nacional como “universal”, es decir superando los intereses corporativos) y la integración de una visión común, siendo unidad entre teoría y

práctica (la falta de dicha unidad siendo lo que caracteriza a las clases subalternas). Los intelectuales son los intermediarios entre la clase dirigente-dominante y las bases y operan especialmente en la sociedad civil, y “son un instrumento efficacísimo de la hegemonía”, como capacidad de unificar y mantener unido a través de la ideología, un bloque social que no es homogéneo; al contrario, tiene profundas contradicciones de clase.

En este contexto, la hegemonía se define como el proyecto interno de un gobierno de ciertas clases, destinado a producir cohesión social y la reproducción de las relaciones sociales subyacentes. Además, denota la proyección externa de esta hegemonía como un acto de política exterior. Esto también implica una concepción sociológica de la geopolítica que representa la interacción de las relaciones de clase internas, los proyectos hegemónicos, y la competencia geopolítica y geoeconómica. En otras palabras, en la relación entre diferentes clases, ciertos sectores del capital tienen precedencia y asumen una posición hegemónica frente a otras clases, y la unidad de la sociedad no puede darse por sentada.

Desde esta perspectiva, Poulantzas sostiene que el “Estado no es otra cosa que la condensación de las relaciones de poder entre las clases”, por lo cual una de sus principales funciones consiste en “mantener la unidad y la cohesión de una formación social dividida en clases... de tal manera que sancione y legitime los intereses de las clases y fracciones dominantes frente a las otras clases de la formación en un contexto de contradicciones de clase”. Gramsci explicó esto a través de su concepto de bloque histórico en el que demuestra cómo se establece una alianza temporal entre clases sociales en torno a un conjunto de ideas hegemónicas, o “ideología dominante”.

En tal sentido, Brand y Görg (2008) expresan que un tema central de disputa por la hegemonía “es la salvaguardia institucional de los intereses propios de los actores a través de políticas estatales o la obstaculización o incluso la prevención de la institucionalización de intereses contrarios. Por lo tanto, un indicador importante para el establecimiento de posiciones específicas es en qué medida lograron convertirse en “el interés nacional” (Brand y Görg 2008, p. 28). Por lo tanto, “el Estado no es un regulador neutral, sino que

está íntimamente entrelazado con múltiples relaciones sociales. Tampoco es un actor más entre otros, como sugieren los debates más recientes sobre la “gobernanza”. Es el terreno central de las relaciones de poder social en el que las fuerzas sociales dominantes se organizan para llevar a cabo sus conflictos de una manera guiada por reglas. En consecuencia, las relaciones de poder entre fuerzas sociales y actores políticos específicos están históricamente inscritas en la estructura política del Estado; las instituciones estatales constituyen, por lo tanto, una “condensación material” de esas relaciones de poder” (Brand y Lang 2024, p. 21).

Las miradas desde el Sur: la teoría marxista de la dependencia y su relación con el comercio internacional

La teoría de la dependencia también está subyacente en algunos aspectos del análisis presentado. Dicha teoría (surgida en los 70 con Ruy Mauro Marini y Theotonio Dos Santos) plantea que las raíces del subdesarrollo se encuentran en la forma que había tenido el proceso histórico, en que América Latina había sido incorporada al mercado mundial durante la colonización europea, y en las relaciones internacionales a las que se vieron sometidos, perpetuadas tras su independencia política en forma de dependencia económica de los dictados de la división del trabajo en el capitalismo global. Así, la relación de dependencia es creada y retroalimentada por el propio desarrollo de la industria capitalista, que transforma a algunos países proveedores de materias primas en una verdadera fuente de riqueza que es drenada hacia los centros industrializados. Ello debe apoyarse en la superexplotación de la fuerza de trabajo, que expresa el proceso de producción y reproducción del capital en los países latinoamericanos

La superexplotación del trabajo se refiere a la existencia de una intensificación del proceso de explotación del trabajo, que da lugar a una extracción de plusvalía por encima de los límites establecidos

históricamente en los países centrales. Esta se convierte en una característica fundamental del sistema capitalista en las economías subdesarrolladas, ya que el capital extranjero y las clases dominantes locales se benefician de los bajos salarios, las precarias condiciones de trabajo y la ausencia de derechos laborales, maximizando así sus ganancias y la acumulación de capital. Esto contribuyó a la reproducción de la dependencia en el orden internacional, subrayándose las conexiones de las élites de los países del Sur con el capital extranjero y no solamente su simple subordinación. Se destacó el nuevo perfil de burguesías industriales más internacionalizadas, puntualizando las diferencias con la vieja oligarquía terrateniente y con el capitalismo nacional precedente (Katz, 2023).

La teoría de la dependencia plantea que, a partir de la división internacional del trabajo, la superexplotación de esa fuerza y el despojo de las y los trabajadores en América Latina y el Caribe, África y Asia, contribuyeron a sostener el Estado de bienestar en los países desarrollados. En el Norte Global hubo una especie de compromiso entre el Estado, los patronos y la clase trabajadora, centrado en la expansión de los métodos productivos, cuya base eran los crecientes aumentos de las ganancias y de la productividad, compartidos a través de aumentos de los salarios reales y de la expansión de la protección social. La lógica y el desarrollo de la teoría de la dependencia plantea entonces, que desarrollo y subdesarrollo no son antagónicos sino complementarios, una unidad dialéctica, porque conducen a la misma lógica de acumulación. Así, el capitalismo dependiente se define por la transferencia de valor de la periferia al centro, como dinámica estructural, la superexplotación del trabajo y de la tierra como compensación de las burguesías locales y un tipo particular de reproducción del capital en el que producción y consumo están separados (Furno, 2022).

En este sentido, Brand y Lang (2024) señalan que los Estados de las periferias del sistema mundial capitalista moderno son responsables de la coordinación de la explotación del trabajo y la canalización del flujo de recursos naturales hacia los centros capitalistas, a través de la aceptación o imposición de acuerdos comerciales, políticas monetarias, el endeudamiento externo, etc. Esto tiene como

consecuencia un fenómeno que Cardoso y Faletto llamaron la “internalización de los intereses externos”, a partir de la influencia del capital extranjero –así como de los actores políticos extranjeros– está fuertemente inscrita en los aparatos estatales. A partir del estímulo a una fuerte presencia de capital internacional a través de la inversión extranjera directa, en tanto proyecto de “modernidad”³⁸ (Brand y Lang 2024).

La base material de los Estados periféricos, tal como el paraguay, proviene de concesiones y rentas extractivistas, de la burocracia estatal y los empleos de los funcionarios que crean seguidores fieles, y se basan en los ingresos por rentas y fortalecen una tendencia al clientelismo. Desde esta mirada teórica, por lo tanto, el Estado ha servido históricamente como una herramienta estratégica para legitimar la apropiación y el saqueo. Las formas periféricas de Estado se caracterizan por la precariedad de sus estructuras institucionales, que surgen de una serie de desequilibrios de poder internos y globales y de relaciones de violencia asociadas (Ibid).

En tal sentido, es importante resaltar que los Estados del Sur global han tenido un papel activo en condicionar la posición subordinada en la cadena de suministro mundial, a partir del desarrollo de estrategias nacionales, con lo cual, en el marco de históricas disputas, permiten la continuidad del modelo colonial de acumulación de capitales y crecimiento económico. Este se basa en los combustibles fósiles, sistemas agroalimentarios dependientes del combustible fósil, enorme acaparamiento de millones de hectáreas de tierras –últimamente considerados sumideros de carbono– y saqueados para la extracción de los minerales que se ubican como estratégicos en la presente transición energético-digital (Lang, Bringel, y Manahan, 2023; Svampa, 2023).

38 El capital extranjero solo alimenta los procesos de industrialización en condiciones muy particulares, como fue históricamente el caso de los países latinoamericanos más grandes, o Turquía o China.

Intercambio desigual desde el punto de vista de los bienes comunes de la naturaleza

América Latina y el Caribe han atravesado un proceso histórico y sistemático de destrucción de sus bienes comunes, amparado en un modelo de desarrollo extractivista, el cual ha estructurado las economías de la región. De acuerdo a Gudynas, el extractivismo se basa en las exportaciones de grandes volúmenes de “recursos naturales” con poco o nulo valor agregado, cuya lógica opera bajo un uso intensivo de estos, como si fueran infinitos. Además, este modelo presenta una alta dependencia de las inversiones –por lo general, extranjeras–, lo cual explica la presencia de compañías transnacionales que se desarrollan principalmente en el sector de la agricultura, minería, e hidrocarburos. Este modelo ha impuesto a los territorios de América Latina y el Caribe altos niveles de contaminación que superan los estándares permitidos, lo cual vulnera los derechos más básicos de sus habitantes. Por ello, se habla de territorios que son “sacrificados” en beneficio de la extracción y apropiación de materias primas para la modernización ecológica (Gudynas, 2011).

De acuerdo a Brand y Lang, la faceta de la naturaleza social bajo el modo de producción capitalista ha sido el intercambio desigual desde el punto de vista medioambiental (Brand y Lang 2024). Tal como se vio previamente, el drenaje a través de la acumulación primitiva y el intercambio desigual en el mercado mundial (Amin, 1974; Patnaik & Patnaik, 2021; Rodney, 2012) ha significado el acaparamiento de los valores de uso periféricos. Estos incluyen, junto con la mano de obra, la fertilidad del suelo, los bosques y la degradación de las capacidades del Sur para la reproducción social (Ossome, 2020), incluyendo la exportación de la contaminación, el cerramiento del espacio atmosférico y el aumento de los desastres climáticos del Sur (Hornborg, 2006; Roberts & Parks, 2006; Warlenius et al., 2015).

A partir de autores tales como Moore (2020), entre otros, el contexto de crisis climática y ecológica es denominado “capitaloceno”, a partir del cual se busca poner el foco de análisis en las relaciones sociales capitalistas basadas en la explotación y mercantilización de

la naturaleza. Este concepto en particular es utilizado para describir las relaciones sociales de producción y la naturaleza, y con ello concebir “una ecología mundial situada y multiespecies de capital, poder y (re)producción” (Moore 2020).

Según Kingsbury (2021), permite reconocer la atribución de responsabilidades diferenciadas histórica y geográficamente, al incorporar el peso de la dominación colonial o el imperialismo, como expresión del metabolismo socioecológico capitalista, causante del colapso ecológico actual. Este proceso trae aparejado el aumento del control y la influencia que ejercen las empresas transnacionales, las organizaciones multilaterales, los gobiernos occidentales y las fracciones del capital sobre la política, los territorios y el trabajo³⁹ (Kingsbury, 2021).

El concepto Capitaloceno se desarrolló como respuesta al Antropoceno, el cual fue desarrollado con el objetivo de visibilizar la acción humana como elemento que marca la diferencia respecto a la estabilidad climática que ha caracterizado a la era geológica previa, el Holoceno, etapa que se desarrolló durante alrededor de diez y doce mil años, y permitió la expansión del ser humano sobre la Tierra (Svampa y Viale, 2020). Con esto se visibiliza que el tiempo geológico y de biosfera ha sido transformado fundamentalmente por la actividad humana, lo cual implica la inclusión de la humanidad como una gran fuerza geológica (Crutzen y Stoermer, 2000).

Resulta interesante la perspectiva desarrollada por Hetherington (2019, 2023) quien, asumiendo las limitaciones de este concepto señaladas por Haraway (2008) y Moore (2020), lo ubica como escenario que dominan los monocultivos, donde se inscribe la historia agrícola paraguaya, como parte de una historia regional y global dentro de la historia humanidad, concebida a su vez como una fuerza geológica responsable del cambio climático.

Tras las múltiples evidencias científicas que visibilizan la gravedad de este proceso, se encuentra en curso lo que Bringel y Svampa denominan “consenso de la descarbonización”, noción definida como “un nuevo acuerdo capitalista global que apuesta por el cambio de la matriz energética basada en los combustibles fósiles

39 Con ello, se observa una creciente tendencia de privatización de ganancias, profundización de inequidades sociales y la legitimidad de prácticas actualmente denominadas “verdes” que en lo concreto han sido heredadas del colonialismo. Por lo tanto, estas prácticas respaldan los intereses de los sectores dominantes que, en la fase neoliberal del desarrollo capitalista, han profundizado la degradación ambiental.

a otra sin (o con reducidas) emisiones de carbono, asentada en las energías “renovables”, y que condena a los países periféricos a ser zonas de sacrificio sin cambiar el perfil metabólico de la sociedad ni la relación depredadora con la naturaleza” (Bringel y Svampa, 2023, p. 305).

Con ello se ha simplificado el –cada vez más– agudo colapso de la compleja red de la vida en la Tierra a una sola cifra: las emisiones de GEI. En su núcleo epistemológico se encuentra la certeza de que el crecimiento económico ilimitado y la protección de la Naturaleza pueden ir de la mano, incluso en un planeta finito, y de la inexistencia de un conflicto inevitable entre ambos (The Sustainable Development Knowledge Platform, 2022). Por lo tanto, desde ella no es posible obtener información fiable acerca de la extensa complejidad de los daños causados a nuestro hábitat, y a la par, este consenso mercantiliza procesos naturales fundamentales para el equilibrio ecológico del planeta, con lo cual se profundiza la lógica de explotación de nuevos territorios o nuevos ámbitos por parte del capital (Lang, Bringel, y Manahan, 2023).

Desde el enfoque teórico asumido por esta investigación, la contradicción intrínseca al sistema económico mundial dominante entre capital-trabajo y, además entre el capital y la naturaleza, se encuentra marcada a su vez por relaciones patriarcales y coloniales de dominación.

LA DIMENSIÓN METODOLÓGICA

Preguntas de investigación

La pregunta que ha guiado el desarrollo de la investigación fue: ¿Cómo se manifiestan las contradicciones entre los intereses del agronegocio paraguayo y las reconfiguraciones de las reglas del comercio internacional en términos ambientales y sociales en el marco de las negociaciones Mercosur-UE, y qué tensiones generan estas contradicciones en un escenario crítico?

Las preguntas específicas trazadas consistieron en:

¿Cuál es la relación entre el Tratado de la UE-Mercosur con el Reglamento 1115/2023 considerando la postura de sectores sociales en el contexto global en materia de comercio internacional?

¿Cómo se encuentra el Mercosur en la actualidad y qué lugar ocupa Paraguay y su matriz económica agroexportadora y dependiente?

¿Cuáles son las características y contradicciones del discurso del agronegocio paraguayo, presentes en el ejercicio de reproducción de hegemonía, frente a las características que asume el comercio internacional en el contexto de crisis ecológica?

¿De qué manera se expresa la fractura metabólica en Paraguay a partir del impacto ambiental del agronegocio?

Objetivos

El presente trabajo tiene como objetivo general analizar las contradicciones entre los intereses del agronegocio paraguayo y las reconfiguraciones de las reglas del comercio internacional, en términos ambientales y sociales, en el marco de las negociaciones Mercosur-UE, y las tensiones que generan las mismas en un escenario crítico.

Para tal fin, se han trazado los siguientes objetivos específicos:

Caracterizar el Reglamento 1115/2023 y su relación con el Tratado UE-Mercosur considerando la postura de sectores sociales en el contexto global en materia de comercio internacional.

Definir la situación del Mercosur en la actualidad y el lugar de Paraguay en el mismo.

Detallar las características del discurso del agronegocio paraguayo, presentes en el ejercicio de reproducción de hegemonía, ante el capitalismo mundial confrontado con los datos fácticos de su dinámica comercial.

Puntualizar las características de la fractura metabólica en Paraguay a partir del impacto ambiental del agronegocio.

Estrategia de investigación

El diseño de investigación se propone un alcance de tipo analítico y una perspectiva mixta, al combinar técnicas de recolección de información cualitativas y cuantitativas. Entre las técnicas cualitativas se ha desarrollado un análisis documental de artículos institucionales, académicos, periodísticos e informes sobre las diversas instancias que ha atravesado este proceso; además se ha realizado un análisis de los discursos de los encargados gubernamentales de las negociaciones, así como el de los representantes de los gremios del agronegocio, y una sistematización de hallazgos en cuanto a la dimensión de saqueo y explotación de la biodiversidad. Entre las técnicas cuantitativas, se ha llevado adelante el procesamiento de

estadísticas oficiales acerca de indicadores económicos, sociales y ambientales que se detallan más adelante.

Las fuentes de datos son tanto primarias, principalmente de documentos oficiales de las instituciones públicas encargadas de los diversos aspectos del proceso de negociación, y principalmente de fuentes secundarias.

La unidad de análisis de la presente investigación son los actores institucionales y gremiales cuyos intereses se confrontan en las negociaciones entre el Mercosur y la UE y se expresan en las decisiones del Estado paraguayo. Se pone especial foco en los elementos ambientales y agropecuarios discutidos en este contexto.

La investigación cuenta con un solo corte seccional ubicado en el año 2023 a diciembre de 2024, periodo marcado por las negociaciones en torno al Reglamento 1115/2023 y, por lo tanto, la relación con la UE. El análisis de la información constó de cuatro etapas desglosadas en los siguientes módulos:

Módulo 1: Caracterización del Reglamento 1115/2023 y su relación con el Tratado UE-MERCOSUR

- En primer lugar, se realizó un análisis del proceso histórico que ha signado las características de las negociaciones del Acuerdo UE-Mercosur y a la par se analizaron las características del Reglamento 1115/2023 de manera a establecer la relación entre ambos documentos de comercio. Las dimensiones de análisis consideradas para el análisis de las negociaciones entre ambas políticas internacionales han sido:
- Contexto global en materia de comercio internacional considerando en particular las respuestas regulatorias propuestas frente a las consecuencias del cambio climático.
- Algunos de los contenidos sociales e ideológicos del Reglamento 1115/2023 y del Tratado UE-Mercosur.
- Propósito social particular al que podrían servir ambos marcos de regulación de la política comercial internacional.

- Características de la posición política de los responsables nacionales y de los movimientos de los Estados negociantes entre ambos bloques.
- Posible impacto sobre los bienes comunes de la naturaleza que podría causar la implementación de estas políticas de regulación del comercio internacional.

Módulo 2: Definición de la situación del Mercosur en la actualidad y el lugar de Paraguay en el mismo

- En segundo lugar, se analizó el desempeño del Mercosur en la actualidad y, en ese marco, el lugar de Paraguay a partir de análisis de documentos oficiales de esta instancia intergubernamental, estudios académicos y procesamiento de datos cuantitativos, a partir de los siguientes indicadores:
 - Contenido social e ideológico del Mercosur
 - Relaciones de poder al interior del Mercosur
 - PIB y grado de apertura de la economía de Paraguay y los demás países de América Latina y el Caribe
 - Características de las estrategias de política externa del Mercosur
 - Lugar de Paraguay al interior del bloque
 - Vinculación de la estrategia de política externa de Paraguay en el Mercosur y la búsqueda de reproducción de hegemonía por parte de la clase dominante en Paraguay

Módulo 3: Caracterización del discurso agronegocio sojero paraguayo ante el capitalismo mundial confrontado con los datos fácticos de su dinámica comercial

- En tercer lugar, se analizó el discurso del agronegocio sojero paraguayo a partir de los principales argumentos que, desde el gremio que nuclea a esta fracción del bloque de poder de la sociedad paraguaya, buscan reproducir la hegemonía de su clase. Estos discursos fueron confrontados con los datos fácticos de la dinámica comercial de la soja, *commoditie* en la que se asienta el modelo agroexportador, a partir de los siguientes indicadores:

- Valor de exportación del complejo sojero paraguayo a Argentina.
- Porcentaje del valor total de exportaciones paraguayas de granos (porotos), aceites y harina/pellets de soja a Argentina, Brasil y Uruguay.
- Valor de las exportaciones argentinas del complejo sojero, a países de la UE, a China y en general.
- Contraposiciones fácticas a la trazabilidad en el caso del negocio sojero.
- Financiamientos públicos provenientes de las cajas de los países de Europa y agencia de cooperación multilateral al agronegocio en Paraguay.

Módulo 4: Puntualización de las características de la fractura metabólica en Paraguay a partir del impacto ambiental del agronegocio

- Por último, se analizaron las características que presenta la fractura metabólica en el territorio paraguayo a partir del impacto del agronegocio en el suelo, la tierra, el agua, el aire, así como los ciclos biológicos, a partir de sistematización de informes oficiales del Estado paraguayo, agencias multilaterales, organizaciones internacionales, etc. En particular se tuvieron en cuenta los siguientes indicadores:
 - Contaminación del agua
 - Tasa de deforestación
 - Pérdida de biodiversidad
 - Características del uso del suelo

Hipótesis de investigación

Una hipótesis que sostiene esta investigación consiste en que la bronca del agronegocio paraguayo actual con la Ley contra la deforestación de la UE tiene que ver con tres aspectos fundamentales que se proponen analizar en este informe: 1. Su posición dependien-

te dentro del MERCOSUR; 2. Su sistemático rechazo a implementar reglas mínimas de cuidado de la naturaleza y de los territorios⁴⁰; 3. Su negación a modernizar y transparentar su sistema de negocio, este último aspecto relacionado con los dos anteriores. Estos tres aspectos se encuentran en el centro de los posicionamientos actuales y las argumentaciones (cambiantes y contradictorias) en el marco de los distintos espacios de las negociaciones del Acuerdo comercial entre el MERCOSUR y la UE.

⁴⁰ Ilustrada, por ejemplo, en la COP26 en 2021, ver <https://acortar.link/AFKuSS>, consultado el 12 de abril 2024. También se ilustra en su incesante negación de la crisis climática, argumentada en sus propias palabras <https://acortar.link/6cE6i7>

CAPÍTULO 1

¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO?

REGLAMENTO 1115/23 FRENTE AL TRATADO UE-MERCOSUR.

Relación y características

La crisis ecológica global y las crecientes tensiones geopolíticas están reconfigurando las relaciones comerciales internacionales. En este marco global, el Reglamento UE 1115/2023 y el Acuerdo UE-Mercosur se han entrelazado en las discusiones políticas nacionales en un escenario crítico y cada vez más complejo en el ámbito de las políticas internacionales. Esta complejidad se agudiza con el recrudecimiento de la guerra comercial de Estados Unidos con China en el marco de la respuesta a la crisis energética y la transición que implica esta, el despliegue de medidas proteccionistas –proceso agudizado tras la reciente victoria de Donald Trump en Estados Unidos–, la ralentización del comercio global, junto con el avance de la ultraderecha a nivel global (Summa and Herz 2025).

En este contexto, la aprobación del Reglamento UE 1115/2023 ha desatado polémica en el sector agroexportador paraguayo y de los demás países de la región, lo cual se ha manifestado en expresiones de representantes políticos del Mercosur en diversos ámbitos institucionales vinculados a las actividades agroexportadoras y de las relaciones políticas internacionales.

Por la centralidad de esta tensión ubicada en el corazón del modelo económico de los países del Cono Sur, en un escenario de profunda crisis ecológica y climática, estas posiciones de rechazo al

Reglamento contra la deforestación del bloque europeo impactaron a su vez en las negociaciones del Acuerdo, y generaron tal fricción que, en parte, han significado una traba en el curso de las negociaciones del mismo entre los años 2023 y 2024, luego de un inicial cierre de las mismas en el año 2019. A pesar de estas tensiones, el 6 de diciembre se llevó adelante el anuncio del “acuerdo técnico” para la conclusión de las negociaciones comerciales entre ambos bloques en el marco de la 65° Reunión Ordinaria del Consejo Mercosur, por segunda vez. La antesala de esta decisión constituyó el aplazamiento de la aplicación del Reglamento 1115/2023 por doce meses, tras la presión ejercida desde los sectores de derecha y ultraderecha de Europa, junto con el pedido de postergación del plazo de su entrada en vigencia por parte del gobierno de Estados Unidos y de otros 17 países de Asia, África y América Latina (Cazar Baquero 2024).

Si bien aún queda un largo camino por recorrer para la aprobación oficial de este Acuerdo, es posible observar la mutua influencia de ambos instrumentos jurídicos, lo cual podría indicar ciertas tendencias para los próximos años en relación con las disputas geopolíticas encaminadas hacia el control de los bienes comunes de la naturaleza en los países ubicados del Cono Sur. El desarrollo de este proceso implica una amenaza más sobre la soberanía alimentaria de los países del Mercosur, junto a lo que parece constituir un debilitamiento en la posición de protección ambiental de la UE, así como una avanzada en relación con proyectos extractivistas vinculados al control de minerales críticos para la transición energética en Europa.

A continuación, se tratará de visibilizar las tensiones y contradicciones presentes en la relación entre el Reglamento UE 1115/2023 y el Acuerdo UE-Mercosur, especialmente desde el sector del agonegocio. En primera instancia, se describirá el contexto histórico de las relaciones comerciales entre ambos bloques, así como las asimetrías de poder que las han caracterizado. A partir del análisis sucinto del contexto internacional se describirán las características del Reglamento y sus implicaciones para el sector agroexportador, principal responsable de la deforestación y emisor de gases de efecto invernadero a nivel nacional. Asimismo, se detallarán los hitos

que marcaron el proceso histórico de las negociaciones del Acuerdo UE-Mercosur, enfatizando las posiciones críticas frente a sus implicaciones socioambientales. Finalmente, se establecerán las conexiones entre ambos instrumentos jurídicos, en base a los posicionamientos de los diferentes sectores de ambos bloques respecto al Acuerdo y su conflictiva relación con el Reglamento 1115/2023.

1.1 El Reglamento 1115/2023

El Reglamento 1115/2023 dispone medidas de protección al medioambiente a ser aplicadas a toda la cadena de mercancías comercializadas con países de la UE. Si bien se postergó su aplicación por doce meses, este Reglamento es vinculante y deberá aplicarse en su integridad en todos los países del bloque una vez cumplida esta prórroga, impuesta a partir de la votación del Parlamento Europeo el 14 de noviembre de 2024. Cabe señalar que esta postergación fue impulsada por el Partido Popular Europeo (PPE)⁴¹, sector que ha insistido con el argumento de que la ley no debe aplicarse hasta que las plataformas de datos que rastrean el origen de los productos estén plenamente operativas y se establezca un sistema de clasificación de riesgos (EPP Group 2024). De acuerdo con esta decisión, los grandes operadores y proveedores deberán acatar el Reglamento a partir del 30 de diciembre de 2025. Las microempresas y pequeñas empresas tendrán hasta el 30 de junio de 2026 para su cumplimiento (Parlamento Europeo, 2024).

Desde la lectura de grupos ambientalistas, el aplazamiento de la aplicación de este reglamento se aprobó a partir de la alineación del PPE con la extrema derecha en representación de los intereses de las corporaciones del agronegocio. Cabe añadir que, además de aprobar el retraso de su aplicación por doce meses⁴², el Parlamento Europeo, impulsado por partidos de derecha y ultraderecha, ha presentado enmiendas para debilitar de forma sustancial este documento legal, con la intención de desregular de facto los principios

41 Partido de derecha europeo, del cual forma parte la política alemana Ursula von der Leyen, presidenta de la Comisión Europea.

42 El impacto de este retraso en la deforestación equivaldría a las emisiones de 18 millones de coches (Earthsight 2024).

ambientales que lo sustentan (WWF, 2024), en medio de la Cumbre de Naciones Unidas sobre Cambio Climático desarrollada en Bakú (Azerbaiyán) y pocos días después de terminar la Cumbre sobre Biodiversidad en Cali-Colombia (Kucharz 2024). Sin embargo, tras las conversaciones interinstitucionales, conocidas como diálogos tripartitos, para negociar la posición final, no se refrendaron tales cambios en la ley (Foote 2024; Earthsight 2024).

De acuerdo a Rivas, a la luz de Kucharz, esta postergación, y el intento de flexibilizar el Reglamento, ha servido para defender los intereses de las grandes empresas multinacionales encargadas de las exportaciones de materias primas responsables de la deforestación en el Cono Sur, tales como Bunge, Cargill o JBS. Estos sectores son los únicos beneficiados con el retroceso en la aplicación de los principios contra la deforestación y la degradación forestal del Reglamento (Rivas 2024)⁴³. Frente a ello y en contraste con las posiciones conservadoras expresadas en la articulación entre el PPE y partidos políticos ubicados a la extrema derecha del espectro ideológico⁴⁴, el 84 % de la población europea desea una rápida aplicación del Reglamento para combatir la deforestación (Savanta 2024)⁴⁵.

a) Objetivo del Reglamento 1115/2023 y lugar de Europa en la deforestación de bosques a través del comercio internacional de materias primas

El Reglamento 1115/2023 tiene como objetivo principal el establecimiento de normas vinculantes de diligencia debida para los operadores activos en el mercado de la UE que comercializan madera, caucho, ganado, café, cacao, aceite de palma y soja⁴⁶ (PE y CE 2023). A partir de este Reglamento, el Parlamento Europeo (PE) y el Consejo Europeo (CE) han asumido que la deforestación y la degradación forestal son consecuencia de la expansión de las tierras agrícolas, vinculada a la producción de las citadas materias primas, las cuales se encuentran entre los principales productos básicos

43 Disponible en: <https://acortar.link/8OXenI>









44 Tales como Patriotas de Europa (grupo que reúne Fidesz de Orban, Agrupación Nacional de Le Pen o la Lega italiana de Salvini), ECR (integrado por los Hermanos de Italia de Meloni o el PiS polaco) y Europa de Naciones Soberanas (líderado por AfD de Alemania).

45 Disponible en: <https://acortar.link/CcSgwm>; ver también en: <https://acortar.link/CDDqsB>

46 Las normas también se aplican a una serie de productos derivados, como chocolate, muebles, papel impreso y una serie de productos derivados del aceite de palma (utilizados en productos de cuidado personal, por ejemplo).

agrícolas importados por la UE, procedentes de países tropicales. Más específicamente, la soja, el aceite de palma y la carne de vacuno⁴⁷ fueron los productos básicos con mayor deforestación tropical incorporada⁴⁸ importados en la UE, en particular de mercancías agrícolas provenientes de Brasil, Indonesia, Argentina y Paraguay (WWF, 2021b).

Tabla 1. Lista de los principales productos básicos agrícolas procedentes de 112 países tropicales, importados y consumidos por la UE-28 en 2017

COMMODITY	VOLUME (TONNES)	
	IMPORTS	CONSUMPTION*
 Soy	21,982,000	23,638,839
 Palm oil	9,325,696	14,355,134
 Maize	4,023,038	4,032,520
 Wood products	3,129,154	3,499,635
 Coffee	2,442,182	2,643,821
 Cocoa	1,801,614	1,987,347
 Beef	167,421	204,380
 Cotton	162,029	174,545

Fuente: WWF, 2021

En particular, busca que las citadas materias primas y sus cadenas de suministro estén libres de deforestación, degradación forestal y violaciones a los derechos humanos después del 31 de diciembre de 2020. Con ello, la UE pretende minimizar su contribución a estos procesos de devastación ambiental vinculados a actividades

47 Seguidas del caucho, el cacao, el café y los productos de madera.
 48 De acuerdo a un informe de la FAO (2013), la deforestación fue definida como pérdida total del bosque natural. En este sentido, la vinculación de la deforestación con el consumo y el comercio, se propuso la utilización del concepto de deforestación incorporada. Específicamente, es la deforestación asociada con la producción de un bien, mercancía o servicio en su país de origen. Esta deforestación incorporada se puede comparar con otros impactos ambientales, llamados por los sectores vinculados al sistema agroalimentario mundial “externalidades ambientales”, como la huella de carbono o el agua virtual, en lo que se denomina el efecto de huellas ambientales transferidas. Desde esta perspectiva construida por la FAO, la deforestación incorporada indica cuánta deforestación está asociada con un producto básico y productos derivados, pero también con productos compuestos por diferentes productos básicos, categorías de productos, sectores o incluso corrientes comerciales. En consecuencia, se comienza a diferenciar cuánto es la deforestación incorporada que se intercambia internacionalmente (directamente relacionada con el comercio) y cuál se consume domésticamente.

agrícolas; y además reducir la contribución en las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y a la pérdida de biodiversidad mundial. Las normas también tienen en cuenta la protección de los derechos humanos relacionados con la deforestación, respetando el principio de consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas. En tal sentido, la aplicación de este Reglamento obligará a los operadores del comercio internacional a realizar un seguimiento de los productos básicos que venden desde la propia parcela de terreno donde fueron producidos.

b) Quien contamina, paga. La declaración de debida diligencia incluye geolocalización de las parcelas en las que se producen las mercancías agropecuarias

El Reglamento establece en lo concreto que no se introducirán en el mercado, comercializarán ni exportarán materias primas y productos, excepto si se cumplen todas las condiciones siguientes: i) que estén libres de deforestación; ii) que hayan sido producidos de conformidad con la legislación pertinente del país de producción, y iii) que estén amparados por una declaración de diligencia debida. Es decir, el comercio de las mercancías debe no solamente estar ajustado a la legislación del país donde se origina el producto, sino además necesita demostrarlo, con una declaración de debida diligencia, sin la cual no podrán introducir ni exportar las citadas mercancías en el mercado. La misma quedará a disposición de las autoridades competentes bajo responsabilidad del operador respecto a la veracidad de la información; asimismo, tendrá que quedar disponible y transmisible por medios electrónicos.

Es decir, los operadores del comercio internacional⁴⁹ deben poder certificar el cumplimiento de los requisitos del Reglamento con una documentación precisa. Esto implica para los operadores y los productores de materias primas agropecuarias⁵⁰ la obligación de demostrar, a partir de documentación concreta, el respeto hacia las tierras indígenas, los derechos laborales y los bosques en cada una de las etapas de producción. En concreto, los sistemas de diligencia debida deben incluir tres elementos para facilitar el acceso a la información sobre la procedencia y los proveedores de las materias

49 Quienes se encargan de la exportación de la materia prima, tales como Bunge, Cargill, ADM, entre otros.

50 Tales como ganado bovino, soja, madera, café y derivados como carne, cuero y harina de soja.

primas y productos importados al mercado europeo: i. requisitos de información, incluso la información que demuestre que se cumplen los requisitos de legalidad y de ausencia de deforestación y degradación forestal, entre otras cosas, mediante la identificación del país de producción, o partes de él, incluidas las coordenadas de geolocalización⁵¹ de las parcelas de terreno consideradas; ii. evaluación del riesgo y iii. medidas de reducción del riesgo, complementados con obligaciones de información.

Es importante destacar que este Reglamento especifica la necesidad de geolocalizar todas las parcelas de terreno en las que se produjeron las materias primas pertinentes que contiene el producto, o que se han empleado para su elaboración, así como la fecha o intervalo temporal de producción⁵². En este marco, toda deforestación o degradación en las parcelas de terreno concretas conllevará la prohibición automática de introducir en el mercado, comercializar o exportar cualquier materia prima o producto pertinente procedente de dichas parcelas de terreno⁵³. Basándose en esa información, los operadores deben hacer una evaluación del riesgo. En caso de que se detecte un riesgo, los operadores deben reducirlo hasta conseguir que sea nulo o despreciable. Solo debe permitirse al operador introducir en el mercado o exportar el producto pertinente si determina que, tras ejercer la diligencia debida, no existe ningún riesgo o solo existe un riesgo despreciable de que el producto pertinente no cumpla lo dispuesto en el presente Reglamento.

Esto se asienta de conformidad con el principio de “quien contamina paga”, uno de los pilares básicos de la política ambiental de la UE, contemplado en el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Con ello, por primera vez, el complejo sojero deberá atravesar un proceso de trazabilidad de su producción. Esto constituye un paso en el que la ganadería se ha venido desarrollando, a pesar de lo cual constituye uno de los sectores

51 Dichas coordenadas de geolocalización, que dependen del momento, el posicionamiento o la observación de la Tierra, podrían utilizar datos y servicios espaciales suministrados en el marco del programa espacial de la Unión (EGNOS/Galileo y Copernicus).

52 En caso de que un producto pertinente contenga o haya sido elaborado utilizando materias primas producidas en distintas parcelas de terreno, deberá indicarse la geolocalización de todas esas parcelas de terreno.

53 En el caso de productos considerados en el Reglamento que contengan o hayan sido elaborados a partir de ganado bovino, o que hayan sido alimentados con bienes primarios que forman parte de la reglamentación de esta normativa, se dará la geolocalización de la totalidad de establecimientos de cría del ganado.

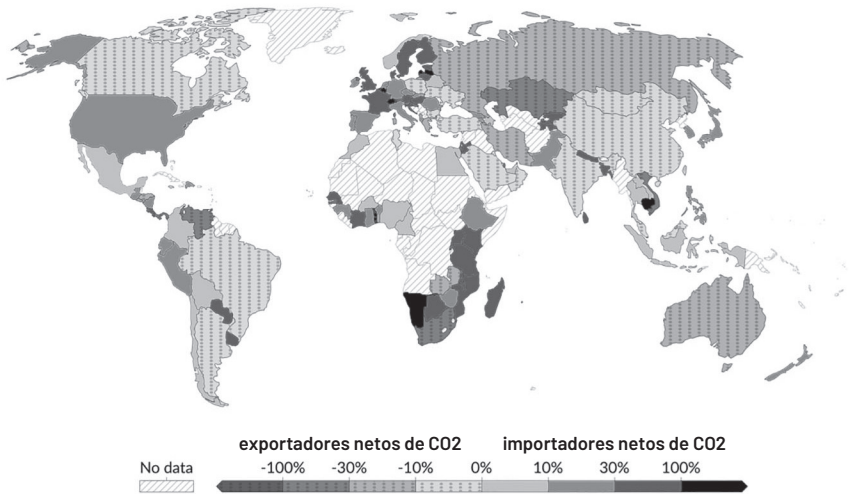
responsable de una de las tasas de deforestación más graves a nivel nacional y mundial.

Este argumento se consolidó a partir de una evaluación que mostró que, sin esta intervención, solo el consumo y la producción de la UE de las seis materias primas citadas podría causar una deforestación anual de casi 250.000 hectáreas del 2023 al 2030 (UE 2022). Este es un fenómeno que excede a las relaciones entre la UE-Mercosur, pero que grafica las características: los países de renta media-alta (entre los que se encuentran, por ejemplo, los países del Mercosur) producen bienes primarios que se consumen en los de renta alta (tales como los europeos) –responsables del 80 % de las emisiones mundiales– (Ritchie 2023).

58

BASE-15

Gráfico 1. Emisiones exportadas o importadas como porcentaje de las emisiones de la producción nacional



Fuente: Our World in Data 2024⁵⁴

En particular, el bloque de la UE es el segundo importador mundial de productos que provocan la deforestación de los trópicos y emisiones asociadas. De acuerdo a un estudio de WWF (2021 b), el comercio internacional de bienes primarios destinados a la UE causó más deforestación que ningún otro país a través de sus importaciones, especialmente de productos básicos agrícolas entre 2005 y 2013, antes de ser superada por China en 2014 (WWF, 2021b).

54 Disponible en: <https://acortar.link/w9xLpD>

Por su parte, entre 2005 y 2017, las importaciones de la UE causaron 3,5 millones de hectáreas de deforestación, emitiendo 1.807 millones de toneladas de CO₂. Esto equivale al 40 % de las emisiones anuales globales de la UE. Si bien la deforestación asociada a sus importaciones disminuyó de forma constante –en torno al 40 %– entre 2005 y 2017, la UE fue responsable del 16 % de la deforestación asociada al comercio internacional en 2017, con un total de 203.000 hectáreas y 116 millones de toneladas de CO₂. Esto la sitúa después de China (24 %), pero por delante de India (9 %), Estados Unidos (7 %) y Japón (5 %) (Rivas 2022; WWF, 2021b).

C) Clasificación de riesgo y sanciones de cara a evitar la deforestación y la degradación forestal

En este escenario, el Reglamento 1115/2023 incluye la creación de un sistema de evaluación comparativa, que asigna un nivel de riesgo relacionado con la deforestación y la degradación forestal (bajo, estándar o alto) a los Estados miembros de la UE y a terceros países. La categoría de riesgo determina el nivel de obligaciones en materia de diligencia debida de los operadores económicos y las autoridades de los Estados miembros para llevar a cabo inspecciones y controles⁵⁵.

Los criterios de riesgo deben tener en cuenta la posibilidad de deforestación asociada a las materias primas pertinentes en el país de producción, el historial de incumplimiento por parte de los operadores y comerciantes de las obligaciones del presente Reglamento y cualquier otra información pertinente de que dispongan las autoridades competentes. La evaluación del riesgo tendrá en cuenta, en particular, los criterios siguientes:

55 Reforzando la vigilancia de los países de alto riesgo y simplificando la diligencia debida de los países de bajo riesgo. De tal manera, para comprobar el cumplimiento de sus obligaciones con eficacia, cada Estado miembro deberá realizar controles sobre: a) el 9 % de los operadores que se ocupan de productos procedentes de países de alto riesgo, junto con el 9 % de las materias primas y los productos pertinentes comercializados, puestos a disposición o exportados desde su mercado por países de alto riesgo; b) el 3 % de los operadores que se ocupan de productos procedentes de países de riesgo estándar; c) el 1 % de los operadores que se ocupan de productos procedentes de países de bajo riesgo.

Tabla 2. Criterios para la evaluación de riesgos

a) El nivel de riesgo asignado al conjunto o a alguna parte del país de producción considerado de conformidad con el artículo 29 en relación con: i) el índice de deforestación y degradación forestal; ii) índice de expansión de las tierras agrarias asociadas a las materias primas pertinentes; iii) tendencias de producción de las materias primas pertinentes y productos pertinentes.
b) La presencia de bosques en el conjunto o en alguna parte del país de producción.
c) La presencia de pueblos indígenas en el conjunto o en alguna parte del país de producción.
d) La consulta y la cooperación de buena fe con los pueblos indígenas del conjunto o de alguna parte del país de producción.
e) La existencia de reclamaciones debidamente motivadas de los pueblos indígenas basadas en información objetiva y verificable sobre el uso o la propiedad de la zona utilizada para obtener la materia prima pertinente.
f) La prevalencia de la deforestación o la degradación forestal en el conjunto o en alguna parte del país de producción.
g) La fuente, fiabilidad y validez de la información mencionada en el artículo 9, apartado 1, y enlaces a otra documentación disponible relativa a dicha información.
h) Las preocupaciones en relación con el conjunto o alguna parte del país de producción y de origen, tales como el nivel de corrupción, la prevalencia de la falsificación de documentos y de datos, la falta de aplicación de la ley, las violaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, los conflictos armados o la existencia de sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o el Consejo de la Unión Europea.
i) La complejidad de la cadena de suministro considerada y el nivel de procesado de los productos pertinentes, en particular, las dificultades para establecer una conexión entre los productos pertinentes y la parcela de terreno en la que se produjeron las materias primas.
j) El riesgo de elusión de lo dispuesto en el presente Reglamento, de mezcla con productos pertinentes de origen desconocido o producidos en zonas en las que se haya causado o se esté causando deforestación o degradación forestal.
k) Conclusiones de las reuniones de los grupos de expertos de la Comisión que justifiquen la aplicación del presente Reglamento, publicadas en el registro de grupos de expertos de la Comisión.
l) Preocupaciones justificadas presentadas con arreglo al artículo 31, e información sobre el historial de incumplimiento del presente Reglamento por parte de los operadores o comerciantes a lo largo de la cadena de suministro pertinente.
m) Cualquier información que indique un riesgo de que los productos pertinentes no sean conformes.
n) Información complementaria sobre el cumplimiento del presente Reglamento, que puede incluir información proporcionada por sistemas de certificación u otros sistemas de verificación por terceros, incluidos los regímenes voluntarios reconocidos por la Comisión en el marco del artículo 30, apartado 5, de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo (21), siempre que esa información cumpla los requisitos establecidos en el artículo 9 del presente Reglamento.

Fuente: UE 2023

Para los fines establecidos en el Reglamento analizado, el análisis del riesgo de las declaraciones de diligencia debida debe permitir a las autoridades competentes identificar a los operadores, los comerciantes y los productos pertinentes que deben controlarse. Dicho análisis del riesgo debe llevarse a cabo utilizando técnicas de tratamiento electrónico de datos en el sistema de información, por medio del cual se presentan las declaraciones de diligencia debida. Cuando sea necesario y técnicamente posible, las autoridades competentes, previa consulta y en estrecha colaboración con las autoridades de terceros países, también deben poder realizar controles *in situ*.

Si el análisis del riesgo de las declaraciones de diligencia debida pone de manifiesto que existe un alto riesgo de no conformidad de determinados productos pertinentes, las autoridades competentes deben poder adoptar inmediatamente medidas provisionales para impedir la introducción en el mercado, comercialización o exportación de dichos productos.

Las autoridades aduaneras deben actualizar periódicamente sus planes de control sobre la base de los resultados de la aplicación de dichos controles⁵⁶. A fin de garantizar la aplicación y el control efectivo del cumplimiento del presente Reglamento, los Estados miembro deben estar facultados para retirar y recuperar los productos no conformes y adoptar las medidas correctoras adecuadas. Deben garantizar asimismo que, para las infracciones del presente Reglamento por operadores y comerciantes, exista un régimen de sanciones que sean efectivas, proporcionadas y disuasorias.

El Reglamento incluye normas sobre sanciones, que los Estados miembros deben garantizar que sean eficaces, proporcionadas y disuasorias, e incluyen, entre otras, multas proporcionales al daño medioambiental y al valor de las mercancías o productos, que deben fijarse en un nivel de al menos el 4 % del volumen de negocios anual de los operadores en la UE y la exclusión temporal de los procesos de contratación pública o del acceso a la financiación pública.

Estas normas deben ser cumplidas por todos los productores que quieran comercializar sus rubros con la UE; y si bien el reglamento no forma parte explícita del tratado UE-Mercosur, afecta

⁵⁶ Los operadores que presenten un historial coherente de cumplimiento podrían estar sujetos a controles menos frecuentes.

a cualquier movimiento comercial con el bloque europeo y, por lo tanto, deberá ser respetado en el marco de una hipotética puesta en marcha del mismo⁵⁷.

Un documento publicado por la Comisión Europea el 2 de octubre de 2024 expresó que la mayoría de los países serían calificados de bajo riesgo, lo cual fue reiterado en varias ocasiones. Desde la lectura de Earthsight (2025), la afirmación en sí misma es preocupante, considerando que la Comisión aún no ha finalizado la metodología de evaluación de riesgo, así como tampoco ha realizado una evaluación comparativa de ningún país. Por otra parte, el documento Anexo de Principios Generales⁵⁸ establece de manera ambigua que la categorización de los países como de alto riesgo “presta especial atención a los países sujetos a sanciones del Consejo de Seguridad de la ONU y del Consejo de la UE”. Esto podría implicar que solo los países sujetos a sanciones serán clasificados como de alto riesgo, lo cual eximiría a muchos países de la aplicación de una evaluación exhaustiva del riesgo de deforestación y degradación forestal, así como de la aplicación de las leyes sobre deforestación y protección de los derechos humanos, tal y como se establece en los apartados 3 y 4 del artículo 29 (Earthsight 2025).

En el caso de los países del Mercosur, es importante atender uno de los elementos que el Acuerdo entre este bloque y la UE plantea: que el mismo se considerará favorable en relación con los criterios en la clasificación de riesgos de los países, en referencia al proceso de evaluación comparativa de este Reglamento. De tal manera, la redacción del Acuerdo plantea la posibilidad de que los focos de deforestación de la región del Mercosur, o las zonas conocidas por violaciones de los derechos humanos, puedan clasificarse como de menor riesgo como resultado de este acuerdo. Desde la lectura de Earthsight (2025), esto resulta incoherente con la obligación de la Comisión, en virtud de la EUDR de que el ejercicio de evaluación comparativa “se base en una evaluación objetiva y transparente”, como se señaló anteriormente en una carta firmada por 30 organizaciones de la sociedad civil.

57 Es importante advertir que la UE pretende fomentar la cooperación con los países socios, en particular con aquellos clasificados como de alto riesgo. En Paraguay desarrolla una actividad en este sentido, tal como se verá más adelante.

58 “Principios generales sobre la metodología de evaluación comparativa”.

Estos elementos fueron puestos en discusión en noviembre de 2024, tras la presentación de propuestas de enmiendas por parte del conservador Partido Popular Europeo (PPE), consistentes en excepciones a la ley para los productos procedentes de países “sin riesgo”, lo cual eximiría a los productos de una nueva categoría de países de “riesgo insignificante” de los requisitos de deforestación cero y diligencia debida de la ley. Desde organizaciones ecologistas se levantaron en contra de la misma, argumentando que esto debilita la ley y “mina los objetivos y la eficacia del EUDR al introducir lagunas y crear riesgos de elusión”. Greenpeace, en un comunicado, advirtió que “la categoría ‘sin riesgo’ permitirá que una gran parte del comercio de riesgo de deforestación pase desapercibida, eliminará los requisitos básicos de trazabilidad y transparencia, eximirá a las empresas de la evaluación de riesgos y las hará prácticamente inmunes a los controles”, y por lo tanto solo el 0,1 % de las empresas que importen productos “sin riesgo” estarán sujetas a inspección.

En la sesión del 3 de diciembre de 2024, los responsables políticos europeos acordaron descartar estas enmiendas. Las mismas, propuestas por el conservador Partido Popular Europeo (PPE), habrían impedido que la ley se aplicara a los productos procedentes de países designados “sin riesgo” (Earth sight 2024). Esto hubiera permitido a las empresas que se abastezcan de productos procedentes de países de riesgo insignificante evitar la recopilación de datos de geolocalización y la presentación de declaraciones de diligencia debida. Con ello se hubieran creado nuevas lagunas jurídicas que facilitarían el blanqueo de mercancías importadas en Europa, lo cual permitiría arrasar con 4.600 km² de bosques⁵⁹ (Earth sight 2024). Si bien este planteamiento fue rechazado; sin embargo, es importante marcar su gravedad, debido a hubiera podido afectar a otras legislaciones ambientales de Europa en particular, y además pone en riesgo los avances en materia socioambiental en términos generales.

59 Además, estas enmiendas planteaban que, mientras una empresa no sea la primera en colocar una mercancía en el mercado europeo (por ejemplo, por la compra a un importador con sede en Europa), no tendría que cumplir los requisitos de diligencia debida del EUDR. Esta exención eliminaría una importante salvaguarda de la ley y permitiría a las empresas que venden grandes cantidades de productos básicos de riesgo forestal, comercializar productos sin saber cómo se han producido (Earth sight 2024).

1.1.1 Antecedentes ambientales en la reglamentación del comercio internacional por parte de la UE

El Reglamento 1115/2023 constituye uno de los focos actuales del enojo de los gremios del agro de Paraguay y la región, por lo cual el aplazamiento de su aplicación ha sido considerado como un logro por parte de este sector (UGP, 2024). Sin embargo, no son nuevos los principios que rigen el cuestionado Reglamento, sino que forman parte de una serie de acuerdos, normativas y estrategias planteadas por la UE desde hace más de una década⁶⁰, previas a la firma del Acuerdo de París, tales como el objetivo de alcanzar cadenas de abastecimiento trazables de “cero deforestación”, el cual se legitimó a partir del Green Deal – Farm to fork. Si bien estos criterios ambientales tienen una fuerte raigambre en el bloque europeo y es posible que marquen ciertas tendencias futuras en la regulación del intercambio comercial, lo harán probablemente de manera debilitada debido al impacto de la disputa geopolítica sobre los intereses del Consejo Europeo en la protección de los bosques y otros ecosistemas.

a) Legislaciones ambientales europeas previas a la firma del Acuerdo de París

Desde el año 2003, en el marco del Plan de Acción para la “Aplicación de leyes, gobernanza y comercio forestales” (FLEGT, por sus siglas en inglés), la UE se propuso como objetivo la lucha contra la tala ilegal y el comercio asociado, financiando programas para mejorar la gobernanza forestal e implementando el Reglamento de la madera de la UE, el cual obliga a los operadores que comercializan madera y productos de la madera en el mercado de la UE a actuar con la debida diligencia para minimizar el riesgo de importar madera proveniente de tala ilegal.

Por su parte, en el 2008, la Comisión Europea mostró que durante el período 1990-2008 fue responsable de la importación de 9 millones de ha de deforestación incorporada en productos agrícolas y ganaderos, lo cual representaba cerca del 36 % de toda la

60 Los cuales se fueron configurando en función de las disputas sobre las políticas económicas, en relación con las estrategias de uso y/o apropiación sobre los bienes comunes de la naturaleza.

deforestación incorporada en productos agrícolas y ganaderos comercializados entre diferentes regiones durante ese período. Este informe visibilizó que el factor más decisivo de la deforestación fue la importación de cultivos oleaginosos, principalmente dos cultivos y sus productos secundarios derivados: torta de soja y soja (juntos 82 %), principalmente originarios de Brasil y Argentina, y palma aceitera (17 %) ⁶¹ (UE, 2008).

A su vez en un estudio publicado por la UE en 2013 se evidenció que este bloque importó entre el 7 % y el 10 % del consumo mundial de productos agrícolas y ganaderos asociados a la deforestación en los países de origen. En este estudio se incluyeron aportes elaborados por la FAO, donde se demostró que la deforestación se ubica como la segunda causa principal del cambio climático, luego de la quema de combustibles fósiles. Por su parte, la expansión agrícola fue determinada como la principal causa de deforestación, así como la fragmentación del bosque y la pérdida asociada de biodiversidad forestal (UE, 2013).

En particular, la agricultura comercial a gran escala (principalmente la cría de ganado vacuno y el cultivo de soja y aceite de palma) fue la causa del 40 % de la deforestación de bosques tropicales entre los años 2000 y 2010. En este sentido, los principales cultivos que directa o indirectamente han contribuido históricamente a la deforestación, según datos publicados por la UE, son: soja (19 %), maíz (11 %), palma (8 %), arroz (6 %) y caña de azúcar (5 %). Desde la perspectiva del uso final de estos productos con deforestación incorporada, los cultivos tienen diferentes propósitos. Se estimaba que cerca del 50 % de la deforestación está incorporada en el ganado y en los productos de cultivos forrajeros para la producción de carne de res (49 %), el 8 % en productos de cultivos forrajeros para productos de ganado porcino y avícola, y el 43 % se utiliza para alimentos de origen vegetal, combustible y fibras (Ibid).

Como seguimiento de este estudio publicado en 2013, la Comisión Europea lanzó en 2016 un estudio para evaluar la viabilidad de opciones para intensificar la acción de la UE contra la deforestación. Paralelamente, la Comisión puso en marcha un estudio específico sobre el impacto medioambiental del consumo de aceite de

61 Otros grupos importantes de productos agrícolas son los estimulantes como el café y el cacao (12 %) y los cultivos industriales como el caucho (6 %).

palma y sobre las normas de sostenibilidad existentes con el fin de reforzar la base de conocimientos disponibles.

b) Acciones tendientes a reducir la deforestación, posteriores a la firma del Acuerdo de París

La UE reconoce que la lucha contra la deforestación y la degradación forestal es parte importante del conjunto de medidas necesarias para reducir emisiones de GEI, especialmente carbono (CO₂), para permitir que el aumento de la temperatura media de la superficie mundial a largo plazo se mantenga muy por debajo de los 2 °C con respecto a los niveles preindustriales y proseguir los esfuerzos para limitarlo a 1,5 °C (UNFCCC 2015).

Esto forma parte de los compromisos asumidos con la firma del Acuerdo de París aprobado en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, así como parte importante del conjunto de medidas con las que se comprometió con el objetivo de combatir la pérdida de biodiversidad en virtud del Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica⁶²(CDB).

En ese marco, se encuentra el Octavo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente, adoptado mediante la Decisión (UE) 2022/591 del Parlamento Europeo y del Consejo⁶³, y el compromiso jurídicamente vinculante en virtud del Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo⁶⁴ de alcanzar la neutralidad climática a más tardar en 2050 y reducir para el 2030 las emisiones de GEI en al menos un 55 % en comparación con los niveles de 1990.

Así, en julio de 2019, la Comisión Europea adoptó una Comunicación sobre la intensificación de la acción de la UE para proteger y restaurar los bosques del mundo. La misma tuvo como objetivo proteger y mejorar la salud de los bosques existentes, especialmente los bosques primarios, y aumentar significativamente la cobertura

62 Decisión 93/626/CEE del Consejo, del 25 de octubre de 1993, relativa a la celebración del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

63 Decisión (UE) 2022/591 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 6 de abril de 2022, relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030, disponible en: <https://acortar.link/WarM8P>

64 Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 401/2009 y (UE) 2018/1999 (“Legislación europea sobre el clima”).

forestal sostenible y biodiversa en todo el mundo. Para cumplir con tales fines, ha establecido cinco prioridades:

- a. Reducir la huella del consumo de la UE en la tierra y fomentar el consumo de productos de cadenas de suministro libres de deforestación en la UE.
- b. Trabajar en asociación con los países productores para reducir las presiones sobre los bosques y lograr una cooperación al desarrollo de la UE “a prueba de deforestación”.
- c. Fortalecer la cooperación internacional para detener la deforestación y la degradación forestal y fomentar la restauración forestal.
- d. Redirigir las finanzas para apoyar prácticas de uso de la tierra más sostenibles.
- e. Apoyar la disponibilidad y calidad de la información sobre los bosques y las cadenas de suministro de productos básicos, el acceso a esa información y apoyar la investigación y la innovación.

Por su parte, en el anexo I de esta Comunicación (2019), se propusieron acciones a ser implementadas para cumplir con estas prioridades, mientras que el anexo II enumera las acciones recomendadas a las autoridades nacionales, regionales y locales de la UE, la industria y la sociedad civil. Las acciones propuestas también apuntan a crear una plataforma de múltiples partes interesadas y un Observatorio de la UE sobre deforestación y degradación forestal; explorar posibles medidas legislativas; y, reforzar la implementación el FLEGT de la UE, centrándose en la lucha contra la tala ilegal.

En el 2020 la UE lanzó su “Green Deal” o Pacto Verde con el objetivo de alcanzar la neutralidad de carbono del continente europeo en el año 2050, desarrollado bajo un relato de descarbonización⁶⁵, desmaterialización, innovación y bienestar social junto con otros Acuerdos, tales como el “Objetivo 55”⁶⁶, Next Generation EU⁶⁷, Re-

65 El término “descarbonización” fue adoptado por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [IPCC, por sus siglas en inglés] en el año 2007. Fue definido como “vía hacia una economía con baja intensidad de carbono” (IPCC, 2007, p. 219).

66 Ver en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/green-deal/fit-for-55/>

67 Ver en: <https://goo.su/vCMKdux>

power EU⁶⁸, Estrategia europea para el hidrógeno⁶⁹, Plan de materias primas críticas⁷⁰, Global Gateway⁷¹ (Fernández Ortiz de Zárate et al., 2023).

Para ello, se establecieron 4 iniciativas: 1- Just Transition Mechanism (un fondo financiero para acompañar esta transición sustentable), 2- Circular Economy action plan (una iniciativa que considera el ciclo de vida completo de los productos con el objetivo de alargar la vida útil de los productos, cambiar la forma de consumo y de producción dentro de la UE), 3- EU Biodiversity Strategy for 2030⁷² (una iniciativa que busca recuperar la ecología, el ambiente y su diversidad dentro de la UE para el año 2030) y 4- Farm to fork (estrategia específica para el sector agrícola).

Específicamente, dentro de la Estrategia Farm to Fork, se ha establecido el objetivo de “alcanzar un sistema alimentario sustentable” y reducir el impacto ambiental del sector agrícola. Ello supone trabajar en sistemas productivos más eficientes y reducir la dependencia de insumos de alto impacto ambiental, particularmente importaciones con altas emisiones y deforestación. En consecuencia, establece la necesidad de contar con una trazabilidad de cuna a cuna de manera a evitar el fraude de información. Dentro de la última modificación de la UE RED para energía renovable, la UE ha dejado afuera el cambio indirecto del uso del suelo al aceite de palma, no así al de soja. Consecuentemente, está en proceso de prueba piloto un mecanismo para certificar los productos con bajo ILUC. Los antecedentes más recientes del Reglamento en cuestión son:

68 Ver en: <https://lc.cx/UI9jVvk>

69 Ver en: <https://lc.cx/aCk5xa>

70 Ver en: <https://lc.cx/DgOC8B>

71 Ver en: <https://lc.cx/yXDSNV>

72 Con esta iniciativa la UE busca a nivel doméstico: a) proteger el 30 % del suelo de la UE, b) proteger el 30 % de los recursos hídricos y c) restaurar ecosistemas degradados. Para alcanzar este último apartado tiene como objetivos: aumentar la producción orgánica y los paisajes ricos en recursos de biodiversidad, implementar programas de protección de polinizadores, reducir un 50 % el uso de pesticidas, restaurar 25.000 km de costas fluviales degradadas por inundaciones y reforestar 3 mil millones de árboles.

Guidelines on Biodiversity-Friendly Afforestation, Reforestation and Tree Planting⁷³; Three billion trees⁷⁴; Nature and biodiversity⁷⁵.

Cabe destacar que en noviembre de 2020, el Proyecto de Base de Datos de Acuerdos Ambientales Internacionales (IEADP) enumeró 1.300 acuerdos multilaterales y 2.200 bilaterales (Brand y Lang 2024). En tal sentido, las iniciativas de la UE contra la deforestación se inscriben en una corriente de actuación internacional que, si bien tienen como característica transversal un claro sesgo neoliberal, se encuentran en disputa a partir de la relevancia que van asumiendo las luchas socioambientales en los territorios. Entre ellas se encuentran:

Tabla 3. Respuestas de la comunidad internacional contra la deforestación

Nº	Tipo de respuestas internacionales	Ejemplos
1	Declaraciones, principios, decisiones, resoluciones y otros instrumentos no jurídicamente vinculantes que reflejan compromisos políticos centrados en los bosques	Instrumento Forestal FAO (2007) que establece lineamientos sobre la gobernanza forestal a nivel mundial
		Otras decisiones del Foro de la Naciones Unidas sobre los Bosques (FNUB)
		Propuestas de acción del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques (GIB) del 1995-1997 y del Foro Intergubernamental sobre los Bosques (FIB) de 1997 al 2000
		Principios Forestales – Declaración de las Naciones Unidas para el Manejo Sustentable de Bosques (1992)
		Capítulo 11 de la Agenda 21 de Lucha contra la deforestación
		Declaración de Ámsterdam y de Nueva York
		El ODS/15 -Vida de ecosistemas terrestres y el Decenio para la Restauración de los Ecosistemas de las Naciones Unidas

73 Disponible en: <https://lc.cx/AFzgFI>

74 Disponible en: <https://lc.cx/xCHfWH>

75 Disponible en: https://lc.cx/lC_pII; ver también las siguientes comunicaciones: Documentos conexos: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030 [COM(2021) 572 final de 16.7.2021]. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas [COM(2020) 380 final de 20.5.2020]. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: El Pacto Verde Europeo [COM(2019) 640 final de 11.12.2019].

76 Tiene como uno de sus objetivos estratégicos reducir las presiones directas sobre la diversidad biológica y promover la utilización sostenible. La Meta 5 para el 2020 señalaba: “se habrá reducido por lo menos a la mitad y, donde resulte factible, se habrá reducido hasta un valor cercano a cero, el ritmo de pérdida de todos los hábitats naturales, incluidos los bosques, y se habrá reducido de manera significativa la degradación y fragmentación”

2	Convenciones, acuerdos y otros instrumentos jurídicamente vinculantes con disposiciones importantes relacionadas con los bosques	Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB) ⁷⁶
		Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)
		Convención de Naciones Unidas contra la Desertificación
		CITES sobre comercio de especies en extinción
		Ramsar sobre protección de humedales
		Desafío de Bonn
		Declaración de Nueva York sobre los Bosques
		Declaración de Amsterdam
		LRTAP sobre contaminación atmosférica transfronteriza
3	Organizaciones e instituciones de investigación basadas en tratados con mandatos y programas relacionados con los bosques o con el potencial de afectarlos	CIFOR – Centro para la Investigación Forestal Internacional,
		FAO / Banco Mundial
		ICRAF – World Agroforestry
		OIMT que versa sobre las maderas tropicales
		FMAM – Fondo para el Medio Ambiente Mundial
		Mecanismo de PFN y OMC
4	Iniciativas internacionales basadas en el desempeño de ONG y otros grupos, incluidos esquemas de certificación internacional	FSC
		Smartwood
		PEFC
		SFI
		Códigos de conducta de la industria, como el trabajo del WBCSD y el Consumer Good Forum
5	Puntos de encuentro: mesas redondas de estados, plataformas de aprendizaje y colaboraciones	REDD +
		IBPES/FAO – The Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services.

Fuente: Elaboración propia a partir de sistematización documental.

1.1.2. Escenario de poli-crisis -o crisis civilizatoria- en el que se inscriben los intentos de regulación de la deforestación en el ámbito del comercio internacional

El escenario de crisis climática y ambiental del que parten estas normativas es claro: si no se transforma el curso de la trayectoria actual –la cual aleja de las condiciones asociadas con la posibilidad de habitar el planeta para gran parte de la población– los próximos años serán incluso más calurosos (Vecellio, Kong y Kenney 2023). Es importante advertir que, incluso si se llegaran a desarrollar los escenarios más optimistas, serán necesarios esfuerzos de adaptación climática a gran escala, en particular para las poblaciones más vulnerabilizadas (Ripple et al. 2022).

Este contexto es caracterizado por la CEPAL (2023) como el despliegue de una crisis en cascada, atravesada por un crecimiento más lento de las economías y el comercio; crecientes niveles de desigualdad, con agudización de las brechas de género, y la destrucción del medio ambiente, con consecuencias posiblemente catastróficas para la humanidad (CEPAL, 2023). El cambio climático –junto con la transición energética– afecta en la actualidad a todos los aspectos de la gobernanza y la sociedad. En el campo del comercio internacional y la política exterior, ello se visibiliza en la incorporación de medidas económicas tendientes a enfrentar las consecuencias de la crisis ecológica y climática, que se incorpora cada vez con más fuerza en una narrativa signada por la “seguridad nacional” y medidas proteccionistas.

a) Características de la crisis climática y ambiental de donde parten estas normativas

La ciencia no deja lugar a dudas respecto a la responsabilidad de las actividades humanas: las mismas, expresadas a través de las emisiones de gases de efecto invernadero, han provocado de forma inequívoca el calentamiento global, con una temperatura global de la superficie de 1,1 °C por encima de 1850-1900 y 2011-2020. Las

emisiones mundiales de gases de efecto invernadero⁷⁷ han seguido aumentando, con contribuciones desiguales históricas y actuales derivadas del uso insostenible de la energía, el uso de la tierra y el cambio de uso de la tierra, los estilos de vida y los patrones de consumo y producción entre regiones, entre países y dentro de ellos (IPCC, 2023); y para evitar los peores impactos del cambio climático y preservar un planeta habitable, es necesario limitar el calentamiento global tanto como sea posible y con carácter de urgencia (IPCC, 2021).

En términos históricos, esto responde a la fractura metabólica ocurrida tras el inicio de la Revolución Industrial, que dio inicio al modo de producción capitalista. Así, desde 1751 el mundo ha emitido más de 1,5 billones de toneladas de este carbono (Ritchie y Roser, 2020). En tal sentido, los efectos de la crisis ecológica están ligados a la dinámica global de acumulación de capital, del modo de producción dominante: no se puede comprender el impacto industrial del Norte global sobre los ciclos de la naturaleza sin la producción de materias primas agropecuarias, forestales y mineras del Sur. Así, los fenómenos climáticos extremos que expresan la profunda crisis ecológica del presente se inscriben como síntomas más o menos recientes de la historia global del capitalismo (Rockström et al., 2009).

En términos históricos, es resultado de la reorganización radical de las interacciones entre la sociedad y la biosfera –denominado como metabolismo social– desde el origen de la modernidad capitalista/industrial. Es importante resaltar que el desarrollo de la fase neoliberal del modo de producción capitalista, tras la ampliación de la explotación del trabajo humano y el expolio de la naturaleza debido a la caída en la tasa de beneficio de los años 70 (Harvey, 2007; Brenner, 2009; George, 1999), explica que en los últimos 30 años se ha producido la mitad de las emisiones de GEI de la modernidad, con lo cual se agudizaron las dinámicas de desposesión territorial y de mercantilización de los recursos naturales (Moore, 2017; Malm, 2016).

77 La mayor proporción y el mayor crecimiento de las emisiones brutas de GEI corresponden al CO₂ procedente de la combustión de combustibles fósiles y procesos industriales (CO₂-FFI), seguido del metano, mientras que el mayor crecimiento relativo se produjo en los gases fluorados (gases F), partiendo de niveles bajos en 1990 (IPCC 2023).

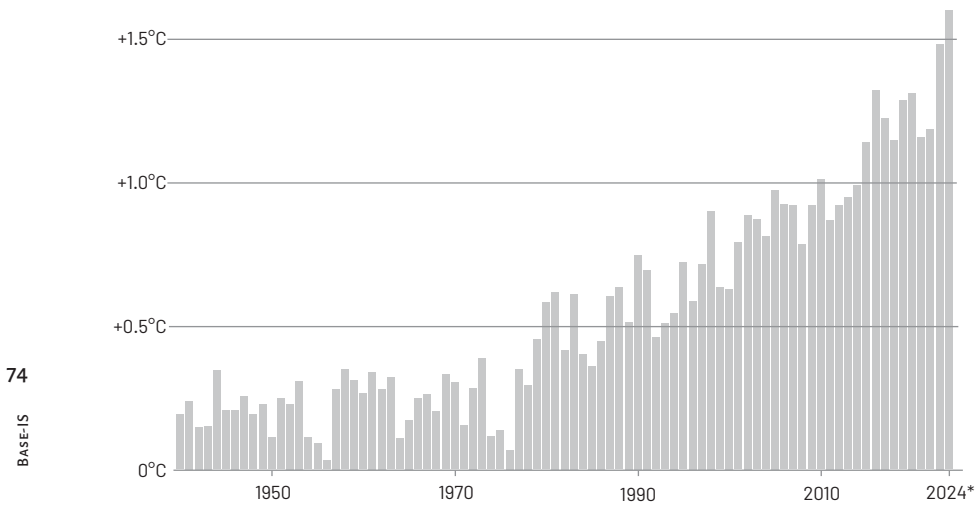
Así, la temperatura global en superficie ha aumentado más rápidamente desde 1970 que en cualquier otro periodo de 50 años durante al menos los últimos 2.000 años (IPCC, 2023). Para el 2023, las emisiones anuales relacionadas con la energía aumentaron un 2,1 % y, con ello, han superado por primera vez las 40 gigatoneladas de dióxido de carbono equivalente (Energy Institute, 2024). Esto se vincula con el aumento de la temperatura. Se estima que la temperatura media mundial durante la última década (2014-2023) fue la más cálida jamás registrada, alrededor de 1,2 °C por encima del promedio de 1850-1900 (WMO, 2023). El calentamiento promedio de 20 años para el período 2001-2020 en relación con 1850-1900 es de 0,99 °C (IPCC, 2021). Por su parte en el 2024 la temperatura media mundial ha alcanzado un máximo histórico⁷⁸, ubicándose como uno de los años más calurosos jamás registrados⁷⁹ (Informe climático mundial, 2024).

Una expresión de esta crisis son los colapsos ecológicos localizados –tal como denomina Svampa (2024)– expresados en el 2024 en las inundaciones en Valencia (España) y Río Grande do Sul en Brasil. Estas tragedias climáticas afectaron a 2 millones de personas y 600.000 desplazados; la sequía en el Cono Sur de América Latina; los incendios forestales en varias partes del mundo o las recientes advertencias de la ciencia de un “desastre climático irreversible” (Kucharz 2024).

78 Los primeros meses con una temperatura promedio superior en más de 1,5 °C al promedio preindustrial ocurrieron durante 2015-16, impulsados tanto por el cambio climático causado por el hombre como por un fuerte fenómeno natural de El Niño. La última parte de 2023 y principios de 2024 también experimentaron anomalías de la temperatura global promedio mensual superiores a 1,5 °C (OMM). El primer período de 12 meses que superó los 1,5 °C como promedio fue de febrero de 2023 a enero de 2024, impulsado por El Niño, cuando se estimó que la temperatura promedio en todo el mundo era 1,52 °C más alta que la del período 1850-1900, según un conjunto de datos científicos (Servicio de Cambio Climático de Copérnico).

79 Es importante destacar que cada 0,1 °C de calentamiento global coloca a 100 millones de personas adicionales (o más) en temperaturas medias cálidas sin precedentes (Lenton et al., 2023).

Gráfico 2. Anomalías anuales de la temperatura global del aire en superficie (°C) con respecto a 1850-1900 desde 1940 hasta 2024.



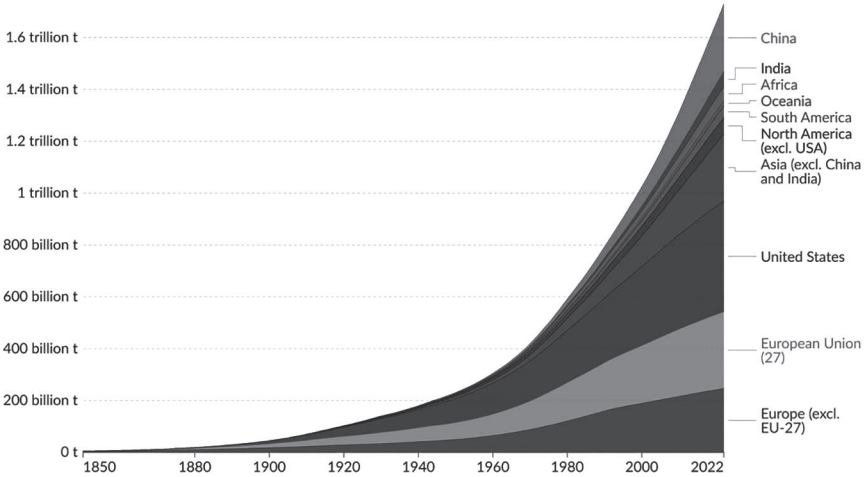
* La estimación para 2024 es provisional y se basa en datos de enero a octubre.

Fuente: ERA5 - Copernicus Climate Change Service /ECMWF, 2024⁸⁰

En este escenario altamente crítico, los tres principales países emisores de gases de efecto invernadero son China, Estados Unidos e India que, en conjunto, representan más de la mitad de las emisiones globales (Informe Climático Mundial, 2024). Al poner el foco en la contribución total de cada país a las emisiones globales, observando el CO₂ acumulado, se observa que Estados Unidos ha emitido más CO₂ que ningún otro país hasta la fecha; con unos 400.000 millones de toneladas desde 1751, es responsable de casi una cuarta parte de las emisiones históricas. Esta cifra supera en más de 1,5 veces la contribución de China, el segundo país emisor del mundo. Por su parte, los países de la Unión Europea también son contribuyentes históricos, con casi una quinta parte de todas las emisiones. Mientras tanto, muchos de los grandes emisores anuales actuales, como India, no son grandes contribuyentes en un contexto histórico (Ritchie, Rosado, y Roser 2023).

⁸⁰ Disponible en: <https://lc.cx/OgbjU7>

Gráfico 3. Emisiones acumuladas de dióxido de carbono (CO2) por regiones a partir del año 1850 – 2022



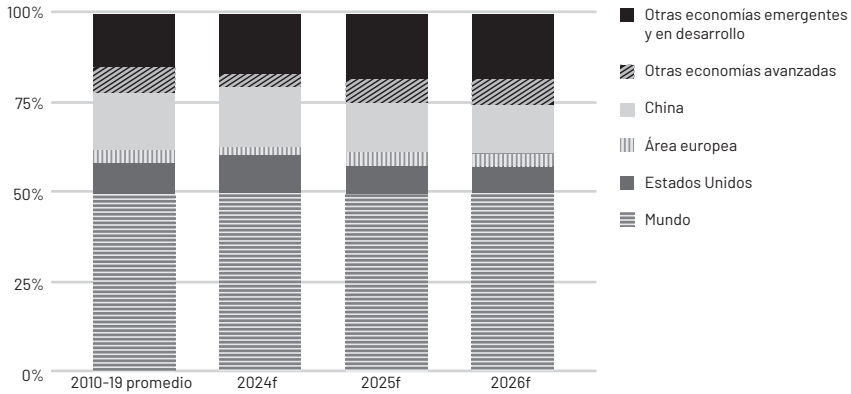
Fuente: Our World in Data 2024⁸¹

Las contribuciones históricas de las emisiones de CO2 varían sustancialmente entre regiones en términos de magnitud total, pero también en términos de contribuciones al CO2-FFI y a las emisiones netas de CO2 procedentes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (CO2-LULUCF). En 2019, alrededor del 35 % de la población mundial vivía en países que emiten más de 9 tCO2-eq per cápita (excluido el CO2-LULUCF), mientras que el 41 % vivía en países que emiten menos de 3 tCO2-eq per cápita; de estos últimos, una parte sustancial carece de acceso a servicios energéticos modernos.

Los Países Menos Adelantados (PMA) y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID) tienen unas emisiones per cápita mucho menores (1,7 tCO2-eq y 4,6 tCO2-eq, respectivamente) que la media mundial (6,9 tCO2-eq), excluido el CO2-LULUCF. El 10 % de los hogares con las emisiones per cápita más elevadas, aporta entre el 34 % y el 45 % de las emisiones mundiales de GEI de los hogares basados en el consumo, mientras que el 50 % inferior aporta entre el 13 % y el 15 % (confianza alta) (IPCC 2023). Cabe destacar que, en la actualidad, solamente China y Estados Unidos representan el 60 % del PIB mundial y casi la mitad de las emisiones de GEI del mundo (Banco Mundial).

81 OurWorldinData.org/co2-and-greenhouse-gas-emissions | CC BY.

Gráfico 4. Contribución al crecimiento mundial



Fuente: World Bank Group 2024

76

BASE-15

La responsabilidad sobre las causas antropogénicas del cambio climático se inscribió como parte del discurso público y político sobre las medidas para frenar las emisiones de GEI y limitar sus efectos adversos. En este sentido, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) estableció el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” entre las naciones, señalando el reconocimiento de que las naciones que habían producido la mayor parte de las emisiones históricas tenían una mayor responsabilidad para evitar “interferencias antropogénicas peligrosas en el clima”⁸² (CMNUCC 1992; CMNUCC 1998).

En base al proceso que permitió llegar a la firma de este Acuerdo, tanto Estados Unidos como China han reconocido la importancia de reducir las emisiones de carbono como parte de la transformación económica sin precedentes, implicada en las consecuencias de la crisis ecológica y la concomitante transición energética que se encuentra en curso. Por un lado, Estados Unidos y la UE se han comprometido a alcanzar la llamada “neutralidad en carbono” para 2050; mientras tanto China se ha comprometido a alcanzar el pico de emisiones en 2030, antes de alcanzar la neutralidad en carbono para 2060⁸³. De manera incipiente, bajo la misma lógica, estos paí-

82 Como reflejo de este principio, el Acuerdo de París establece compromisos comunes, por ejemplo, con las emisiones mundiales netas de gases de efecto invernadero a cero, en la segunda mitad de este siglo, al tiempo que permite flexibilidad en los esfuerzos de mitigación para adaptarse a las diferentes capacidades y circunstancias nacionales (Naciones Unidas 2015).

83 Ver por ejemplo: <https://lc.cx/nZBfeZ>

ses empezaron a anunciar sus propios planes de “transición energética”. Luego de la guerra entre Rusia y Ucrania, se empezaron a denominar procesos de “seguridad energética”.

Un hito que ha servido como acicate en la toma de conciencia respecto a la gravedad del cambio climático por parte del pensamiento científico-tecnocrático constituyó el informe de 2018 del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC). El mismo utilizó por primera vez un lenguaje alarmante, exigiendo un cambio amplio e inmediato: “transiciones rápidas y de gran alcance en los sistemas energéticos, terrestres, urbanos y de infraestructuras (incluidos el transporte y los edificios) e industriales”, y añadía que tales “transiciones de los sistemas no tienen precedentes en términos de escala, pero no necesariamente en términos de velocidad, e implican profundas reducciones de emisiones en todos los sectores... No hay precedentes históricos documentados de su escala” (IPCC, 2018)⁸⁴. Además, en términos concretos, el aprovisionamiento de alimentos, energías y minerales críticos para la transición energética tienen una importancia cada vez más estratégica. Por ello se han vuelto centrales las decisiones políticas, las regulaciones institucionales, los patrones de interacción entre Estado y economía.

Estas respuestas dan cuenta de las responsabilidades de estos países en la emisión de gases de efecto invernadero, responsables del calentamiento global y cambio climático, en un escenario crítico marcado por crecientes disputas geopolíticas. Sin embargo, al agudizar el enfoque se puede observar que el 70 % de estas emisiones globales de CO₂ históricas pueden atribuirse a tan solo 78 entidades productoras corporativas y estatales⁸⁵. Entre las principales emisoras contaminantes se encuentran las empresas petroleras como Exxon Mobil, Shell, BP y Chevron⁸⁶, junto con Saudi Aramco, Gazprom y la National Iranian Oil Company (Rekker et al. 2023).

84 Ver también en: <https://lc.cx/ronP36>

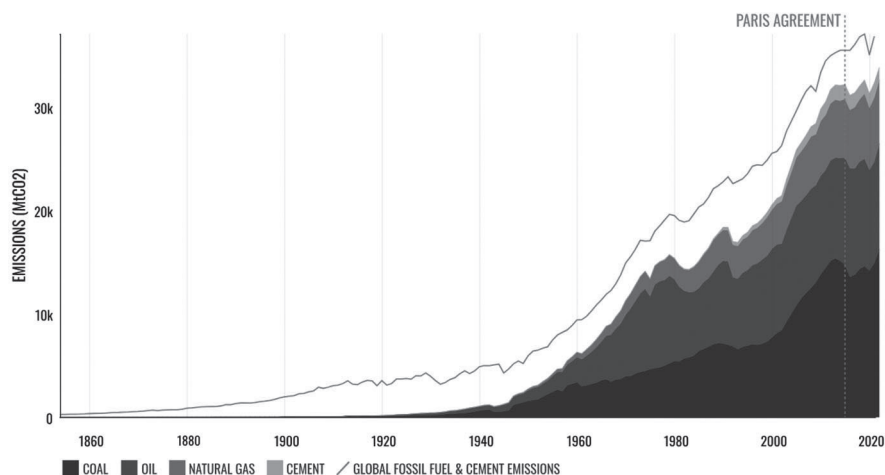
85 Entre 2014 y 2020, el 64 %, el 63 % y el 70 % de las empresas de carbón, petróleo y gas, respectivamente, produjeron por encima de sus presupuestos de producción en el escenario intermedio (SSP2-1.9) del IPCC conforme al Acuerdo de París. Además, si las 142 empresas examinadas mantuvieran su ritmo de crecimiento medio que tuvieron de 2010 a 2018, producirían hasta un 68 %, 42 % y 53 % más que sus presupuestos de producción acumulados de carbón, petróleo y gas, respectivamente, para 2050 (Rekker et al., 2023).

86 Ver en: <https://lc.cx/UFlkkmk>

A pesar del Acuerdo de París de finales de 2015, tras los siete años posteriores a su adopción, 251 GtCO₂e de emisiones se vincularon a 117 entidades, cuya porción de CO₂ representa más del 88 % de las emisiones totales de combustibles fósiles y cemento en este periodo. Más específicamente, el 80 % de estas emisiones globales de 2016 a 2022 pueden atribuirse a solo 57 entidades productoras corporativas y estatales⁸⁷.

Gráfico 5. Principales emisores de carbono y emisiones mundiales de CO₂ (1854-2022)

78
BASE-IS



Fuente: Carbon majors 2024⁸⁸

Estos datos visibilizan los intereses económicos y corporativos globales que actúan como telón de fondo, o marco estructural, sobre el cual se levantan las disputas políticas que dan forma al contexto en el cual se despliegan los planteamientos políticos y ambientales presentes en el Reglamento 1115/2024. Por un lado, ello se explica en el impacto directo del cambio climático en la productividad de las actividades económicas.

En un reciente estudio dirigido por el Green Finance Institute (GFI) se ha observado que el deterioro del medioambiente natural en Reino Unido podría ralentizar el crecimiento económico y provocar importantes perturbaciones, que a su vez podrían dar lugar a que el PIB fuera un 6 % inferior al que habría sido de otro modo

87 Para más información, leer: <https://lc.cx/t6L5p1>

88 Disponible en: <https://lc.cx/LQ566D>

en la década de 2030 en dos escenarios y un 12 % inferior en un escenario de pandemia. Esto equivale a una reducción del PIB de entre 150.000 y 300.000 millones de libras⁸⁹ (Avery, Ranger, y Oliver 2024).

En este sentido Kotz, Levermann y Wenz (2024) hallaron que la economía mundial está comprometida a una reducción de ingresos del 19 % en los próximos 26 años debido a los daños⁹⁰ macroeconómicos del cambio climático⁹¹, los cuales superan en seis veces los costes de mitigación necesarios para limitar el calentamiento global a 2 °C en este corto plazo. Se prevén pérdidas comprometidas en todas las regiones⁹², con énfasis en las latitudes más bajas, en regiones con menores emisiones históricas acumuladas y menores ingresos actuales (Kotz, Levermann, y Wenz 2024).

De hecho, un estudio reciente elaborado para OXFAM (2024) muestra que, desde 1990, las emisiones del 1 % más rico han provocado una caída de 2,9 billones de dólares de la producción económica mundial. Los países más afectados son los que han contribuido en menor medida a la crisis climática. Con ello, la brecha entre el Norte y el Sur global ha crecido por primera vez en 25 años. En los países de renta baja y media-baja, el PIB acumulado sufrirá una reducción de aproximadamente un 2,5 % entre 1990 y 2050. En el sur y el sureste de Asia y en el África subsahariana, disminuirá un 3 %, un 2,4 % y un 2,4 %, respectivamente (Riddell et al., 2024).

Por otro lado, se vincula en lo concreto con profundas transformaciones tecnológicas que se desarrollan a la par de un proceso de transición energética mundial, que responde al agotamiento de los límites planetarios en general, y en particular al agotamiento de las

89 Es importante considerar que estas cifras son superiores al impacto sobre el PIB experimentado en la crisis financiera mundial, en la que el PIB del Reino Unido se redujo entre un 4 % y un 6 %, y, en el caso de la hipótesis de pandemia de RAM, superiores al impacto sobre el PIB de la pandemia del virus COVID-19, en la que el PIB se redujo un 11 % en 2020 (Avery, Ranger, y Oliver 2024).

90 Los daños comprometidos se derivan principalmente de los cambios en la temperatura media, pero la contabilización de otros componentes climáticos aumenta las estimaciones en aproximadamente un 50 % y da lugar a una mayor heterogeneidad regional.

91 Independientemente de las futuras opciones de emisión (en relación con una línea de base sin impactos climáticos, rango probable de 11-29 % teniendo en cuenta el clima físico y la incertidumbre empírica).

92 Excepto en las de latitudes muy altas, en las que las reducciones de la variabilidad de la temperatura aportan beneficios

fuentes abundantes y baratas –de fácil acceso– de petróleo y gas⁹³. Este proceso se despliega en un escenario de crecientes tensiones, tal como se describe a continuación, escenario marcado por disputas en la reestructuración de las relaciones mundiales de poder.

Además, este es un escenario atravesado por una crisis ecológica sin precedentes, la cual representa amenazas cada vez más significativas en la provisión de alimentos y energía, y tiene una influencia significativa en el flujo de las inversiones y el comercio internacional. Va de la mano de una transición energética que implica a su vez profundas transformaciones en el plano tecnológico, e impacta en transformaciones también profundas sobre los mecanismos de producción y reproducción de la organización social.

b) Escenario marcado por disputas en la reestructuración de las relaciones mundiales de poder

En términos político-económicos, los planteamientos ambientales de las potencias económicas mundiales, construidos en base al consenso de la descarbonización⁹⁴, reflejan sus respectivas economías políticas desarrolladas al calor de disputas geopolíticas, en un contexto marcado por la reestructuración de las relaciones mundiales de poder⁹⁵, una desaceleración económica mundial y un aumento de las tensiones geopolíticas.

Al respecto, la CEPAL (2024) señala: “El mundo asiste actualmente al surgimiento de un nuevo orden internacional, un nuevo escenario en términos de la globalización, o lo que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha denominado cambios tectónicos en la globalización. Las transformaciones en el entorno internacional presentan retos y oportunidades para la es-

93 Ver por ejemplo en: <https://lc.cx/CUk9ve>

94 No obstante, es importante aclarar que Donald Trump, quien asumió recientemente la presidencia de Estados Unidos, ha dejado claro que su será prioridad la extracción de combustibles fósiles como el gas y petróleo, principales culpables de la crisis climática, en el contexto de una declaración de intenciones respecto a su política ambiental y energética en los próximos cuatro años. Como se mencionó previamente, retiró a Estados Unidos del Acuerdo de París, tal como lo había hecho en su anterior mandato presidencial (2017-2021)

95 Con crecientes tensiones geopolíticas que han llegado hasta el desarrollo de la guerra en territorio europeo, el genocidio del pueblo palestino y crecientes tensiones en los países de Medio Oriente.

trategia de desarrollo de América Latina y el Caribe” (CEPAL, 2024, 27).

Uno de los elementos que da cuenta de las transformaciones acontecidas en el plano de la geopolítica global es la emergencia de China como potencia económica mundial, junto con el fortalecimiento económico de los países que forman parte de los BRICS. En efecto, desde 2010, China desplazó a la Unión Europea como el segundo principal origen de las importaciones regionales de bienes, y en 2017 hizo lo propio como el segundo principal destino de las exportaciones (CEPAL, 2023). Este proceso ha tenido como consecuencia la disputa comercial sostenida entre China y los Estados Unidos, articulado con el bloque conformado en torno a la OTAN⁹⁶. Esta disputa ha provocado crecientes tensiones cuyas expresiones más agudas se pueden ver en los conflictos bélicos: por un lado, la guerra Rusia–Ucrania, la cual amenaza la estabilidad e institucionalidad global; y, además, tiene un impacto significativo en el reacomodamiento del marco político e institucional en el cual se desenvolverá el comercio, así como las inversiones y la cooperación internacionales en los próximos años⁹⁷. Por otro lado, el genocidio del pueblo palestino por parte de Israel, y el ataque de este Estado a otros países de la región del Medio Oriente. Este trágico escenario, desarrollado tras la pandemia del Covid-19, se respalda en alianzas y pertenencias geopolíticas entre bloques en pugna cada vez más claramente definidos.

En tal sentido, Cristina Lagarde, la presidenta del FMI, ha afirmado en agosto de 2023: “Nos enfrentamos a una división geopolítica profunda y a una economía global que se está fragmentando en bloques. Esto va acompañado de niveles crecientes de proteccionismo”. A su vez, el economista argentino Gambina (2024) señala que está en curso la reorganización del sistema mundial que desde 1980

96 No obstante, es importante aclarar que Donald Trump, quien asumió recientemente la presidencia de Estados Unidos, ha dejado claro que su será prioridad la extracción de combustibles fósiles como el gas y petróleo, principales culpables de la crisis climática, en el contexto de una declaración de intenciones respecto a su política ambiental y energética en los próximos cuatro años. Como se mencionó previamente, retiró a Estados Unidos del Acuerdo de París, tal como lo había hecho en su anterior mandato presidencial (2017-2021)

97 Esta situación impacta en la gobernanza en el comercio mundial, lo cual limita el rol de la Organización Mundial de Comercio (OMC), no solo en las negociaciones (que han tenido pocos progresos) en un marco donde se observa la emergencia de nuevas herramientas y acuerdos comerciales y de inversiones (incluyendo plurilaterales, bilaterales, parciales y/o sectoriales).

a 2020 funcionó con el objetivo de la mundialización, bajo el estímulo a cadenas mundiales de valor dirigidas por el capital transnacional. En la actualidad se reorganiza en sistemas de producción y circulación regionales, con la pretensión de sustentarse en nuevas articulaciones globales (Gambina, 2024).

Una expresión de ello se observa en la expresión de Jack Sullivan, Consejero de Seguridad nacional norteamericano, quien afirmó lo siguiente en un discurso en noviembre del año 2023: “el orden internacional posterior a la Guerra Fría ha llegado a su fin; en nombre de la eficiencia del mercado se han transferido al extranjero cadenas enteras de suministros de bienes estratégicos, así como las industrias y los puestos de trabajo. Necesitamos proteger un número específico de tecnología sensible, con restricciones específicas”. En el mismo sentido, Berg ha señalado: “El orden internacional que surgió con la Guerra Fría se está fracturando a marchas forzadas debido a las presiones que la rivalidad entre Washington y Pekín está generando en ámbitos como el tecnológico, en los flujos comerciales, en los mercados de capitales, en la logística, en la energía o en el terreno monetario” (La diaria, 2025).

García Linera (2024) expresa que estos son síntomas de lo que él denomina como un “tiempo desgarrado”, o también denominado por el autor como “tiempo liminal”, es decir, un tiempo caracterizado por el declive económico a la par de un declive de la hegemonía político-ideológica, lo cual produce que “las ideas fuerza, el horizonte predictivo de las personas y las sociedades se fragmenta, entra en caos. Son momentos de transición en el que el viejo orden se corroe, se agrieta, pierde fuerza, se desploma en cámara lenta, y como consecuencia, se pierde el liderazgo ideológico”(García Linera, 2024).

Siguiendo a Luxemburgo y a la tradición crítica, este autor presenta una lectura del desarrollo capitalista a partir de sus crisis intrínsecas, las cuales marcan sucesivos ciclos de acumulación de capital, se expresan en ciclos de dominación político-ideológica, y tienen una duración de entre 40 a 60 años, desde que nacen y llegan a su cenit, decaen y son sustituidos por otro modelo de acumulación y dominación.

Desde esta mirada que considera la historia en movimiento dialéctico, los primeros son los momentos de estabilidad y de hegemonía consolidada, y los segundos son los momentos de declive de caos sistémico, que tiene como consecuencia una “desazón colectiva” (Ibid). Esta situación se encuentra como fuerza impulsora del avance de la ultraderecha a nivel global, el crecimiento del autoritarismo y una profunda crítica hacia el sistema democrático-representativo de cuño liberal.

Esta era es, por lo tanto, caracterizada por un lento desplome del viejo orden del Libre Mercado. Con el declive del ciclo económico neoliberal, se desarrolla la emergencia incipiente de múltiples y variadas opciones sustitutivas que están en disputa, de la cual surgen figuras tales como la de Trump, Bukele, Milei o Meloni. Al respecto, un estudio de Rahman et al. (2022) ha observado que los gobiernos autoritarios “podrían aumentar con el tiempo” a medida que el cambio climático haga más probables las catástrofes (Rahman et al., 2022). En este sentido, Svampa (2024) argumenta que, con el agotamiento de los límites ecológicos del planeta, hay una fuerte erosión del sistema democrático y una alta concentración de la riqueza en cada vez menos manos (Svampa, 2024).

No obstante, es importante advertir que el escenario actual está en disputa, y ninguno de los proyectos político-económicos todavía logra afianzarse como hegemónico, lo cual abre el espacio al desarrollo de trayectorias caóticas, efímeras e incapaces de vislumbrar la consolidación de un nuevo orden, en cuyo seno caótico –que suele durar algunas décadas– se alumbrará un nuevo modelo de acumulación y un nuevo modelo de legitimación, a partir del cual se estabilizará la sociedad a escala global.

Este proceso de declive de la organización política-económica se puede observar, según García Linera, en indicadores precisos que configuran a su vez las condiciones en las que se desarrollan las relaciones y el comercio internacionales, tales como los ciclos de tasas de crecimiento económico, productividad, tasa de ganancia y hegemonía política (Ibid). En tal sentido, en los tiempos de oro de la globalización, el crecimiento de la economía mundial se movía en una tasa de entre el 4 y el 5 %. A partir del año 2008, algo comien-

za a fallar: la economía crece de manera raquítica. Los tiempos del crecimiento expansivo del régimen han comenzado a encontrar un límite en la economía.

Gráfico 6. Crecimiento del PIB mundial (% anual)

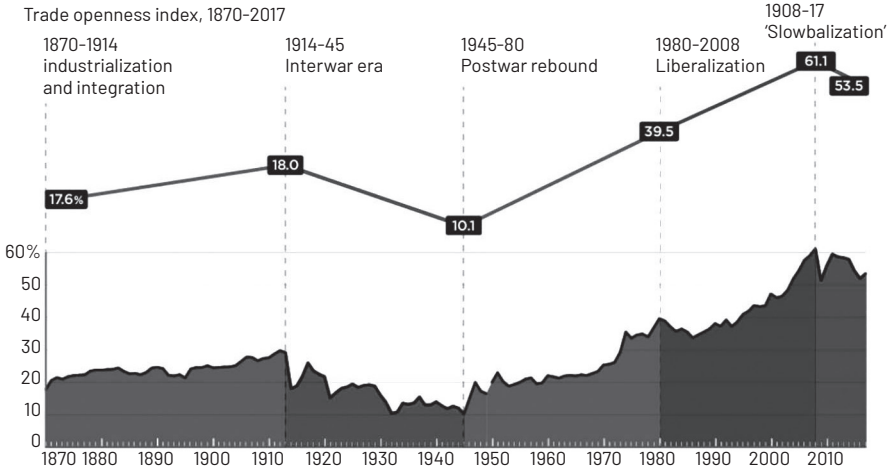


Fuente: Banco Mundial 2024⁹⁸

Esto se ve claramente a partir del índice de apertura comercial mundial, el cual muestra una ralentización como consecuencia de la crisis financiera mundial de 2008. Con el comienzo de la guerra comercial entre los Estados Unidos y China desde 2018, y con mayor intensidad a partir de la pandemia de enfermedad coronavirus (COVID-19) y el inicio de la guerra entre la Federación de Rusia y Ucrania, tal como se observa en el gráfico a continuación.

98 Disponible en: Crecimiento del PIB (% anual) | Data (bancomundial.org)

Gráfico 7. Índice de apertura comercial mundial, 1870-201



Fuente: PIIE, con datos de our world in data, 2024

Por su parte, el papel del comercio internacional respecto al PIB mundial se disparó a partir del surgimiento del globalismo a un 12 % del PIB mundial; sin embargo, a partir de 2008, comenzó un lento decrecimiento, con lo cual dejó de constituir una fuerza expansiva. En particular, a partir del año 2018, se incorporaron nuevos criterios a la eficiencia en el diseño de las cadenas globales de valor y la fragmentación del comercio y de los flujos de capital, dando prioridad a la seguridad nacional, energética y alimentaria. Fundamentalmente a partir de la búsqueda de políticas que fomenten el aumento de la capacidad de fabricación nacional (reshoring), el establecimiento de nuevas cadenas de suministro entre socios extranjeros alineados con los intereses propios (friendshoring) y la reducción de la dependencia de socios comerciales considerados no alineados con esos intereses (derisking) (Lovely 2023). Para García Linera, en la actualidad, el comercio mundial podría ser caracterizado como una fuerza en declive, en retroceso (García Linera, 2024).

Gráfico 8. Exportaciones mundiales de bienes (volúmenes) PIB (a precios constantes)

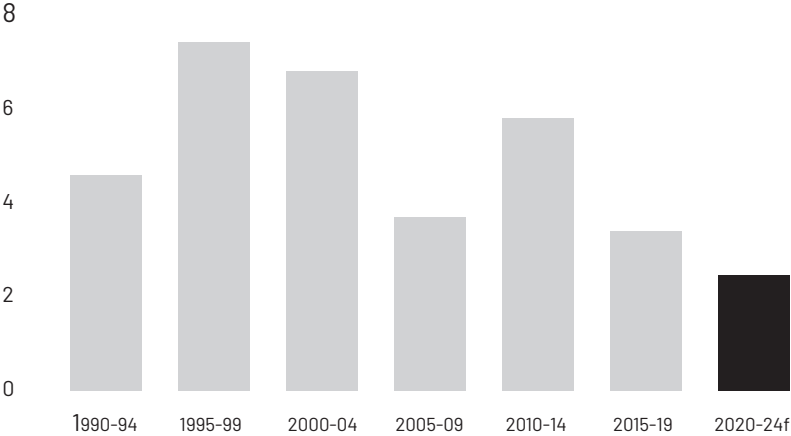


Fuente: Banco Mundial y OCDE 2024⁹⁹

En este sentido, de acuerdo a Kose y Mulabdic (2024) el comercio internacional prácticamente se ha paralizado y se prevé que siga siendo anémico en los próximos años. En 2023, el comercio de bienes y servicios se expandió por el margen más estrecho, un 0,2 % estimado, el ritmo más lento en 50 años fuera de las recesiones mundiales. De no ser por el crecimiento del comercio de servicios, habría disminuido por completo. El comercio de mercancías se contrajo aproximadamente un 2 %, lo cual se ubica como la mayor contracción de este siglo fuera de una recesión mundial (Kose y Mulabdic, 2024).

99 Disponible en: Exportaciones de bienes y servicios (% del PIB) | Data (bancomundial.org).

Gráfico 9. Crecimiento del comercio desde los años 90

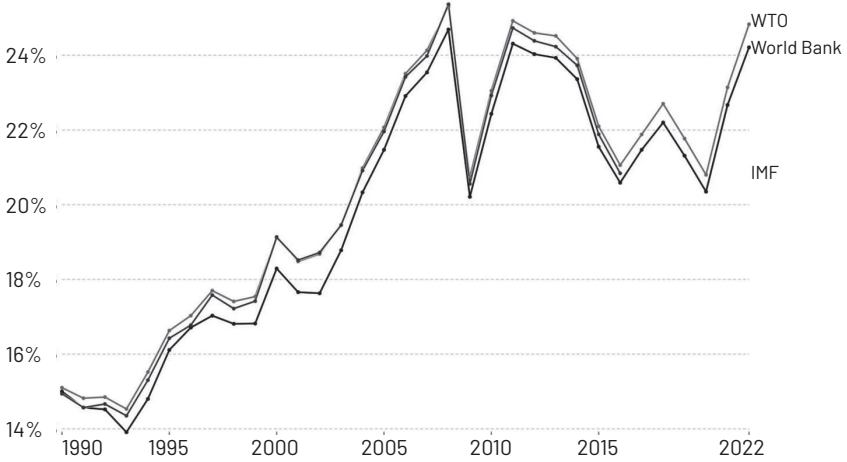


f = previsión. El gráfico muestra las medias quinquenales de crecimiento del comercio mundial de bienes y servicios. El comercio de bienes y servicios se mide como la media de los volúmenes de exportación e importación.

Fuente: World Bank 2024

En ese marco, las cadenas de valor de producción y del comercio, la expresión de lo que se conoce como División Internacional del Trabajo, se dispararon a partir de los años 90 y llegaron a su tope en el 2008, año a partir del cual no desaparecen, sino que se estancan y comienzan a decrecer. Es decir, se puede observar una tendencia decreciente, como si el globalismo hubiera llegado a un tope: no desaparece, pero ya no crece, se detienen las cadenas de valor.

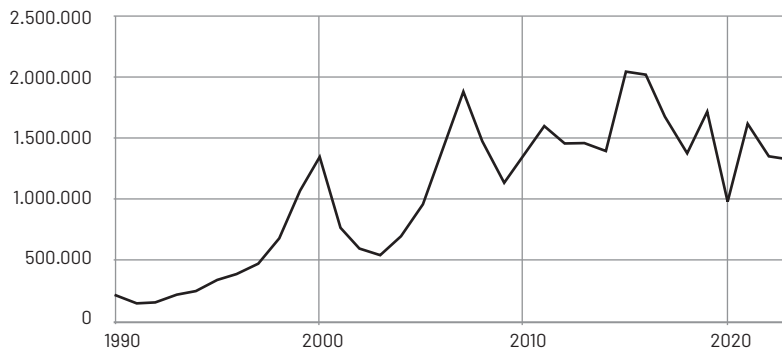
Gráfico 10. Diversas fuentes de comercio de mercancías en porcentaje del PIB, mundo, 1990 - 2022



Fuente: Our World in Data¹⁰⁰

Lo mismo ocurre con los flujos financieros: se dispararon en la década de los 90 hasta el 2000, y a partir de ahí volvieron a caer. Si bien sigue habiendo flujos financieros, ya no ocurre en los volúmenes, ni en la cantidad de la época de oro. En 2023 la inversión extranjera directa (IED) mundial cayó un 2 %—hasta 1,3 billones de dólares—, según el Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2024 (UNCTAD, 2024).

Gráfico 11. Flujos financieros a nivel mundial, 1990-2023

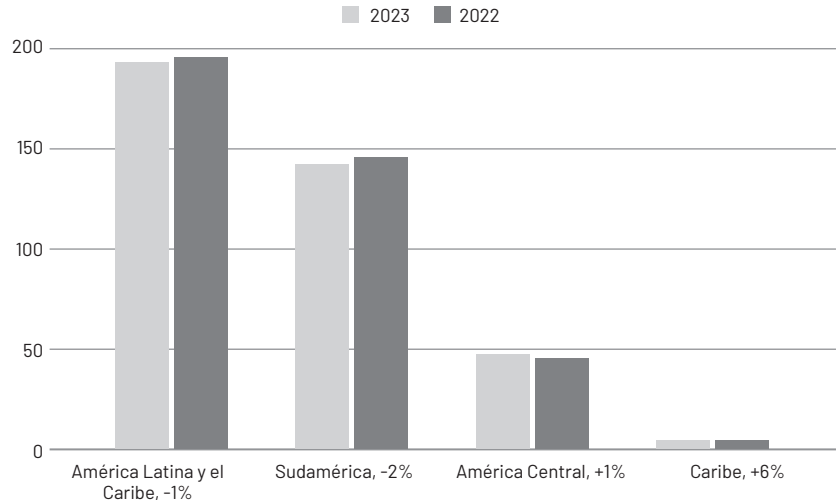


Fuente: UNCTAD 2024

100 Disponible en: OurWorldinData.org/trade-data-sources-discrepancies

Por su parte, la liberalización del comercio ha recrudecido las tendencias regresivas en muchos países centrales y de la periferia de la economía mundial (Reinert, 2007; Storm, 2017; UNCTAD, 2018). Además, cabe destacar que los flujos de IED hacia América Latina y el Caribe disminuyeron un 1 %, hasta 193.000 millones de dólares; sin embargo, su valor aumentó debido a las grandes inversiones en los sectores de materias primas, minerales críticos y energías renovables (UNCTAD, 2024).

Gráfico 12. La inversión extranjera directa se estanca en América Latina entre los años 2022 y 2023



Fuente: UNCTAD 2024

Estos elementos dan cuenta del escenario crítico que configura la economía política actual, al cual se suma la crisis ambiental, que se expresa al mismo tiempo como crisis energética. Este complejo escenario marca lo que para la CEPAL (2024) se podría denominar como una transición hacia una nueva era en lo que se refiere a las reglas del juego para el comercio y la inversión (CEPAL, 2024). Por las implicancias de este proceso, las respuestas concebidas para enfrentarse a la misma pasaron a formar parte del concepto de “seguridad energética” por parte de los principales bloques económicos en pugna. Es posible encontrar una amplia literatura elaborada para el análisis de este proceso, desde perspectivas que dan cuenta de casos nacionales (Aronoff et al., 2019), más sistémicas (Chomsky

y Pollin, 2020), internacionalistas (Riexinger et al., 2021) y globales (Ajl, 2021).

Al respecto, el Banco Mundial afirma: “En Europa, Estados Unidos y otros países que imponen sanciones a la Federación Rusa, la seguridad energética será un reto importante para los responsables políticos y pondrá de relieve las complejidades de una transición exitosa hacia emisiones netas cero, de gases de efecto invernadero. A corto plazo, habrá que tomar decisiones difíciles para garantizar un suministro energético suficiente a partir de una combinación de fuentes. Estas decisiones pueden incluir retrasos en la eliminación progresiva de algunas centrales nucleares y de carbón. Las prioridades de gasto relacionadas con la guerra pueden ejercer una presión adicional sobre la financiación pública disponible para apoyar las necesidades de sostenibilidad” (Amundi/IFC, 2021, p. 8). Este tipo de discursos señala el desarrollo de una actualización de la carrera mundial por la seguridad energética, bajo la misma concepción de las materias primas como ilimitadas, en base a un velo “verde” adicional a las presiones extractivistas ya existentes.

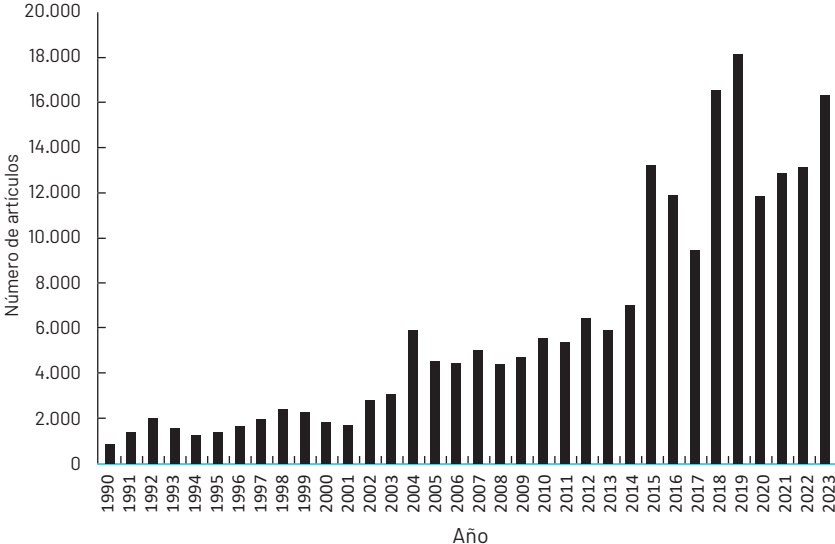
En el caso europeo, ello se expresa con claridad en el documento que contiene las orientaciones de política para la Comisión Europea del periodo 2024-2029, elaboradas por Úrsula von der Leyen, quien asumió su segundo mandato consecutivo de este cuerpo colegiado en julio de 2024. Este documento expresa: “Los que se queden quietos se quedarán atrás. Los que no sean competitivos serán dependientes. Así que la carrera está en marcha, y quiero que Europa cambie de velocidad”, defendió Von der Leyen ante el Parlamento Europeo. Esa competición “dictará quién será el primero en la neutralidad climática y el primero en desarrollar las tecnologías que darán forma a la economía mundial en las próximas décadas” (Von der Leyen, 2024).

En un sentido similar, Macron, en abril de 2024, en La Sorbona, expresó: “Necesitamos políticas industriales made in Europa, en los sectores estratégicos. Hay que subvencionar empresas estratégicas. Hay que derogar la libre competencia en sectores claves: IA y tecnologías verdes. Hay que controlar las inversiones no europeas en sectores sensibles. Necesitamos un golpe de inversiones públicas

¿De dónde obtener dinero? Impuestos sobre el carbón en fronteras, gravar transacciones financieras, impuestos a las multinacionales”.

Este posicionamiento político por parte de Macron se inscribe en un entramado de crecimiento de estrategias político-económicas proteccionistas por parte de los países industrializados, las cuales eran marginales hasta hace algunos años. Comenzaron a aparecer en los años 2000, y se impulsaron tras la crisis económico-mundial de 2008¹⁰¹. Los datos recopilados por el FMI (2024) muestran que la reciente oleada de nuevas actividades de política industrial¹⁰² está impulsada principalmente por las economías avanzadas, y que las subvenciones se constituyen en el instrumento más empleado (Evenett et al., 2024).

Gráfico 13. Menciones de política industrial en la prensa económica



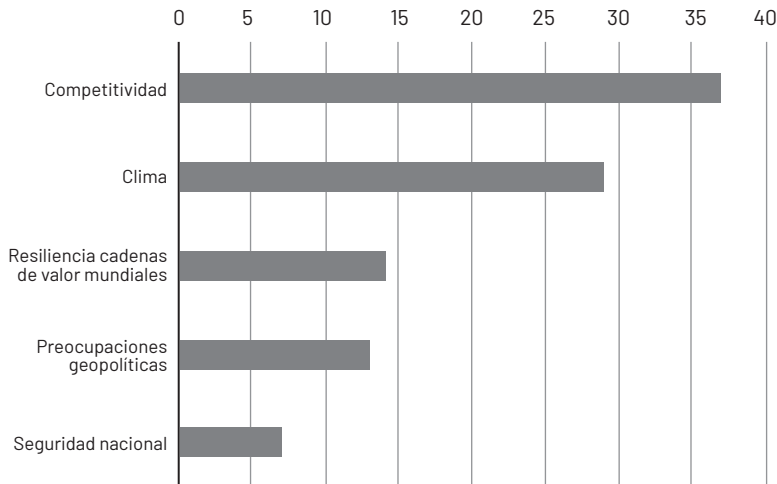
Fuente: Evenett et al., 2024

101 Carolina Georgieva, en un discurso inaugural de un encuentro del FMI, señaló que el número de políticas proteccionistas para el 2024 era de 3.200.

102 En el 2023, la Comisión Europea envió al Parlamento europeo un informe en el que señalaba la necesidad de hacer frente a los efectos industriales que han tenido las subvenciones de China, específicamente en la fabricación de tecnologías de cero emisiones, como parte prioritaria de su Plan Quinquenal. De acuerdo a este documento, basado en un estudio denominado “Política china de subvenciones: efectos en las empresas alemanas”, las mismas “han sido durante mucho tiempo dos veces superiores a las de la UE, en relación con el PIB”. Esto garantizó el hecho de que estas tecnologías estén dominadas actualmente por China (Comisión Europea, 2023b).

La competitividad estratégica es el motivo dominante que los gobiernos aducen para estas medidas, pero otros objetivos, como el cambio climático, la resiliencia y la seguridad nacional, van en aumento. De hecho, la transición verde y la seguridad económica pasaron a formar parte de las principales medidas recientes de acuerdo al FMI. Los sectores más activos fueron los de productos de uso dual (civil y militar) y tecnologías avanzadas, incluidos los semiconductores y las tecnologías de baja emisión de carbono, así como sus componentes, como los minerales críticos (Ilyina, Pazarbasioglu, y Ruta, 2024).

Gráfico 14. Clasificación por motivos de las medidas de política industrial



Fuente: Evenett et al 2024

En este escenario, la CEPAL (2023) expresa que el Pacto Verde Europeo se ubica como parte de los esfuerzos que los países avanzados están implementando para el desarrollo de nuevas políticas industriales y tecnológicas que acelerarán el progreso técnico y tendrán fuertes repercusiones en la competitividad y los empleos a nivel mundial¹⁰³ (CEPAL, 2023). En específico, es fundamental con-

¹⁰³ En ese marco se encuentra la Ley de Reducción de la Inflación, en los Estados Unidos. En tal sentido, la CEPAL expresa: “Es fundamental evitar que se profundicen asimetrías tecnológicas que pueden llegar a tener graves consecuencias vinculadas al rezago productivo y de ingresos de las economías en desarrollo. Por ello será fundamental explorar posibilidades para que América Latina y el Caribe se sume a dichas políticas por medio de la inversión y otros mecanismos de colaboración” (CEPAL 2023:10).

siderar en este plano el Plan Industrial del Pacto Verde. El mismo busca mejorar la competitividad de la industria europea con “cero emisiones netas” y, en ese marco, se orienta hacia la aceleración de la transición hacia la neutralidad climática a partir del incremento de la capacidad de fabricación de la UE en relación con las tecnologías¹⁰⁴ y productos con cero emisiones netas (Comisión Europea, 2023b).

c) Plan Industrial del Pacto Verde europeo y la Ley de materias primas fundamentales

En un escenario marcado por la competencia entre China y Estados Unidos por encabezar el proceso de transición energética, la relegada Unión Europea, en el marco de las iniciativas del Plan Industrial del Pacto Verde Europeo, aprobó la Ley de materias primas fundamentales. La misma fue presentada por la Comisión Europea en marzo de 2023 y aprobada en diciembre del mismo año¹⁰⁵. Tiene como objetivo garantizar el acceso de la Unión a un suministro seguro, resiliente y sostenible de materias primas fundamentales, entre las que se encuentran el boro (calidad de metalurgia), el cobalto¹⁰⁶, el cobre, el litio (calidad de batería), tierras raras para imanes (Nd, Pr, Tb, Dy, Gd, Sm y Ce)¹⁰⁷, entre otros¹⁰⁸. Las mismas constituyen “insumos indispensables para una amplia variedad de sectores estratégicos, entre ellos las energías renovables, la industria digi-

104 Tales como baterías para el almacenamiento de energía y la electromovilidad; los equipos relacionados con la producción y utilización de hidrógeno; los equipos relacionados con la generación de energía renovable; los equipos relacionados con la transmisión y el almacenamiento de datos; los dispositivos electrónicos móviles, los equipos relacionados con la fabricación aditiva, los equipos relacionados con la robótica, los drones, los lanzadores de cohetes, los satélites o los chips avanzados.

105 Cuya entrada en vigor se decretó para los siguientes 20 días de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea, a excepción de los artículos 40 y 41 que serán aplicables a partir del 24 de mayo de 2028.

106 El 63 % del cobalto mundial utilizado en las baterías proviene de la República Democrática del Congo.

107 El 100 % de las tierras raras utilizadas para imanes permanentes se refina en China; los mismos son utilizados para la fabricación de tecnologías que forman parte de la energía renovable, tales como generadores eólicos, turbinas hidroeléctricas, paneles solares; vehículos eléctricos, dispositivos móviles y computadoras; industria automotriz, etc.

108 Entre los que se encuentran: bismuto, galio, germanio, metal de magnesio, magnesio (calidad de batería, 97 % del suministro importado por la UE tiene su origen en China), grafito natural (calidad de batería), níquel (calidad de batería), metales del grupo del platino, silicio metálico, metal de titanio, wolframio.

tal, los sectores del espacio y la defensa y el sector sanitario”. Esto muestra la necesidad de Europa de garantizar el acceso a estas materias primas para la transición energética, además de ser materias clave en el desarrollo armamentístico y en la digitalización (Müller, Ghiotto, and Bárcena, 2024).

Esto responde a que los países europeos dependen “en gran medida de las importaciones de materias primas fundamentales, procedentes de terceros países. Esa dependencia, combinada con el incremento de la demanda mundial como consecuencia de la transición hacia una economía digital y ecológica, hace que las cadenas de suministro sean vulnerables” (Comisión Europea, 2024). Cabe destacar que la UE consume entre un 25 y un 33 % de los metales que se producen en el mundo, con apenas un 6 % de la población mundial. Sumado a ello, la mayoría de los metales son importados, en gran medida de China o de países del Sur global (Müller, Ghiotto, and Bárcena, 2024).

Algunos de esos minerales se encuentran de manera privilegiada en el Cono Sur de América, tal como es el caso del litio. Además, por ejemplo, Brasil es uno de los proveedores clave de varios de algunos de estos minerales como el niobio, el tantalio y el manganeso. El 82 % del niobio que la UE importa proviene del vecino país (Ghiotto, 2024). Por lo tanto, para la UE el comercio internacional es fundamental, marco en el cual el Acuerdo de Libre Comercio con el Mercosur podría ser estratégico por la necesidad de garantizar el acceso a estos minerales. De hecho, para ello explícitamente la UE promueve tratados de libre comercio e instrumentos conexos: “la UE incluye capítulos de energía y materias primas dentro de los tratados, garantizando así el acceso a las materias primas críticas que necesita y, a cambio, dice ayudar a los países proveedores a mejorar sus capacidades de procesamiento para ascender en la cadena de valor de las tecnologías limpias” (Müller, Ghiotto, and Bárcena, 2024, 6).

El acceso a las materias primas era un objetivo crucial para la UE en sus negociaciones con Mercosur. A este escenario, donde es posible visibilizar lo estratégico que resulta asegurar el control de los recursos minerales de la región del Cono Sur para la UE, es im-

portante sumar el potencial hidroeléctrico disponible en el territorio para los intereses europeos de producción de hidrógeno “verde”, el cual es considerado como una de las tecnologías clave de la Ley sobre la industria de cero emisiones netas de la UE, la cual forma parte de las iniciativas del Plan Industrial del Pacto Verde (Comisión Europea, 2023a).

Con ello, además de la búsqueda de internacionalizar algunas de las medidas contenidas en los programas y metas establecidas en el Pacto Verde Europeo, a través de normas relacionadas con la deforestación incorporada en las importaciones de productos agroindustriales, es importante atender a las iniciativas que forman parte del Plan Industrial del Pacto Verde¹⁰⁹. Desde la lectura de Svampa (2024b), en la presente era caracterizada como de la ‘revolución digital y la transición energética’, los países del Norte –especialmente los países de la Unión Europea– intensifican en América Latina su proyecto neocolonial¹¹⁰ (Svampa, 2024b).

En este sentido, para varios/as autores/as de la tradición crítica, tales como Kristina Dietz (2023), este marco, configurado a partir del proceso de transición/seguridad energética hacia la neutralidad climática en Europa, anuncia una nueva fase de extractivismo verde en el Sur global, debido a que la mayor parte de los minerales críticos –cobalto, litio, níquel, uranio, fosfatos, etc.– para el desarrollo de las tecnologías “renovables” se encuentran en dicha región, lo cual impacta decisivamente en un nuevo superciclo de materias primas, a partir de la transformación de las dinámicas de los mercados, la incorporación de cadenas de nuevos suministros críticos para este proceso, junto con la búsqueda de control de inversiones de capital asignadas en diferentes economías, con implicancias directas en los territorios (Dietz, 2023). Este proceso formaría parte del intercambio desigual que profundizará la asimetría entre Mercosur y UE y principal interés de los gobiernos del Mercosur –principalmente Argentina y Brasil–, que coinciden en la voluntad de ob-

109 Así como las destinadas a imponer un ajuste de carbono en frontera, y las denominadas cláusulas espejo en regulaciones vinculadas con la salud y el medio ambiente.

110 Ver el impacto que podría tener en este sentido, la reciente presentación de la “Brújula de la Competitividad”, a través de una comunicación en la que, según dijo la semana pasada ante el Parlamento Europeo, será su “Estrella Polar” y enmarcará el trabajo de su mandato en la “nueva era de dura competición geoestratégica” (Kucharz, 2025; La diaria, 2025).

tener Inversiones Extranjeras Directas en actividades extractivistas vinculadas a los sectores estratégicos de la transición energética.

1.1.3. Algunas consideraciones críticas sobre el Reglamento 1115/2023

El Reglamento 1115/2023 se trata de una legislación verdaderamente pionera porque cubre tanto la deforestación legal como la ilegal, así como la degradación de los bosques y los derechos humanos de comunidades indígenas y de las personas trabajadoras. No obstante, contiene lagunas geográficas, ya que se limita a la protección de ecosistemas definidos como bosques por la FAO; además, sus principios se encuentran amenazados por el avance de la ultraderecha europea en articulación con intereses corporativos; y, en términos históricos-estructurales, su alcance no cuestiona el origen de la deuda ecológica vinculada a prácticas coloniales de saqueo socioambiental.

a) Vastos ecosistemas desprotegidos por una laguna legal en la consideración de “bosques”

En la actualidad, el Reglamento 1115/2023 no se aplicaría a la destrucción o degradación de la naturaleza que se encuentra en paisajes, biomas o ecosistemas naturales altamente amenazados que no están clasificados o definidos como “bosques”, entendidos como “tierras de extensión superior a 0,5 hectáreas, con árboles de una altura superior a 5 metros y una fracción de cabida cubierta superior al 10 %, o con árboles capaces de alcanzar esa altura in situ”.

Esta laguna legal es grave. Datos recientes de la FAO muestran que casi mil millones de hectáreas de tierra en todo el mundo están clasificadas como “otras tierras boscosas”, y por lo tanto no se encontrarán protegidas por este Reglamento en su forma actual. El término “otras tierras boscosas” incluye zonas menos densamente arboladas y paisajes de mosaico forestal como las sabanas, que no dejan de ser paisajes boscosos, biomas y ecosistemas naturales de gran importancia y muy vulnerables.

Esto conlleva riesgos claros debido a que algunos de los impactos más significativos del consumo de la UE se concentran en eco-

sistemas que no se clasifican como bosques (Pallarés, 2023; Trase, 2024¹¹¹).

De acuerdo a Azevedo et al. (2022), el criterio de definición de Bosque de la FAO solo incluiría 745,5 Mha, lo que representa el 69,5 % de los ecosistemas naturales de siete biomas de Sudamérica, incluyendo todo Brasil, los biomas Amazonia, Mata Atlántica, Chaco y Pampa (con un total de 1.073 Mha de remanentes naturales). Es decir, 327,1 Mha de ecosistemas naturales no están incluidos en la definición de la FAO. Esto implica que el 30,5 % de los ecosistemas naturales de estos biomas no estarían protegidos, lo que corresponde a más de cinco veces el tamaño de Francia (Azevedo et al., 2022, p. 2).

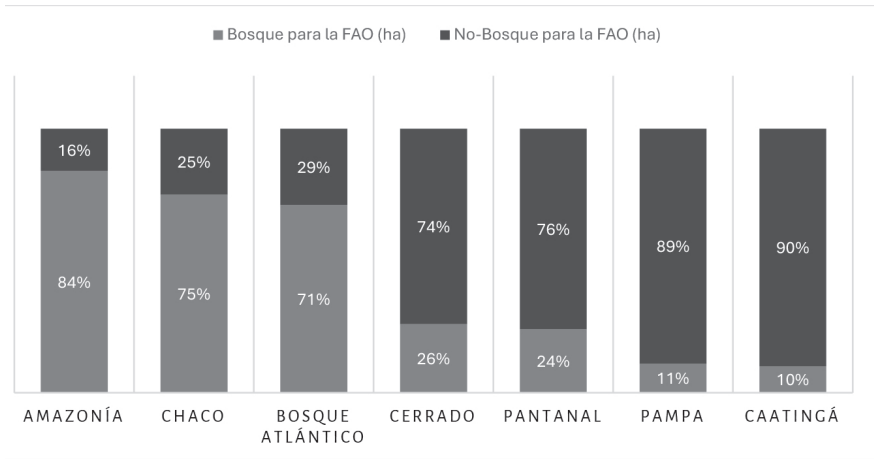
Tabla 4. Área de bosque y no-bosque, ecosistemas naturales por la definición de la FAO (2019)

Área de bosque y no-bosque, ecosistemas naturales por la definición de la FAO (2019)				
Biomás	Bosque para la FAO (ha)	No-Bosque para la FAO (ha)	No-Bosque para la FAO (%)	Total
Amazonía	593.715.426	109.296.330	15,60%	703.011.755
Cerrado	28.271.277	80.733.503	74,10%	109.004.780
Chaco	73.428.428	24.025.433	24,70%	97.453.861
Caatingá	5.321.260	50.014.725	90,40%	55.335.985
Pampa	4.917.207	38.566.667	88,70%	43.483.874
Bosque Atlántico	36.928.649	15.310.601	29,30%	52.239.250
Pantanal	2.920.368	9.150.443	75,80%	12.070.811
Total	745.502.615	327.097.702	30,5%	1.072.600.307

Fuente: Azevedo et al., 2022

111 La inclusión de “otras tierras boscosas” en el ámbito de aplicación del nuevo y trascendental Reglamento de la UE sobre deforestación (EUDR) ampliaría enormemente la cobertura geográfica y ayudaría a proteger de la deforestación y la conversión de casi mil millones de hectáreas adicionales de paisajes boscosos amenazados y biológicamente muy valiosos, casi una cuarta parte de toda la superficie forestal mundial.

Gráfico 15. Área de bosque y no-bosque, ecosistemas naturales por la definición de la FAO (2019)



Fuente: Azevedo et al., 2022

Así, si bien el Reglamento 1115 se encuentra destinado a minimizar el riesgo de deforestación de los bosques asociado a los productos que se comercializan en la UE, el mismo resulta insuficiente como herramienta de defensa frente a la devastación medioambiental de estos territorios. En particular, deja desprotegidas áreas boscosas importantes de Sudamérica como el Cerrado, en Brasil (también presente en Paraguay), el Pantanal y un tercio del Chaco, o la Pampa, en Argentina. Por su parte, la demanda de la UE también puede estar impulsando la conversión de otros ecosistemas menos analizados (WWF, 2021).

Cabe resaltar que el Reglamento establece que, tras la primera revisión del mismo, luego de transcurrido un año desde su entrada en vigor, se evaluará el impacto de ampliar aún más su ámbito de aplicación a “otras tierras boscosas”. Sin embargo, la actual omisión de la inclusión de “otras tierras boscosas” en la EUDR puede crear un efecto indirecto devastador que acelere la deforestación y conversión de, por ejemplo, la vasta y altamente amenazada sabana del Cerrado en Brasil, o el Chaco paraguayo¹¹².

112 WWF (2021) destaca que las medidas para abordar la huella exterior de la UE deben tener en cuenta estas fronteras emergentes, además de aquellas en las que se ha producido la mayor deforestación y conversión de ecosistemas hasta la fecha (WWF, 2021).

Estos territorios se caracterizan por el desarrollo de una intensificación de la producción primario-exportadora. En el caso de estos ecosistemas, por ejemplo, los datos muestran que la deforestación y la conversión han alcanzado niveles récord. En los últimos años se ha talado y deforestado la mitad de los 200 millones de hectáreas de sabana del Cerrado, con lo cual las tasas de destrucción duplican las de la selva amazónica (Lacerda, 2023), por lo cual estudios científicos afirman que corre el riesgo de colapsar (Mighty Earth, 2023). Por su parte, el Chaco paraguayo se convirtió en la zona más deforestada del país en los últimos 20 años, con una pérdida forestal de más de 5 millones de hectáreas entre los años 2000 y 2021 (BASE-IS, 2023).

b) Causas históricas y estructurales: colonialismo, deuda ecológica y límites planetarios frente a la incesante búsqueda de “crecimiento económico”

La determinación de productos “libres de deforestación”, a partir de materias primas derivadas o producidas en tierras que no hayan sufrido deforestación después del 31 de diciembre de 2020, no contempla la complejidad del impacto socioambiental que el modelo primario exportador ha tenido en las últimas décadas¹¹³. En el caso de Paraguay, perdió más del 85 % de sus bosques de 1970 a 2005¹¹⁴ como resultado de los procesos económicos y políticos que potenciaron la mecanización agrícola a partir del cultivo de soja en manos de capitales nacionales y extranjeros, el desmonte para la ganadería, la tala de árboles para proveer a la industria maderera o para exportar (en gran medida ilegal, de contrabando), la especulación inmobiliaria y la construcción de represas hidroeléctricas de fuerte impacto socioambiental.

Estos procesos configuraron a su vez la profundización del lugar de dependencia de Paraguay –junto con los demás países de la región– del sistema agroalimentario mundial a partir de la exportación de materia prima, en un marco global de acumulación guiada por el capital financiero. Esto se intensificó a lo largo del siglo XXI

113 Además, establece una vaga protección de los pueblos indígenas, quienes defienden sus territorios contra la agudizada explotación de los bienes comunes de la naturaleza.

114 Ver en: <https://lc.cx/GIB6m6>

como parte del fortalecimiento del modelo de agronegocio dependiente de la biotecnología transgénica.

Con estos antecedentes, y considerando que el 93 % de las 6.770.000 hectáreas de bosques perdidas entre 2001 y 2022 se relaciona a actividades ligadas a la producción de materia prima como la carne vacuna, la soja y los cultivos asociados (GFW, 2023)¹¹⁵, el Reglamento 1115 puede ser visto como una mera gota de agua o una reglamentación aún laxa frente a la alta vulnerabilidad que enfrenta el territorio paraguayo por las consecuencias del cambio climático.

En tal sentido, PNUMA (2023) ha advertido que las políticas actuales dirigen al planeta a un calentamiento máximo de aproximadamente 2,7 grados Celsius (°C) para 2100 (PNUMA 2023). Tal como se puede observar en la Tabla N.º 3 “Respuestas de la comunidad internacional contra la deforestación”, la aplicación del enfoque de sostenibilidad ambiental, apuntalando el crecimiento económico en los acuerdos internacionales de gobernanza ecológica durante las últimas tres décadas, no ha detenido la deforestación, como tampoco ha acabado con la pobreza, el hambre o la desigualdad. Esto se demuestra a través de informes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, 2019) y la Plataforma Intergubernamental sobre Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas (IPBES, 2019).

Por su parte, el reporte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible del 2020 expresa que la pérdida de bosques continúa siendo elevada a pesar de los esfuerzos dirigidos nominalmente a gestionarlos “de manera sostenible” (ONU, 2016)¹¹⁶. De tal manera, la superficie forestal del mundo sigue disminuyendo. Se estima que la tasa anual de deforestación entre los años 2015 y 2020 corresponde a 10 millones de hectáreas, lo que representa una reducción mínima frente a los 12 millones de hectáreas deforestadas entre 2010 y 2015. La proporción de la superficie forestal a nivel mundial disminuyó del 31,9 % en el año 2000 al 31,2 % en 2020. Esto representa una pérdida neta de casi 100 millones de hectáreas, debido principalmente a la expansión agrícola, lo que tiene como consecuencia la desaparición de los medios de vida de comunidades rurales, el aumento de las

115 Disponible en: <https://lc.cx/CP2kzZ>

116 Actualmente, de 4.060 millones de hectáreas de bosque, más de la mitad están sujetas a planes de gestión (ONU, 2016).

emisiones de carbono, la disminución de la biodiversidad y la degradación de suelos (ONU, 2020)¹¹⁷.

En paralelo, la evaluación de progreso de NYDF (2020) ha confirmado que no se cumplieron las metas establecidas para el año 2020. Estas incluyen el Objetivo 2, para eliminar la deforestación impulsada por los productos básicos, y el Objetivo general 1, reducir a la mitad las tasas de deforestación mundial para 2020. A su vez, advierte sobre las bajas posibilidades de alcanzar las metas 2030 de mantener los bajos compromisos e implementación efectiva de las partes (NYDF, 2020).

Por su parte, tampoco las normativas de los países productores de materias primas agrícolas bastan para proteger los ecosistemas naturales: incluso con una deforestación ilegal cero, 7 millones de hectáreas de Paraguay, 10,5 millones de hectáreas de Argentina y 88 millones de hectáreas de Brasil podrían seguir deforestándose legalmente (WWF, 2021b). Junto con ello, los principios ambientales presentes en el Reglamento 1115/2023 no tendrán efecto en el posible marco de la aplicación del Acuerdo entre la UE y el Mercosur.

Además, investigaciones de centros de estudios nacionales e internacionales han demostrado que el avance del agronegocio ha tenido como consecuencia directa el despojo de comunidades campesinas e indígenas de sus tierras; la contaminación del aire, el suelo, el agua; el envenenamiento de trabajadores y comunidades locales con pesticidas peligrosos; e intimidar y asesinar a dirigentes campesinos e indígenas. Estos procesos se desarrollan en las zonas que probablemente presenten en la actualidad un bajo riesgo de deforestación; sin embargo, constituyen violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas, las comunidades campesinas, e implican la violación de las leyes nacionales relacionadas con la producción agrícola, la defensa territorial, la reforma agraria, entre otras. Por lo tanto, tendrían que ser considerados en la evaluación comparativa para la clasificación de riesgos de los países. Esto, por lo tanto, tendría que incluir zonas deforestadas antes de diciembre de 2020 o en las que ha habido tala de ecosistemas que no se ajustan a la definición de “bosque”.

c) Avance de los sectores conservadores y

117 ONU, Informe sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020.

retrocesos en normativas socioambientales

Los principios de protección ambiental que sustentan al Reglamento 1115/2023, corren riesgo a partir del avance de los sectores conservadores en Europa, lo cual podría pronosticar más retrocesos en otras normativas socioambientales. Esto se puede observar en la composición de la Comisión Europea, así como en su parlamento, espacios que se encuentran más escorados a la derecha (Elorduy, 2024), donde el conservador Partido Popular Europeo (PPE) es el bloque con más poder de voto dentro del Parlamento Europeo. Desde este sector se tiende a relegar la crisis climática a la cola de las prioridades, cuando no la niegan. Esto implica un nuevo giro contra la propia agenda verde de la UE (Kucharz, 2024).

La posición tendiente hacia la postergación y, en cierta medida, a la flexibilización de la ley europea de anti-deforestación forma parte de una serie de medidas contra las legislaciones ambientales adoptadas por el PPE, tales como el rechazo a la reducción de plaguicidas¹¹⁸ y la rebaja de las condiciones medioambientales de la Política Agraria Común (PAC)¹¹⁹; así como el “Plan de 5 puntos” sobre prioridades para la próxima Comisión Europea¹²⁰. Este proceso se desarrolló a partir de falsas afirmaciones¹²¹ sobre los costes de las medidas medioambientales y sanitarias.

En particular, las enmiendas que pretendían flexibilizar partes del Reglamento fueron presentadas por parte de Christine Schneider, eurodiputada del partido de la Unión Demócrata Cristiana (CDU), mismo partido de Von der Leyen, y parte del PPE. Por otra parte, Peter Liese, parte de la CDU y coordinador de medioambiente del PPE, se ha referido repetidamente al Reglamento como un “monstruo burocrático” y ha pedido que se retrase y modifique. Manfred Weber, jefe de la bancada conservadora y eurodiputado de la Unión Social Cristiana (CSU), se atribuyó el paso atrás del Ejecutivo comunitario a través de una publicación en X: “Me complace que Úrsula von der Leyen haya seguido mi iniciativa de aplazar el Reglamento De Deforestación. Junto con nuestros agricultores,

118 Ver en: <https://lc.cx/9L9AUm>

119 Ver en: <https://lc.cx/dPGgaW>

120 Ver en: <https://lc.cx/ULjz8Z>

121 Ver en: <https://lc.cx/1B6clR>

estamos protegiendo el medio ambiente y evitando un monstruo burocrático¹²²” (Earth sight 2024; Kucharz, 2024).

Por su parte, uno de los críticos más acérrimos a la EUDR dentro de los gobiernos europeos fue el Ministro de Agricultura austriaco, Norbert Totschnig, que forma parte del partido conservador Österreichische Volkspartei (ÖVP), también integrante del PPE. Este político dirigió una petición de suspensión temporal y revisión de la ley en marzo de 2024, a la que siguió una carta conjunta a la presidenta de la Comisión Europea, Úrsula von der Leyen. Meses después, Totschnig presentó una nota al Consejo de Agricultura y Pesca de la UE en la que pedía a la Comisión que “reconsidere firmemente el calendario de aplicación del reglamento sobre deforestación y aborde adecuadamente las graves preocupaciones relacionadas con su aplicación” (Earth sight, 2024).

De acuerdo a Earthsight, esto responde a la presión ejercida por empresas y particulares que se benefician de la venta de los productos que el Reglamento de la UE pretende regular. Hallazgos de investigaciones de esta ONG británica han demostrado que políticos europeos, con posiciones que buscaron debilitar el Reglamento, recibieron donaciones de más de 1,7 millones de euros desde 2018 de empresas vinculadas a la deforestación de bosques tropicales. Así, la CDU ha recibido donaciones de la empresa automovilística Mercedes-Benz y de los principales accionistas de BMW, ambas vinculadas a la deforestación ilegal en sus cadenas de suministro de cuero. Además, observó que el ÖVP y organizaciones afines han recibido pagos por patrocinio y publicidad de sucursales de las cadenas de supermercados Spar, Adeg y Metro; del gigante del mueble Lutz y del Grupo Bancario Raiffeisen, todos ellos relacionados con negocios de productos con riesgo de deforestación (Earth sight, 2024; Kucharz, 2024).

122. Disponible en: <https://lc.cx/EFf1j5>

1.2 Breve repaso histórico del Acuerdo UE-Mercosur, ¿a qué responde?

El Acuerdo (también llamado “Tratado” en los medios) inicia en 1995, año en el cual la UE y el Mercosur firmaron un Acuerdo Marco Interregional de Cooperación (un año después del inicio de las negociaciones del ALCA y de la implementación del TLCAN¹²³), que entró en vigor en 1999¹²⁴; es decir, se desplegó en el marco histórico neoliberal en el que se dieron otros tratados de libre comercio (Echaide & Ghiotto, 2008).

Es el mayor preacuerdo de comercio firmado tanto por parte de la UE como por el MERCOSUR: involucra a 31 países, 720 millones de personas y aproximadamente el 20 % de la economía mundial. Prevé, entre otras cosas, la exención o reducción de impuestos de importación de bienes y servicios producidos en ambos bloques. Solo los cuatro miembros fundadores (Mercosur 4) participan en la negociación comercial del Acuerdo con la UE.

En el año 2000, la UE y el Mercosur iniciaron negociaciones para un Acuerdo de Asociación que incluía tres pilares: diálogo político, cooperación y comercio. Las negociaciones se suspendieron en 2004, pero fueron relanzadas en la cumbre UE-Mercosur en Madrid el 17 de mayo de 2010 en la VI Cumbre UE-ALC, hasta llegar a un intercambio de ofertas, que abarcó bienes, servicios, y establecimiento y contratación pública, en el 2016, y sigue hasta ahora¹²⁵.

Desde los sectores de la academia de algunos países del MERCOSUR, el periodo comprendido entre el 2004 y 2009 ha sido denominado de “mutuo desinterés”¹²⁶ (Sanahuja y Rodríguez, 2019; Ghiotto y Echaide, 2020).

123 TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Canadá, Estados Unidos y México. Tanto el ALCA (que finalmente fuera rechazado) como el TLCAN, impulsaron las negociaciones UE-Mercosur en los años 90, según Bouzas (2004).

124 Incluso el final de la Ronda Uruguay del GATT (1994) y el inicio de la OMC (1995).

125 El 1 de enero de 2014, los países del Mercosur, con excepción de Paraguay, dejaron de beneficiarse del Régimen Generalizado de Preferencias Generales (GSP, que establece reducciones arancelarias y preferencias de mercancías, de manera a aumentar sus niveles de exportación y de ser posible industrialización), por su clasificación como países de ingresos medios altos. Por otro lado, la UE tiene acuerdos de asociación y cooperación bilaterales con Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

126 La crisis financiera de 2008 que tuvo como consecuencia la reducción de las exportaciones del bloque, llevaron a la reanudación de las negociaciones bilaterales a nivel mundial por parte de

Las negociaciones fueron desbloqueadas por primera vez por gobiernos neoliberales: Macri en Argentina y Temer en Brasil, quien asumió la presidencia luego de un golpe parlamentario contra Dilma Rouseff en 2016 (Ibid). En esta línea también se encontraba el gobierno del expresidente Horacio Cartes en Paraguay, quien fue elegido en el año 2013, tras el golpe parlamentario contra el gobierno de Lugo (2012). Él mismo llamaba a “usar y abusar del país”, especialmente a empresarios agropecuarios brasileños¹²⁷.

En este escenario regional, los gobiernos de Temer y Macri dejaron de lado varias de las demandas que los gobiernos anteriores habían colocado en las negociaciones, y abogaron por “una inserción inteligente en el mundo” (Ibid). Así como lo relata Giorgio Romano, en Brasil del Fato en enero del 2024¹²⁸, la reanudación del Acuerdo UE Mercosur fue parte de la agenda económica del golpe de Temer en Brasil. Este proceso se dio, por lo tanto, desde la línea de la “mayor apertura posible” mercosuriana, con bienvenida de los interlocutores europeos en el contexto de la rivalidad y disputa comercial entre Estados Unidos y China¹²⁹.

Así, la confluencia de gobiernos de derecha a favor del libre mercado por un lado, y los intereses externos de la UE por otro, permitieron la firma de un Acuerdo¹³⁰ en 2019, en el cual se asentaron las bases comerciales siguientes: una reducción significativa de las barreras arancelarias que debería facilitar el acceso de las empresas europeas a mercados en crecimiento (entre las cuales una mayor apertura de los mercados públicos en los países del Mercosur), para exportar más productos y servicios industriales. A cambio, los productores del Mercosur deberían poder exportar más alimentos y productos agrícolas a la UE. Por esta razón, a menudo se presenta como un acuerdo de “carne por coches”. El acuerdo plantea tam-

la Comisión Europea, en las cuales también estuvo involucrado el Mercosur (Ghiotto y Echaidé, 2020).

127 Ver en: “Cartes propone a empresarios del Brasil ‘usar y abusar del Paraguay’”, ABC, 18 de febrero de 2014, disponible en: <https://lc.cx/xUJ6EQ>

128 Disponible y recomendada su lectura en <https://lc.cx/piXBLi>, consultado el 23 de abril 2024.

129 En este escenario, la guerra comercial entre EE. UU. y China colocó a la UE en el rol de “defensor del sistema multilateral”, lo cual lo llevó a adoptar una posición comercial ofensiva enmarcada en su política de “Comercio para Todos” (Trade for all) de 2015.

130 European Commission. 2019. EU-Mercosur Trade Agreement. Disponible en: <https://lc.cx/72nUuB>

bién una política de cooperación, la cual no es objetada por nadie (OCIPLEX, 2019a).

La UE –especialmente Alemania, mientras Francia encabeza el grupo de los países que se oponen al mismo– tiene interés en acelerar el acuerdo porque, en el 2022¹³¹, vio su balanza comercial ser deficitaria, y su parte de mercado en el Mercosur pasó de 22 % a 18 % en los últimos 20 años; los gobiernos del Mercosur anhelan el acuerdo, sobre todo en medio de declaraciones que insinúan un posible cierre del mercado chino¹³².

Las negociaciones sobre las bases técnicas y legales siguieron, a pesar de haberse dado posicionamientos contrarios entre países a fines de diciembre de 2023, que frustraron la ratificación del Acuerdo en ese año. En el marco del G20, de noviembre de 2024, el peligro de la firma del Acuerdo estuvo presente. Finalmente, se anunció este 6 de diciembre el fin de las negociaciones del acuerdo entre el bloque sudamericano y la Unión Europea. En este contexto, el gobierno socialdemócrata alemán y el gobierno de centroizquierda español sostienen el Acuerdo¹³³. El camino hacia la aprobación final del mismo aún es extenso. Inicialmente, se llevará a cabo una revisión legal exhaustiva, que incluye la traducción del documento a los 28 idiomas oficiales de la UE. Posteriormente, el acuerdo deberá ser aprobado por los países miembros del bloque europeo y presentado al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo para su ratificación. Paralelamente, los países del Mercosur deberán ratificar el acuerdo a través de la aprobación de sus respectivos Congresos (Última Hora 2025). Tal como se mencionó previamente, desde una mirada geopolítica, puede ser entendido como una estrategia europea de contrapeso frente al fortalecimiento de otros bloques comerciales, como el de China en América Latina. Mientras tanto, el liberal y europeo Emmanuel Macron encabeza el rechazo al mismo, junto con el gobierno de extrema derecha y antieuropeísta italiano, con el partido de extrema derecha español Vox, y con los partidos nacionalistas Neerlandeses y Belgas (Taborri, 2024).

131 Según el periódico Les Echos, en su edición del 1ro de diciembre 2023, disponible en <https://lc.cx/B22owS>

132 Ver noticias en los links: https://lc.cx/Mbn_Kn, consultados el 10 de junio 2024.

133 Pese al compromiso de este gobierno con el desarrollo sostenible y la Agenda 2030.

Por su parte, los gobiernos del Mercosur tienden a la búsqueda de su ratificación en sus parlamentos, entre gobiernos ideológicamente dispares. Si bien el gobierno argentino de Milei está a favor del libre mercado, su postura negacionista de la crisis climática y la amenaza de abandonar el Acuerdo de París ponen en riesgo la ratificación del mismo. Uruguay se ha mostrado históricamente favorable al acuerdo, mientras que Brasil, bajo el gobierno de Lula, estaría a favor del mismo en el marco de una jugada más defensiva que comercial debido a la fuerte dependencia hacia capitales chinos en sectores estratégicos durante los últimos años (Ghiotto, 2024). El gobierno de Paraguay, frente a una situación de subordinación histórica hacia los países vecinos –especialmente de Brasil y Argentina– ha reconocido que el Acuerdo favorece a Europa, pese a lo cual abona discursos en favor del libre comercio entre ambos bloques (Última Hora, 2024a). Es compleja la posible aprobación del Acuerdo, la cual se encuentra atada a las críticas relaciones de fuerza en un contexto de agudas complejidades económicas.

1.2.1 Algunos elementos sobre la nueva versión del Acuerdo

A continuación, se describirán los elementos nuevos más relevantes del acuerdo comercial entre la Unión Europea y el Mercosur, donde el presidente Santiago Peña estrechó la mano de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, con los demás presidentes sudamericanos en la 65° cumbre del Mercosur.

a) Mecanismo de reequilibrio

Uno de ellos constituye la incorporación de un “mecanismo de reequilibrio”, que permite compensaciones si una de las partes considera que nuevas medidas políticas anulan o afectan negativamente los beneficios previstos del acuerdo comercial. En esos casos se podrá pedir a un panel que se pronuncie sobre la problemática presentada. En el caso que el panel confirme una anulación o un perjuicio sustancial, la parte reclamante podría tomar medidas de reequilibrio (Acuerdo UE-Mercosur, 2024e). Desde la lectura de Ghiotto (2024), esto no impugna ni el Reglamento 1115/2023, ni el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM, por sus si-

glas en inglés)¹³⁴, ya que se trata de medidas que están en marcha. Este mecanismo de reequilibrio se aplicaría sin afectar el “derecho a regular” de ambas partes, y sería solo para medidas que no eran en absoluto previsibles. De acuerdo a esta autora, implica una concesión de la UE a los países del Mercosur tras las protestas contra las políticas verdes del bloque europeo, en tanto funciona como un mecanismo de arbitraje, en lugar de la financiación que buscaban como compensación de manera a suavizar el impacto de estas normas ambientales (Ghiotto, 2024).

b) Acuerdo de París

Por otra parte, este acuerdo permite la suspensión parcial o total del mismo si una de las partes considera, sobre la base de hechos, que la otra ha violado obligaciones esenciales del Acuerdo de París. En tal sentido, a partir del acuerdo, las partes reconocen que “la amenaza mundial del cambio climático exige la cooperación más amplia posible de todos los países para reducir las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero y adaptarse a los efectos adversos del cambio climático de una manera que no ponga en peligro la producción de alimentos, y que los países desarrollados sigan asumiendo el liderazgo”. A partir de esta redacción se prevén “consultas urgentes” con el objetivo de buscar una solución mutuamente acordada, y un periodo de revisión, antes de que cualquier suspensión pueda entrar en vigor (Acuerdo UE-Mercosur, 2024b).

134 El CBAM de la UE es el instrumento de referencia que busca colocar un precio al carbono emitido durante la producción de bienes intensivos en carbono que entran en la UE. Los sectores afectados inicialmente por el CBAM son: cemento, hierro y acero, aluminio, fertilizantes, hidrógeno y la electricidad. Esta normativa forma parte del Pacto Verde Europeo. En julio de 2021, la Comisión Europea presentó un conjunto de propuestas legislativas, conocido como Paquete “Fit for 55” con el fin de garantizar que las políticas de la UE se ajusten a este nuevo objetivo. El Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea, como colegisladores, firmaron el Reglamento CBAM (UE) 2023/956 el 10 de mayo de 2023. El CBAM entró en aplicación en su período transitorio el 1 de octubre de 2023, y los primeros informes trimestrales debían presentarse antes del 31 de enero de 2024. El conjunto de normas y requisitos para la notificación de emisiones con arreglo al CBAM se especifica con más detalle en el Reglamento de Ejecución (UE) 2023/1773, que establece las normas de notificación durante el período transitorio. La Comisión que ha puesto en marcha el Registro Transitorio CBAM, está preparando legislación de desarrollo y llevando a cabo el análisis previsto. El período definitivo CBAM entrará en vigor en enero de 2026. La UE buscará que el CBAM se convierta progresivamente en una alternativa al régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE), el cual constituyó el primer régimen internacional de este tipo del mundo. El mismo establece un límite a la cantidad de emisiones de gases de efecto invernadero que las instalaciones industriales de determinados sectores pueden liberar. Los derechos de emisión deben adquirirse en el mercado de comercio del RCDE, aunque se distribuye un determinado número de derechos gratuitos para evitar la fuga de carbono.

Las partes también se comprometen plenamente a vincular el comercio al desarrollo sostenible en un anexo que señala que el acuerdo se firma “en medio de una combinación sin precedentes de crisis y desafíos”. De acuerdo a Gijs, Verhelst y Busvine (2024), este anexo es declarativo y se limita a especificar que cada parte es responsable en la determinación de sus prioridades en materia ambiental. Por lo tanto, para estos autores se trata de una declaración amplia que busca incorporar las preocupaciones europeas en relación con el cambio climático dentro del Acuerdo, principalmente de Francia, con miras a la amenaza que representa el presidente argentino de ultraderecha Javier Milei, hecha tras la victoria de Donald Trump en las elecciones presidenciales de Estados Unidos, quien declaró sobre la posibilidad de retirarse del Acuerdo de París (Gijs, Verhelst, and Busvine, 2024).

c) Materias primas críticas

El nuevo texto del acuerdo incluye una nueva cláusula específica de Materias Primas. A partir de la misma, no se gravarán las exportaciones brasileñas de varias materias primas a la UE, como níquel, cobre, aluminio, materias primas del acero, germanio o galio. El texto expresa: “Si Brasil adoptara un impuesto a la exportación de estos productos (lo que no es el caso hoy), la tasa aplicable a la UE debería ser inferior a la aplicable a otros destinos, y tampoco debería superar el 25 por ciento” (Acuerdo UE-Mercosur, 2024a). Con ello, es claro el interés de la UE de mantenerse como el destino privilegiado de las exportaciones brasileñas, por encima de exportaciones a China o EE. UU. Del mismo modo, Argentina no aplicará impuestos a la exportación de sus materias primas (Gijs, Verhelst, and Busvine, 2024). A cambio, el país se beneficiará de derechos de exportación para los productos agrícolas. De este modo, la UE garantiza a través de acuerdos comerciales su acceso a las materias primas clave con las que no cuenta en su territorio, y de las que es dependiente, tal como se ve en el apartado “Plan industrial del Pacto verde europeo y la ley de materias primas fundamentales” (Ghiotto, 2024).

d) Aranceles para autos

El Acuerdo incluye algunos cambios en los aranceles acordados en 2019. Los aranceles del Mercosur a la importación de automóviles tardarán entre 18 y 30 años en reducirse a cero. Argentina y Brasil, las dos mayores economías del bloque Mercosur, tendrán niveles arancelarios más altos que Paraguay y Uruguay. Para estas dos economías, la rebaja de aranceles en el sector automotriz tendrá un impacto notorio. Solo en Argentina se estima que una liberalización del sector puede generar una pérdida cercana a los 180.000 puestos de trabajo directos e indirectos (Ghiotto, 2024).

Los vehículos eléctricos e híbridos serán los que más rápidamente verán reducidas sus tarifas, con una primera reducción del 29 por ciento al entrar en vigor el acuerdo. Esto significa, por ejemplo, que Argentina y Brasil cobrarán solo el 25 % a los vehículos eléctricos e híbridos europeos. A continuación, las tarifas descenderán al 5 % al cabo de 15 años y, por último, a cero al cabo de 18 años. Los coches impulsados por hidrógeno no obtendrán su primera reducción arancelaria del Mercosur hasta pasados seis años del acuerdo. Después tardarán 20 años en llegar a cero. Por último, los coches normales de gasolina seguirán estando sujetos a aranceles hasta el 29º año de aplicación del acuerdo. Durante los seis primeros años, no hay reducción alguna (Acuerdo UE-Mercosur, 2024c).

El acuerdo comercial incluye salvaguardias sobre la importación de automóviles que consistirían en una suspensión temporal del calendario de eliminación de aranceles o una reducción temporal de las preferencias arancelarias. “Las salvaguardias bilaterales para los vehículos se aplicarán únicamente durante el periodo necesario para prevenir o remediar el daño y facilitar el ajuste de la industria nacional”, reza el acuerdo. Señala que estas salvaguardias no deben estar en vigor más de tres años, aunque pueden prorrogarse dos años más si se determina la persistencia del perjuicio (Acuerdo UE-Mercosur, 2024d).

De acuerdo a la lectura de Gijs, Verheslt y Busvine (2024), se trata de una importante victoria para Brasil, país que ha pedido la aplicación de estas salvaguardias luego de que la UE, Estados Unidos y Canadá impusieran aranceles a la importación de vehículos

eléctricos fabricados en China, lo cual generó preocupación frente a la posibilidad de una mayor perturbación del comercio que podría tener como consecuencia un aumento de las exportaciones a los mercados sudamericanos (Gijs, Verhelst, and Busvine, 2024).

Desde el análisis de Ghiotto (2024), el acuerdo cerrado a finales del 2024 no otorga importantes estímulos a los sectores agroexportadores del Mercosur, redujo medianamente la presión temporal sobre la liberalización del sector automotriz (5 años), y profundiza –como todo tratado de libre comercio– la asimetría existente entre ambos bloques; por lo tanto, se ubica como una amenaza en términos de precarización de las condiciones de vida de la población del Cono Sur, así como incrementa la presión de los desmontes en vastos ecosistemas de la región (Ghiotto, 2024). A su vez, incorpora las condiciones para el avance de capitales europeos sobre el control de la extracción de las materias primas críticas de los países del Mercosur, que amenaza con ampliar aún más las fronteras extractivistas y las relaciones de colonialidad.

1.2.2. Miradas desde una perspectiva crítica

El Acuerdo fue criticado por varios sectores. Desde la academia del Cono Sur latinoamericano, Ghiotto (2020, 2022) y Echaide (2020) han analizado y sistematizado información respecto a los impactos que tendría la aplicación del mismo. Señalan como primera crítica que el proceso de construcción del Acuerdo fue elaborado en secreto, con opacidad y falta de control democrático (CCSCS y CES, 2018). Estos autores indican que la sociedad civil no pudo acceder a los borradores de texto del acuerdo (Ghiotto y Echaide, 2020).

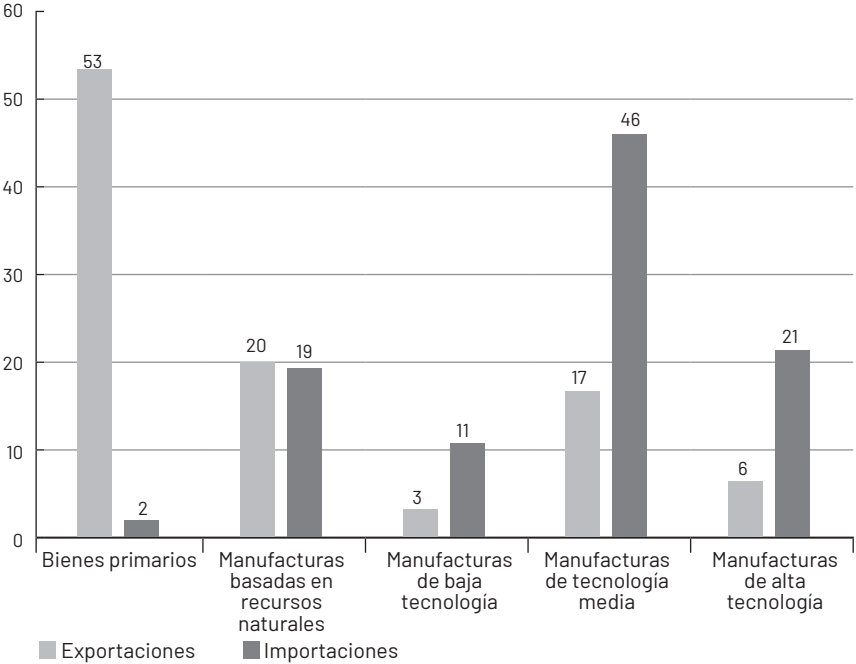
Solo fue posible el análisis de los textos por parte de académicos independientes y de la sociedad civil gracias a una serie de filtraciones de Greenpeace en diciembre de 2017 (Greenpeace, 2017). En algunos momentos de las negociaciones, pudieron participar solamente grandes confederaciones sindicales, como la Confederación de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) y la Confederación Europea de Sindicatos (CES) (Ghiotto y Echaide, 2020).

Incluso el Defensor del Pueblo Europeo ha criticado la falta de transparencia de la Comisión Europea. Mientras tanto, los grupos más afectados, como los trabajadores, los pequeños agricultores, las comunidades indígenas y las mujeres, han sido excluidos de las negociaciones de este acuerdo, y, sin embargo, sufrirán sus peores efectos.

El principal punto crítico: la asimetría de la relación comercial entre la UE y el Mercosur. Así, mientras que los países de la UE están más industrializados y tienen importantes complementariedades de sus estructuras productivas, el Mercosur se especializó en la producción de materias primas y manufacturas con origen en productos agropecuarios (soja y sus derivados, pasta de madera, papel, mineral de hierro, etc.), con niveles más bajos de intercambio comercial intrabloque (Olivera y Villani, 2017; Español, 2018; Zelicovich, 2019; Sanahuja y Rodríguez, 2019; Red Observar, 2019; Makuc, Duhalde y Rozemberg, 2015; Ghiotto, 2022).

Así, en el trienio 2019-2021, mientras que los bienes primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales representaron casi tres cuartas partes del valor de las exportaciones regionales, las manufacturas de tecnología media y alta representaron dos tercios del valor de sus importaciones. En dicho período, la región solo obtuvo un superávit comercial con la Unión Europea en bienes primarios (CEPAL, 2023).

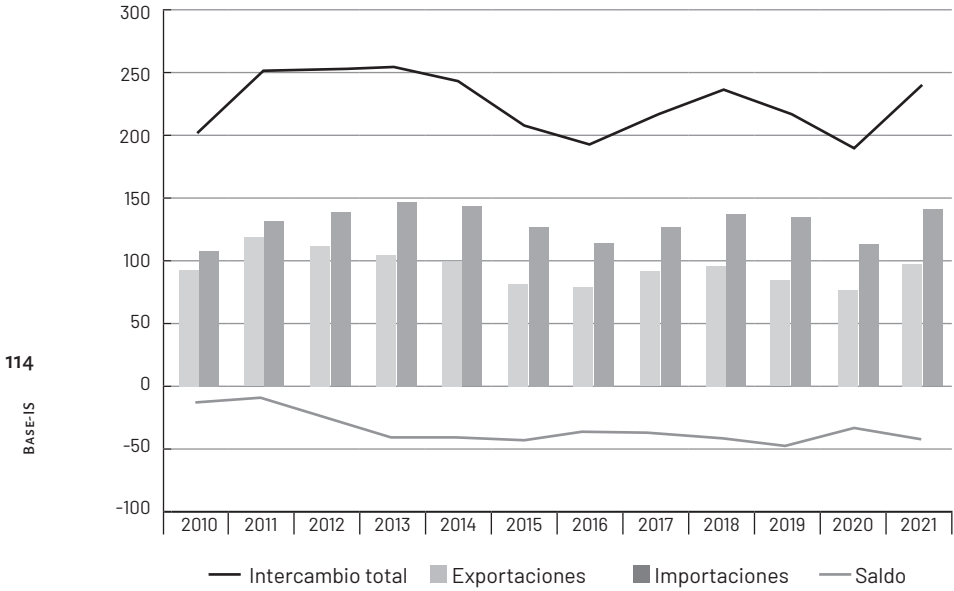
Gráfico 16. América Latina y el Caribe: estructura del comercio de bienes con la Unión Europea por categorías de intensidad tecnológica, promedio de 2019-2021



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de Datos UN Comtrade [en línea] <https://comtrade.un.org/>

Cabe destacar que, si bien la participación de la UE en el comercio exterior de la región ha seguido una tendencia levemente descendente en la última década, en el 2021, su participación en las exportaciones e importaciones regionales de bienes fue del 8 % y el 12 %, respectivamente.

Gráfico 17. América Latina y el Caribe: comercio de bienes con la Unión Europea (27 miembros), 2010-2021



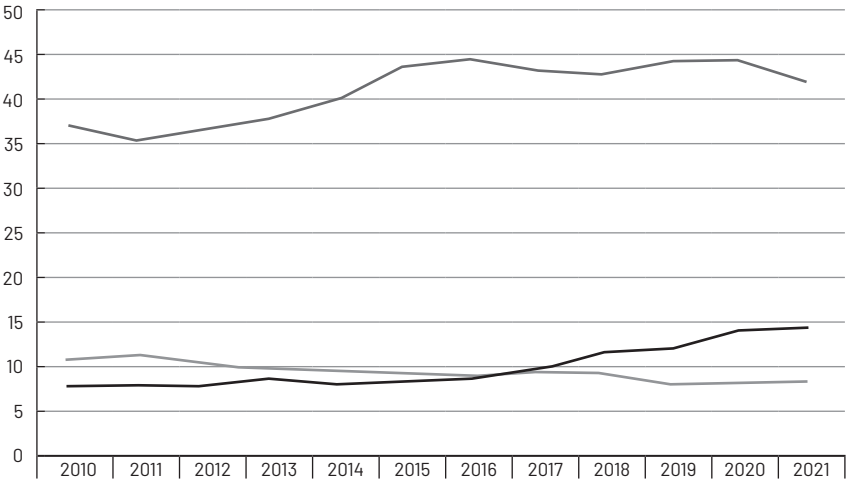
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de Datos UN Comtrade [en línea] <https://comtrade.un.org/>.

Este bloque económico es importante para el comercio internacional de la región: se ubica como el tercer socio comercial de América Latina y el Caribe, después de los Estados Unidos y China¹³⁵.

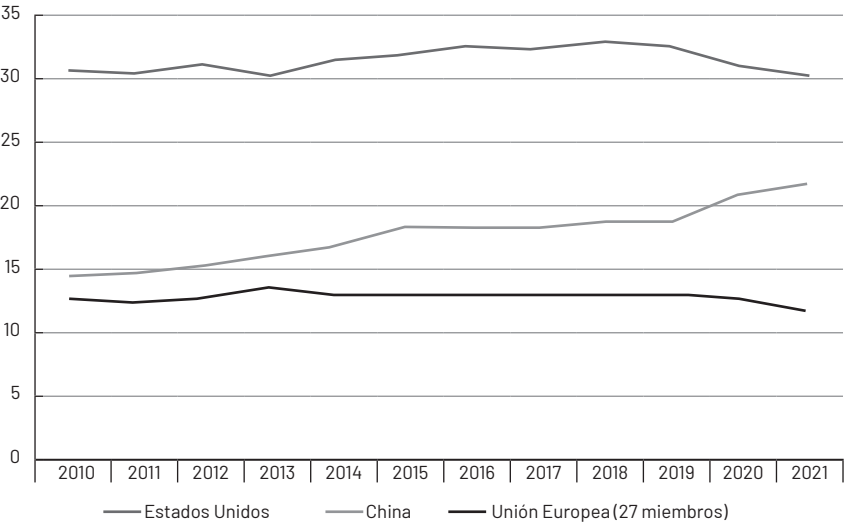
¹³⁵ En 2010, China desplazó a la Unión Europea como el segundo principal origen de las importaciones regionales de bienes, y en 2017 hizo lo propio como el segundo principal destino de las exportaciones.

Gráfico 18. América Latina y el Caribe: participación de socios seleccionados en el comercio de bienes, 2010-2021

A. EXPORTACIONES



B. IMPORTACIONES



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de Datos UN Comtrade [en línea] <https://comtrade.un.org/>.

La capacidad productiva de la UE es cuatro veces mayor que la del Mercosur, con un PIB per cápita de USD 41.890 en comparación con USD 10.600 del segundo en 2018. Según el Observatorio de la Coyuntura Internacional y la Política Exterior (OCIPEX), Alemania sola tiene un PIB casi igual al de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay combinados. Estas diferencias son cruciales al evaluar el impacto de la liberalización comercial en las dos regiones (OCIPEX, 2019b).

Además, la tecnología y la estructura productiva desempeñan un papel crucial en la distribución de los beneficios del comercio internacional. Los países que no han logrado desarrollar una base industrial sólida y diversificada, con un énfasis en la manufactura de alta productividad, suelen verse desfavorecidos. La brecha tecnológica existente entre países desarrollados y en desarrollo se amplifica con estos acuerdos comerciales, consolidando la posición dominante de los primeros y limitando las oportunidades de desarrollo de los segundos (Capaldo y Ömer, 2021).

En tal sentido, es importante señalar que la liberalización del comercio promueve la explotación de las llamadas “ventajas comparativas” de los países (Chang, 2002; Stiglitz, 2002; Rodrik, 2012; Amin, 1971); con ello, los sectores que se beneficiarán en ambos bloques son los que ya son los más competitivos: en la UE, el sector industrial y el exportador de capital; en el Mercosur, el agronegocio.

Tabla 5. Productos por fases de transformación en las exportaciones de Europa y América Latina y el Caribe en el año 2022

Bloque económico	Grupos de Productos	Exportación al bloque en negociación	Mundo	% Exportación al bloque en negociación	% Exportación Mundo
América Latina y el Caribe (todos los niveles de ingreso)	Bienes de capital	8.071.398	290.110.470	5	21
	Bienes de consumo	18.639.211	265.979.542	11	19
	Bienes intermedios	48.571.000	254.926.592	29	18
	Materias primas	73.674.269	453.399.976	45	33
	Todos los productos	165.138.038	1.383.884.989	100	100
Europa y Asia central (todos los niveles de ingreso)	Bienes de capital	65.572.920	2.171.250.591	37	26
	Bienes de consumo	55.602.170	3.183.432.183	31	37
	Bienes intermedios	47.545.038	2.205.703.125	27	26
	Materias primas	3.720.995	621.317.642,8	2	7
	Todos los productos	179.005.219	8.501.151.943	100	100

Fuente: World Integrated Trade Solution, 2024¹³⁶

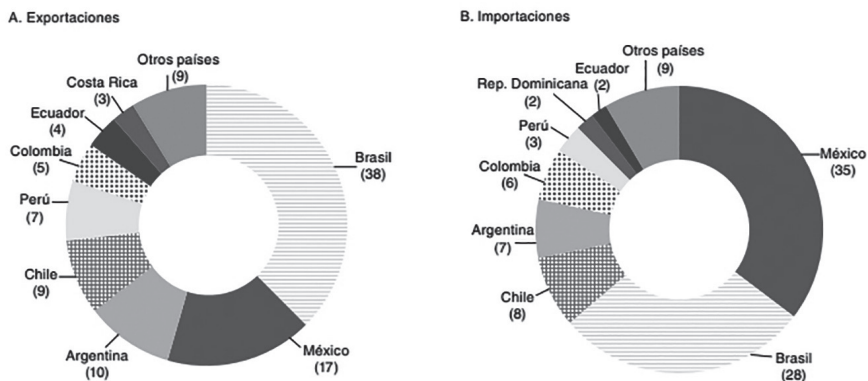
En este sentido, el Mercosur podría sufrir una mayor desindustrialización y la exacerbación de las consecuencias ambientales y sociales negativas que se derivan de la profundización de la producción basada en monocultivos y explotación de recursos minerales. En este punto es importante advertir que el proceso de liberalización no tendrá el mismo impacto en cada uno de los cuatro países del Mercosur, así como en los diversos sectores económicos y sociales dentro de cada uno de estos. Por un lado, Brasil es el principal socio comercial de la UE dentro del Mercosur. En 2021¹³⁷ este país concentró el 32 % del intercambio comercial entre América Latina y el Caribe con la UE. Este país históricamente ha sido el principal exportador regional al mercado comunitario, y en 2021 alcanzó una participación del 38 % en el valor total exportado. En conjunto con

¹³⁶ Disponible en: <https://lc.cx/GOCI1a>

¹³⁷ Mientras tanto, en 2018, el bloque europeo representó el 18 % de las exportaciones totales de Brasil, lo que implicó el comercio de USD 76 mil millones. Se estima que las exportaciones mutuas (Brasil - UE) generan alrededor de 855.000 empleos en la UE y otros 436.000 en Brasil.

los otros miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), representó el 49 % del total exportado a la Unión Europea en ese año.

Gráfico 19. América Latina y el Caribe: composición del comercio de bienes con la Unión Europea (27 miembros), por país de origen y destino, 2021 (en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de Datos UN Comtrade [en línea] <https://comtrade.un.org/>.

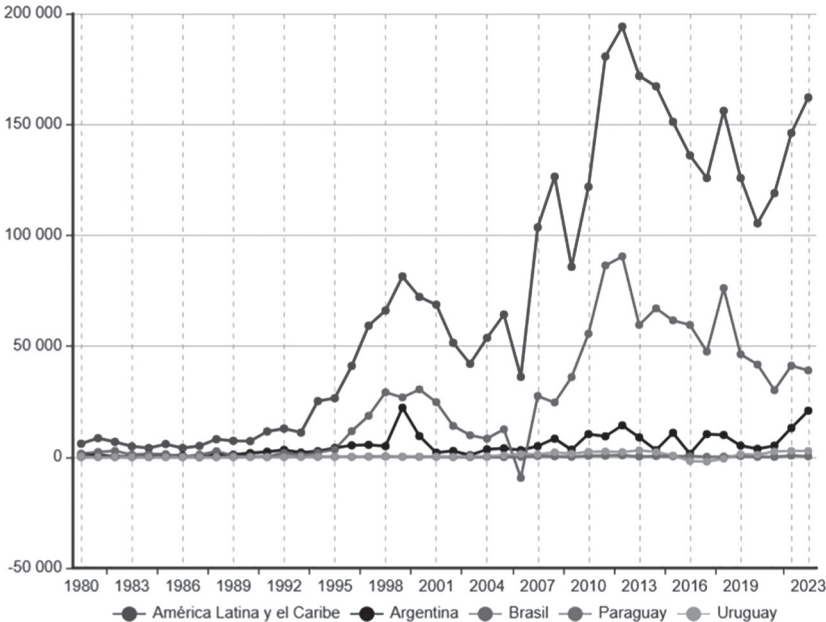
La UE también es el mayor inversor extranjero en los países del Mercosur. De hecho, como bloque, la Unión Europea es el primer origen de la inversión extranjera en el mundo. Entre 2017 y 2021, concentró el 24 % de las salidas totales de inversión extranjera directa (IED), con lo que superó a China y Hong Kong (China) (19 %), los Estados Unidos (14 %) y el Japón (13 %) (UNCTAD, 2022).

Las empresas de la Unión Europea tienen presencia en América Latina y el Caribe con legado colonial y, desde mediados de la década de 1990, la Unión Europea ha sido el principal origen del capital extranjero. Entre 2010 y 2021, el 42,9 % de las entradas de IED en la región provino de la Unión Europea. En 2021, se recibieron 33.000 millones de dólares de la Unión Europea, lo que equivale al 36 % del total recibido y supera a los Estados Unidos (24 %) y a las inversiones intrarregionales (7 %), que son el segundo y el tercer origen, respectivamente¹³⁸ (CEPAL, 2022).

¹³⁸ Este liderazgo se mantuvo pese a que, en los últimos cinco años, el monto de IED recibido desde la Unión Europea se redujo con relación a la primera mitad de la década de 2010, principalmente como resultado de la disminución de las inversiones en el Brasil.

Brasil es el principal destino de Inversión Extranjera Directa (IED) de empresas europeas dentro del Mercosur, así como el cuarto mayor destino de IED de estas empresas fuera de la UE. En el 2021 el acervo de IED proveniente de la Unión Europea fue cercano a los 370.000 millones de dólares (un 41 % del total). Por otro lado, la UE es el segundo socio comercial de Argentina después de Brasil, mientras que la fuente más importante de IED para Argentina también lo son las empresas europeas (Ibid). Estos dos países son los mayores receptores de acervos de IED en el Mercosur, tal como se puede ver en el siguiente gráfico.

Gráfico 20. Inversión Extranjera Directa Neta entre 1980 y 2023 en los países de Mercosur 4 y América Latina y Caribe (millones de dólares)

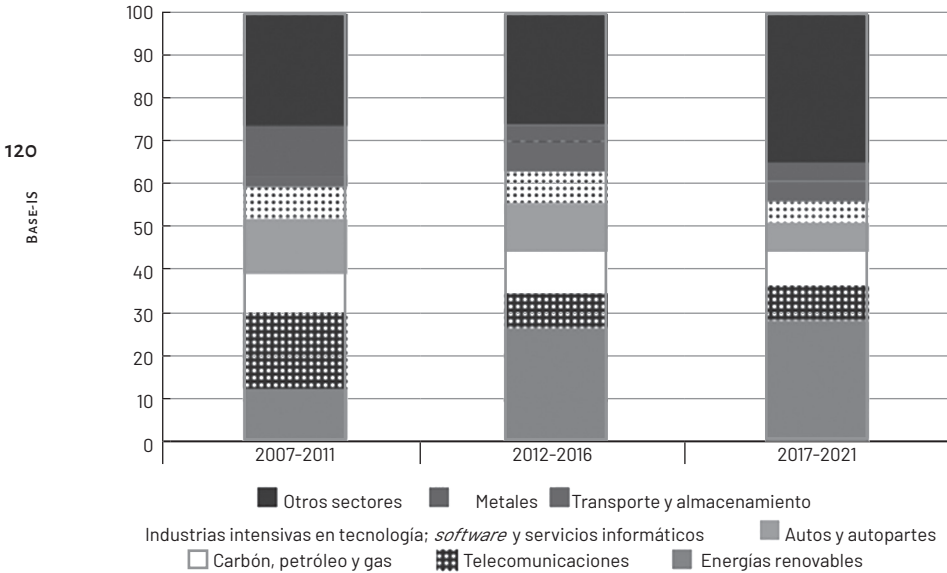


Fuente: CEPALSTAT - CEPAL - NACIONES UNIDAS

Cabe destacar que el sector de las energías renovables ha sido el más importante en los anuncios realizados por empresas de la Unión Europea en la región entre 2017 y 2021. Así, el 28 % del monto de inversiones anunciadas por empresas de la Unión Europea correspondió a proyectos de este sector. Además, las empresas europeas han sido las líderes en el mismo: el 65 % del monto de anuncios de inversiones en energías renovables en América Latina y el Caribe

en los últimos 15 años correspondió a empresas de la Unión Europea. A su vez, las empresas de la UE también han desempeñado un papel relevante en el despliegue de infraestructura necesaria para la economía digital.

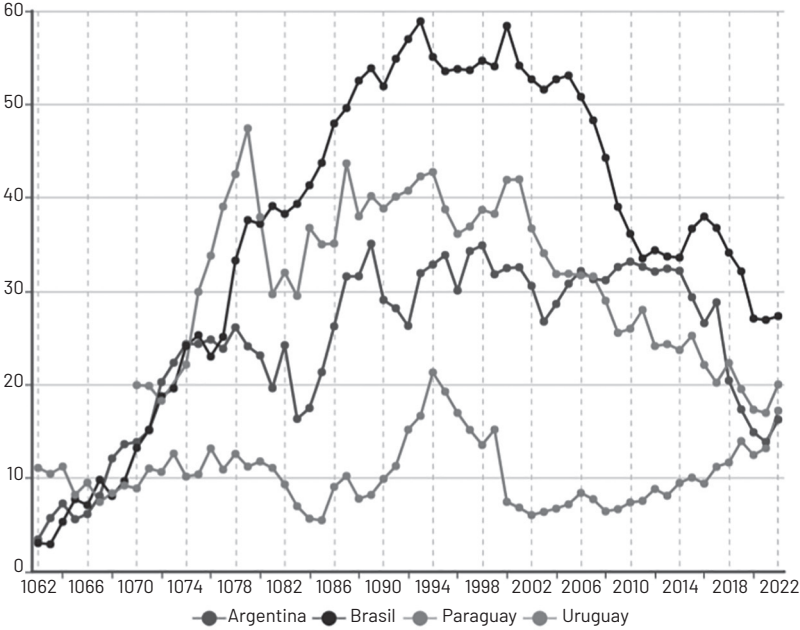
Gráfico 21. América Latina y el Caribe: distribución sectorial de los proyectos de inversión extranjera directa (IED) anunciados por empresas de la Unión Europea, 2007-2021 (en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Financial Times, fDi Markets [base de datos en línea] <https://www.fdimarkets.com/>

En este marco, las empresas de la Unión Europea han hecho inversiones en la industria de autos y autopartes, principalmente en México y Brasil. En el Cono Sur, el vecino país, junto con Argentina, exporta también piezas de automóviles (Olivera y Villani, 2017) debido a las características de la estructura productiva de ambos países, las cuales producen un conjunto de bienes bastante diversificado en una gran cantidad de sectores.

Gráfico 22. Exportaciones de productos manufacturados según su participación real en el total (Porcentajes del valor total de las exportaciones FOB de bienes)



Fuente: CEPALSTAT - CEPAL - NACIONES UNIDAS

Para las economías más grandes del Mercosur, el impulso del comercio con los países europeos profundizará la especialización en la producción primaria. Por ejemplo, en el caso de la industria argentina, sin una profunda reestructuración, muchos de los sectores industriales nacionales no podrán resistir la libre competencia. El empresario argentino agroexportador Gustavo Grobocopatel ha comentado que hay sectores económicos que “desaparecerán” debido al acuerdo (Frenkel y Ghiotto, 2019), ya que es, por ejemplo, esperable la reducción de la compra de productos argentinos por parte de Brasil, tanto del sector metalúrgico como de autopartes, así como de productos procesados de origen agrícola como el aceite de oliva o los quesos, con la aplicación del Acuerdo.

En este escenario, se espera una pérdida de empleos para trabajadores y trabajadoras, así como el empeoramiento –precarización– de las condiciones laborales, situación que afectará con mayor fuerza a las mujeres debido a las condiciones patriarcales que rigen las vidas de estas, imponiendo condiciones más precarias (menores

salarios, situaciones de acoso y violencia), junto con las dobles y, a veces, triples jornadas de trabajo, que afectan directamente el bienestar (físico, mental y emocional) (Constantino, Lateralra, y Eliosoff, 2023). Por lo tanto, una mayor liberalización del comercio bien representa un paso hacia economías menos productivas, más desiguales y más vulnerables, implicando graves riesgos económicos, contrarrestando la posibilidad del desarrollo sostenible y la (re) industrialización en los países del Mercosur (Capaldo y Ömer, 2021).

Además, es importante considerar la asimetría presente al interior del Mercosur, con efectos negativos diferenciales para las economías más pequeñas y dependientes, como las de Paraguay y Uruguay. En el caso del primero, tiene como característica una alta desigualdad, menor desarrollo relativo y una alta dependencia de los países del Mercosur, a partir de su matriz agroexportadora, tal como se verá más adelante.

1.2.3. Otras cuestiones relativas al libre comercio y diferentes formas de privatización

Estudios de impacto conducidos por la Universidad de Manchester (2007, 2009) estimaron que la mitad de los beneficios que las empresas de la UE podrían obtener con el acuerdo se derivarían de medidas relacionadas con la reducción de las barreras técnicas al comercio¹³⁹, las cuales están ligadas a sectores estratégicos de la agrobioeconomía, tales como medidas sanitarias y fitosanitarias, los criterios para la aprobación de organismos genéticamente modificados (OGM), criterios de bienestar animal y áreas libres de plagas, entre otras cuestiones (Ghiotto y Echaide, 2020).

Esto reviste gravedad debido no solo a los bajos estándares en materia regulatoria para la biotecnología transgénica, sino a la defensa y promoción del modelo extractivista basado en monocultivos transgénicos que se ha llevado adelante por los países del Mercosur, articulados en instituciones que organizan y sostienen

¹³⁹ Cabe mencionar que las disposiciones del capítulo de Contratación Pública (en el Acuerdo) define áreas de liberalización de las compras del Estado (licitaciones), que incluyen el comercio de bienes y servicios, incluidos los servicios de construcción. En el contexto actual es claro que las empresas europeas tendrán amplias ventajas para ganar las licitaciones en los países del Mercosur, ya que se aplicará el principio de Trato Nacional. Lo cual probablemente tendrá como efecto general la concentración de beneficios para las grandes empresas, principalmente europeas, con un aumento de la dependencia hacia éstas para la provisión pública, con el concomitante debilitamiento de las cadenas de valor locales y regionales.

el crecimiento de este modelo (CAS, PROCISUR, Grupos de trabajo del Mercosur, etc.). Por lo tanto, es probable que, desde esas organizaciones, el Mercosur ejerza presión para que se flexibilicen aún más sus normas para, por ejemplo, liberar organismos de edición genómica y los nuevos agrotóxicos biológicos, etc., en los países miembros.

Esta intención por parte de los países del Mercosur se evidencia a partir de las reuniones de la Comisión de Bioinsumos de Uso Agropecuario (CBAG)¹⁴⁰ desarrolladas en el marco del Subgrupo de Trabajo N.º 8 “Agricultura” de este bloque, donde los países parte se encuentran buscando de manera activa la liberación de organismos transgénicos –y organismos de edición genómica– para facilitar el comercio de cultivos y otros organismos genéticamente modificados, y así profundizar el modelo extractivista, tal como se puede observar en sus informes¹⁴¹.

Este proceso se desarrolla a partir de una desregulación en materia de biotecnología. La misma se institucionalizó a partir de la promulgación de la Resolución N.º 23/19 del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Con ella se estableció un mecanismo regional para disminuir la ocurrencia de presencia en bajos niveles (PBN) de OGM entre los Estados parte, que tiene como uno de sus objetivos facilitar el comercio internacional de transgénicos. En la práctica, implica una comunicación activa acerca de las liberaciones de transgénicos entre los países miembros, de manera a incentivar la rápida aprobación de nuevos organismos transgénicos en todos los países de la región. En el informe del 5 de octubre de 2023, es posible observar que hay un total de 149 eventos transgénicos liberados en el conjunto de los cuatro países del MERCOSUR. Brasil lidera la lista con eventos en cultivos que aún no se han liberado en el país, los cuales podrían ser aprobados sin mayores debates, tal como en el caso paradigmático de la liberación del trigo transgénico HB4.

Este proceso regional se desarrolló de manera concomitante a un fuerte debilitamiento de las regulaciones sobre bioseguridad,

140 Conformado a través de la Dirección Nacional de Bioeconomía de SAGyP de Argentina, y en concordancia con los Ministerios de Agricultura de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

141 Disponibles en: Informes sobre Comisión de Biotecnología Agropecuaria, dependiente de SGT N.º 8 Agricultura - Mercosur, disponible en: <https://lc.cx/QcpOBR>; Agenda de trabajo: <https://lc.cx/X5VKn3>; agenda tentativa: <https://lc.cx/X5VKn3>; Resumen reunión: <https://lc.cx/5gaiPo>; Participantes: <https://lc.cx/a3UliH>; grado de avance: <https://lc.cx/Z6a1EF>

protección precautoria a los consumidores y la biodiversidad en el país. Con lo cual en Paraguay suman hoy un total de 61 eventos transgénicos liberados en el territorio paraguayo, entre los que se encuentran, además de las semillas de maíz (25 eventos transgénicos), soja (10), algodón (8) y trigo (1), 17 organismos de edición genómica liberados al ambiente. Entre estos, 15 constituyen eventos transgénicos de una levadura denominada *Saccharomyces cerevisinas*, más conocida como “levadura de la cerveza”; un evento transgénico del insecto *Spodoptera frugiperda*, nombrado coloquialmente como gusano cogollero; y un evento destinado a una vacuna veterinaria.

En este sentido, en el capítulo sobre Derechos de Propiedad Intelectual (DIP), la subsección 5 sobre “Patentes” incorpora un acuerdo internacional, que es el Tratado de Cooperación en materia de Patentes (PCT, por su sigla en inglés). El artículo establece: “Las Partes harán los mejores esfuerzos para adherirse al Tratado de Cooperación en materia de Patentes”. Este tratado ayuda a las empresas a reducir los costos de patentabilidad, lo cual afectaría severamente los problemas relacionados con las semillas. El artículo crea la obligación directa de los Estados de “proteger” los derechos a las variedades de plantas siguiendo la Convención Internacional sobre la Protección de Nuevas Variedades Vegetales (UPOV), incluyendo todas las normas de la UPOV, tanto la de 1978, a la cual está adherido Paraguay y los demás países del Mercosur, como también la de 1991, de la cual ningún país del bloque del Cono Sur es miembro. Esto implicaría una avanzada de privatización hacia el genoma vegetal por parte de corporaciones transnacionales.

Este proceso está en marcha en Paraguay, como es posible observar a partir de la reciente incorporación del país al esquema de certificación de semillas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la cual se articula con los fines privatizadores de la UPOV. Esto es así debido a que este sistema certifica la identidad varietal¹⁴² y la pureza¹⁴³ de las semillas. De he-

142 La identidad de una variedad se define por la descripción oficial de sus características, derivadas de un determinado genotipo o combinación de genotipos.

143 La pureza varietal es la proporción de plantas o semillas de la población que se ajustan a la descripción oficial de la variedad. Las plantas o semillas se consideran impurezas varietales (fuera de tipo) cuando difieren de la variedad de forma evidente.

cho, el factor principal que determina el estándar de Semilla Certificada por OCDE es la pureza varietal de la Semilla Básica. Toda Semilla Certificada producida debe estar directamente relacionada a través de una o más generaciones con la Semilla Básica auténtica de la variedad, por lo cual el número de generaciones permitidas para especies o variedades alógamas debe ser estrictamente limitado (Lavignolle, 2019).

Con ello, por un lado, se promueve la propiedad intelectual sobre las semillas, lo cual tiene como efecto la limitación en el acceso de los agricultores a las semillas tradicionales y locales, afectando la biodiversidad y la soberanía alimentaria. Además, con la imposición de estándares y certificaciones que no se alinean con las prácticas tradicionales se corre el riesgo de erosionar el conocimiento ancestral y las prácticas agrícolas locales que han sido sostenibles durante generaciones. Por otro lado, este esquema favorece los intereses económicos de las grandes corporaciones agroindustriales y, con ello, una agudización de la concentración del mercado (Picado y Rodríguez Cervantes, 2023).

No es coincidencia: la OCDE forma parte de la Alianza Mundial de Semillas, junto con la UPOV, la OMC, y asociaciones en las que se defienden los intereses de las grandes corporaciones del agrogocio, tales como la International Seed Testing Association, la International Seed Federation y la World Farmers Organization. Sumado a ello, en la actualidad hay en total cinco patentes concedidas por el Estado paraguayo a Monsanto (4), y a Dow Agriscience y MS Technologies (1) de eventos transgénicos de maíz (2) y soja (3)¹⁴⁴.

Por su parte, la producción de etanol no se considera como parte del Reglamento 1115/2023, parte de los “biocombustibles” europeos de su Acuerdo verde. Tampoco se considera la caña de azúcar, principal materia prima de esta actividad (Quiroz, Geurts, and

144 A nivel vegetal, además, Monsanto ha patentado moléculas de ADN para detectar evento de algodón MON 15985, moléculas de ADN correspondiente al evento transgénico MON 88017 y del evento MON87701. Por su parte, Syngenta ha patentado derivados de estrigolactamas, fitohormonas implicadas en la inhibición de la ramificación de brotes; y el grupo Bioceres, junto al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y la Universidad Nacional del Litoral, patentaron el factor de transcripción del evento transgénico de girasol, denominado “modiHaHB4” (García, 2024).

Kuepper, 2024). Cabe subrayar que existen variedades transgénicas de este cultivo en Brasil, con lo cual puede ser liberada en Paraguay y todos los países del Mercosur con un trámite sencillo debido a la desregulación en materia biotecnológica que se ha consolidado a nivel regional a partir de la Resolución del Mercosur 23/19.

1.2.4. Análisis sobre el posible impacto ambiental del Acuerdo UE-Mercosur

Como es posible observar, el acuerdo se asienta en el fortalecimiento de las actividades extractivistas en los países del Cono Sur, cuyo desarrollo producirá un aumento en la emisión de GEI, con una expansión de la deforestación y pérdida de biodiversidad. Con ello, agravará la crisis climática, lo cual alejará a ambas regiones de la justicia climática.

Varios estudios sustentan este análisis. Según Grain (2019), la relación comercial existente entre Mercosur-UE ya produce una gran cantidad de gases: más de 25.000 toneladas de CO₂ por año. En la estimación realizada por Grain, se vio que el impacto directo del Acuerdo UE-Mercosur se expresará en un incremento de las emisiones de GEI de 8 millones 700 mil toneladas por año, procedentes de los ocho productos agrícolas. Esto equivale a casi una semana de emisiones producidas por Royal Dutch Shell, una compañía responsable del 3 % de la energía de todo el planeta (Grain, 2019).

Sumado a ello, el citado análisis expresa que la apertura de los mercados para la exportación procedente de América Latina tendrá como consecuencia un aumento de la presión sobre las comunidades indígenas y campesinas que se encuentran sistemáticamente violentadas, y expulsadas de sus tierras (Ibid).

El otro posible efecto mencionado consiste en el aumento de las disputas por el agua, como respuesta a una mayor demanda de riego y la crianza de vacunos, y aún más, debido a la deforestación y a la pérdida de biodiversidad (I Porto et al., 2019). Esto es especialmente significativo en el territorio chaqueño de Paraguay, donde se observa un avance de la frontera agrícola y forestal, además de la ganadería, responsable de una de las mayores deforestaciones a nivel mundial (Grain, 2019).

Por su parte, en Europa, este acuerdo comercial beneficiará los intereses de las corporaciones de los agronegocios en detrimento de los pequeños agricultores, comunidades rurales y la agricultura sustentable (Ibid).

En tal sentido, un análisis jurídico de Greenpeace Alemania (2024), realizado específicamente sobre la posible puesta en marcha del acuerdo UE-Mercosur, concluye que este provocaría un aumento general de las emisiones de GEI y una mayor deforestación, junto con otros efectos perjudiciales para el medio ambiente¹⁴⁵, debido al aumento de la producción total tanto en la UE como en los Estados del Mercosur y, por otro, por el crecimiento neto del comercio bilateral que tiene como consecuencia el aumento del transporte marítimo y aéreo entre ambas regiones (Verheyen y Winter, 2024). Las emisiones vinculadas al transporte internacional de mercancías representan aproximadamente un tercio de las emisiones ligadas al comercio a nivel global (Cristea et al., 2013).

En este sentido, las autoras de este análisis jurídico cuestionan la “Evaluación del Impacto sobre la Sostenibilidad (EIS) del acuerdo UE-Mercosur”¹⁴⁶ realizado por la London School of Economics (LSE) para la Comisión Europea (2020), debido a la omisión de una parte importante del efecto del acuerdo comercial sobre las emisiones de gases de efecto invernadero (Méndez-Parra et al., 2020). Si bien el citado estudio señala que las emisiones del sector uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura (LULUCF) representan el 55 % de las emisiones de CO₂ de Brasil y más del 70 % de las de Paraguay, sus proyecciones no calcularon las emisiones a futuro, procedentes de este sector. Esto es grave, sobre todo, al considerar las pretensiones del acuerdo de elevar las exportaciones de productos agropecuarios del Mercosur, tales como la soja, carne procesada, pesca y caña de azúcar¹⁴⁷ (Kucharz, 2024a).

145 En contraste con las conclusiones presentes en el estudio “Reforzar la protección del clima y el desarrollo mediante el Derecho mercantil internacional”.

146 La metodología utilizada por el equipo de LSE (el modelo de equilibrio general computable) ha sido ampliamente criticada por académicos, especialmente en el caso de CETA y la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión con los EE. UU. (TTIP), ya que su uso generalmente determina impactos positivos más significativos que otros modelos (Cavazzini, 2019).

147 Mientras que la UE aumentará, sobre todo, sus exportaciones de productos transformados y bienes industriales.

Ghiotto y Echaide se suman a la crítica hacia las Evaluaciones de Impacto de Sostenibilidad (SIA) de la London School of Economics (LSE), publicadas en 2018 y 2019 (LSE, 2018 y 2019). En particular sobre la metodología¹⁴⁸ consistente en el modelo de equilibrio general computable. De acuerdo a estos autores, la misma ha sido ampliamente criticada por académicos¹⁴⁹ (Ghiotto y Echaide, 2020).

Todo ello pone en evidencia que el acuerdo UE-Mercosur favorece el negocio extractivista y sus características estructurales en cuanto a modo de producción: el uso masivo de agrotóxicos y las contaminaciones ambientales acarreadas, la deforestación, las desigualdades en cuanto a uso y tenencia de tierra y, sobre todo, la dependencia de grandes capitales nacionales y extranjeros para la perpetuación de un modelo no sostenible. Frente a ello, la devastación ambiental producida por el avance extractivista en base a la liberalización del comercio no podrá ser mitigada por ningún anexo “verde”, propuesta emergida en el marco de las negociaciones como respuesta a las críticas ambientales.

Por otro lado, el acuerdo UE-MERCOSUR proyecta una posible profundización de las asimetrías económicas y territoriales existentes entre los bloques, así como entre los países del MERCOSUR¹⁵⁰. También abonaría un incremento en las asimetrías regulatorias que plantean posibles arbitrariedades políticas y mayores desigualdades entre poblaciones y territorios.

148 Su uso generalmente determina impactos positivos más significativos que otros modelos (Cavazzini, 2019).

149 Sumado a ello, señalan que el estudio de 2019 de la LSE fue publicado por la Comisión Europea tres meses después del anuncio del cierre provisorio de las negociaciones, dado en 2019, lo que demuestra la poca utilidad del estudio en el transcurso de las rondas de negociaciones.

150 En lo que tiene que ver con el bloque del MERCOSUR, estas asimetrías existen desde su nacimiento y han tomado distintas formas. Esto se visibiliza a partir de la diversidad y complejidad de posicionamientos políticos en torno al Acuerdo. Parte de lo cual se intenta responder en el apartado “¿Cómo se desempeña el Mercosur hoy?”.

1.2.5. ¿Cuáles son los sectores que se beneficiarían con la liberación comercial entre MERCOSUR-UE?

Los intereses económicos beneficiados con este proceso son prioritariamente los de las corporaciones que dominan el mercado de semillas, las cuales pasaron por procesos de megafusiones al servicio del capital financiero, a través de agencias gigantes de inversión, tales como BlackRock, Vanguard Group, State Street Corporation, entre otras (ETC, 2019). En particular, Bayer-Monsanto sigue ubicándose como la principal corporación propietaria de los eventos modificados genéticamente en el país, con 7 eventos de maíz, 4 de soja y 5 de algodón, junto con un evento de maíz compartido con Dow Agrosciences; esta corporación, que, en la actualidad, forma parte de Corteva, es propietaria de 5 eventos de maíz y uno de soja; en segundo lugar, se encuentra Syngenta, la cual forma parte de ChemChina, con 8 eventos de maíz, a lo que se suma un evento de soja con BASF; esta última, además, tiene un evento de maíz, y 3 de soja y de algodón.

Todas estas corporaciones se encuentran, además, entre las principales comercializadoras de agrotóxicos a nivel mundial. No es casualidad: el grupo ETC (2022) afirma que, en la actualidad, no es posible separar en diferentes eslabones de la cadena alimentaria industrial a los plaguicidas y las semillas comerciales (Grupo ETC, 2022). Con ello, se potencia el circuito comercial de los agrotóxicos, de los cuales dependen las semillas transgénicas e importantes ventajas económicas para las corporaciones europeas que exportan estos insumos tóxicos a los países del Mercosur¹⁵¹.

En este punto es central visibilizar la importancia del comercio entre la UE y la principal economía del Mercosur: Brasil. Este consume alrededor de un millón de toneladas al año; Paraguay, por su parte, más de 60 mil toneladas, con una superficie 20 veces menor a la del vecino país. Los países de la región, encabezados por Brasil, representan un “paraíso para los pesticidas”, según el New York Times¹⁵². La mayor parte de los agrotóxicos liberados en el Merco-

151 Los mismos regresan incluidos en alimentos exportados –principalmente para el ganado industrial– desde el Mercosur a la UE.

152 Disponible en: <https://lc.cx/tqbKeD>

sur se encuentran prohibidos en la UE¹⁵³. Además, en el contexto de crisis climática, la propuesta de las corporaciones multinacionales del agronegocio es la incorporación de una segunda generación de transgénicos, con organismos de edición genómica, que lleva a la privatización del genoma de bacterias e insectos y, con ello, al desarrollo de nuevos agrotóxicos denominados “biológicos”. Es decir, presentan como característica central el refuerzo de técnicas biocidas como parte de la profundización del modelo agroindustrial. Cabe destacar que el otro sector beneficiado será el de las corporaciones que dominan el comercio internacional de granos, como parte del sistema agroalimentario mundial.

1.3 Posicionamientos políticos respecto del Acuerdo UE-MERCOSUR y su relación con el Reglamento 1115/2023

El 6 de diciembre de 2024 se anunció la finalización del acuerdo técnico, por segunda vez tras el anuncio dado en el 2019, con algunas modificaciones que no cambian los aspectos sustantivos del mismo. Se necesitan varios pasos hasta su firma y ratificación, en un escenario marcado por una gran complejidad, como se vio previamente. El mismo configura la diversidad tanto de las disputas, como de los sectores cuyos intereses se encuentran en juego. Por lo tanto, en los siguientes apartados se tratará de esbozar descriptivamente los posicionamientos respecto al mismo y su conflictiva relación con el Reglamento 1115/2023, a modo de síntesis inicial.

1.3.1. Desde los gobiernos de los dos bloques

En Europa, varios gobiernos han expresado su preocupación por la deforestación de la selva amazónica y la competencia que suponen los productos agrícolas de bajo coste producidos en América Latina. Además, la población (parte de ella reticente a todo lo “europeo” y con nacionalismos que van creciendo cada vez más) es más

¹⁵³ Bajo el gobierno del ultraderechista Bolsonaro, se triplicó la cantidad de pesticidas aprobados, mientras tanto la UE -e incluso EE. UU.- viene prohibiendo muchos de los agrotóxicos, debido a los impactos perjudiciales para la salud y el medioambiente, comprobados científicamente.

activa y comprometida con el discurso de un capitalismo verde “responsable” (siendo también una fuerte palanca a la hora de cualquier elección). Una encuesta reciente del Eurobarómetro estima que el cambio climático se ha convertido en el segundo problema mundial más importante según la clasificación de los europeos, y que la crisis climática ha superado al terrorismo internacional como una preocupación¹⁵⁴. En este marco, el 17 de junio 2024, el Consejo de Ministros de Medio Ambiente de la UE aprobó la Ley de Restauración de la Naturaleza, la cual fue reclamada por más de un millón de personas junto con la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE) (PAN Europe, 2024).

El gobierno de Francia está en contra del Acuerdo por dos razones principales: su presidente Macron critica el texto por no tomar en cuenta la biodiversidad y el clima; y, sobre todo, el gobierno está bajo presión por el sector rural francés, quien se movilizó larga e insistentemente en contra, por considerarlo una herramienta más de globalización y con impacto negativo sobre su trabajo. Pese a la posición liberal del gobierno de Macron, este ha argumentado que el acuerdo con el Mercosur implica una competencia desleal hacia los agricultores y ganaderos franceses debido a los menores costos de producción en los países del Cono Sur, así como una regulación abierta a los intereses de las corporaciones del agronegocio. Esto resulta importante para el gobierno francés debido a que el país constituye el mayor productor agrícola de la UE. Este sector tiene, por lo tanto, un peso gravitante en la opinión pública y una fuerte capacidad de movilización, tal como se demostró en las sucesivas protestas del sector a lo largo del 2024. Por su parte, la industria francesa tiene un peso relativo mucho menor que la alemana, por lo cual las ventajas vinculadas al acuerdo hacia este sector no son consideradas decisivas por el ejecutivo a la hora de elaborar su posición en las negociaciones (Taborri, 2024).

En este escenario, el gobierno de Macron entró en una crisis política interna en los últimos meses, lo cual permitió a la Comi-

154 EFE (2019), “El cambio climático preocupa a los europeos más que el terrorismo global”. 10 de septiembre de 2019. En: <https://www.efe.com/efe/espana/sociedad/el-cambio-climatico-preocupa-a-los-europeos-mas-que-terrorismo-global/10004-4061493>

sión Europea avanzar en sus conversaciones con el Mercosur. Tras el anuncio del cierre de las negociaciones en la primera semana de diciembre, el gobierno francés rechazó el acuerdo, lo denominó como “inaceptable”, y manifestó que un grupo de países, en el que se encuentran Italia, Polonia, Países Bajos, Austria y Bélgica, cuenta con la capacidad de frenar la firma del mismo, por lo que no está cerrado este proceso. De acuerdo a Ghiotto (2024), debido a la crisis política interna disminuyó el poder de negociación de Francia, y será necesario evaluar el impacto y la continuidad de las protestas contra el acuerdo de los grupos de productores rurales franceses, belgas y polacos, especialmente en Bruselas, sede del gobierno europeo (Ghiotto, 2024).

En la UE, Alemania es uno de los más firmes defensores de este tratado de libre comercio, considerado indispensable por su poderoso sector industrial, de bienes de capital, productos químicos y farmacéuticos, y automotriz, los cuales encuentran ventajas en el Acuerdo a partir del incremento de sus exportaciones al Mercosur que conllevaría la firma del mismo, a pesar de la movilización de sus agricultores. De acuerdo a Taborri (2024), el valor de las exportaciones hacia el Mercosur de ese país es el más alto de la UE (US\$ 16 billones), y el sector exportador constituye cerca del 47 % de su PIB (World Bank, 2024). Sumado a ello, la economía alemana se encuentra en crisis como parte de la crisis económica general del capitalismo global. Esto obliga los capitales a buscar oxigenar la rentabilidad, por lo cual el Mercosur se posiciona como un mercado atractivo (Taborri, 2024).

Desde los gobiernos Mercosur, existen ciertos matices de diferencias respecto al Acuerdo y su posible implementación; sin embargo, en el discurso público se puede observar una postura común que favorece al libre comercio planteado en el mismo, además de un consenso en torno a las reticencias frente a las regulaciones ambientales presentes en el Reglamento 1115/2023 que podrían convertirse en estándares obligatorios del intercambio comercial entre ambos bloques.

En este marco, por un lado, el gobierno de Argentina emitió reservas en el 2023, solicitando mayores garantías para su sector

automóvil, estimando que el acuerdo favorecía demasiado a las industrias europeas; finalmente asumió dejar al siguiente gobierno las decisiones correspondientes. Milei, al asumir el gobierno del vecino país, se ha declarado a favor de la aceleración de la ratificación de dicho acuerdo¹⁵⁵. El saliente gobierno de derecha de Uruguay ha defendido el derecho de su país de llevar adelante acuerdos extra-zona (en particular, acuerdos de libre comercio con China¹⁵⁶), por lo cual está claramente a favor del Acuerdo; posición que comparte con el presidente electo Yamandú Orsi, parte del izquierdista Frente Amplio.

Lula también ve con buenos ojos la aprobación del mismo. De acuerdo a Ghiotto (2024), esto responde al interés del presidente de Brasil de no depender tan profundamente de China, cuyos capitales se encuentran muy fuertemente establecidos en el sector industrial y en la Amazonía. Con ello, el acuerdo entre el Mercosur y la UE representa para el vecino país una jugada más defensiva que comercial (Ghiotto, 2024).

El gobierno de Paraguay, si bien escuchó y compartió las críticas de su protegido gremio (UGP) al reglamento UE, promueve dicho Acuerdo en base a recomendaciones del Banco Mundial¹⁵⁷, en coincidencia con otros organismos multilaterales. Sin embargo, como el país tiene poco peso en las negociaciones (por las razones analizadas a continuación), y aduce argumentos de baja credibilidad, la decisión pesa sobre las espaldas de Brasil y Argentina, cuyos gobiernos hoy presentan profundas diferencias político-ideológicas, aun que existe un consenso en relación con aprobar el acuerdo.

En tal sentido, la oposición contra el reglamento 1115/2023 de la UE se inscribe en el marco general de las exigencias ambientales de la Unión Europea en relación con las actividades agropecuarias, las cuales se encuentran como pilares fundamentales de las economías regionales. Si bien tienen diferencias sustanciales, estos discursos son enarbolados tanto desde sectores progresistas, quienes han legitimado el desarrollo de lo que Gudynas (2017) denomina “neo-extractivismo” especialmente en el marco del llamado “boom de las

155 Ver análisis de últimas reuniones: <https://lc.cx/dccxoA>

156 Ver <https://lc.cx/sm4y2J>, *Ámbito*, 17 de mayo 2024.

157 Ver en: Banco Mundial. Paraguay frente al desafío de exportar más y mejor. Disponible en: <https://lc.cx/xgdQPU>

commodities”, como desde los sectores conservadores conformados históricamente por los propietarios de latifundios agropecuarios de la región (Gudynas, 2017). El primer episodio de dicha oposición (en el último ciclo de estas negociaciones sobre las condiciones de intercambio comercial entre el Mercosur y la UE) se dio en julio de 2023, en una reunión en Puerto Iguazú. Brasil, principal economía regional, donde el sector agropecuario representa más del 20 % del PIB¹⁵⁸, en la voz de su presidente Lula, expresó molestias por las exigencias ambientales de la UE, las cuales eran inicialmente dirigidas al ultraderechista Bolsonaro, quien no veía necesario proteger la Amazonia, principal pulmón mundial arrasado a partir de incendios provocados para expandir la frontera de las plantaciones de soja y el ganado.

Lula criticó tanto el fondo como la forma: “Europa ha jugado una carta agresiva. La carta que Europa escribió al Mercosur era una carta que amenazaba con castigarnos si no cumplíamos ciertos requisitos medioambientales”, planteó, denunciando el reglamento de la UE como una injerencia, así como una amenaza, cuando “[su] país no necesitaba demostrar sus credenciales ecológicas a Bruselas, ya que Brasil obtiene más del 80 % de su producción eléctrica de fuentes renovables, una tasa que la mayoría de los Estados europeos no están aún cerca de obtener”.

Lula, líder mundial progresista y presidente de uno de los principales productores y exportadores agropecuarios a nivel mundial, puso en la mesa la soberanía que hace uso cada país en las negociaciones: “Francia tiene mucho interés en proteger sus productos agrícolas, sus pequeñas y medianas explotaciones, sus aves de corral, sus verduras, sus quesos, su leche y sus vinos. Al igual que Francia tiene el derecho soberano de defender con uñas y dientes su patrimonio productivo, nosotros también debemos defender el nuestro. La riqueza de la negociación es que alguien tiene que ceder”. Más allá de la carta “soberana”, el gobierno de Lula es conscien-

158 Considerando el comportamiento de la economía brasileña en su conjunto, el PIB de la agroindustria representó el 23,8 % del PIB del país en el año 2023. Fuente: CEPEA. 2024. PIB del agronegocio 2023 con caída de 2,99 %. Disponible en: <https://lc.cx/RkdTsi>

te de los problemas políticos y económicos del tratado, por su sesgo neoliberal¹⁵⁹, sin tampoco dejar de animar para su ratificación¹⁶⁰.

Por su parte, pese a las diferencias entre los gobiernos del Cono Sur, los ministros de agricultura de la región y sus representantes reunidos como parte del Consejo Agropecuario del Sur (CAS), en la 91ª sesión ordinaria de la Organización Mundial de Sanidad Animal (OMSA) expresaron que el Reglamento 1115 de la UE “no está basado en ciencia” a la vez que subrayaron que existe una gran incertidumbre en cuanto a la mecánica de su aplicación, afirmando “que podría ser perjudicial”. Se mostraron alertas a la necesidad de fortalecer una acción coordinada ante lo que consideran como “barreras al comercio internacional de alimentos por motivos ambientales”. Además, a pesar de las claras evidencias científicas producidas por las instancias oficiales de los Estados que muestran que las actividades de este sector son las principales responsables de las emisiones de GEI, enfatizaron que los países del Sur han desarrollado esquemas de “producción sostenible”¹⁶¹.

En síntesis, el sector agropecuario empresarial, asentado sobre la propiedad de la tierra de características latifundistas, sigue ejerciendo un peso enorme en las decisiones político-institucionales en los países del Cono Sur, debido a la dominación económica que ejerce desde los procesos históricos (neo)coloniales del extractivismo.

159 Ver el registro de Brasil de Fato, 04 de diciembre 2023 en <https://lc.cx/dP-yWb>, consultado el 22 de abril 2024.

160 En el contexto previo a las elecciones en Francia, a mediados de junio, Lula señaló que su país está “listo” para firmar el acuerdo de libre comercio que negocian la Unión Europea y el Mercosur y ahora corresponde a Europa, tras las elecciones del Parlamento Europeo, tomar sus propias decisiones. “Ahora el problema son ellos”, dijo en referencia a la renovación de la Comisión Europea. Disponible en: <https://lc.cx/oNaBEP>

161 Fuente: Última Hora. <https://lc.cx/nQaqVZ>; ver también en: Abc. Reglamento 1115: Desde Mercosur piden que UE postergue su aplicación - Economía - ABC Color, disponible en: <https://lc.cx/GlRSeE/>; IICA- Ministros del Consejo Agropecuario del Sur (CAS) subrayan necesidad de fortalecer acción coordinada ante barreras al comercio internacional de alimentos por motivos ambientales que no estén basadas en ciencia, Disponible en: <https://iica.int/es/prensa/noticias/ministros-del-consejo-agropecuario-del-sur-cas-subrayan-necesidad-de-fortalecer>

1.3.2. Desde los movimientos y la sociedad civil

En varios países de la UE, los agricultores de los principales países europeos productores de alimentos¹⁶² rechazan el tratado (así como en general las políticas de libre comercio en el sector agrícola) y se movilizaron para denunciar –entre otros elementos del malestar rural– la competencia que representa la importación de productos de mucho menor calidad ambiental, mucho más baratos, mientras se les prohíbe a ellos el uso de pesticidas y se les exige cumplir con muchas normas, además de la carga fiscal que soportan. Solicitaron no solamente el aumento de apoyo económico (subsidios e intervenciones en el mercado en el marco de la Política Agrícola Común, uno de los mayores presupuestos de la UE), sino también el apoyo político para mayor reconocimiento social de su trabajo, en momentos en que la UE podría integrar en los siguientes años a varios países como Turquía, Georgia, Montenegro y otros de Europa Central, además de apurar los trámites para la inclusión de Ucrania, país proveedor de commodities agrícolas, en el marco de la guerra Ucrania-Rusia y del masivo apoyo militar de la UE a Ucrania.

La sociedad civil (además de los trabajadores rurales) de los países de Europa también planteó críticas: Greenpeace Alemania ha publicado un análisis jurídico¹⁶³ que demuestra que el acuerdo UE-MERCOSUR incumpliría la legislación climática comunitaria e internacional vigente. El estudio concluye que las relaciones comerciales entre ambos bloques provocarían un aumento general de las emisiones de gases de efecto invernadero y una mayor deforestación.

En cuanto a la sociedad civil y los sectores privados en los países del MERCOSUR, la Vía Campesina en Brasil estima que se deben abandonar las negociaciones, por ser un acuerdo desigual e injusto presentado por los “desgobiernos” anteriores, además de plantear imposiciones europeas: “¿Hasta qué punto es bueno colocar a Brasil y a los demás países del MERCOSUR como meros “rogando por cambios?” Reabrir o cerrar sería mucho más estratégico, dado que

162 Ver el reportaje de la BBC, 29 de Enero 2024 en <https://lc.cx/XZ4wIZ>, consultado el 22 de abril 2024.

163 Disponible en este link <https://lc.cx/XaWuYU>

hay divergencia y desigualdad en la relación de fuerzas.” Asume que “el sistema internacional es jerárquico”, y que Brasil debe fortalecer y mejorar su poder de negociación¹⁶⁴, además de intentar tener una posición común como MERCOSUR, que respete la soberanía de todos los países. Otras organizaciones sociales de Brasil¹⁶⁵ solicitan parar con el tratado, con los mismos argumentos: califican de neocolonial y neoliberal el tratado, y solicitan un acuerdo que plantee la valoración de la industria de Brasil, en vez de sus materias primas. Otros movimientos solicitan participación en la elaboración de este tipo de tratado para garantizar solidaridad entre los pueblos, y la sustentabilidad.

En Paraguay, no se escucharon casi críticas al Acuerdo ni a su condición comercial, a diferencia de los movimientos sociales de Brasil y de Argentina. Por su lado, los gremios del agronegocio esperan que se implemente lo antes posible el Acuerdo, pero solicitan –principalmente, la UGP– que sea sin aplicación del reglamento 1115, es decir, sin mayor control sobre las huellas e impacto ambiental, lo cual, según ellos, sería una imposición que contraviene las leyes nacionales¹⁶⁶, un obstáculo al “desarrollo del país” (que dejaría fuera a los “pequeños productores”)¹⁶⁷, y finalmente una injerencia sobre la soberanía del país, además de una contravención a las reglas de la libre competencia.

En tal sentido, plantean que lo comercial no debe mezclarse con lo ambiental, y que la normativa ambiental “vendría por el lado de la utilización de ONG ambientalistas, que apuntarían a establecer exigencias que ni en la Unión Europea pueden imponer a sus productores agrícolas”¹⁶⁸. De hecho, hablaron sobre la necesidad de dejar el eurocentrismo, sintomatizado, según ellos, en el “imperialismo de valores verdes”¹⁶⁹. Estos argumentos (cuya falsedad es fácil de averiguar leyendo las normas aplicadas a los productores euro-

164 Brasil de fato, 04 de diciembre 2023, consultado el 22 de abril 2024, <https://lc.cx/1Opszy>

165 En el diario El Salto, 27 de abril 2023: <https://lc.cx/fLsBjS>

166 Ver registro de intervenciones de Héctor Cristaldo, vocero de la UGP, en La Nación del 4 de febrero 2024, <https://lc.cx/F1oXoc>

167 <https://lc.cx/wMWdor>

168 Ver diario Hoy, 18 de febrero 2024, <https://lc.cx/JL-djs>

169 Ver texto difundido en el sitio web de la UGP, <https://lc.cx/mgt6co>, consultado el 22 de abril 2024.

peos) nutrieron el viejo discurso patriotero, con el objeto de ganar la opinión pública y dar ánimo al gobierno paraguayo para que su posición pese en las negociaciones, a fin de no cumplir las normativas de trazabilidad y ambientales.

Pero la crítica no fue unánime, ya que la ARP¹⁷⁰ –el otro gremio del agronegocio, tradicionalmente alineado con la UGP– admitió que los argumentos de la UGP eran “confusos”, que los exportadores paraguayos no eran pequeños productores, y que las normas europeas se correspondían con las de otros mercados exigentes. Cabe destacar, sin embargo, que la ARP respaldó a través de un comunicado¹⁷¹ el discurso del presidente Peña, quien defendió los intereses de los gremios del agronegocio en contra de las medidas ambientales promovidas por el Reglamento 1115/2024¹⁷², en un encuentro con estos sectores tras la negociación de la tarifa energética de Itaipú –a la cual denominó como una victoria, pese a la crítica de varios expertos–. Esta posición desde la cual el gremio ganadero ubica sus intereses como si se trataran de los nacionales¹⁷³, acercó nuevamente las posturas de la ARP a la UGP, con una diferencia: la aceptación de la trazabilidad como condición necesaria para el comercio internacional.

Mientras tanto, la Unión Industrial Paraguaya (UIP) emitió un comunicado en el cual resaltó la importancia de que Paraguay tenga una herramienta para demostrar el cumplimiento de las exigencias socioambientales de la UE. Defendió la creación del equipo interinstitucional dirigido por el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) y realizó un llamado para establecer un diálogo y avanzar en un sistema de trazabilidad¹⁷⁴. En tal sentido, la Cámara Paraguaya de Procesadores de Oleaginosas y Cereales (Cappro)¹⁷⁵, gremio que agrupa a las diez principales agroindustrias aceiteras¹⁷⁶, considera

171 Ver en: <https://x.com/danip68/status/1789080226149879837>

172 Ver en: <https://lc.cx/BZlGs9>; ver también en: <https://lc.cx/BllpJK>

173 Con ello se demuestra la histórica función de consenso de clase que tiene Itaipú bajo el control del Partido Colorado para el mantenimiento del ‘status quo’ basado en el mantenimiento de los latifundios para el establecimiento de actividades extractivistas, de saqueo socioambiental.

174 Fuente: <https://lc.cx/yVleae>

175 Entre las que se encuentran ADM PARAGUAY, BISA, BUNGE, CAIASA, CARGILL, CONTIPARAGUAY, COPAGRA, LDC, MERCANTIL COMERCIAL S.A. y OLEAGINOSA RAATZ.

176 A partir del procesamiento de oleaginosas, especialmente soja, para la obtención de la harina, cascarrilla de soja y aceite crudo y refinado.

que la decisión del aplazamiento de la aplicación del Reglamento no tiene que paralizar los trabajos que se vienen realizando. La CA-PPRO ve en esta postergación “una oportunidad para la puesta a punto del sistema de trazabilidad de la cadena de la soja nacional, que se viene desarrollando entre los gremios del sector privado para demostrar las buenas prácticas y la sostenibilidad que caracterizan a la producción agrícola y agroindustrial del país” (Diario HOY 2024).

Más allá de la maniobra discursiva de la UGP –el gobierno paraguayo, preocupado por los mercados de exportación de commodities¹⁷⁷– firmó el 16 de abril de 2024 el decreto 1541/2024, por el cual el Poder Ejecutivo designó al Ministerio de Industria y Comercio (MIC) como coordinador de “las tareas tendientes a la evaluación e implementación de sistemas de trazabilidad socioambiental que garanticen la competitividad y acceso pleno de los bienes y productos paraguayos a los mercados internacionales”. De tal manera, los voceros gubernamentales plantearon trabajar para cumplir con las exigencias, “nos guste o no”, con el objetivo de asegurar mercados. Al respecto, el actual ministro de Agricultura y Ganadería afirmó –asumiéndose parte de los gremios del agronegocio– que: “nosotros necesitamos exportar, tenemos que de alguna manera ponernos las pilas. Paraguay tiene condiciones demasiado ventajosas para poner sobre la mesa”¹⁷⁸.

Este paso implica una consolidación institucional de un procedimiento iniciado en noviembre de 2023, cuando el MIC y el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES) suscribieron un acuerdo de impulso a la trazabilidad ambiental de los productos paraguayos más exportados. En específico el convenio establece las bases para la implementación de la Plataforma de Trazabilidad Ambiental (RETA), una iniciativa conjunta que apunta a productos como cuero, carne, granos y madera. Actualmente funciona en un plan piloto para la exportación de cuero de forma manual. Se estima que podría estar operativo para los demás rubros en aproximadamente 12 a 18 meses (MADES 2023). Así, mientras que se inundan los actos políticos y los comunicados de los gremios del agronegocio con falsos discursos nacionalistas, el gobierno ejecuta fondos

177 Ver nota de ABC Color, 18 de abril 2024, en <https://lc.cx/i7JHPP>, consultada el 22 de abril 2024.

178 ABC Color, 18 de abril 2024, disponible en <https://lc.cx/i7JHPP>

públicos para modernizar las actividades comerciales de este sector, y profundizar el modelo de dependencia de las actividades extractivistas.

Finalmente, las críticas –fuera de las emitidas por el agronegocio y sus representantes políticos al Acuerdo UE-MERCOSUR a nivel mundial– tienen todas que ver con su carácter neoliberal, que permite por un lado el crecimiento de las desigualdades entre países y dentro de los países, en las clases trabajadoras, y por otro, la explotación y destrucción de la naturaleza.

El argumento de pérdida de soberanía /colonialismo también es fuerte desde sectores opuestos, con motivos e intereses absolutamente contrarios; por un lado, las élites lo usan para intentar no ser controladas por ningún organismo y seguir con “sus” reglas (definidas a su medida) en su apoderamiento del Acuerdo, en un escenario marcado por un nuevo superciclo de materias primas (necesidad de minerales para la transición energética); mientras los movimientos sociales plantean que su propio Estado estaría fallando en su deber de escucha y desarrollo del pueblo, al firmar el Tratado, y por lo tanto plantean su rechazo. En el caso paraguayo, forma parte de una retórica ya conocida, que se suma a una serie de manipulaciones de la realidad, escondiendo lo que es realmente la situación de las relaciones del agronegocio paraguayo en el país y en el resto del mundo. Por lo tanto, en el siguiente apartado se tratará acerca de la pregunta sobre el desempeño actual del Mercosur.

CAPÍTULO 2

¿CÓMO SE DESEMPEÑA EL MERCOSUR HOY?

2.1. El proceso histórico de construcción y el “deseo” de MERCOSUR

El MERCOSUR (Mercado Común del Sur) fue creado el 26 de marzo 1991 con el Tratado de Asunción entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. En 2012, Venezuela se unió como miembro, pero fue suspendido en 2017 (y sigue siéndolo hasta ahora). Bolivia empezó su adhesión en 2012, pero es miembro pleno recién a partir de diciembre de 2023. Es una alianza económica que descansa en la libre circulación de bienes y servicios, el establecimiento de una tarifa exterior común y la construcción de una política comercial común hacia Estados terceros, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados partes, en comercio exterior, comercio agrícola, industrial y finanzas.

El MERCOSUR puede ser entendido como la concreción final de lo que inicialmente se pensó como proyección continental sudamericana (desde Brasil, con el presidente Getulio Vargas) a partir de la industrialización y el redimensionamiento territorial del desarrollo brasileño, y por otro lado como proyección de una unidad geopolítica desde Argentina, con el presidente Perón, con un núcleo de aglutinación básico brasileño-argentino (Caetano y Hernández, 2022: 76).

Ninguno prosperó como tal: desde el punto de vista brasileño dominante, la integración era fundamentalmente vista como una

proyección continental brasileña, y en el caso argentino, como parte de un proyecto nacional más amplio, de patria grande (Caetano y Hernández, 2022).

El antecedente común en los países de la región fue la imposición de regímenes dictatoriales, los cuales re-primarizaron las economías de estos países – en el caso de Paraguay, se trató de una profundización del modelo latifundista a partir de una contrar-reforma agraria– con la apropiación de tierra, territorio, bosques, agua, biodiversidad, etc., por parte del capital internacional, el cual transformó al mundo rural –particularmente en beneficio del sector de las finanzas– a partir de la subsunción de la agricultura a la lógica del capital en toda América Latina (Almeyra et al., 2014). Con ello, la lógica que primó fue la liberación económica y la apertura de los mercados para el tránsito de capital.

El Mercosur se estableció, por lo tanto, sobre la profunda transformación del mundo rural ocurrida durante las dictaduras cívico militares en la región mientras el Plan Cóndor sobrevolaba el territorio en los años 90.

De acuerdo a la lectura de Fretez Bobadilla (2017), el MERCOSUR tiene características que han implicado, en la práctica, efectos similares a los que tienen los Tratados de Libre Comercio (TLC), ya que se ha trazado como objetivo conformar un mercado mayor, donde las empresas cuenten con facilidades y ventajas para colocar su producción y realizar inversiones. “En este sentido, como el libre mercado que habilita, da las mismas posibilidades a dos empresas que se encuentran en desigualdad de condiciones, implica una ventaja para el sector más fuerte, proceso al que ha contribuido el MERCOSUR en la Región” (Fretez Bobadilla, 2017, p. 29).

Al respecto, Luis Rojas afirma que “la firma del Tratado de Asunción implicó la puesta en marcha del recetario neoliberal de primera generación en el país, que ha consistido en la profundización de la apertura comercial. La misma ha consolidado la economía de agroexportación, en un escenario marcado por una avanzada de procesos de concentración de la tierra, los ingresos y la riqueza generada. Esto se ha llevado adelante a partir de una progresiva extranjerización de los recursos productivos y las actividades económicas de mayor rentabilidad” (Rojas, 2011, p. 45).

Desde todo tipo de análisis, el MERCOSUR funcionó siempre más desde los intereses de los países para afuera que hacia dentro del bloque¹⁷⁹: la oferta externa de negociaciones comerciales se sopesa contra lo que está constituido regionalmente. En el 2001, cuando se logra constituir el Grupo de Alto Nivel sobre Arancel Externo Común –una medida fundamental identitaria para un espacio de libre comercio para analizar la consistencia y la dispersión del arancel–, la insatisfacción de Paraguay y Uruguay era alta con el nivel de protección al que obligaba el AEC (lo que, en términos técnicos, era el desvío de comercio que estaban sufriendo). En ese clima, los gobiernos de Uruguay y de Argentina se acercaron al ALCA, con el objetivo de bajar el nivel de protección en relación con Brasil y mejorar el acceso al mercado de Estados Unidos. Finalmente, del ALCA abortado –debido a las movilizaciones masivas y las tensiones entre los grupos económicos del sur y del norte– se pasó a propuestas de tratados bilaterales de libre cambio con EE. UU., lo que concretó Uruguay en 2007 (Tussie D., en Caetano y Hernández, 2022). Fue un ejemplo de lo que hoy se llama en los análisis la “flexibilización” del bloque: un interés priorizado de los países del bloque para acuerdos externos.

2.2. Características de la situación actual del MERCOSUR

Si bien tanto Brasil como Argentina son los países que determinan en gran parte el presente y futuro de la agrupación (por el peso económico que representan y la propiedad de los capitales que circulan en la región), la mayoría de los expertos y observadores coinciden en que el MERCOSUR, como proyecto de integración

179 “Ya en el nacimiento había indicios muy serios de controversias distributivas, que además se reflejaron en la no consolidación del Arancel Externo Común (AEC) en la Ronda Uruguay de la OMC: cada país se había guardado el margen de maniobra para no pagar los costos distributivos inherentes a subir aranceles en beneficio de otros miembros y, por lo tanto, a bajarlos en beneficio de abastecedores extrarregionales. Las controversias sobre el nivel del AEC estuvieron en el nacimiento mismo. Tampoco hubo, por las mismas razones, una política de defensa comercial común. Fue permitido el antidumping entre los socios. Todo esto demuestra la flexibilidad con la que nacimos. Por supuesto, estuvo el permiso para una cantidad de zonas francas” (Tussie D., en Caetano y Hernández, 2022: 48).

comercial, nunca terminó de consolidarse y se puede considerar en crisis actualmente.

Se debe, por un lado, a su historia: ha servido en su momento como una herramienta de consolidación de la democracia capitalista en la región, postdictadura, y de crecimiento económico para cada uno de los países que lo integran¹⁸⁰. Se destaca que el bloque ganó visibilidad y credibilidad (en lo internacional e internamente) con el acuerdo con la UE, a finales de los 90, y por ello hasta hoy las negociaciones para implementación del acuerdo constituyen la principal plataforma común de debate del bloque. Los principales desafíos hoy del MERCOSUR son los siguientes¹⁸¹:

- La desintegración económica y comercial progresiva; por ejemplo, las exportaciones e importaciones de Brasil a Argentina bajaron casi a la mitad, de 2000 a 2018; una reprimarización de las economías y de las exportaciones sudamericanas en general, lo que las vuelve menos complementarias y más competitivas entre sí; y el gran impacto de China en la economía de todos los países, tanto en comercio como en inversiones, generando un interés mayor para esta relación, que para el bloque.
- Las relaciones de cooperación entre los países son escasas y poco promovidas, como se demostró durante la pandemia.
- Una gran dependencia de los cambios vinculados a las preferencias de los gobiernos, por la débil institucionalidad del bloque: es una unión aduanera incompleta, porque no concentra ni controla a todas las aduanas de los países miembros; lo político es casi inexistente en cuanto a espacio regional. El PARLASUR perdió su importancia; se sigue debatiendo la posibilidad de la liberalización de los socios para negociar autónomamente acuerdos de libre comercio.

¹⁸⁰ Ver, por ejemplo, los análisis en <https://lc.cx/zSSciQ>

¹⁸¹ La síntesis de los desafíos se realiza a partir de las fuentes siguientes: Caetano y Hernández, 2022, op. cit.; Peixoto Batista, Juliana & Perrotta, Daniela (2018). El Mercosur en el nuevo escenario político regional: más allá de la coyuntura. Desafíos, 30(1), 91-134. <https://lc.cx/8QjJwm>; Bouzas, R. 2004. Las negociaciones Unión Europea-Mercosur. Entre la lentitud y la indefinición. Revista Nueva Sociedad NUSO N° 190 / Marzo - Abril 2004, pp. 125-135. Buenos Aires, Argentina: Nueva Sociedad – FES; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Nuevos canales para la integración en el período pospandemia”, Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR, N° 6 (LC/TS.2023/92), Santiago, 2023; Masi F. (comp.) 2011. Paraguay en el MERCOSUR: asimetrías internas y política comercial externa. Asunción: CADEP.

- Vinculada a la poca institucionalidad construida, está la ausencia de proximidad político-ideológica, un elemento generalmente favorable para que un bloque avance; los países no tienen posiciones comunes sobre temas relevantes como democracia, Estado de derecho, política industrial, relevancia de la integración sudamericana, preferencias por los bloques sudamericanos. En particular, las distancias entre los presidentes de Brasil y Argentina colocan en jaque una alianza binacional que es la base estructural del MERCOSUR.
- Se designa también al proceso del Mercosur como un regionalismo populista, como un proceso de integración basado en prácticas y políticas populistas¹⁸²: ello conlleva conclusiones sobre una institucionalidad cambiante, sometida a las élites del agronegocio.

Si se pudo comparar (o hasta tomar de modelo) el MERCOSUR con la UE, el balance comercial muestra que el MERCOSUR no es un espacio de integración: de acuerdo al estudio “30 años de MERCOSUR”, “en Europa dos tercios del comercio total exterior lo realizan entre sí y un tercio con el resto del mundo. El principal socio comercial de un país europeo cualquiera, es otro país europeo; el segundo también y el tercero, también [...]. En el Mercosur estamos por debajo del 10 %, es decir que más del 90 % de nuestro comercio es con el resto del mundo [...]. Es decir, nuestra región está siete veces menos integrada que Europa” (Malamud A., en Caetano y Hernández, 2022: 43). Un dato no menor para dimensionar el componente “institucional” de los negocios, es que “en la actualidad los [flujos] más importantes son “autopartes y drogas”, y las “drogas están por fuera de los tratados, por fuera de las reglas” (ibid.). Uno de los principales motivos por los que “se hace integración” es entonces la escala, es decir, como trampolín o plataforma para realizar acuerdos extrazona.

182 “Para desarrollar esa caracterización de Mercosur populista, Hernández retomó los conceptos de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe sobre la teoría populista, en diálogo con la idea de resiliencia del regionalismo latinoamericano —elaborada por Rivarola y Briceño Ruiz— sobre que la permanencia del regionalismo se vincula con la existencia del populismo en América Latina, y con la idea elaborada por Diana Tussie y Pía Riggirozzi sobre el regionalismo poshegemónico. Para concluir, postuló que la combinación de estas características posibilitaron la permanencia del proceso contenido en el Mercosur, a pesar de las contradicciones y obstáculos” (Caetano y Hernández, 2022: 44).

2.3. El lugar de Paraguay en el Mercosur

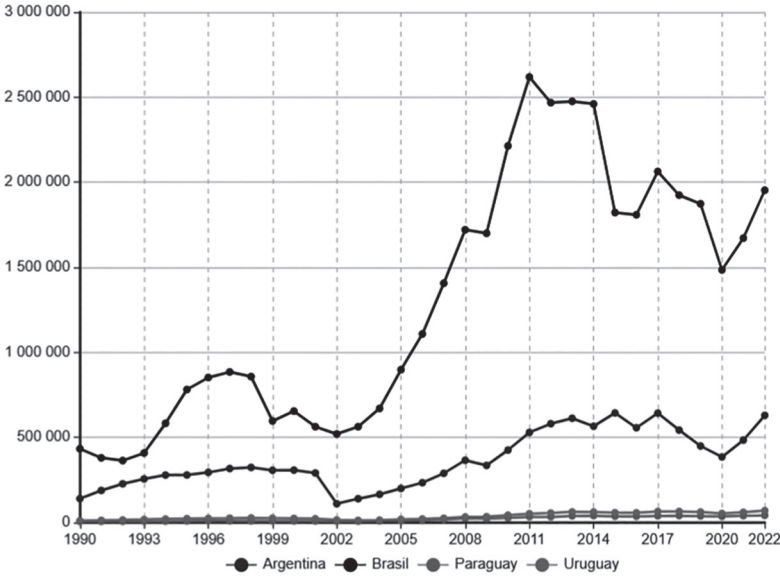
Analizando la cuestión paraguaya, de acuerdo a Masi (2022), la decisión paraguaya de formar parte del Mercosur ha sido política antes que económica: Paraguay iniciaba por primera vez en su historia un período llamado de transición a la democracia en los años noventa, en un contexto de aislamiento internacional que también debía ser roto en términos políticos y económicos para otorgar legitimidad al gobierno de Andrés Rodríguez en el proceso postdictatorial (Masi, 2022).

De acuerdo a Yore y Palau (2001), “la firma del Tratado en la propia capital paraguaya, significó el ingreso del país a una iniciativa integracionista inscripta, como varias en el continente, en la lógica neoliberal predominante de la coyuntura, por una decisión política del gobierno y de un reducido sector económico local ligado al capital transnacional” (Yore y Palau 2001, p. 4).

En tal sentido, de acuerdo a estos autores, Paraguay fue “sumado” a un proyecto de integración comercial asentada sobre la base de la competitividad, sin que se tomaran en cuenta sus debilidades estructurales, expresadas en la mediterraneidad y menor desarrollo. Por lo cual desde el inicio de la incorporación de Paraguay, este proyecto planteó una gran incertidumbre sobre la suerte del país, en un escenario en el que debía competir en desigualdad de condiciones, vinculada a “la posibilidad de adecuación de los rezagados sectores económicos nacionales, en particular la industria y la pequeña producción agrícola, para competir en el futuro mercado ampliado a 200 millones de consumidores potenciales, pero sobre todo para mantener el reducido mercado nacional, ante la previsible avalancha de productos de los países socios en la medida en que avanzara el programa de desgravación arancelaria”(Yore y Palau 2001, p. 5).

Esta asimetría persiste en la actualidad, tal como se puede observar en la diferencia del PIB total anual entre Paraguay y los demás países del Mercosur, y Brasil y Argentina en particular.

Gráfico 23. Producto interno bruto (PIB) total anual a precios corrientes en dólares de Mercosur 4 entre 1990 y 2022 (millones de dólares)



Fuente: CEPALSTAT - CEPAL - NACIONES UNIDAS, 2024

Pese a ello, prevalecieron los intereses de las élites políticas y ciertas fracciones del sector empresarial vinculadas particularmente a las finanzas, las importaciones y la agroexportación. Este lineamiento se consolidó durante el gobierno de Juan Carlos Wasmosy (1993/1998), de tendencia más definidamente neoliberal que el anterior, y de extracción definidamente empresarial (Yore y Palau, 2001).

En este marco –tal como se mencionó–, los negocios de Paraguay con los países vecinos, además de la cesión de energía hidroeléctrica de Yacyretá e Itaipú que no era consumida en el país, se basaban en el negocio de importación y reexportación, “comercio que consistía en importar bienes de consumo suntuario de Asia, Europa y Estados Unidos, con aranceles muy bajos y volver a vender esos bienes (en más de un 90 %) a las economías vecinas, principalmente al Brasil, en forma legal o ilegal. Para mediados de los años noventa, la reexportación superaba tres veces a la exportación de productos

originarios del país. Mientras las exportaciones se mantenían en un promedio de USD 1000 millones, las reexportaciones trepaban a cerca de USD 4000 millones” (Masi, 2022: 67).

“El Mercosur nació en un momento en que el modelo económico tradicional de sustitución de importaciones había entrado en crisis. La década de los ochenta del siglo pasado fue el momento de la crisis de la deuda externa (década perdida), de la vuelta de los regímenes democráticos en la región y de la última ola de globalización del siglo XX. Sin embargo, el Paraguay no era prácticamente parte de ese contexto” (Ibid).

A diferencia de los demás países, en Paraguay, la deuda pública no era problemática¹⁸³. En segundo lugar, el país seguía bajo un régimen autoritario. Y, finalmente, siempre, según Masi, la escasa presencia del Estado en la economía nacional, la ausencia de un proceso de industrialización, pero con una presencia importante del comercio externo informal (contrabando), hacía de la economía paraguaya la más abierta e integrada a la región. El modelo económico paraguayo a principios de los noventa se caracterizaba por la exportación de materias primas agrícolas, por el comercio de reexportación y por la venta de energía eléctrica a la Argentina y Brasil a precios muy bajos.

Además, el proyecto Mercosur contaba con una fuerte oposición del sector empresarial de mayor peso en el país, que argumentaba que este proyecto era contrario al modelo importador-reexportador (Masi, 2022).

Entonces, si efectivamente los países del MERCOSUR son el territorio de operación de capital de Paraguay hace décadas, la estructura del MERCOSUR fomentaba nuevas reglas de comercio que no eran deseadas por el sector empresarial, pero que tuvieron que aceptar forzados por su situación (la dependencia de los países

183 Es importante subrayar, sin embargo, que para 1985 la deuda externa pública participaba con el 83 % en la deuda externa total. Con ello, la deuda externa global se incrementó en 721 % entre 1975 y 1985, de forma tal que la deuda ascendía a US\$ 1.871,71 millones después de una década. Cabe destacar que, hasta los años 70, los principales acreedores de la deuda externa paraguaya fueron los gobiernos extranjeros y organismos multilaterales, mientras que, a partir de los 80, lo constituyeron los bancos comerciales privados (Masi, 1982; Schwartzman, 2017). De acuerdo a Rodríguez Silvero (1985), Flecha (s/f) y Schwartzman (2017 [1989]), durante las más de tres décadas de dictadura stronista, la capacidad de endeudamiento del país fue desbordada ampliamente. Es importante remarcar el papel de la deuda externa en la estructura económica impuesta por la dictadura stronista, ya que resume las consecuencias de las relaciones de dependencia internacional en la economía agroexportadora paraguaya (Rodríguez Silvero, 1985; Flecha, s/f; Schwartzman, 2017).

vecinos, la imposibilidad estructural logística y geográfica de construir otros puentes).

De hecho, la situación no cambió mucho desde aquel momento, si bien se inició un proceso –aún mínimo si se lo compara a países vecinos– de industrialización, y si bien Paraguay es un país exportador de commodities y no solo reexportador.

Paraguay, en el proceso del MERCOSUR, tuvo en un primer momento una actitud “pasiva y defensiva a la vez, buscando salvaguardar –con sus regímenes de excepción arancelarios– el comercio importador-reexportador, antes que preocuparse del sector productivo (...) A partir de la primera década del siglo XXI y con el superciclo de los commodities, el modelo económico paraguayo comenzó a experimentar cambios importantes, con un aumento significativo del cultivo de la soja transgénica y otros granos, y de la cría de ganado”. Ello llevó a un leve proceso de agroindustrialización y a un incremento, también importante, de las exportaciones de productos originarios, con lo cual se superó eventualmente a los valores del comercio de reexportación. Además, el Mercosur –principalmente Brasil– se convirtió en el principal mercado del sector manufacturero no agroalimentario del Paraguay. Los presidentes sucesivos de Paraguay fueron principalmente proactivos en los requerimientos que se hacían en las mesas de negociaciones dentro (y fuera) del Mercosur desde la perspectiva de un país de menor desarrollo relativo (compensaciones arancelarias, FOCEM, reconocimiento de las asimetrías).

En un MERCOSUR estancado, Paraguay –considera Masi (2022)– seguirá todas las propuestas que planteen la reducción del arancel externo común (AEC), debido a que el país tiene “la economía más abierta del Mercosur y nuestro promedio arancelario real se ubica muy por debajo del promedio arancelario real del Mercosur”. El país tiene uno de los grados de apertura comercial más altos del continente, con 72,6 puntos frente a los 39,2 de Brasil y 32,1 de Argentina (CEPALSTAT, 2024). Pero ante las propuestas realizadas por Uruguay de flexibilización en las negociaciones que permitiera acuerdos bilaterales, sin embargo, sería peligroso apoyarlas porque “los logros del Paraguay, como país de menor desarrol-

lo relativo, siempre se ha asociado a negociaciones en bloque frente a terceros”. Generalmente, “en el Paraguay se visualizan costos de pérdida de mercado cuando sus socios, principalmente los grandes como Brasil, llevan adelante acuerdos bilaterales con terceros” (Masi, 2022: 69).

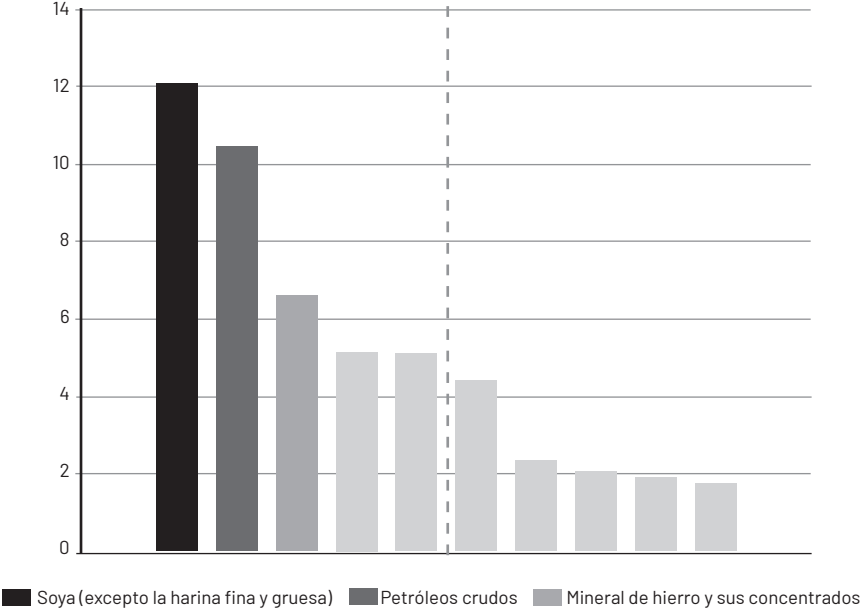
Finalmente, el análisis consiste en una reafirmación de la dependencia: Brasil y Argentina constituyen sus principales socios comerciales, lo cual responde a la línea del comercio exterior del país que ha sido impuesta desde la dictadura de Stroessner¹⁸⁴. En este escenario, en el año 2021 cerca del 80 % de las exportaciones de bienes primarios se han destinado al MERCOSUR, por un valor de USD. 2.725,5 millones. En el periodo enero-julio de 2022, el MERCOSUR se ha consolidado aún más como el destino principal de las exportaciones, con el 87 % del total exportado en bienes primarios, explicado en gran medida por las cantidades de soja que se exportan a Argentina y Brasil (Alderete, 2022).

Es importante remarcar que estas grandes economías también dependen en gran medida de la exportación de bienes primarios, entre los que resalta la soja¹⁸⁵, como consecuencia de la arquitectura institucional neoliberal expresada en el Mercosur, al compás de los mandatos internacionales emanados de los principios de propiedad intelectual de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y del Convenio UPOV-78.

184 Al igual que otros lineamientos políticos de la dictadura –así como relaciones de poder–, este se mantuvo intacto. El mismo se basa en la agroexportación y la cesión de energía eléctrica, y se encuentra alineada geopolíticamente de manera subordinada principalmente a Brasil –a nivel regional– y a Estados Unidos a nivel internacional.

185 Por su parte, el bloque faena alrededor de 55 millones de vacas cada año, así como 6.600 millones de pollos, y alberga a 394 millones de gallinas ponedoras (Eurogroup for Animals, 2019).

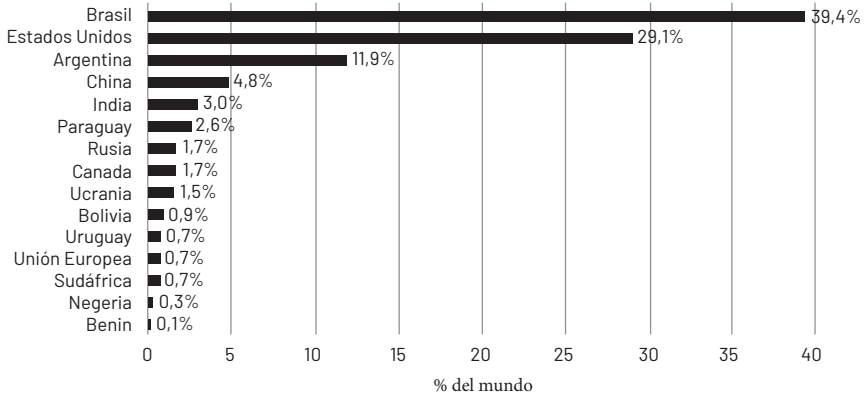
Gráfico 24. Mercado Común del Sur: Exportación de los 10 productos principales conforme a la CUCI, según participación porcentual en el año 2022



Fuente: CEPALSTAT - CEPAL - NACIONES UNIDAS

Así, en la actualidad, los países del Mercosur son responsables de cerca del 60 % del comercio mundial de soja transgénica (Gobierno de Uruguay, 2022). De acuerdo a las últimas proyecciones de USDA (2024), Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay en conjunto concentran más del 54 % de la producción mundial de soja; y los mismos –menos Uruguay– ocupan los principales lugares en el ranking de exportadores mundiales de esta oleaginosa (USDA, 2024b).

Gráfico 25. Semillas oleaginosas y soja, porcentaje de producción mundial

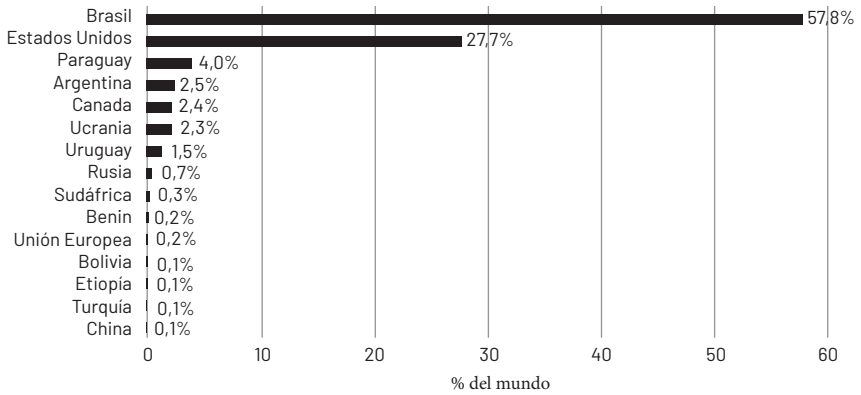


152

BASE-IS

Fuente: USDA, 2024b

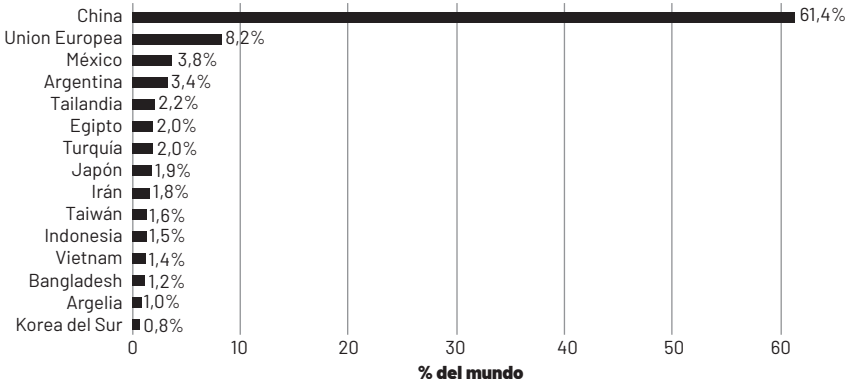
Gráfico 26. Semillas oleaginosas y soja, porcentaje de exportación mundial



Fuente: USDA, 2024b

Por su parte, la UE sigue a China en el segundo puesto de mayor importadora de este commodity –tal como se vio previamente–, concentrando el 8,2 % de las importaciones del mismo a nivel mundial, tal como se observa en el siguiente gráfico (USDA, 2024).

Gráfico 27. Semillas oleaginosas y soja, porcentaje de importación mundial



Fuente: FAS USDA, 2024b

En tal sentido, la conversión del cono sur sudamericano en “La República Unida de la Soja” –denominación otorgada por Syngenta– no es ni casual ni espontánea (Palau, 2018). Es más, el desarrollo institucional que respaldó la expansión de monocultivos transgénicos formó parte del liberalismo estructurado en el MERCOSUR. Esto es así ya que, como parte de ese proceso de apertura para el libre tránsito del capital transnacional, se incorporaron los transgénicos y su paquete tecnológico, a partir de marcos regulatorios que permitieron liberar comercialmente semillas de soja genéticamente modificada en los territorios (Argentina, 1996; Brasil, 2003, Uruguay, 1996; Paraguay, 2004) (Pengue 2017; Soares 2023; Redes Amigos de la Tierra Uruguay 2017).

CAPÍTULO 3.

EL AGRONEGOCIO PARAGUAYO ANTE EL CAPITALISMO MUNDIAL: DISCURSO Y REALIDAD

El agronegocio paraguayo, representado por sus gremios y voceros, tiene una larga cola de elaboración de mitos, importantes de analizar para desvelar su rol y situación en las negociaciones globalizadas de hoy. La UGP, quien cristaliza la posición de los “oponentes” (a diferencia de la ARP y UIP), hasta ahora sigue vociferando “que no se puede crear todo un sistema burocrático de trámites y papeleos para que el país se adecue al reglamento europeo” y que el tema “se tiene que arreglar entre privados, en un contrato donde se ponen las condiciones, si yo le quiero vender o él me quiere comprar, y el que quiere conseguir mercaderías en esas condiciones, las vende”, “un sistema privado, de adhesión voluntaria, nada obligatorio ni oficial”¹⁸⁶. Plantea¹⁸⁷ la necesidad de un marco de cuatro criterios fundamentales para validar cualquier normativa: a) [Que] no sea un freno para el desarrollo del Paraguay b) No afectar la producción de alimentos, c) Evitar trabas artificiales al comercio, d) No vulnerar el marco jurídico del país. Esos “criterios” forman parte del conjunto del discurso de la UGP para evadir controles, y son objeto del análisis a continuación.

186 Ver nota de ABC Color, 17 de abril 2024, consultada el 22 de abril 2024, y comunicación UGP en nota de pie siguiente.

187 Ver comunicación de la UGP, el 19 de abril 2024, difundida en <https://lc.cx/eibE5I>, consultada el 22 de abril 2024.

3.1. “¿Por qué someternos a las imposiciones de la Unión Europea? A 2019, solo representa el 7,1 % del comercio exterior de Paraguay”¹⁸⁸

Esta afirmación jactanciosa, retomada por el presidente de la República en un inicio¹⁸⁹, para justificar “no perder tiempo”, y dando a entender que las opciones de mercado son ilimitadas para los exportadores paraguayos, es muy parcialista; tiene que ver con la voluntad de no asumir la dependencia de Paraguay al MERCOSUR y el hecho de que construyó y sostuvo su sistema de producción en forma dependiente. De hecho, si bien al mirar las cifras de exportación actualizadas, la UE no ocupa un lugar preponderante, se debe considerar el negocio realizado posteriormente a las exportaciones operadas en los demás países.

El Gráfico 1 nos muestra que, en los últimos años, el agronegocio de la soja en Paraguay ha concentrado su mercado exportador en el MERCOSUR y, más específicamente, en Argentina; a partir del año 2017, llega a casi 70 % de las exportaciones de granos, aceite y harina/pellets en el 2023, en cuanto a valor. En cuanto a cantidades (Gráfico 2), los porcentajes son casi los mismos. Por otro lado, la casi totalidad de las exportaciones se da en granos (un 96 % en el 2023), por lo que se puede considerar que no existe casi ningún procesamiento del rubro, o bien es ínfimo (Tabla 1).

188 Redes sociales de la UGP, Instagram. <https://lc.cx/8ZvCqo>

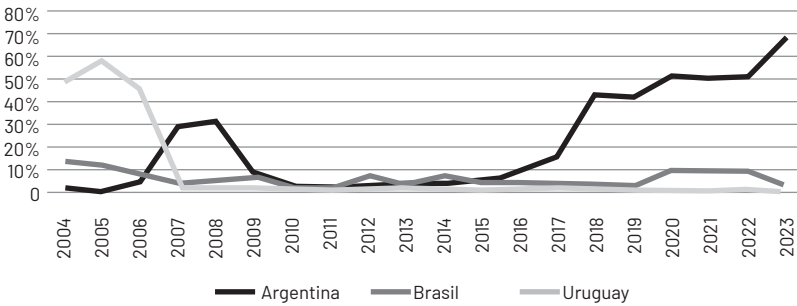
189 Ver nota de UH del 25 de diciembre 2013 en <https://lc.cx/vjGvyi>, consultada el 22 de abril 2024.

Tabla 6. Valor de exportación del complejo sojero paraguayo a Argentina en M USD FOB

Valor de exportación a Argentina en Millones de USD FOB	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Porotos de soja	490	1.500	1.058	1.618	2.139	979	3.189
Aceite de soja	13	36	48	45	39	142	41
Harina y Pellets	2	30	17	1	4	86	29
Total general	505	1.565	1.124	1.664	2.182	1.207	3.260

Fuente: elaboración propia a partir de SICEX/BCP

Gráfico 28. % del valor total de exportaciones paraguayas de granos (porotos), aceites y harina/pellets de soja a Argentina, Brasil y Uruguay



Fuente: elaboración propia a partir de los valores FOB USD del BCP, para los rubros 12.01 - Habas, poroto, semilla, frijoles de soja, incluso quebrantada; 1507 - Aceite de soja y sus fracciones, incluso refinada, pero sin modificar químicamente; 23.04 Tortas y demás residuos sólidos de la extracción del aceite de soja, incluso molidos o en “pellets”.

Además, de acuerdo a las últimas proyecciones de la USDA (2024) dada la situación en Argentina, en el 2024 el 80 % de las exportaciones de granos de soja se destinarán a este país para satisfacer la demanda de trituration, lo cual representa entre 5 y 5,5 MMT (USDA, 2024).

¿Dónde va la soja que compra Argentina a Paraguay? A pesar de que se puede ver en los registros del INDEC (MAGYP/INDEC, en 2022¹⁹⁰) que una parte vuelve a Paraguay, se transforma (en harina y aceite), y, del total de lo exportado por Argentina, un 15 a 20 % en los últimos años va efectivamente a países de la Unión Europea, y otro 10 a 20 % (según los años) va a China. En caso de negarse a cum-

190 Disponible en: <https://lc.cx/CdsyLX>, consultado el 22 de abril 2024.

plir las reglamentaciones de la UE, la soja paraguaya no podría ser transformada para el mercado europeo. En particular, la Argentina concentra aproximadamente 60 % de sus exportaciones en harina/pellets, un 30 % en aceite y el resto en granos.

Tabla 7. Valor de las exportaciones argentinas del complejo sojero, a países de la UE, a China y total. En M USD FOB.

	En millones de USD FOB	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Total complejo sojero (porotos, harina y pellets, aceite)	Exportado a países de la UE	3.013	2.043	2.355	2.179	3.516	3.612	1.872
	Exportado a China	2.415	1.328	3.175	2.164	2.364	3.061	1.247
	Exportado total	15.440	13.518	15.701	14.044	21.721	22.288	13.193
Total complejo sojero (porotos, harina y pellets, aceite)	Exportado a países de la UE	20%	15%	15%	16%	16%	16%	15%
	Exportado a China	16%	10%	20%	15%	11%	14%	10%

Fuente: elaboración propia según datos del Ministerio de Economía Argentino e INDEC – Instituto Nacional de Estadística y Censos (<https://acortar.link/CEhXst>)

En 2023, Argentina fue el segundo proveedor de harina de soja/pellets a los países de la UE, siendo el origen del 36 % de las importaciones, después de Brasil, quien aseguró el 54 % de sus necesidades (cubrió hasta 67 % en años anteriores)¹⁹¹.

Es interesante notar que Argentina también exportó granos de soja a Paraguay, a pesar de ser Paraguay su principal proveedor. Por su parte, Argentina fue el segundo destino de la harina de soja paraguaya en 2023 y se espera que sea un comprador más importante que en el pasado (USDA, 2024). Ello tiene que ver con los negocios “triangulados”, la evasión y/o elusión de impuestos (DECIDAMOS 2016) por la manipulación de precios y/o de facturas (precios de transferencia), así como la “tradición” de los actores del mercado en los negocios de reexportación y la economía informal.

Además, la UE es un mercado importante para el comercio internacional de la carne producida en Paraguay, ya que proporciona

191 Ver estadísticas reportadas en https://lc.cx/5_tgDt, consultado el 22 de abril 2024.

al país una Cuota Hilton de 1.000 toneladas de cortes refrigerados de alta calidad a precios elevados. A diferencia de la UGP, la Asociación Rural del Paraguay tiene una experiencia más larga en la aplicación de esquemas de trazabilidad, por lo cual, si bien se han unido al rechazo de los sectores que representan a la producción sojera, oponen menor resistencia a la modernización de su negocio, como se verá en el siguiente apartado.

El alarde actual de Paraguay hacia la UE niega la dependencia aún muy fuerte de Paraguay de la Argentina y el Brasil y, por lo tanto, si las exportaciones directas de Paraguay a la UE no superan el 10 % en forma directa, en forma indirecta (vía Argentina o Brasil) el porcentaje es mucho mayor. En tiempos de crisis del capital, en un momento en que el MERCOSUR se encuentra tambaleando, en el que China se vuelve un gigante comercial y económico, negándose Paraguay a establecer vínculos por su indefectible alineo a la vieja causa anticomunista estadounidense de apoyo a Taiwán, es muy arriesgada su posición: Argentina está ante un escenario de desaceleración de la demanda china¹⁹²; ello repercute en la demanda argentina, y por ende en las posibilidades de mercado de la soja paraguaya.

3.2. Sobre la trazabilidad: "el esquema propuesto es operativamente inviable, puesto que generaría demoras y sobrecostos innecesarios"¹⁹³

Las cuestiones de trazabilidad de los rubros vegetales y animales en Paraguay siempre han sido tortuosas justamente por lo mencionado anteriormente: el carácter de contrabando de los rubros importados y reexportados, y el carácter en general informal o ilegal de los negocios del país, desde el tomate de contrabando hasta las multimillonarias tragadas de dinero en licitaciones públicas y las ventas ilegales de tierra.

192 Ver Última Hora (UH) del 5 de mayo 2024, en https://lc.cx/B_G-KU, consultado el 5 de mayo 2024.

193 Comunicado de la UGP, difundido en la Nación, 22 de Enero 2024, <https://lc.cx/bIbzuB> consultado el 23 de abril 2024.

Actualmente, el sistema de trazabilidad está ampliamente avanzado en cuanto a la carne vacuna: el SITRAP existe desde hace casi 20 años¹⁹⁴, y fue desarrollado justamente en base a las exigencias de los mercados, conjuntamente en SENACSA con los gremios de grandes ganaderos del país agrupados en la ARP; el sistema viene consolidándose¹⁹⁵ y adecuándose regularmente.

En cuanto a los rubros vegetales, existen normativas que definen un esquema coordinado por el SENAIVE¹⁹⁶ (el SITRAIVE, bajo mando de la DICAIO), pero aún en estado de plan piloto¹⁹⁷. De hecho, el SENAIVE es regularmente denunciado por los acopiadores e importadores de frutas y hortalizas, por el negocio que realizaría haciendo pagar AFIDIs (Derechos de Importación), cuando ello debería ser gratuito; mientras tanto el contrabando de yerba mate, azúcar y tomate viene siendo costumbre desde hace muchos años (Zevaco, 2024).

En los esquemas de la soja, el caso de Vicentin¹⁹⁸ y la triangulación de sus mercaderías mostró a la luz del público la borrosa línea existente entre lo legal e ilegal en cuanto a negocio, y el fraude que resultó ser. Ello tiene que ver con que “las élites empresariales poseen un amplio conocimiento y articulación en cuanto al marco legislativo, legal y judicial de sus actividades en los diferentes países del Cono Sur, lo que les permite organizar de manera más efectiva sus relaciones comerciales, pero también identificar los espacios grises y las grietas jurídicas en las que filtrar acciones legales, ilegales o de dudosa legalidad. Esto también fue puesto en juego por Vicentin, con lo que logró al mismo tiempo dos beneficios específicos: el de la baja tributación en cada país según el tipo de producción que realiza, y el del conocimiento pormenorizado de las formas de evadir el cumplimiento de ambos conjuntos nacionales de leyes. En contrapartida, los Estados no cuentan con estructuras

194 Ver https://lc.cx/Cv41S_, consultado el 23 de abril 2024.

195 Ver <https://lc.cx/5ohWZo>, consultado el 23 de abril 2024.

196 El conjunto de normativas está disponible aquí: <https://www.senave.gov.py/dicaio-departamento-de-trazabilidad-vegetal>

197 Inició en el 2014, ver noticia del 12 de junio 2014 de UH, <https://lc.cx/VGAQc9>, consultado el 23 de abril 2024.

198 Ver análisis de El Surtidor, 17 de mayo 2020, <https://lc.cx/6EPf1s>, consultado el 23 de abril 2024.

conjuntas tributarias y de control, como tampoco están apropiadamente complementados sus sistemas tributarios, legales y financieros. Los intentos de trabajo conjunto son ineficientes, escasos y además, muy asociados a los perfiles (más o menos compatibles) de los gobiernos” (López, 2023).

Los grandes grupos de la soja están agrupados en la CAPECO, gremio perteneciente a “la Unión de Gremios de la Producción (UGP), un poderosísimo e influyente “gremio de gremios”. La UGP tiene una capacidad de intervención política muy extendida, es uno de los organismos corporativos más poderosos en la política local y solo se accede a ella mediante la conformación de alguna de las uniones que la conforman” (Ibid).

¿Qué implica la trazabilidad? Plantea disponer de las herramientas para controlar en forma permanente el origen del rubro (en este caso: el poroto de soja, la carne, o el rubro procesado) y su modo de producción: es decir, el lote donde fue cultivado y a cargo de quién, en cuánto tiempo, con qué plaguicidas, en qué silo fue almacenado, etc.; es reconstruir la vida del rubro. La ausencia de trazabilidad tiene directamente que ver con el principal problema político, social y económico del país: la propiedad desigual y muchas veces, ilegal de las tierras, sumado al hecho conveniente para los grandes latifundistas, de no disponer de un catastro fiable por parte del Estado.

Las más de ocho millones de hectáreas de tierras malhabidas (es decir, territorio público regalado a la élite, desde prácticas corruptas por Stroessner) están sin poder identificarse en su mayoría; de la misma manera, muchas tierras tienen doble título, y las tierras públicas destinadas a la reforma agraria no fueron registradas correctamente. Incluso las instancias públicas que realizaron reformas según los criterios de los latifundistas (representados en la UGP) lo admiten: todos los lotes ilegalmente entregados no se recuperarán, afirmaba el responsable del SIRT y asesor de la UGP en el 2015¹⁹⁹, a pesar de que en cada inicio de gobierno se plantea la “titulación masiva de tierras”²⁰⁰ o la unificación del Servicio Nacional de Catastro (Hacienda) y de Registros Públicos (Poder Judicial) de manera a “transparentar”.

199 Ver ABC Color del 8 de enero 2015, <https://lc.cx/2phd1E>

200 Por ejemplo, en el 2020, ver noticias del INDERT: <https://lc.cx/oWBVw5>

Por otro lado, durante los últimos años en forma reiterada, las propias Naciones Unidas han recomendado²⁰¹ “velar por la aplicación del programa de reforma agraria en el marco de la Constitución del Paraguay y el Programa Amplio de Reforma Agraria”, así como modernizar y actualizar el registro catastral, estableciendo un plazo fijo para su finalización. Hay que someter a revisión los títulos de propiedad existentes, incluyendo el caso de tierras reclamadas por comunidades indígenas, con el objetivo de evaluar la legitimidad y resolver duplicaciones.

La cuestión del catastro es central para Paraguay, y su opacidad y corruptibilidad es necesaria para el mantenimiento del poder político de los gremios del agronegocio. Por ejemplo, la falta de gestión y transparencia sobre las tierras de Marina Cué permitió tumbar a un presidente (Lugo, en 2012), en un golpe cuyos responsables políticos incluyen voces del agronegocio. Las tierras – históricamente– sirven para generar violencia, para implementar sistemas de poder local, para disponer de trabajadores precarios, así como realizar todo tipo de negocio, en un país cada vez más poroso al narcotráfico²⁰². La soja es uno de los cultivos que permite desarrollar infraestructuras grandes en forma privada, y el operativo contra Maset permitió desvelar el rol fundamental que tuvieron dichas infraestructuras²⁰³ en la ruta de la droga.

Entonces, el primer punto a ser transparentado es la propiedad de la tierra, y suman los demás. Los circuitos de los rubros, así como los modos de producción: el uso de productos altamente tóxicos por parte de la agricultura empresarial, habiendo contaminado a miles y matado incluso a personas, es continuamente denunciado y subrayado por el Relator de la ONU sobre sustancias y desechos peligrosos²⁰⁴. Todos estos procesos, de ser mostrados, pondrían a

201 Consejo de Derechos Humanos, 34º período de sesiones, 27 de febrero a 24 de marzo de 2017, Tema 3 de la agenda - Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación acerca de su misión al Paraguay. Disponible en <https://lc.cx/H2vJaP>

202 Por ejemplo, esconder cocaína en un cargamento de soja: Caso del 2022 <https://lc.cx/iMC8mm>, o del 2021 <https://lc.cx/XxN5kT>, bastan como ejemplos.

203 La Diaria del 16 de febrero 2024, https://lc.cx/Qh_pLF

204 Consejo de Derechos Humanos, 54º período de sesiones, 11 de septiembre a 6 de octubre de 2023, Tema 3 del programa- Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe del Relator Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y elimina-

prueba las bases de acumulación del capital del sector del agronegocio, sobre las cuales asienta su poder territorial y político, ya que se comprobó no ser nada transparentes ni respetuosos de los marcos legales. De paso, esos procesos marcan justamente la diferencia con los “pequeños productores” o campesinos, a los cuales reclaman falsamente la CAPECO o la UGP.

3.3. La vieja confiable: “Es un asunto empresarial, debe resolverse entre privados”²⁰⁵

La UGP plantea como propuesta “alternativa” al reglamento 1115 “un sistema privado de adhesión voluntaria para exportar a la Unión Europea. Aquellos interesados en exportar a la UE establecerán, por contrato, los términos y condiciones acordados entre exportador e importador”, apelando al argumento de que “como país no podemos aceptar ningún acuerdo, convenio, iniciativa o cooperación que frene el desarrollo sostenible del Paraguay”²⁰⁶. Más allá del oxímoron producido por asociar “desarrollo sostenible” con “UGP”, lo que plantea este gremio es una llamada a los importadores de los países de Europa, para que se puedan poner de acuerdo entre empresas, pasándose por alto las normativas, o más bien, que las normas se establezcan solamente entre importadores y exportadores. Ello permitiría “mantener la competitividad y evitar mayores costos y trámites burocráticos que puedan desequilibrar el sistema productivo”.

Lo que resalta en esta propuesta es el probable desconocimiento o descuido del porqué de las normas, del contexto político y del poder de los consumidores en la UE, así como del paradigma político del interés común (o interés público). No se dimensiona en su justa medida el hecho de que la UE, por más neoliberal que sea, tiene un interés grande en incluir normas ambientales en sus relaciones comerciales, y este interés, incluso siendo comercial y financiero,

ción ambientalmente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos, Marcos Orellana. Disponible en <https://lc.cx/W8ABrQ>

205 Declaraciones de Héctor Cristaldo, 16 de abril 2024, Agropecuaria y Negocios, <https://lc.cx/7m-d81G>

206 <https://lc.cx/q2Jgf5>

va de la mano con el interés común de una gran parte de la ciudadanía europea, que rechaza los pesticidas y vota verde; las instancias políticas en aquellas democracias neoliberales han determinado que el cuidado del medioambiente y la biodiversidad, son en realidad la única forma de sobrevivir en el sistema capitalista.

Finalmente, quizás al empresariado del agronegocio le falte imaginar que Europa defiende su agricultura (dedicándole una parte enorme de sus recursos) y defiende –como buen proyecto capitalista– a sus consumidores. El etiquetado transparente hasta donde se puede el origen y los modos de producción de los alimentos, y permite a las marcas desarrollarse más y vender más. No es por amor a la biodiversidad ni por injerencia que plantean estas normas: es, sobre todo, para asegurar que el mercado europeo siga desarrollándose en cuanto a alimentos, financieras y otros servicios.

¿Para qué compran los países de la UE harina y pellets de soja? Los compran para darlos de comer a sus cerdos, pollos, etc., a sus animales en general, los cuales serán luego comida en supermercados y restaurantes. Cada vez más se critica este tipo de alimentación para los animales (y, al final de la cadena, los humanos), desde las opinión pública: es por ello que los países de la UE aumentan sus normativas hacia afuera (lo fueron ya en sus propios territorios, hasta niveles tolerables por los gremios de agricultores); si postergaron nuevamente el fin del uso del glifosato (siendo enormemente criticados por ello), igualmente les sale extremadamente más barato comprar soja o maíz transgénico bañado en “matatodo” que producirlo en sus suelos. Pero no pueden permitirse más escándalos como el del cuero de asientos de autos lujosos producto de una cría de ganado por Minerva²⁰⁷ (financiada por bancos europeos) en territorios indígenas. Las empresas agrícolas europeas reciben grandes financiamientos por parte de la UE para asegurar mayor calidad y el respeto ambiental, en el marco de lo anteriormente mencionado: pasar por encima de las normas sería para ellas un suicidio económico y político.

Por eso, la propuesta de UGP de “dejar de lado a las instituciones”, por burocráticas y lentas, es un despropósito y una provocación inútil. Debería recordar además que las grandes exportadoras para-

207 Ver y leer el análisis del caso: <https://lc.cx/IJ5HO2>, consultado el 23 de abril 2024.

guayas reciben varios financiamientos públicos provenientes de las cajas de los países de Europa. Por ejemplo, AGROFÉRTIL (del grupo Sarabia) recibió de FMO²⁰⁸ –Banco de Desarrollo de Holanda– más de 44 millones de euros, en proyectos que prometen compromiso con “Biodiversity Conservation and Sustainable [Conservación de la biodiversidad y sostenibilidad]” y con “Resource Efficiency and Pollution Prevention [Eficiencia de recursos y prevención de la contaminación]”, así como recibió fondos del BID y el IFC/Banco Mundial; AGROTEC (empresa dedicada al agronegocio con soja y maíz) también recibió 10 millones de euros para el desarrollo de esos compromisos. TECNOMYL (otra empresa del grupo Sarabia, representante de Bayer Monsanto) recibió varios financiamientos del BID. El BANCO REGIONAL recibió de la cooperación pública francesa (PROPARCO) un préstamo de 30 millones de USD para desarrollar herramientas de financiación del sector del agronegocio²⁰⁹. PAYCO, empresa involucrada en esquemas fraudulentos, también recibió fondos que derivaron del aporte público de países de Europa (Alemania entre ellos).

De la misma manera, varios proyectos que plantean el desarrollo de los agronegocios son financiados por organismos europeos: la Mesa de Carne Sostenible²¹⁰ (USAID, WWF, Alianza para el Desarrollo Sostenible²¹¹), la Mesa de Finanzas Sostenibles²¹² impulsada por bancos y WWF con el objetivo de un agronegocio respetuoso del ambiente (otro oxímoron), financiado por múltiples organismos, entre los cuales FMO, KfW/DEG (Banco de Desarrollo Alemán, fondos públicos); esos, y muchos otros fondos movilizan cantidades enormes de dinero público (donado y prestado por gobiernos de países de la UE, entre otros) que van a socios de la UGP y otros gremios con el supuesto objetivo de que éstas empresas desarrollen procesos de transformación en cuanto a biodiversidad, mientras estos mismos receptores no dudan en gritar deslegitimando la exis-

208 Listado de los proyectos en banco de datos de FMO, <https://lc.cx/lA8jGW>, consultado el 23 de abril 2024. Proyectos financiados por IFC y BID en sus respectivos sitios webs: <https://idbinvest.org/en/projects> e <https://disclosures.ifc.org/project-mapping>

209 Ver proyecto en <https://lc.cx/MorQfi>, consultado el 23 de abril 2024.

210 <https://carnesostenible.org.py/quienes-somos/>

211 Ver presentación de dicha Alianza en <https://lc.cx/NQFR-I>

212 <https://www.mfs.org.py/es/aliados/> consultado el 23 de abril 2024

tencia de la crisis climática, de los ODS, las acciones por la igualdad de género y las leyes que promueven los derechos humanos.

La propia UE financia y trabaja con Paraguay desde el año 2023 con el programa Al-Invest verde²¹³, sobre la trazabilidad del cuero (posterior a las denuncias contra Minerva) y la “sostenibilidad” de los bosques: dichos programas son claramente en apoyo al desarrollo de cadenas de agronegocios.

El gobierno y el sector privado participaron de reuniones desde ese año²¹⁴, por lo que alegar desconcierto ante las normativas es como mínimo retórico. Se prevén 10 millones de euros de cooperación para que los productos de Paraguay puedan ingresar al mercado europeo²¹⁵.

A pesar de ello, el exministro del ambiente y actual asesor agroambiental de la Unión de Gremios del Paraguay (UGP), Alfredo Molinas, en representación de los gremios del agronegocio, manifestó sorpresa frente a la promulgación del Decreto del Ejecutivo, y haciendo uso de categorías nacionalistas afirmó que el mismo constituye el “primer paso de la asimilación y aplicación del Reglamento N.º 1115/2023 de la Unión Europea (UE)” y que “deberán promover alguna Ley o norma superior para establecer la nueva Plataforma Socioambiental como parte del proceso burocrático del Estado” (Molinas, 2024). Una postura cercana tuvo Alfred Fast, presidente de FECOPROD, quien desea “solo respaldar mecanismos que aseguren la protección contra posibles amenazas al desarrollo del Paraguay”²¹⁶. Sin embargo, el Estado paraguayo, en materia agrícola, se encuentra alineado y sometido a las corporaciones transnacionales del agronegocio, lo cual es observable en los subsidios que el Estado brinda a este sector a través de privilegios fiscales.

Finalmente, las críticas sobre la “burocracia” como “obstáculo al desarrollo”²¹⁷ (el supuesto desarrollo sostenible, que no lo es: genera

213 Ver <https://lc.cx/Xyl9p7>, consultado el 23 de abril 2024.

214 Ver noticia en <https://lc.cx/X3G1GK>, consultado el 23 de abril 2024.

215 Fuente: <https://lc.cx/yxo8Gx>

216 Fuente: <https://marketdata.com.py/noticias/sector-productivo-manifiesta-preocupacion-ante-decreto-1541-24-que-internaliza-normativas-de-la-ue-131086/>

217 Alfredo Molinas, asesor de la UGP planteó que “Si la voluntad del gobierno realmente es generar el camino para los productores que deseen vender sus productos a la Unión Europea (UE), pues entonces lo principal que se debe hacer es eliminar la burocracia de ciertas instituciones públicas que poco favor hacen al funcionamiento dinámico del país”, y acota “El riesgo de no vender a la Unión Europea /UE) no es por culpa de un producto que no pueda cumplir la

poco empleo, expulsa a los productores de alimentos, contamina el ambiente, el agua y los suelos y no aporta en impuestos) son simplemente una traducción de una solicitud de poder seguir operando en el negocio sin reglas, sin control, sin tener que rendir cuentas a nadie, aun cuando el Estado paraguayo (Zevaco, 2023), por un lado, e instituciones extranjeras públicas de cooperación, por otro, lo financian, y cuando ocupa territorios amplios, movilizandolos recursos comunes y recursos públicos para sus intereses.

A esto se suman los impactos que sufrirá la agricultura entera (y la producción de alimentos para la población, en particular) como consecuencia de la crisis ecológica, si no se toman medidas tanto de adaptación como de mitigación al cambio climático. Tal como se verá más adelante, estudios de la FAO (2023, 2020a), CEPAL (2014), BID (2018), Banco Mundial (2021) e incluso el MADES (2017) visibilizan este fenómeno, prestando especial atención en el impacto que sufrirá la producción sojera, de cereales y ganadera, con cálculos que muestran importantes pérdidas económicas para estos sectores del agronegocio.

normativa del Reglamento N°1115/2023. En realidad, el riesgo está en las cargas burocráticas que el Estado impone a los productores. Es probable que la plataforma que el MIC/REDIEX y MADES proponen, hasta tenga buenas intenciones, pero está mal diseñado y es altamente probable que no sea útil y práctico en la implementación". Registrado por Canal A y N, 28 de febrero 2024, disponible en <https://lc.cx/U1v9SG> consultado el 23 de abril de 2024.

CAPÍTULO 4.

LA FRACTURA METABÓLICA EN PARAGUAY.

IMPACTO AMBIENTAL DEL AGRONEGOCIO

El impacto ambiental del negocio agropecuario y forestal se encuentra como telón de fondo del conflicto expresado en las negociaciones entre los países del Mercosur y la UE, tanto respecto al Reglamento 1115, como de manera más amplia en las tensiones suscitadas en torno al Acuerdo entre ambos bloques. En Paraguay –y también en la región– los gremios del agronegocio, respaldados en los intereses de las corporaciones multinacionales, el sector financiero y sus representantes políticos, constituyen los sectores que niegan o minimizan el cambio climático, incluso tras varias décadas de evidencias científicas y prácticas que no solamente alertan sobre las consecuencias de este fenómeno –las cuales afectan sus propios intereses por la alta dependencia climática del sector– sino además la responsabilidad del mismo en la degradación de la naturaleza.

Desde hace décadas, serios y sistemáticos estudios revelan las implicancias de las dinámicas extractivistas agropecuarias y forestales –también mineras– en Paraguay. Esta evidencia visibiliza la necesidad de una transformación radical de las mismas a nivel no solo productivo, sino también social, político y económico. Si bien existe una deuda ecológica por parte de los países centrales de la economía, debido a su responsabilidad en la emisión de GEI, no se puede comprender el impacto industrial del Norte global sobre los ciclos de la naturaleza, sin la producción de materias primas agropecuarias, forestales y mineras del Sur.

Las mismas se han insertado de manera subordinada y periférica al comercio mundial de mercancías, como consecuencia de la ubicación de los países de la región en el lugar de exportadores de materias primas en la división internacional del trabajo. Con ello, la fractura metabólica forma parte de una dinámica mundial de acumulación de capital, donde los países del Sur han atravesado un proceso histórico y sistemático de destrucción de sus bienes comunes, a partir de la imposición neocolonial de un modelo de desarrollo extractivista, de exclusión y explotación de las mayorías sociales en un contexto de alta desigualdad socioeconómica. Este proceso ha estructurado las economías de la región, y por lo tanto, la dependencia de las mismas de los intereses de latifundistas locales subordinados a intereses de capitales extranjeros.

De tal manera, la crisis ecológica que atraviesa la región es una expresión del aumento desmedido de la actividad agropecuaria industrial, configurada en la década de 1960 con la Revolución Verde. El despliegue de este proceso tuvo como consecuencia un incremento de la deforestación y la contaminación del agua y los suelos, por acción de agrotóxicos y fertilizantes químicos (Vicuña et al., 2020; Svampa y Viale, 2021).

Los significativos impactos medioambientales de este sector se pueden clasificar en tres aspectos fundamentales. En primer lugar, requiere grandes cantidades de agua dulce, lo que puede causar importantes presiones medioambientales en regiones con estrés hídrico, tal como se verá más adelante. A la par, contamina ríos, lagos y océanos al liberar nutrientes. De hecho, el 78 % de la eutrofización²¹⁸ mundial de los océanos y el agua dulce se debe a la agricultura empresarial (Poore y Nemecek, 2018).

Por otra parte, es responsable de alrededor de una cuarta parte de las emisiones mundiales de GEI. En Paraguay, de acuerdo a la Cuarta Comunicación Nacional a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC, 2023), el principal responsable de la emisión de Gases de Efecto Invernadero (GEI) es el sector agropecuario industrial: representa más del 80 % del total de las emisiones de GEI en el país, lo cual se encuentra por

218 La eutrofización es la contaminación de los cursos de agua con agua rica en nutrientes.

encima del promedio de América Latina y el Caribe²¹⁹. Está constituido por el sector denominado “Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura” (UTCUTS), el cual contribuye en un 41,26 % a la emisión de GEI con 25.885,32 kt CO₂ eq²²⁰.

El cambio en el uso de suelo responde a la ampliación de la frontera agropecuaria, es decir, la deforestación para el acaparamiento de la tierra con monocultivos agroindustriales –en muchos casos, transgénicos– o ganaderos. Por su parte, el sector Agricultura y Ganadería representa el 39,8 % de las emisiones, con 25.086,24 kt CO₂ eq. (MADES/PNUD/FMAM, 2023).

En este marco, se tiene un impacto masivo en el medio ambiente mundial debido al intensivo uso del suelo: la mitad de la tierra habitable del planeta se destina a la agricultura y la ganadería empresariales²²¹. En la mayoría de los países, la mayor parte de la superficie agrícola se destina a la cría de ganado en forma de pastos²²² (Bar-On et al., 2018). En Paraguay, la ganadería ocupa unos 18,5 millones de hectáreas de tierras, lo que representa alrededor del 46 % de la superficie total del país (MADES, 2022).

Y el último aspecto fundamental, a nivel global, la mayor parte de la tierra cultivable se destina a la producción de cereales y oleaginosas, que ha crecido en unos 70 millones de hectáreas desde 1961, superficie que duplica aproximadamente el tamaño de Alemania (Ritchie y Rose, 2024)²²³. Esta situación se reproduce en Paraguay, donde los cultivos empresariales de oleaginosas (soja) y cereales (maíz, trigo, arroz) ocupan el 94 % de las tierras agrícolas (MAG, 2022) como consecuencia del modelo de agronegocio impuesto a

219 Donde el sector agropecuario, de silvicultura y otros usos de la tierra (ASOUT) genera el 58 % de las emisiones. En América Latina, el 35 % de la superficie de la región se dedica al pastoreo y el 16 % a cultivos, mientras que los asentamientos humanos ocupan el 4 % del territorio.

220 Kt CO₂ eq. significa kilotoneladas métricas (=1000 toneladas) equivalente en CO₂, es la principal medida de la huella de carbono.

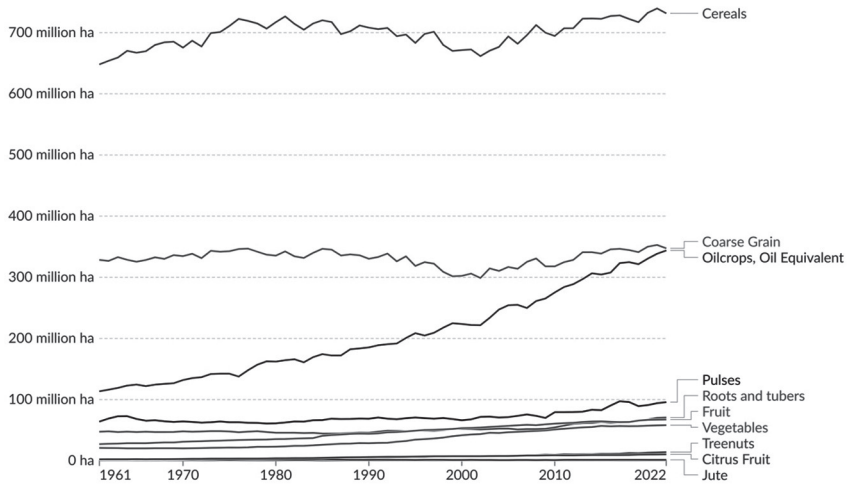
221 Hay dos usos principales de la tierra agrícola: los cultivos herbáceos (que son tierras dedicadas al cultivo) y los pastos (que incluyen prados y pastos utilizados para la cría de ganado).

222 El 94% de la biomasa de mamíferos no humanos corresponde al ganado. Esto significa que el ganado supera a los mamíferos silvestres en un factor de 15 a 1. Esta proporción es del 97% cuando sólo se incluyen los mamíferos terrestres. Mientras tanto, el 71% de la biomasa de aves es ganado avícola. Esto significa que el ganado avícola supera a las aves silvestres en un factor de más de 3 a 1.

223 El aumento más importante se ha dado en la producción de cultivos oleaginosos. La superficie total dedicada a la producción de cultivos oleaginosos se ha triplicado.

través de la Revolución Verde en el marco de la dictadura de Alfredo Stroessner, y consolidada en la década de 1990 a la par de la implementación de políticas neoliberales (García, Achucarro, Manzoni, 2021).

Gráfico 29. Uso mundial de la tierra agrícola por principales tipos de cultivos



Fuente: Our World in Data, 2024²²⁴

Grandes partes del mundo que antes estaban cubiertas de bosques y tierras salvajes se utilizan ahora para la agricultura y la ganadería empresariales. Así, la agricultura empresarial se ubica como una de las principales causas de la deforestación. De acuerdo a la FAO (2020), casi el 90 % de la deforestación mundial se debe a la expansión agrícola entre los años 2000-2018. En Sudamérica, al menos las tres cuartas partes de la deforestación se debe a la expansión de la agricultura (principalmente de soja) y la ganadería, con ello, supera el 90 % de referencia mundial (FAO, 2020). Como se vio previamente, esta pérdida de hábitat natural ha sido la principal causa de la reducción de la biodiversidad mundial. En América Latina y el Caribe, para el 2020 quedaba solamente el 5,4 % de las poblaciones de fauna silvestre con respecto al año 1970 (Ritchie, Rosado, and Roser, 2022).

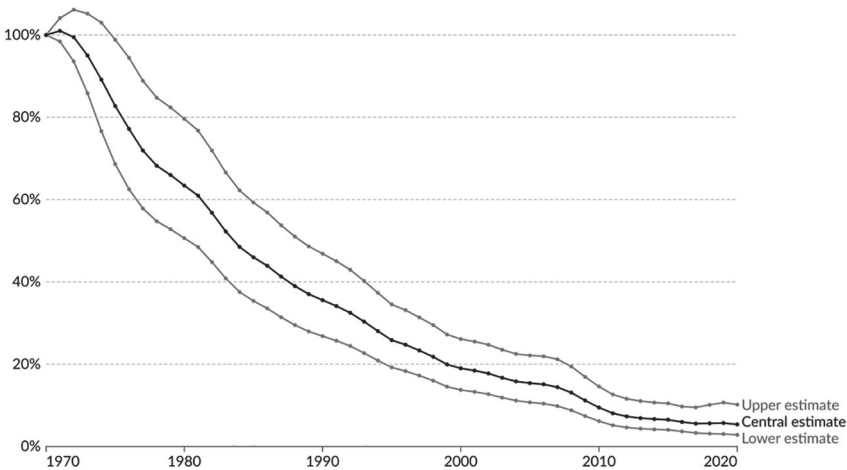
224 Disponible en: OurWorldinData.org/land-use

Tabla 8. Índice Planeta Vivo²²⁵

Regiones	1970	2020
África	100	23.97
Asia-Pacífico	100	39.60
Europa y Asia Central	100	64.72
América Latina y el Caribe	100	5.38
América del Norte	100	60.96
Mundo	100	27.13

Fuente: World Wildlife Fund and Zoological Society of London, 2024

Gráfico 30. Índice Planeta Vivo, América Latina y el Caribe



Fuente: World Wildlife Fund and Zoological Society of London, 2024²²⁶

En este marco, el Sur de América representa alrededor del 33 % de la deforestación bruta a nivel mundial²²⁷ (Pallarés, 2023). Este fenómeno forma parte de una dinámica extractivista regional: la acelerada expansión de la frontera agrícola y ganadera ha venido devastando los bosques, selvas y cerrados de los países del Mer-

225 El Índice Planeta Vivo (IPV) mide el declive medio de las poblaciones de fauna silvestre monitorizadas. El valor del índice mide el cambio en la abundancia de 34.836 poblaciones de 5.495 especies autóctonas con respecto al año 1970 (es decir 1970 = 100 %).

226 Disponible en: OurWorldinData.org/biodiversity

227 En 2022 fueron deforestadas 6,6 millones de hectáreas en todo el mundo, un 21 % superior a la meta necesaria para eliminar la deforestación en 2030.

cosur, como parte de una profundización de la dinámica primario-exportadora. Así, entre 2001 y 2021, la región hidrográfica del Paraná perdió 15 millones de hectáreas de cobertura forestal, lo que representa 23,5 millones de campos de fútbol (Ortiz et al., 2022). A continuación, se detallan los principales aspectos de la fractura metabólica en Paraguay, la cual viene ampliándose con el avance del agronegocio.

4.1. El agronegocio transgénico y la violencia que ejerce en los territorios rurales

174

BASE-15

La ampliación de la frontera agrícola con monocultivos transgénicos en la Región Oriental ha impuesto la reproducción de unas pocas especies genéticamente modificadas bajo el control de corporaciones transnacionales, en detrimento de la biodiversidad de la tierra, los bosques y demás bienes comunes de la naturaleza. En este escenario, desde inicios del siglo XXI la soja transgénica cubría 200.000 nuevas hectáreas por año en esta región del país. En el lapso de 7 años transcurridos a inicios del nuevo milenio, se duplicó el área de siembra, con lo cual en el ciclo agrícola 2006/07 se llegó a 2.4 millones de hectáreas de cultivo de soja transgénica (Palau et al., 2007).

A su vez, este cultivo destinado al consumo animal en piensos del norte global tuvo un crecimiento de más de un millón de hectáreas entre el censo agropecuario nacional de 2008 y el de 2022 (MAG, 2008 y 2022). En la actualidad, de acuerdo al Censo Agropecuario Nacional (CAN, 2022), la soja genéticamente modificada ocupa 3,5 millones de hectáreas. El maíz transgénico también se extendió en el territorio, con una superficie ocupada de 1,1 millones de hectáreas, poniendo en riesgo a las variedades nativas y criollas; mientras tanto el trigo ocupa casi 500.000 hectáreas. El arroz –único cultivo del agronegocio que aún no se encuentra modificado genéticamente– tuvo el más alto crecimiento relativo, con un 507 %

de aumento: ocupa 205 mil ha. A su vez, las plantaciones forestales de eucalipto tuvieron una expansión del 82 %²²⁸ (MAG, 2022).

Este proceso tuvo consecuencias socioambientales muy graves. Para el año 2022 tan solo el 17,7 % del total de la cobertura forestal del país se albergaba en la región Oriental, lo cual equivale a 3.048.390,2 hectáreas (Cardozo y Centrón, 2023), pese a las normativas de prohibición de la deforestación en este territorio. De acuerdo al propio Banco Mundial, esta región del país ha perdido en promedio 41.400 hectáreas por año, desde la introducción de la Ley en 2004 (World Bank, 2020).

Por su parte, la investigación de Trase expresó que los cinco principales importadores de soja paraguaya en el año 2019 (Argentina, la Unión Europea, Rusia, Chile y Perú) estuvieron vinculados a 5.700 ha de riesgo de deforestación ilegal del Bosque Atlántico²²⁹ a través de sus importaciones de soja durante 2019 (Tyldesley, 2021). Sumado a ello, el informe del Instituto Forestal Nacional (INFONA) visibiliza que el 26 % de la deforestación ocurrida en la Región Oriental fue producida a causa de la ampliación de la frontera agrícola entre 2005 y 2022 (INFONA, 2023; USDA, 2022).

Este proceso tuvo como unidad técnico-productiva una masiva liberación y difusión de la biotecnología transgénica, y ha tenido como correlato la pérdida de las especies de semillas nativas. Soledad Martínez (2022), a la luz de Saladino (2021), en base a estimaciones de la FAO (1993, 1998), señala que se ha perdido “aproximadamente el 75 % de variedades de las especies vegetales, principalmente debido a la acelerada sustitución de especies nativas por cultivos ‘mejorados’” (Martínez, 2022, p. 100).

228 Por su parte, los cultivos forrajeros llegaron a 6,7 millones de hectáreas, lo cual representa un crecimiento del 51 %.

229 Uno de los ecosistemas forestales más amenazados del mundo. Incluso pequeños parches del Bosque Atlántico contienen hábitats importantes para especies endémicas y en peligro de extinción (Esquivel, Tiffer-Sotomayor, et al. 2019).

a) Paquete tóxico de los transgénicos,
dependiente de combustibles fósiles

Los OGM se desarrollan territorialmente como cultivos únicos plantados en grandes superficies territoriales, lo cual implica una forma de organización productiva conocida como “monocultivos”. De acuerdo a Hetherington, esta organización de la producción agrícola es una característica central del Antropoceno (Hetherington, 2023). El desarrollo de los monocultivos transgénicos precisa el uso de diferentes maquinarias para cada una de las etapas del crecimiento vegetal, sometidas a la lógica de los procesos industriales: tractores sembradores con los que se aplica una metodología agrícola denominada “siembra directa”; cosechadoras; fumigadoras aéreas y/o terrestres, que a su paso afectan negativamente a la biodiversidad vegetal y animal, tanto en el área cultivada, como en las plantaciones y poblaciones cercanas, causando envenenamiento de los cursos hídricos, del suelo, del aire, así como daños severos en la salud de las personas de los asentamientos humanos adyacentes. Estas maquinarias agroindustriales se movilizan a partir del uso de combustibles fósiles.

En este punto es importante recordar que la dependencia de derivados del petróleo de la agricultura industrial no se restringe al uso de maquinarias movilizadas con combustibles fósiles, sino que, tal como señalaba Palau (2009), “está en la base de la producción de fertilizantes fosfatados, de muchos de los biocidas, de la comercialización de la producción, del procesamiento de las materias primas, y hasta del desplazamiento de los consumidores hacia los centros de compra” (Palau, 2009, p. 71).

Por otra parte, en conjunto con los otros elementos citados, constituye el paquete tecnológico de las semillas transgénicas. El mismo demanda altos costos financieros y energéticos, y además origina nuevos problemas productivos, debido a la vulnerabilidad que implica la uniformidad genética propia de los monocultivos. Esto a su vez genera una alta dependencia hacia cantidades mayores de agrotóxicos, lo cual ha venido agravándose por el desarrollo de resistencia a los herbicidas asociados a los cultivos transgénicos, por parte de plantas espontáneas, denominadas “malezas”²³⁰ por los actores del agronegocio, junto con nuevas plagas y enfermedades.

230 Ver, por ejemplo, en: https://lc.cx/om_wZr

Así, la imposición de monocultivos transgénicos trajo aparejado un aumento importante en el uso de agrotóxicos. En el caso del glifosato –primer herbicida al cual fue resistente la soja transgénica–, su uso en la agricultura se incrementó abruptamente desde el desarrollo de granos genéticamente modificados para ser resistentes al mismo (CONACYT-Gobierno de México, 2020). En Paraguay, este es el principal herbicida importado desde el año 2013. Para el año 2021 representó cerca del 60 % de las importaciones del total de plaguicidas que ingresaron al territorio nacional (García, 2022).

El aumento en la importación de glifosato se extendió a los demás agrotóxicos a nivel nacional. La misma pasó de 14.011 toneladas de pesticidas en el año 2011 en Paraguay –un año antes de la aprobación de nuevos transgénicos en el país– a 67.395 toneladas al 2022 (Arrúa, 2023). Esto se traduce en un mayor Índice de Toxicidad Global, lo que genera graves impactos ambientales y sociales (Cáceres, 2018).

Las fumigaciones con pesticidas altamente peligrosos tienden a aumentar en el escenario de crisis ecológica, debido a las tensiones ambientales que sufre la homogeneidad del acervo genético de los monocultivos (Peschard y Randeria, 2020). De acuerdo a Clapp (2021), más de 250 especies de malezas en 70 países desarrollaron resistencia al menos a una fórmula de herbicida, lo que lleva a los agricultores a rociar con más frecuencia o usar múltiples agrotóxicos (Clapp, 2021). Aunque no de manera precisa debido a la carencia de datos oficiales, este proceso también se evidencia en el caso paraguayo a partir del incremento en la importación de agrotóxicos, así como la importación de formulaciones combinadas de dos o más pesticidas.

b) La ganadería amenaza los últimos remanentes de bosques del Chaco

El sector ganadero es uno de los que tiene mayor poder económico y político en el país, con la concentración de cerca de 46 % de la superficie total del país (unas 18,5 millones de hectáreas). De acuerdo al CAN 2022, el hato ganadero es de cerca de 13.221.039 cabezas de bovinos, y alrededor del 44 % del mismo se encuentra en la Región Occidental o Chaco (MADES, 2022; MAG, 2022).

Este porcentaje del hato ganadero concentrado en el Chaco representa un crecimiento significativo en alrededor de diez años, cuando solo el 38 % se encontraba en dicha zona, lo cual ha impactado en la masiva deforestación de bosques nativos. En este lapso de tiempo, cerca de 2,5 millones de hectáreas registraron cambio de uso de suelo (MADES, 2022), es decir, fueron deforestadas para ser convertidas en campos de pastoreo de bovinos, en un promedio anual de cerca de 250.000 hectáreas, según datos del INFONA (2023).

De tal manera, la ampliación de la frontera agrícola con monocultivos transgénicos de soja en la Región Oriental a finales del siglo XX e inicios del nuevo milenio, tuvo como consecuencia directa la migración ganadera a la Región Occidental de Paraguay, que representa el 25 % del Gran Chaco, el segundo bioma forestal más grande de Sudamérica después del Amazonas²³¹ (Veit y Sarsfield, 2017).

En tal sentido, cabe destacar que el 96 % de toda la deforestación en el Chaco entre 2001 y 2014 tuvo lugar en tierras privadas (Ibid). Boquerón, Alto Paraguay y Presidente Hayes son los departamentos más deforestados desde inicios del nuevo siglo; y, además, esta región registra una de las tasas de deforestación más altas del mundo (Global Forest Watch, 2024). Esto ubica a la Región Occidental como uno de los nuevos frentes de la deforestación, impulsados por los mercados mundiales con el afán de crear nuevas fronteras para el pastoreo ganadero y cultivos agrícolas en ecosistemas que hasta hace unas décadas permanecían intactos (WWF, 2021b).

Como consecuencia de este proceso caracterizado por la ampliación de las fronteras agropecuarias, desde inicios del nuevo milenio Paraguay se convirtió en el país más deforestado de Sudamérica. En Paraguay, de 2001 a 2023, se perdieron 6.96 Mha de cobertura arbórea, lo que equivale a una disminución del 29 % de la cobertura arbórea desde el año 2000, y al 1.84 Gt de las emisiones de CO₂. El 78 % de la pérdida de masa forestal se dio en áreas en las cuales los impulsores dominantes de la pérdida resultaron en deforestación. El factor dominante de la deforestación estuvo asociado a la producción de materia prima. Desde el 2013 hasta el 2023, el 98 % de la pérdida de la cubierta arbórea en Paraguay se produjo dentro del

²³¹ El Chaco alberga muchas especies endémicas y únicas y, hasta hace poco, contenía grandes extensiones de bosques contiguos y no perturbados: “paisajes forestales intactos” (Potapov et al., 2017).

bosque natural. La pérdida total dentro del bosque natural equivalió a 828 Mt de emisiones de CO₂e (Global Forest Watch, 2024).

4.2. Vulnerabilidad de los bosques en el contexto de la crisis climática

Los ecosistemas de ambas regiones del territorio paraguayo se encuentran fragmentados, lo cual amenaza la biodiversidad clave que albergan. Incluyen entre 6.500 y 7.000 especies de plantas, 708 especies de aves (incluidas 79 especies endémicas, de las cuales 23 están amenazadas), entre 63 y 75 especies de anfibios, 150 especies de reptiles y hasta 167 especies de mamíferos (Kernan et al., 2010).

En este escenario crítico marcado por el avance de la deforestación vinculada a actividades extractivistas, los bosques son sumamente vulnerables a las repercusiones de las catástrofes climáticas y la crisis ecológica tales como incendios forestales, sequías y plagas (Marengo et al., 2021b).

a) Impactos de los incendios forestales

A nivel mundial, se queman aproximadamente entre 340 y 370 millones de hectáreas de superficie a causa de incendios forestales (o de vegetación), y entre 2001 y 2021 se quemaron 25 millones de hectáreas de tierras forestales (Bousfield et al., 2023). Las causas de los incendios forestales en su mayoría están vinculadas a actividades humanas, tales como el cambio de uso de la tierra, desmonte y quema de pastizales para ganadería, entre otras. (Cardozo y Centrón, 2023).

La intensidad y frecuencia de los incendios forestales están aumentando. Se calcula que los incendios emitieron 6.687 megatoneladas de CO₂ en todo el mundo en 2023, lo que supone más del doble de las emisiones de CO₂ de la UE vinculadas a la quema de combustibles fósiles en ese año. Por su parte, a nivel mundial, el riesgo de incendios forestales extremos podría aumentar un 30 %

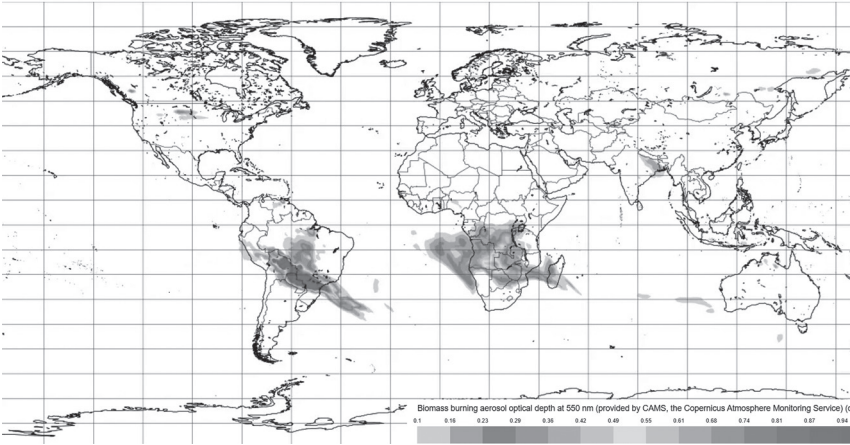
antes de 2050 como consecuencia del cambio climático y la deforestación (PNUMA, 2024).

De 2001 a 2022, Paraguay perdió 482 mil hectáreas (kha) de cobertura arbórea a causa de los incendios (Global Forest Watch, 2024). Al hacer foco en el periodo 2020-2021, se observa que la superficie total de bosques nativos afectados por quema fue de 70.954,6 hectáreas, y el 92,4 % corresponde a la región Oriental, quedando la región Occidental con el 7,6 %. Sin embargo, para el periodo 2021-2022, la región con mayor impacto de este fenómeno—en términos comparativos— fue la Occidental: sobre el total de 44.822,5 hectáreas afectadas, le corresponde el 57,5 % y a la Oriental solo el 42,5 % (Cardozo y Centron, 2023).

Estos procesos de devastación ambiental continúan. En marzo de 2024, bomberos reportaron más de 100 fuegos activos a nivel país, además de 300 puntos de calor en el mapa (Última Hora, 2024). Durante las primeras semanas de agosto de 2024, más de 50.000 hectáreas de bosque del Chaco fueron afectadas por incendios. El Instituto Forestal Nacional (INFONA) reportó que cuatro zonas en las que se ubican estancias ganaderas fueron identificadas como origen del fuego (Abc Color, 2024).

Estos incendios en el Chaco paraguayo formaron parte de una catástrofe ambiental que atravesó la región sudamericana entre agosto y septiembre de 2024 como consecuencia de una ola de incendios forestales sin precedentes, a partir de los cuales ardieron millones de hectáreas en diversos ecosistemas de países enteros: la Amazonia, Córdoba, el Pantanal, el Chaco paraguayo, sectores de Perú, Venezuela y Colombia se encontraban bajo fuego (Amnistía Internacional, 2024). Por su parte, la situación en Bolivia fue también crítica: ha sufrido la quema de más de cuatro millones y medio de hectáreas, una superficie equivalente a Suiza, hasta setiembre del año 2024 (WWF, 2024).

Gráfico 31. Mapa de incendios forestales en el Cono Sur en el mes de setiembre de 2024



Fuente: Copernicus, 2024²³²

Estos incendios han sido denominados de “sexta generación”, según National Geographic, debido a la intensidad con la que alteran la dinámica de las capas altas de la atmósfera y generan vientos que pueden ser muy difíciles de predecir. Ello imposibilita seguir el comportamiento del fuego, el cual libera una gran cantidad de energía, dando lugar a que se forme una meteorología propia dentro del incendio. Los megaincendios devienen así incontrolables y muy destructivos (Svampa, 2024).

Las características de los megaincendios se vinculan a una sumatoria de fenómenos que tienen en su corazón al impacto del modelo extractivista sobre la crisis ecológica, en particular, la degradación de los ecosistemas junto a una extrema sequía hidrológica (Aliaga, 2024). Por lo tanto, tal como señala Svampa, este proceso se enmarca en la era de los colapsos ecológicos localizados (Svampa, 2024).

En todos los países, la gran mayoría de los incendios fueron provocados por productores agropecuarios con el objetivo de “limpiar” tierras destinadas a cultivos o pastizales, luego de desmontes. Mark Parrington, científico sénior en el Centro Europeo de Previsiones Meteorológicas a Plazo Medio (CEPMPM) del Servicio de Vigilancia de la Atmósfera de Copernicus (CAMS por sus siglas en inglés), comentó: “En 2024, la actividad de los incendios forestales

232 Disponible en: Global fire monitoring | Copernicus

en Sudamérica ha sido notablemente superior a la media, especialmente en la región de la Amazonia y en los humedales del Pantanal. El desplazamiento de humo ha tenido repercusiones mucho más allá de las zonas próximas a donde han estado activos los incendios, llegando incluso al otro lado del Atlántico. La escala del desplazamiento de humo y el impacto en la calidad del aire son un indicador de la escala y la intensidad de los incendios” (Copernicus, 2024).

b) La degradación de los bosques afecta la capacidad de absorber carbono

La deforestación afecta negativamente la estructura y funcionamiento de los ecosistemas, lo que produce modificaciones en el ciclo hidrológico que favorecen el calentamiento global y, en consecuencia, un incremento en la frecuencia y severidad de las sequías y lluvias intensas, así como las inundaciones²³³. Además, la destrucción de la vegetación deja al suelo expuesto, lo que aumenta el escurrimiento superficial y la erosión, afectando la capacidad de las cuencas hidrográficas para retener agua y recargar los acuíferos. Los ciclos de sequías se suman a los factores de riesgo de los incendios, los cuales a su vez provocan una disminución de las lluvias, lo que afecta el ciclo hidrológico (Osorio Idárraga, 2024).

La situación de degradación de los bosques y praderas de la Tierra es verdaderamente preocupante, ya que son la única opción para absorber la contaminación humana por carbono²³⁴. Pero la degradación de estos ecosistemas, junto con el aumento de las temperaturas, las condiciones meteorológicas extremas y las sequías, están llevando a los ecosistemas a un territorio desconocido (Ke et al., 2024).

Johan Rockström, director del Instituto de Investigación del Impacto Climático de Potsdam, en un acto de la Semana del Clima de Nueva York en septiembre de 2023 señaló: “Estamos viendo grietas en la resistencia de los sistemas de la Tierra. Los ecosistemas terrestres están perdiendo su capacidad de almacenamiento y ab-

233 Así, mientras más árboles se deforesten en un bosque, el ciclo del agua se hará más ineficiente. Como consecuencia habrá menos cantidad de vapor de agua, menos nubes y menos precipitaciones, y por ende se incrementarán la sequía y la escasez de agua.

234 Que alcanzó la cifra récord de 37.400 millones de toneladas en 2023.

sorción de carbono, pero los océanos también muestran signos de inestabilidad” (Tancredi, 2024).

Esta declaración se formuló a partir del resultado de una investigación internacional en la que se ha demostrado que los bosques, las plantas y el suelo –como categoría neta– prácticamente no absorbieron carbono en el 2023, el año más caluroso jamás registrado, antes del 2024. Si bien esto podría ser temporal, queda clara la fragilidad de estos ecosistemas, con enormes implicaciones para la crisis climática. Las regiones terrestres expuestas a calor extremo en 2023 contribuyeron con una pérdida bruta de carbono, lo que indica que el calentamiento récord de 2023 tuvo un fuerte impacto negativo en la capacidad de los ecosistemas terrestres para mitigar el cambio climático (Ke et al., 2024).

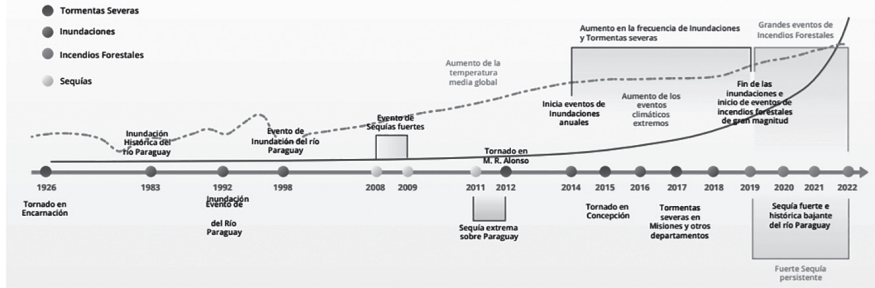
4.3. Efectos climáticos extremos y sus implicancias para las poblaciones

Los informes realizados por los expertos del Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC) han demostrado que en los últimos 50 años la frecuencia de las olas de calor ha aumentado considerablemente. En Paraguay este tipo de eventos climáticos extremos²³⁵ han sido más frecuentes en los últimos 40 años (1980-2019). La cantidad de olas de calor²³⁶ prácticamente se triplicaron en el país, las sequías severas fueron más frecuentes en este siglo que en el pasado, como también las inundaciones, de acuerdo al meteorólogo Benjamín Grassi (2020). Este autor, en el estudio denominado “Estado del Clima en Paraguay 2019”, ha proveído evidencia acerca del impacto acelerado del cambio climático en el país, el cual constituye una amenaza que pone en riesgo a la población en su conjunto (Grassi, 2020).

235 “Definidos como aquellos eventos hidrometeorológicos o hidroclimáticos de cuya ocurrencia podrían derivarse impactos altos en pérdidas y daños”.

236 Según la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Mundial de Meteorología (OMM), no existe una definición consensuada, única y precisa para el fenómeno “ola de calor”. Puede entenderse como un periodo prolongado de tiempo extremadamente caluroso, seco o húmedo, que ocurre de día o de noche y que inicia y termina de forma abrupta, con una duración de por lo menos dos o tres días. También se puede definir como un evento climático extremo con elevadas temperaturas que persisten durante varios días en un lugar geográfico concreto. Las olas de calor no solo implican un aumento considerable de temperatura, sino que traen aparejados una serie de problemas en la salud y en la economía de las sociedades.

Gráfico 32. Serie histórica de eventos adversos ocurridos en el Paraguay. Su relación con el aumento de la temperatura



Fuente: MADES, 2022

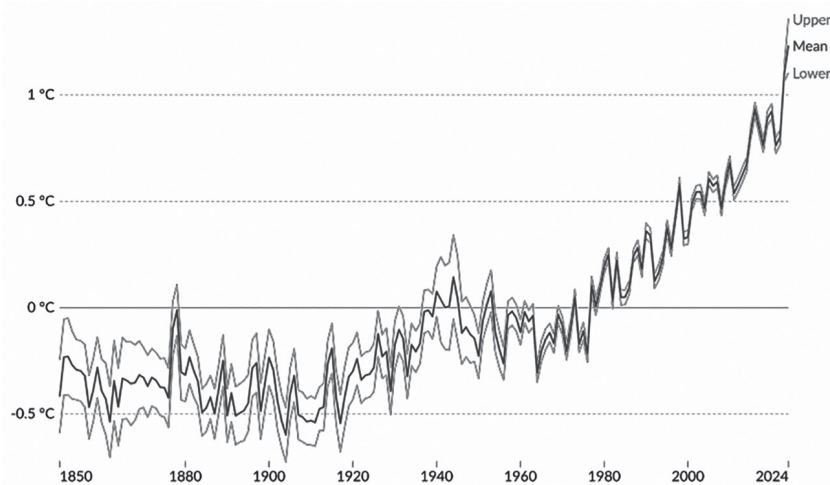
En Paraguay, las temperaturas mínimas medias anuales se han vuelto significativamente más cálidas en la mayor parte de las estaciones meteorológicas analizadas. Se identificó una tendencia al calentamiento de la temperatura máxima media anual del aire en toda la Región Oriental. Las tasas crecientes de temperatura máxima anual varían espacialmente; los mayores aumentos se registraron en Caazapá (0,39 °C/década), Concepción (0,28 °C/década) y Ciudad del Este (0,26 °C/década). A nivel mensual, los meses más cálidos en la región se presentaron en agosto (0,51 °C/década), donde todas las localidades presentaron aumentos significativos que varían entre 0,38 °C/década (Encarnación) y 0,77 °C/década (Caazapá), y en setiembre donde gran parte de las localidades presentaron aumentos significativos que varían entre 0,34 °C/década (Encarnación y Pilar) y 0,8 °C/década (Caazapá) (Caballero y Fernández Long 2023). En ese escenario, la región del Chaco Seco ha tenido un aumento de temperatura de alrededor de 1 °C en los últimos 50 años, y 1,5 °C en el Bosque Atlántico del Alto Paraná (USAID, 2017).

Se prevé que las temperaturas sigan aumentando en todo Paraguay, con un incremento medio mensual de +2 °C en la década de 2050 y de 4 °C a finales de siglo en un escenario de altas emisiones. Se prevé un aumento de las temperaturas en todos los meses. El mayor aumento de temperatura se prevé en el noreste, a lo largo de la cuenca del río Paraguay. El aumento de las temperaturas tendrá implicaciones significativas para la gestión de los recursos hídri-

cos y la generación de energía hidroeléctrica, ya que aumentará la evaporación. De importancia crítica es el aumento del número de días muy calurosos (en los que las temperaturas superan los 35 °C), que se prevé que aumenten de aproximadamente 24 a 113 días al año, a finales de siglo. En todos los escenarios se espera que las altas temperaturas, analizadas en términos de número de días por encima de 25 grados, aumenten significativamente a lo largo del ciclo estacional (The World Bank Group, 2021).

El aumento de las temperaturas y las condiciones de calor extremo tendrán importantes consecuencias para la salud humana y animal, la agricultura, los recursos hídricos y los ecosistemas. Es probable que esto resulte en un aumento de los desastres relacionados con el clima, lo que agudiza la vulnerabilidad existente (Magrin et al., 2014). El 2024 superó al 2023 como el año más caluroso desde que comenzaron las mediciones, tal como se vio previamente y se ilustra en el siguiente gráfico.

Gráfico 33. Anomalía de la temperatura media mundial²³⁷



Fuente: Our World in Data, 2024²³⁸

²³⁷ Anomalía media mundial de la temperatura tierra-mar en relación con la temperatura media de referencia de 1961-1990.

²³⁸ Disponible en OurWorldinData.org/co2-and-greenhouse-gas-emissions

4.3.1. Vulnerabilidad de las condiciones de vida frente a las consecuencias de la crisis ecológica

Los efectos de los fenómenos de temperaturas extremas varían no solamente en función de las condiciones climatológicas, sino en relación con otros factores socioeconómicos, tales como la densidad de población, la calidad de las infraestructuras, la estabilidad del sistema eléctrico, las condiciones del sistema de salud, la soberanía alimentaria, etc. (Watts et al., 2021). Según el propio Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés), los riesgos climáticos y ambientales son identificados en el presente como los más importantes para la próxima década, y al mismo tiempo son los riesgos para los cuales se considera que existen menores preparaciones (WEF, 2022).

En este marco, la vulnerabilidad de Paraguay a los impactos del cambio climático es muy alta: ocupa el puesto 12 en el Índice de Riesgo Climático 2019, lo que representa un riesgo significativo para los principales sectores productivos del país (Eckstein et al., 2021; PNUD, 2021; Green Climate Fund, 2022). Por su parte, el estudio “Índice de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en la región de América Latina y el Caribe” coloca a Paraguay en la categoría de “riesgo extremo”, con lo cual el país se encuentra en el octavo lugar de 33 países en la región de América Latina y el Caribe (CAF, 2014).

Estos factores asociados a la vulnerabilidad del territorio paraguayo son estudiados de manera explícita por los organismos multilaterales tales como el Banco Mundial (BM) o el Fondo Monetario Internacional (FMI). Al respecto, el primero expresa: “la elevada vulnerabilidad de Paraguay al cambio climático, requiere una atención especial. En el futuro, se prevé que los fenómenos meteorológicos sean más frecuentes e intensos, por lo que se necesitan cambios estructurales para aumentar la productividad y la capacidad de recuperación” (Banco Mundial, 2023).

a) Matriz económica primario-exportadora altamente vulnerable a los efectos de la crisis ecológica

Los orígenes de esta vulnerabilidad se encuentran en las condiciones socioeconómicas y políticas resultantes del modelo de de-

sarrollo dominante, basado en la agroexportación²³⁹, donde la agricultura empresarial representa alrededor del 40 % de las exportaciones. De acuerdo a “los datos del Censo 2022, los cultivos del agronegocio (soja transgénica, maíz transgénico, trigo y arroz) ocupan el 95 % (MAG, 2022). La mayor parte de los cultivos empresariales son transgénicos y van destinados a la exportación para la alimentación animal.

Con ello se “evidencia que las políticas agrícolas y económicas del país provocan el declive de la producción y economía campesinas” (Palau, 2023, p. 8). Los cultivos campesinos e indígenas (maíz nativo, porotos, mandioca, maní, etc.) ocupan tan solo el 5 % de la tierra agrícola. Al respecto, Ortega (2023) afirma que “el aumento de superficie destinada para el agronegocio de un poco más de 110 mil hectáreas, evidencia una vez más su avance sobre territorios tradicionalmente de rubros campesinos (que perdieron más de 50 mil hectáreas)” (Ortega, 2023, p. 15). Estos elementos configuran una matriz económica altamente dependiente de factores externos, cada vez más inestables: capitales extranjeros, principalmente del sector financiero, y las condiciones ecológicas y climáticas.

De hecho, el propio Fondo Monetario Internacional (FMI) ha expresado: “El crecimiento del PIB del país ha sido uno de los más volátiles en América del Sur en las últimas décadas, debido principalmente a la volatilidad del PIB agrícola que fluctúa junto con las materias primas internacionales, perturbaciones relacionadas con los precios y las condiciones meteorológicas” (FMI, 2019). Y el BM agrega: “y a la limitada diversificación económica” (World Bank, 2020: 2).

Dada la dependencia económica y geográfica de Paraguay de los recursos naturales, los sectores más expuestos al riesgo del Cambio Climático son la agricultura, el transporte, y la energía (tal como se ha visto en el apartado anterior). La última comunicación nacional afirma que los impactos del Cambio Climático ya han afectado los sistemas productivos de Paraguay, tanto en términos de consumo, como de rentabilidad.

239 Junto con la cesión de energía hidroeléctrica, la superexplotación del trabajo y el endeudamiento externo.

Tabla 9. Sectores más expuestos al riesgo del Cambio Climático en Paraguay²⁴⁰

Sector	Índice de la Iniciativa de adaptación global de Notre Dame (ND-GAIN, por sus siglas en inglés) ²³⁸
Producción agropecuaria, forestal y seguridad alimentaria	31
Recursos hídricos	32
Transporte	38
Salud y epidemiología	42
Ecosistemas y biodiversidad	47
Energía	47
Comunidades y ciudades resilientes	51

Fuente: MADES, 2022

Con el aumento esperado de la temperatura, en todos los escenarios aumentará también la vulnerabilidad, con impactos acumulativos en todas las estructuras políticas, de seguridad, sociales, económicas y medioambientales del país. Las fuertes lluvias e inundaciones, el calor extremo, el aumento de la aridez y la erosión del suelo, así como las sequías en particular, seguirán teniendo consecuencias significativas en el medio ambiente, la sociedad, la soberanía alimentaria y la economía en general (The World Bank Group, 2021). Como se puede observar en la tabla anterior, se esperan impactos significativos en los sectores de los recursos hídricos, la agricultura, la salud y la energía del país, cuyas implicancias serán tratadas brevemente a continuación.

b) Extractivismo agropecuario: corazón de la crisis climática y altamente vulnerable a sus consecuencias

Los sectores agrícola y ganadero se encuentran entre los más vulnerables de Paraguay por su dependencia del clima y los ecosistemas, además de constituir la columna vertebral de la matriz económica. Los impactos sobre la producción agrícola se derivan de eventos pluviométricos más extremos y frecuentes, temperaturas

²⁴⁰ La Iniciativa de Adaptación Global de Notre Dame (ND-GAIN) forma parte del Programa de Adaptación al Cambio Climático de la Iniciativa de Cambio Medioambiental de la Universidad de Notre Dame (ND-ECI). El Índice de Países de la ND-GAIN sigue un enfoque basado en datos para mostrar qué países están mejor preparados para afrontar los cambios globales provocados por la crisis climática. Ver en: <https://gain-new.crc.nd.edu/about>

altas y olas de calor también más frecuentes. Las condiciones meteorológicas extremas representan el mayor factor de riesgo para la producción de cultivos, especialmente por sequías e inundaciones. Se espera que esto afecte tanto a cultivos empresariales, especialmente la soja, como también a cultivos de la agricultura campesina (The World Bank Group, 2021).

Por su parte, el aumento de las temperaturas, en particular de las temperaturas máximas diarias, supone un mayor riesgo de estrés térmico para el ganado y podría reducir significativamente el rendimiento de los cultivos críticos para las poblaciones rurales. Entre 2005 y 2014, se atribuye que el aumento de las temperaturas y las olas de calor han causado la pérdida de 0,1361 cabezas de ganado por hectárea en los departamentos de Concepción, Caaguazú, Caazapá, Itapúa y Canindeyú. En las condiciones climáticas actuales, el estrés térmico ya plantea desafíos para la disipación del calor en las poblaciones ganaderas, haciéndolas vulnerables al estrés térmico durante ciertos períodos del año. El estrés por calor puede reducir la producción de leche y la reproducción, especialmente en el caso del ganado vacuno (Ibid).

En este escenario, se estiman los niveles de pérdidas agrícolas a nivel mundial, las cuales están vinculadas, en parte, a las consecuencias de fenómenos climáticos extremos y del cambio climático. De acuerdo a un estudio reciente de la FAO (2023), las pérdidas agrícolas mundiales totales relativas al período 1992-2021 ascienden a 3,8 billones de USD. Este valor corresponde a unos 123.000 millones de USD anuales, y es equivalente al 5 % del producto interno bruto (PIB) agrícola mundial. Casi 300 millones de toneladas de pérdidas totales al año.

En los principales grupos de productos, las pérdidas muestran tendencias crecientes: los cereales alcanzaron pérdidas de una media de 69 millones de toneladas anuales en los últimos tres decenios; seguido por la disminución de frutas y hortalizas y de cultivos azucareros, que se acercaron a una media de 40 millones de toneladas al año²⁴¹. Las carnes, los productos lácteos y los huevos, muestran una pérdida estimada de 16 millones de toneladas anuales (FAO, 2023).

241 Tanto las frutas como las hortalizas presentan una marcada tendencia creciente de las pérdidas estimadas.

Las pérdidas mundiales de cultivos y ganado se consideran también en relación con las pérdidas de sus correspondientes valores de energía y micronutrientes para el consumo humano, debido a deficiencias en los suministros agroalimentarios entre 1991 y 2021 como consecuencia de desastres. Ascenden a unas 147 kcal por persona por día en los últimos 31 años, lo que corresponde a las necesidades diarias de energía alimentaria de aproximadamente 400 millones de hombres o 500 millones de mujeres (Ibid).

Por su parte, para el caso de Paraguay, los resultados del estudio Economía del Cambio Climático en Paraguay (2014) demuestran que, en diferentes sectores, el cambio climático puede tener efectos significativos, aunque diferenciados, visualizados en las variaciones de la producción, para consumo como para renta. Las pérdidas productivas estimadas en la industria agrícola por sequías, ascienden a US\$ 688 millones, mientras que los daños y pérdidas en el sector ganadero por la incidencia de sequías, ascienden a 428 millones de dólares²⁴² (CEPAL, 2014). Asimismo, los daños totales generados por el riesgo de inundaciones se estiman en 3.780 millones de dólares (IDB, 2018).

De acuerdo a un estudio de la FAO (2020a), se observa que la probabilidad de que los efectos negativos del cambio climático –desarrollados como consecuencia del aumento de la temperatura–, las sequías y las inundaciones contrarresten la posible ganancia de rendimiento derivada del aumento de CO₂ en la atmósfera, lo que se traducirá en una disminución general del rendimiento de la soja en Paraguay (FAO, 2020a). Por su parte, el aumento de las temperaturas, especialmente de las máximas diarias, supone un mayor riesgo de estrés térmico para el ganado y podría reducir significativamente el rendimiento de los cultivos críticos para las poblaciones rurales (MADES, 2017).

Estos procesos han impactado en lo concreto: las sequías de 2009 y 2012 tuvieron repercusiones negativas sobre los monocultivos sojeros, con una contracción de la economía y una reducción del PIB de un 4 % y un 1,2 % respectivamente (Ayala Baruja, 2014). Durante el ciclo de cultivo 2019/2020, se observó una disminución

²⁴² Cabe destacar que el crecimiento económico futuro tendrá que depender de más agricultura sostenible e intensiva de valor añadido, producción y gestión de los recursos forestales y aprovechamiento de las exportaciones no energéticas/no agrícolas (FMI, 2019).

similar de la superficie sembrada y del rendimiento de la soja de ciclo corto (La Nación, 2021). La zafra 2021/2022 fue la peor en 25 años: cayó el 70 % de la producción y las pérdidas económicas fueron millonarias, como consecuencia de las condiciones producidas por la larga sequía sufrida entre los años 2019 y 2021/22 (La clave, 2022).

Además, el descenso de los niveles de los ríos, especialmente del Paraguay²⁴³, afecta la logística de comercialización a través de barcazas. Debido a la reducción de los niveles fluviales, se generan sobrecostes en el transporte de las cargas (La Nación, 2024).

Sin embargo, el río es especialmente vital para el sostenimiento de las poblaciones humanas y no humanas, más allá de los intereses comerciales del agronegocio. Las medidas adoptadas (dragados y canalizaciones) para mitigar los efectos de la sequía en el transporte marítimo tienen como consecuencia importantes cambios en la profundidad y los meandros del sistema fluvial, con graves repercusiones hidrológicas y ecológicas. En tal sentido, por ejemplo, frente a la bajante histórica del Río Paraguay en 2024, se propuso la destrucción de pasos rocosos (diques naturales de rocas por debajo del río) en el cauce principal del mismo.

En respuesta a esa acción, la Asociación Argentina de Abogadas/dos Ambientalistas y el Colectivo de Acción por la Justicia Ecosocial denunciaron que la misma “cambiará para siempre el régimen hidrológico natural del Río, produciendo impactos irreversibles directos en el sistema de humedales del Paraguay con procesos acumulativos negativos en el gran Pantanal y aguas abajo, modificando radicalmente velocidades, turbulencias, procesos de sedimentación, ritmo de las inundaciones o profundización de las sequías, ni más ni menos, en un contexto climático antrópico casi desolador y donde cada día los ecosistemas y sus gentes, disponen de menos y menos agua”(Asociación Argentina de Abogadas/dos Ambientalistas y Colectivo de Acción por la Justicia Ecosocial, 2024).

Si bien para los sectores del agronegocio las afectaciones de las condiciones climáticas extremas han implicado baja productividad y rentabilidad –que es aplacada por los múltiples subsid-

243 Además, este es uno de los mayores ríos de flujo libre del mundo; representa un sistema único de humedales desde el Pantanal, en el norte de la CDP, hasta el estuario del Río de la Plata en el sur (Baigún and Minotti, 2021).

ios estatales²⁴⁴—, para las comunidades campesinas e indígenas tiene graves consecuencias tales como “reducción de la diversidad, erosión genética, disminución de la producción de alimentos e inseguridad alimentaria, pérdida de semillas, destrucción de cultivos, agudización de los desafíos para cultivar por la aparición de nuevas plagas y enfermedades, pérdida de la calidad de los suelos, lo cual se traduce en hambre, migraciones forzadas, agudización de los problemas sanitarios”²⁴⁵ (Martínez, 2022, p. 100).

De acuerdo al propio Banco Mundial (2024), los hogares con mayor grado de dependencia de la agricultura —especialmente la de subsistencia— y bajos ingresos son particularmente vulnerables a los impactos del cambio climático. Los eventos climáticos a corto plazo, como los cambios a largo plazo, impactan gravemente en los ingresos y los niveles de pobreza en Paraguay²⁴⁶ (Banco Mundial, 2024).

c) Agua en peligro suma riesgos para la producción agrícola y energética

El aumento de las temperaturas y la mayor fluctuación de las precipitaciones constituyen una amenaza para los recursos hídricos (UN WATER, 2020). La extraordinaria variabilidad del régimen hidrológico, vinculada al cambio climático, es presionada por la deforestación a causa del desarrollo de la agricultura empresarial. Tal como se vio previamente, la ampliación de la frontera agrícola desarrollada desde la década de los 60 —en el marco de la Revolución “Verde”— ha dejado algunas zonas con solo el 5 % de su cubierta forestal original, lo cual se puede observar en las tres subcuencas principales de la Cuenca del Plata (Paraguay, Paraná y Uruguay) en las últimas décadas (FAO, 2016).

244 Zevaco y Riquelme (2023) expresan al respecto: “Los subsidios a la exportación del sector agroexportador y del sector cárnico, vía la devolución de IVA exportador, representan en los dos últimos años hasta 2,5 % del presupuesto y 1 % del PIB. Estos montos son considerables en un país cuya presión fiscal no pasa de 10 %” (Zevaco y Riquelme, 2023, p. 21).

245 Soledad Martínez (2022) al respecto señala: “Conforme a los datos proveídos por los agricultores y agricultoras, cinco a diez años atrás, las chacras campesinas producían una mayor variedad de cultivos” (Ibid).

246 En zonas urbanas, la proporción de personas en situación de pobreza expuestas al riesgo de inundaciones es 1,2 veces mayor que la de la población no pobre, evidenciando la vulnerabilidad desproporcionada de las comunidades de bajos ingresos a los efectos del cambio climático (Banco Mundial, 2024).

Estudios demuestran, además, que los cambios previstos en los regímenes de precipitaciones aumentarán la vulnerabilidad de los sistemas de abastecimiento de agua, ya sea por la falta de agua debido a las sequías, o por la contaminación de las fuentes de aguas superficiales debido a inundaciones en contextos caracterizados por sistemas de saneamiento inadecuados, circunstancias en las cuales se pueden contaminar los cursos de agua, arrastrando los desechos humanos y exponiendo a la población a vectores transmisores de enfermedades²⁴⁷ (Chenú Morales, 2021). Esto es especialmente grave en el país, donde solo el 44 % de las poblaciones rurales tienen acceso a conexiones de agua de red y con servicios de saneamiento extremadamente limitados (The World Bank Group, 2021).

Por su parte, de acuerdo al Banco Mundial (2021), en Paraguay la alteración del régimen de lluvias afectará inevitablemente la disponibilidad de recursos hídricos²⁴⁸. Particularmente, los caudales de los ríos Paraná y Paraguay se verán alterados por el aumento de las temperaturas, así como por los cambios en la escorrentía de los arroyos de origen crítico. En el caso del Chaco septentrional y central de Paraguay, se prevé que los caudales se reduzcan significativamente (Ibid).

De acuerdo al informe “El episodio de sequía extrema de 2019-2021 en la Cuenca del Plata”, durante los años 2017-2022 las precipitaciones han sido inferiores a la media de 1981-2010 en diferentes sectores de esta Cuenca²⁴⁹. Particularmente en Paraguay, la sequía fue muy severa.

Debido a ese proceso, los ríos de la CDP están expuestos a factores que modifican la cantidad y la calidad de sus aguas (Naumann et al., 2022). Con ello, además, las amplias regiones de la cuenca del Gran Chaco, el Pantanal y el Paraná (norte de Argentina, Bolivia,

247 Diversos estudios expresan que las acciones para la adaptación en este factor primordial para la calidad de vida, requerirán mayores inversiones en operaciones, lo cual es especialmente difícil en las zonas rurales, debido a la menor cobertura de acceso y saneamiento de agua.

248 Si bien es probable que el aumento previsto de las precipitaciones incremente el caudal de los ríos, los beneficios potenciales de estos caudales crecientes se verán contrarrestados por la pérdida de bosques, el aumento de la sedimentación y la contaminación, en particular por productos agroquímicos.

249 Con lo cual, en este periodo se ha acumulado un fuerte déficit de precipitaciones superior al 25 % (con respecto al período de 1981-2010). Por su parte, el total de precipitaciones se ha situado en torno al 50 % de la media (2020-2021).

Paraguay y Mato Grosso do Sul en Brasil) han sufrido intensas sequías desde el verano austral de 2018 (Marengo et al., 2021), y más precisamente desde 2019, con graves repercusiones en los ecosistemas naturales (Naumann et al., 2022). Entre las más significativas se encuentran: pérdida de hábitats; reducción del almacenamiento de agua en superficie, en acuíferos, así como de la disponibilidad de agua en los humedales²⁵⁰; la pérdida de la humedad y la estructura del suelo ha ocasionado erosión, oxidación orgánica del suelo y la liberación de carbono a la atmósfera (Dollar et al. 2013). Esto afectó seriamente a diversos sectores tales como la agricultura, el transporte y la generación de energía en la región.

En el caso de la agricultura, es uno de los sectores más afectados como consecuencia de las sequías prolongadas, ya que explica alrededor del 70 % del uso total de agua en la región (aun cuando la mayor parte de las tierras de cultivo son de secano) (Vicuña et al., 2020). De acuerdo al siguiente mapa, las extracciones de agua agrícola²⁵¹ representan en Paraguay el 78,61 % de las extracciones totales de agua²⁵² (Ritchie, Rosado, and Roser, 2022). Con ello se puede observar que la exportación de materias primas agropecuarias del país y la región, implican la extracción de “agua virtual”²⁵³ incorporada en los productos básicos agrícolas (Hoekstra and Mekonnen, 2012), así como un conjunto de minerales fundamentales del suelo (Acción por la Biodiversidad, 2020).

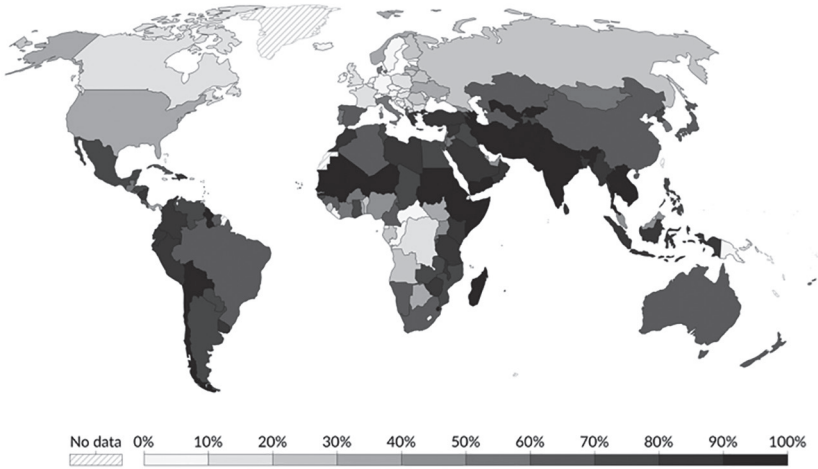
250 Los corredores húmedos que conectan tramos de aguas abiertas disminuyeron su superficie y en algunos casos se secaron.

251 El agua agrícola se define como la cantidad anual de agua autoabastecida que se extrae para el riego, la ganadería y la acuicultura.

252 Suma del agua utilizada para la agricultura, la industria y fines domésticos.

253 Esto es importante de subrayar debido a que la región, con un 9% de la superficie terrestre y apenas un 3 % de la población global, posee más del 18% de los recursos de agua dulce del planeta, y más del 50 % de los de Sudamérica. Debido a las características climáticas y geológicas, en esta región predomina la agricultura de secano, en la que el rendimiento de los cultivos y, por tanto, la producción de alimentos, depende casi exclusivamente de que haya suficientes precipitaciones. Sin embargo, en las últimas cuatro décadas incrementó casi un tercio la superficie irrigada de los países del MCS, crecimiento que ha impulsado la presión a la que se somete a los recursos hídricos renovables para fines de riego (FAO, 2021).

Gráfico 34. Agua agrícola como porcentaje de las extracciones totales de agua, 2020



Fuente: Our World in Data, 2024²⁵⁴

En este escenario de alto consumo de agua por parte de la agricultura empresarial, a medida que aumenten las temperaturas, es probable que (i) se exacerben las tensiones existentes por el agua entre las necesidades agrícolas y ganaderas, así como las necesidades de las poblaciones humanas, especialmente durante las estaciones más secas; (ii) se altere la calidad del agua de las fuentes superficiales disponibles y (iii) aumenten las presiones sobre las zonas urbanas a medida que crezcan las tasas de urbanización (The World Bank, 2021).

En el caso de la producción de energía, un informe recientemente publicado por la CAF visibiliza la alta vulnerabilidad de este sector frente a la menor disponibilidad del recurso hídrico debido a los efectos del calentamiento global y cambio climático. Paraguay, junto a otros países de América Latina (Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Venezuela), se encuentra entre los más vulnerables a este riesgo debido a la alta dependencia de esta fuente de energía, lo cual puede deteriorar la calidad del servicio eléctrico (CAF, 2023).

En este sentido es importante observar que, debido al largo ciclo de sequía, la producción de la Central Hidroeléctrica Itaipú cayó

254 Disponible en: OurWorldinData.org/water-use-stress

casi 18 % en el 2022 en comparación al mismo periodo del 2021, pero con respecto al año 2016, la reducción fue casi del 42 %.

Por su parte, datos de la Entidad binacional Yacyretá informaron que la producción de energía hidroeléctrica de dicha entidad disminuyó notablemente en los años 2020 y, por sobre todo, en el año 2021” (Achucarro y García, 2021: 22). Las pérdidas económicas sufridas por la planta de Yacyretá a mediados de 2021 se han estimado en unos USD 30 millones mensuales (Rodríguez Zurro y Terre, 2021). En este marco, Paraguay, junto con Argentina y Brasil, declararon formalmente el estado de emergencia para la navegación en los ríos Paraná, Paraguay y Apa en 2021 (La Nación, 2021).

La crisis climática afecta el funcionamiento ya deficiente del sistema eléctrico nacional: tiene dificultades para satisfacer la creciente demanda máxima, lo que provoca cortes de electricidad especialmente durante los meses de verano²⁵⁵, fenómeno agravado por el aumento en la ocurrencia de olas de calor que se extienden más allá de la estación estival.

De hecho, el Banco Mundial (2021) subraya que se espera que los aumentos estacionales de la demanda de refrigeración aumenten a lo largo de los años, debido al incremento de la temperatura y, particularmente, del índice de duración de las rachas cálidas en los que la temperatura máxima diaria es superior al promedio establecido en escenarios previos al calentamiento global. Estudios realizados en el país (2021 y 2023) muestran que “la capacidad de generación actual de Paraguay será insuficiente para satisfacer la demanda entre el 2028 y el 2033, teniendo en cuenta los picos de demanda (“supply crunch”) (CCSI, Quadracci Sustainable Engineering Lab at Columbia University y CRECE, 2021).

d) La salud en riesgo

De acuerdo a una sistematización de estudios científicos elaborados en los últimos años, las temperaturas superiores a las medias –a largo plazo durante los meses de verano– y las temperaturas extremas –por ejemplo, las olas de calor– se asocian a un exceso de

255 El crecimiento de la demanda máxima de energía está impulsado por el consumo de unidades ineficientes de aire acondicionado en el sector residencial, es decir, responde a la demanda provocada por el crecimiento vegetativo de la población y el impacto del aumento de temperaturas, condicionado por el cambio climático. (CCSI/Quadracci Sustainable Engineering Lab at Columbia University/CRECE, 2021).

mortalidad²⁵⁶ e influye en los patrones de enfermedad (Cheng et al., 2019; Dear y Wang 2015; Ebi et al., 2021; Gasparrini et al., 2015; Green et al., 2019; Xu et al., 2016).

De acuerdo a un estudio reciente elaborado por Carlson et al. (2023), el número acumulado de muertes por el cambio climático desde 2000 superará los 4 millones en 2024, relacionados particularmente a la desnutrición, las enfermedades diarreicas, la malaria, las inundaciones y las enfermedades cardiovasculares relacionadas con el clima (Carlson et al., 2023).

Si bien los impactos del cambio climático en la salud humana han sido evidentes durante al menos 20 años, la crisis climática aún no se trata como otras emergencias de salud pública global. En tal sentido, por ejemplo, los fenómenos extremos climáticos tales como la sequía, pueden causar daños físicos e incluso pueden llegar a ser mortales para poblaciones vulnerables por la falta de agua y las olas de calor (UNDRR, 2021). Se encuentra como la causante de efectos indirectos tales como las pérdidas de cosechas, asociadas a la inseguridad alimentaria; o de los cambios en las pautas de los vectores de transmisión de enfermedades, causante de brotes epidémicos (IPCC, 2014).

Según la World Health Organization (2012), los efectos generales de la sequía para la salud pueden clasificarse en cinco categorías principales: desnutrición; enfermedades transmitidas por el agua; enfermedades transmitidas por vectores; enfermedades transmitidas por el aire, y problemas de salud mental, como la ansiedad y otras consecuencias emocionales (World Health Organization, 2012). Estas situaciones vulneran las condiciones de vida de las poblaciones más empobrecidas, a consecuencia de los factores socioeconómicos de exclusión y explotación, tales como habitar en tierras poco fértiles, en ecosistemas degradados, expuestos a la presencia de vectores de virus, sin acceso a servicios básicos (Van Lanen et al., 2017).

La crisis climática además tiene un impacto en la emergencia de nuevas enfermedades infecciosas, así como en la reaparición y redistribución de olvidadas infecciones, y el incremento de enfermedades transmitidas por vectores como los mosquitos. En un estudio

256 En Paraguay, en las primeras semanas de noviembre de 2023 fallecieron al menos 10 personas como consecuencia de las altas temperaturas en el Chaco paraguayo (ABC Color, 2023).

reciente, los doctores Arbo, Sanabria y Martínez (2022) observaron una correlación de los casos de dengue en el Paraguay con variables climáticas, vinculadas con el ritmo de las precipitaciones y el aumento de la temperatura (Arbo, Sanabria y Martínez, 2022).

Así, en enero de 2024, el Ministerio de Salud del país informó la muerte de al menos una persona al día a causa de la epidemia de dengue, junto con una saturación del sistema de salud provocada además por un rebrote concomitante del covid-19 (ABC Color, 2024b). Con ello se visibiliza el fuerte impacto de la crisis ecológica en la ocurrencia de epidemias como ésta –y otras enfermedades transmitidas por vectores, como mosquitos, tales como chikungunya o zika en el país– con impacto directo en las condiciones de vida de la población (Dirección General de Vigilancia de la Salud y MSPyBS, 2024).

En los territorios rurales fumigados sistemáticamente con agrotóxicos altamente peligrosos para la salud humana, se cometen violaciones a los derechos humanos, especialmente de las poblaciones campesinas e indígenas cuyos territorios fueron acaparados con monocultivos transgénicos (Benítez Leite y Corvalán, 2018). Cabe destacar que, en el contexto del calentamiento global, muchos pesticidas se vuelven más tóxicos, poniendo a los organismos en mayor riesgo de exposición a pesticidas (Zhang et al., 2020).

Desde la evidencia científica, múltiples estudios comprueban que la exposición a pesticidas se ha asociado a una variedad de alteraciones del sistema nervioso central en el ser humano, y por ello el espectro de enfermedades asociadas a la exposición es muy amplio. La neurotoxicidad inducida por pesticidas incluye: a) enfermedades neurodegenerativas como el Alzheimer, Parkinson, esclerosis lateral amiotrófica y esclerosis múltiple, b) trastornos del neurodesarrollo como trastornos del espectro autista, déficit de atención con hiperactividad, retraso del desarrollo y alteraciones cognitivas, c) alteraciones neuropsiquiátricas y de la conducta como depresión, intento de suicidio, ansiedad, entre las más frecuentes. Las asociaciones entre los agrotóxicos y el espectro de enfermedades se han reportado por diferentes vías de exposición (respiratorias, cutáneas, digestivas, etc.) (Arab A et al., 2022).

En este escenario altamente tóxico, alrededor del 22 % de las y los estudiantes de las instituciones educativas rurales de la región Oriental del país, se encuentran expuestos directamente a las fumigaciones con estos agrotóxicos altamente peligrosos (Palau y Lo Bianco, 2022).

De tal manera, la ocurrencia cada vez más frecuente de fenómenos climáticos extremos como las olas de calor, sequías e inundaciones afectan la salud de la población, con un incremento en los sucesos críticos en materia sanitaria –con derivaciones fatales en muchos casos–. En el caso de Paraguay, se vinculan además a una sumatoria de dimensiones estructurales que, si bien han tenido históricamente consecuencias trágicas, en el contexto de crisis ecológica se encuentran agudizadas debido a las condiciones de superexplotación de la fuerza de trabajo sin acceso a derechos básicos, muchas veces en condiciones análogas a la esclavitud: trabajo todos los días del año con horarios extenuantes; la falta de infraestructura y el mal estado de los caminos; la precariedad de los centros asistenciales, así como del sistema de salud en su conjunto; el deterioro de las condiciones inmunológicas, junto con el hambre que padece alrededor de la cuarta parte de la población paraguaya.

4.5. La desigualdad en la tenencia de la tierra y el hambre, en el contexto de la crisis ecológica

Las desigualdades caracterizan el cambio climático: sus efectos a todas las escalas las agravan. Estudios sobre justicia ambiental visibilizan que el cambio climático afecta de manera desproporcionada tanto a personas, como poblaciones y regiones cuyas emisiones de CO₂ han sido mínimas en comparación con los sectores responsables del cambio climático (Warlenius et al., 2015).

Por ejemplo, en Paraguay, aproximadamente el 25 % de la población enfrenta una doble exposición a inundaciones pluviales y fluviales, mientras que casi el 40 % está expuesto a calor extremo; estas condiciones se agravan en contextos de empobrecimiento.

Por lo tanto, esta alta exposición implica que una parte sustancial de la población podría caer en situación de pobreza debido a eventos climáticos extremos (Banco Mundial, 2024). Esta tendencia pone en peligro a las comunidades urbanas y rurales, especialmente a los sectores empobrecidos, donde se encuentran sobrerrepresentadas las mujeres, y también niños, niñas y adolescentes, especialmente de comunidades campesinas e indígenas.

El origen de este proceso se centra en la profundamente desigual distribución de la tierra²⁵⁷ que caracteriza al país, y además marca las características del sistema agroalimentario mundial, es decir, tiene un correlato global. En ese sentido, la ganadería –para la cual se siembran millones de hectáreas de soja y maíz transgénicos– ocupa el 77 % de la superficie agrícola mundial, lo cual equivale a la superficie de América (América del Norte, Central y del Sur juntas). Mientras tanto, solo produce el 18 % de las calorías y el 37 % de las proteínas totales. El 23 % restante de la superficie agrícola mundial está destinada a la producción de alimentos para el consumo humano, la cual aporta el 82 % de las calorías, y el 63 % de las proteínas totales (Ritchie y Roser, 2024).

En ese marco, a nivel nacional el coeficiente de Gini de la propiedad de la tierra se sitúa en 0,93²⁵⁸, es decir una desigualdad casi perfecta, con ello, más del 70 % de la tierra productiva está ocupada por un 1 % de explotaciones de tipo latifundista (Banco Mundial, 2018). A su vez, aproximadamente el 95 % de la tierra es propiedad privada de particulares, empresas y cooperativas nacionales y extranjeras (Veit y Sarsfield, 2017).

La desigual organización social que impone el sistema agroalimentario mundial –cuya cadena de actores a escala mundial²⁵⁹, es responsable de 40 a 55 por ciento de las emisiones de GEI (Ribeiro 2020)– tiene como consecuencia condiciones de hambre para las mayorías sociales, principalmente para las poblaciones del sur

257 Que impone, además, el desperdicio anual de una cantidad de alimentos que podría alimentar a 2500 millones de personas.

258 El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

259 Desde las semillas y agrotóxicos a los supermercados con empaques, refrigeración, transportes, desechos, etc.

global. De acuerdo a la FAO en conjunto con otras organizaciones de las Naciones Unidas (2024), entre 713 y 757 millones de personas podrían haber padecido hambre en 2023, es decir, una de cada 11 personas en todo el mundo y una de cada cinco en África. En cuanto al acceso asequible a alimentos nutritivos, más de un tercio de la población mundial (cerca de 2.800 millones de personas) no pudo permitirse una dieta saludable en 2022²⁶⁰ (FAO et al., 2024).

A nivel nacional, los resultados del INE y FAO sobre seguridad alimentaria mostraron que el 26,23 % de personas en Paraguay —o 26 de cada 100— se vieron afectadas por inseguridad alimentaria moderada o grave durante los últimos 12 meses. Por su parte el 5,60 % de las personas se vieron afectados por inseguridad alimentaria grave durante los últimos 12 meses. La prevalencia de la inseguridad alimentaria, tanto moderada como grave, es mayor en el área rural, en los hogares encabezados por mujeres y en los hogares con más niños, niñas y adolescentes (FAO-INE, 2022).

Si bien no se actualizaron los datos cuantitativos sobre inseguridad alimentaria en el país, es posible suponer que la prevalencia de la inseguridad alimentaria aumentó en los hogares urbanos y rurales, teniendo en cuenta que la severidad de la pobreza tuvo un incremento a nivel país de 3.5 a 3.8 y según área de residencia, el área rural es la más afectada, pasando de 5.0 puntos en 2021 a 5.5 en 2022 (Zevaco, y Riquelme, 2023). En el caso de las mujeres, el nivel de pobreza ascendió al 28,1% en 2021. Serafini y Zavattiero expresan que se observa una tendencia a la feminización de la pobreza desde el año 2003²⁶¹ (Serafini y Zavattiero, 2023).

Tras casi 20 años de “crecimiento económico” que ha beneficiado al sector primario exportador, sector que aportó solamente 1,4 % de la totalidad de los ingresos tributarios del país (Zevaco y Riquelme, 2023), y al cual se destina parte importante de las inversiones financiadas a partir del endeudamiento externo, se mantienen bajos niveles de ingreso familiar y pobreza energética (Serafini, 2023).

260 Las desigualdades son patentes: el mayor porcentaje de la población que no pudo permitirse una dieta saludable corresponde a los países de ingresos bajos (71,5 %) en comparación con los países de ingresos medianos bajos (52,6 %), los países de ingresos medianos altos (21,5 %) y los países de ingresos altos (6,3 %).

261 “En 2002, por cada 100 hombres que vivían en situación de pobreza o de pobreza extrema había 97,8 y 90,8 mujeres en dicha situación, respectivamente. En 2019, antes de la pandemia, por cada 100 hombres había 119,7 mujeres en situación de pobreza y 113,6 mujeres en situación de pobreza extrema” (Serafini y Zavattiero, 2023, p. 7).

Así, el promedio de ingresos mensuales de los agricultores y trabajadores agropecuarios y pesqueros en áreas rurales fue de solo Gs 1.506.500; asimismo el de los Trabajadores de Servicios y Vendedores de Comercios y Mercados a nivel país, fue de solo Gs 2.172.700 (Fuente: INE, 2023).

Entre el 2020 y el 2022, 36 a 38 % de la población asalariada tenía un ingreso inferior a un salario mínimo (Fuente: INE, Población de 15 y más años de edad, ocupada, asalariada por año de la encuesta, según tramos de ingreso mensual. Periodo 2012–2022). Además, la informalidad del trabajo (ausencia de contrato, ausencia de seguro médico, ausencia de seguridad laboral) es del 65 % a nivel de las actividades no-agropecuarias (Fuente: INE), y en la población ocupada en actividades agropecuarias, es del 94,7 % (Fuente: INE. Encuesta Permanente de Hogares Continua, EPHC 2020²⁶²). Además, siendo el límite legal máximo de tiempo de trabajo semanal de 48h, igualmente el promedio de tiempo de trabajo en el sector de comercio/restaurantes/hoteles del sector terciario es de 50h, por ejemplo.

La crisis ecológica no puede ser comprendida sin la concomitante precarización de las condiciones de vida de las mayorías sociales: es profunda la interrelación existente entre la crisis ecológica, pérdida de biodiversidad y la masiva extinción de las especies²⁶³,²⁶⁴ junto con la crisis de deterioro social. Constituyen expresiones de las mismas fuerzas estructurales, es decir, son parte de una dinámica central que mueve a la totalidad: la expansión del sistema capitalista mundial. Mientras que la primera se origina en las actividades intensivas en energía y capital que desbordan la capacidad planetaria para amortiguar y contener la desestabilización ecológica, la segunda proviene de las consecuencias del imperialismo y los efectos desintegradores que causa en las sociedades que encuentra a su paso (Kovel y Lowy, 2014).

262 Informalidad en población ocupada en actividades agropecuarias: respuesta del INE a solicitud de información pública.

263 En los últimos decenios la tasa de extinción de especies ha sido mil veces superior que la normal geológica, y tiene como característica central un origen antrópico.

264 Así como en la acidificación de los océanos, producto de la concentración de dióxido de carbono que cambia la química del agua y pone en riesgo la vida de los ecosistemas marinos; cambios drásticos en los ciclos biogeoquímicos. Tal como sucedió con el ciclo del carbono, del agua, del nitrógeno, del oxígeno, del fósforo, fundamentales para mantener el equilibrio de los ecosistemas.

En este sentido, la crisis ecológica se ubica como parte de la expresión de crisis del modelo de acumulación capitalista, en un marco de crisis múltiples, sucesivas y enlazadas. Por lo cual, el escenario al cual se enfrenta la humanidad va a ir sumando capas de complejidad de manera creciente. En la superficie aparecen de manera aislada los actuales síntomas de la crisis, entre los que se encuentran las disputas por el control de materias primas estratégicas para la transición energética, los conflictos bélicos, los procesos inflacionarios en los alimentos y la energía, las crisis de la deuda, la agudización de la explotación de las tareas reproducción y de cuidado junto con el avance de la ultraderecha y gobiernos autoritarios. En el fondo tienen causas ecológicas estructurantes, es decir, expresiones críticas de la continua violación de los límites biofísicos impulsados por el modo de acumulación de capital.

CAPÍTULO 5.

CONCLUSIONES. DEPENDENCIA EN EL PARAGUAY DE HOY ¿DE QUÉ DEBERÍAMOS ESTAR HABLANDO?

Finalmente, en el escenario crítico desarrollado a lo largo de la presente investigación, las negociaciones entre MERCOSUR-UE proponen renovadas formas de dependencia, a pesar de los avances en las consideraciones ambientales que expresa el Reglamento 1115. Esto responde a la búsqueda de aumentar el comercio entre la UE y el MERCOSUR, la cual se expresa en el Acuerdo como proyecto fundamental de ambos bloques, y se inscribe en la lógica orientada a la profundización de la dependencia económica de los países del Mercosur, ubicados como proveedores de materias primas a partir de los mandatos de la división internacional del trabajo del modo de producción capitalista; es decir, responde a la reproducción del desarrollo combinado y desigual de la acumulación capitalista globalizada, en el contexto de crisis ecológica y transición energética.

El Acuerdo agravará el intercambio desigual entre el Sur y el Norte Global, perpetuando las estructuras comerciales dependientes, neocoloniales, a partir de la promoción de modelos agrícolas destructivos que desplazan a pequeños/as agricultores y comunidades indígenas, mientras se refuerzan las importaciones de agrotóxicos, incluidos aquellos prohibidos en la UE.

Estas prácticas agrícolas insostenibles, incluyendo la ganadería industrial, amenazan la soberanía alimentaria y el bienestar animal en ambas regiones, lo cual reviste una mayor gravedad debido al avance de gobiernos conservadores, con tintes autoritarios que po-

drían, por un lado, reforzar las implicaciones antidemocráticas que marcaron las negociaciones del Acuerdo; y, por otro, debilitar aún más los principios de defensa ambiental y de los derechos humanos presentes en el Reglamento 1115/2023, el cual no se escapa de los límites planteados por el capitalismo verde.

En términos históricos y estructurales, esto se inscribe como parte de la dinámica histórica de dependencia²⁶⁵, la cual es retroalimentada por el propio desarrollo de la industria capitalista (el sector de las élites económicas locales), en los territorios ubicados en el marco del mercado internacional como proveedores de materias primas, de los cuales han sido expoliados los bienes comunes de la naturaleza, tal como se ha visto en el caso de Paraguay. Este drenaje se apoya en la superexplotación de la fuerza de trabajo, es decir una intensificación del proceso de explotación del trabajo. En Paraguay, ello se ve en los bajos niveles de ingresos laborales y en la precariedad de las condiciones de trabajo, tales como se detallaron previamente, los cuales dan cuenta de la superexplotación que atraviesan las mayorías sociales. Esta es una característica fundamental del sistema capitalista en las economías dependientes, ya que el capital extranjero y las clases dominantes locales obtienen beneficios de los bajos salarios, las precarias condiciones de trabajo y la ausencia de derechos laborales. En el orden de las relaciones internacionales, esta es la marca que permite la reproducción de la dependencia y subordinación de estos países.

En Paraguay, se tiene un gobierno –o más bien, todos los gobiernos desde hace décadas– cuyos ejes de política económica son: el aumento del capital extranjero en Paraguay (la famosa “inversión extranjera”), la exportación de materias primas con producción extractivista, la baja y desigual presión fiscal, un gasto social bajo, y la no intervención del Estado en el mercado, incluso en el mercado del trabajo, que se vuelve “atractivo” por “flexible” (en realidad, precario, con todo tipo de explotación). Ello, combinado con la historia del Capital en el país (las ventas y donaciones de las tierras públicas desde la post-guerra de la Triple Alianza, seguido del extractivismo y los negocios de importación-reexportación) conforman la síntesis de la dependencia.

265 Siguiendo la Teoría Marxista de la Dependencia (Ruy Mauro Marini).

Las clases dominantes de los países con economías dependientes, tal como la paraguaya (los gremios del agronegocio claramente pertenecen a ella), se subordinan o trabajan en alianza a los intereses de los países imperialistas y sus grandes empresas transnacionales. Esto es visible en la reorientación de las clases dominantes, aún más dependientes del Norte global, en la entrega de recursos y el vaciamiento de las políticas públicas de reforma agraria, agricultura familiar, salud, educación; también en el alineamiento ideológico de los sucesivos gobiernos colorados a Estados Unidos, Taiwán e Israel, así como a los mandatos del Fondo Monetario Internacional.

Con la prioridad que el bloque de poder otorga al agronegocio como elemento central de la economía agroexportadora paraguaya, las políticas y los recursos públicos son cada vez más apropiados por los grandes oligopolios internacionales de las cadenas agroalimentarias, posibilitando un mecanismo de creciente apropiación de la riqueza producida, y profundizando la dependencia económica y la superexplotación de la clase trabajadora en el país. Finalmente, lo que los gremios del agronegocio expresan, es una negativa a asumir los imperativos “modernizantes” implicados en el Reglamento 1115. Plantean una mistificación de la dependencia con la “injerencia a la soberanía”, producto de un nacionalismo victimizante y manipulador: el agronegocio paraguayo de las élites viola cada día la constitución que garantiza derechos.

También plantean que el Estado “no se meta”, que no haya reglas: rechazan el neoliberalismo moderno para preferir el capitalismo bandido (y no menos dependiente) en el cual tienen mayor poder. Es prueba, si hacía falta, de que la democracia liberal en Paraguay aún no termina de transicionar e instalarse: en este caso, el capitalismo/neoliberalismo moderno implica un mínimo control de la propiedad, de los procesos de producción, de la aplicación de leyes, y por lo tanto un poco menos de barbarie y trasgresión, y un poco más de control y transparencia.

Dicha transparencia sobre el uso y abuso de recursos, además de la violación de leyes, es lo que hasta ahora no soportan los que quisieron pintarse como héroes económicos, cuando no lo son. En

realidad, la amenaza estructural real de perder mercados obligará a ordenar la casa del agronegocio, y rendir cuentas. El sector “patrón” del Paraguay obligado a rendir cuentas al mercado internacional sería un paso “moderno” – muy relativo – para asumir la dependencia.

El debate desarrollado debería permitir desnudar las falacias de la construcción del país y reconocer una dependencia destructiva, al contrario de la soberanía anhelada por gran parte de la población. Más allá aún, debatir las condiciones y políticas de producción y relacionamiento con el resto del mundo permitiría visualizar que el modelo del agronegocio es a corto y mediano plazo una bomba para el país: no permitió el desarrollo integral de las mayorías sociales, salvo las cuentas bancarias de las élites nacionales y multinacionales; se destruyeron la biodiversidad y las condiciones de alimentación y vida a mediano plazo, a costa de la construcción de un Estado que ni siquiera plantea la protección de los bienes comunes. Lo cual en el contexto de amplia vulnerabilidad del territorio paraguayo frente a las consecuencias de la crisis climática, implica problemas concretos que podrían aumentar aún más la desigualdad y los mecanismos de explotación en el país.

Por lo tanto, no se trata solo de definir las regulaciones que regirán los intercambios comerciales en el marco de relaciones internacionales, sino de las condiciones materiales e ideológicas de reproducción de las sociedades, frente a lo cual es necesario repensar y rehacer las divisiones internas e internacionales del trabajo y con la Naturaleza. Esto plantea interrogantes concretas para el corto, mediano y largo plazo:

¿Cómo se financiarán las acciones necesarias para enfrentar las consecuencias de la crisis climática en el país que por un lado presenta una alta vulnerabilidad a este fenómeno y por otro tiene la estructura tributaria más desigual? Hay varias dimensiones a tener en cuenta en este punto, las más sensibles están vinculadas a la salud de la población cuya situación epidemiológica resiente las consecuencias del cambio climático y el modelo extractivista tóxico; el acceso al agua potable y a la alimentación; la producción de alimentos; el sistema de abastecimiento energético; la infraestructura ma-

terial necesaria para enfrentar los fenómenos climáticos extremos tales como inundaciones, sequías, olas de calor, etc.

¿El Estado seguirá subsidiando prioritariamente la producción de commodities destinadas al mercado externo con altos costos socioambientales que probablemente enfrentarán graves pérdidas económicas si no se detiene la trayectoria actual del cambio climático? En ese marco que avizora una trayectoria de menores ingresos de divisas para el mediano plazo, ¿cómo se pagarán los intereses de la deuda externa que se triplicó en la última década?, ¿el peso de la crisis seguirá recayendo sobre los hombros de las mayorías sociales en condiciones de mayor precariedad?

¿El avance del extractivismo justificado bajo el lema del crecimiento económico seguirá constituyendo el corazón del único modelo posible de país, a pesar de las evidencias científicas que muestran que grandes sectores del territorio paraguayo dejarán de ser habitables en algunas décadas si continúa este modelo extractivista?

En este contexto marcado por crisis múltiples, sucesivas y enlazadas, ¿cómo construimos alternativas que nos permitan vivir bien a todos y todas, no a costa de los demás ni de la Naturaleza? De la recuperación y la construcción de lo común es justamente de lo que debería estar hablándose. Para la resistencia y transformación del modelo capitalista, patriarcal y colonial de organización de la producción y reproducción de la vida, es necesaria la comprensión de la inextricable relación entre las tramas sociales y las ecológicas.

BIBLIOGRAFÍA

- ABC Color 2023 “Calor extremo: investigan más de 10 casos de muerte súbita en el Chaco” Nacionales.
- ABC Color 2024 “Grandes incendios en el Chaco: INFONA identifica zonas donde inició el fuego”. Nacionales.
- ABC Color 2024b “Dengue causa un muerto por día en 2024, mientras repuntan casos de covid-19”. Nacionales.
- ABC Color 2024c “ No podemos perder ese mercado’, dice el MAG sobre exigencias de la Unión Europea”. Política.
- Abman R. and Lundberg C. 2020 Does free trade increase deforestation? the effects of regional trade agreements. *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists*, 7, 35–72
- Achucarro Guillermo, García Lis 2022 “Energía y criptomonedas en Paraguay. Uso de la energía electro intensiva de minería de criptomonedas en los escenarios de la Revisión del Anexo C del Tratado de Itaipú en Paraguay. Estudio exploratorio” (Asunción: Tedic)
- Acuerdo UE-Mercosur. 2024a. “Anex X-B. Export Duties” Recuperado de: <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbdoe/library/18d041b1-09d8-4bfd-ae3e-9bdf6773b57f/details?download=true>.
- 2024b “Article XX. Climate Change.” Recuperado de: <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbdoe/library/e93f0789-4255-427e-8f45-f9d5ccea09ed7/details?download=true>.
- 2024c “Changes to ANNEX X-A on Vehicles, on Tariff Elimination Schedule for MERCOSUR.” Disponible en: <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbdoe/library/0ac1d6f2-76f4-47f8-8e84-41b5ae089e39/details?download=true>.
- 2024d “Chapter X. Bilateral Safeguard Measures.” Recuperado de: <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbdoe/library/9df41462-02a0-4fba-b19d-66938be3147c/details?download=true>.
- 2024e “Chapter XX: Dispute Settlement.” Recuperado de: <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cb->

doe/library/49754ce8-9abb-4ff6-8537-57579d350770/details?download=true.

Asociación Argentina de Abogadas/dos Ambientalistas y Colectivo de Acción por la Justicia Ecosocial 2024 “Urgente, detener derrocamientos en el río Paraguay”. Recuperado de: <https://aadeaa.org/urgente-detener-derrocamientos-en-el-rio-paraguay/>

Acción por la Biodiversidad 2020 Atlas del Agronegocio Transgénico en el Cono Sur. Monocultivos, resistencias y propuestas de los pueblos. Recuperado de: <https://www.biodiversidadla.org/Atlas>

Ajl, M 2021 “A people’s new deal: obstacles and prospects”. *Agrarian South: Journal of Political Economy*. Recuperado de: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/22779760211030864>

Alderete, R 2022 “Exportaciones de rubros del agronegocio” en Palau M. *Con la soja al cuello 2022* (Asunción: BASE-IS)

Aliaga, Javier 2024 “Los incendios provocados arrasan millones de hectáreas en la Amazonia boliviana” *France 24*.

Almeyra, G; Concheiro Bórquez, L; Mendes Pereira, J; Porto Goncalves, C 2014 *Capitalismo, tierra y poder en América Latina (1982-2012)*. Volumen I. (México/Buenos Aires: UAM-CLACSO)

Amin, S [1971] 1981 *La acumulación a escala mundial. Crítica de la teoría del subdesarrollo* 2ª ed. (México: Siglo XXI Editores)

Amnistía Internacional 2024 “Américas: récord de incendios forestales requiere una respuesta sin precedentes”. *Noticias*.

Arab A et al., 2022 *Int. J. Environ Health Res.* doi: 10.1080/09603123.2021.1987396

Aronoff A., Battistoni, D.A. Cohen, T.N. Riofrancos, N. Klein 2019. *A planet to win: Why we need a green new deal* (London: Verso)

Arrúa, L. 2023 “Dependencia tóxica. La importación de agrotóxicos en los últimos cinco años” en Marielle P. *Con la soja al cuello 2023* (Asunción: BASE-IS)

Avery Helen, Nicola Ranger y Tom Oliver 2024 “Assessing the Materiality of Nature-Related Financial Risks for the UK” (London: Green Finance Institute / Environmental Change Institute - University of Oxford / University of Reading / The National Institute of Economic and Social Research (NIESR) / UK Centre for Ecology & Hydrology / University of Venice / Utrecht University’s School of Economics)

Ayala Baruja, Joel Emilio 2014 “Transformaciones en el medio rural paraguayo: la expansión de la soja y sus impactos socio-ambientales y económicos” (Universidad Federal de Integración Latinoamericana, Foz de Iguazú)

- Azevedo, T; Shimbo, J; Rosa, M; Lupinetti, A; Del Lama Marques, C; Timmers, J. 2022. "Potential impacts of due diligence criteria on the protection of threatened South American non-forest natural ecosystems. Technical Note." Map Biomas. Recuperado de: https://mapbiomas-br.site.s3.amazonaws.com/Nota%20T%C3%A9cnica/Nota_T%C3%A9cnica_UE_07.07.2022.pdf
- Baigún, C.R.M., Minotti, P.G 2021 "Conserving the Paraguay-Paraná Fluvial Corridor in the XXI Century: Conflicts, Threats, and Challenges" Sustainability 13
- Banco Mundial 2018 "Paraguay. Notas de política" (Asunción: Banco Mundial)
- Banco Mundial 2023 The World Bank In Paraguay. Recuperado de: <https://www.worldbank.org/en/country/paraguay/overview>
- Banco Mundial 2024 Evaluación de Pobreza y Equidad de Paraguay: Estrategias para Potenciar el Crecimiento Inclusivo y la Reducción de la Pobreza (Washington: Banco Mundial)
- Bataier, Carolina 2024 "Dos 20 municípios com mais focos de incêndio, 18 estão na lista dos maiores desmatadores da Amazônia" Brasil de Fato.
- Barca, Stefania 2022 "Fuerzas de Reproducción. El Ecofeminismo Socialista y la lucha por deshacer el antropoceno" E-Cadernos CES. doi: <https://doi.org/10.4000/eces.5448>.
- Bar-On, Y. M., Phillips, R., & Milo, R 2018 The biomass distribution on Earth. Proceedings of the National Academy of Sciences, 115(25), 6506-6511
- BASE-IS. 2023. "Deforestación en el Chaco Paraguayo". Informe especial N° 68. (Asunción: BASE-IS)
- Bhaskar, Roy. 1979. The Possibility of Naturalism: A Philosophical Critique of Contemporary Human Sciences (Brighton: Harvester Press).
- Benítez-Leite, S.; Corvalán, R. 2018. La vida posible de poblaciones expuestas a sustancias tóxicas: desafíos para una cultura de la paz (Asunción: Pediatría)
- Bouzas, R. 2004. "Las negociaciones Unión Europea-Mercosur. Entre la lentitud y la indefinición". Revista Nueva Sociedad NUSO N° 190. (Buenos Aires, Argentina: Nueva Sociedad – FES).
- Brand, Ulrich y Christoph Görg 2008 "Post-Fordist governance of nature: The internationalization of the state and the case of genetic resources - a Neo-Poulantzian perspective". Review of International Political Economy 15(4)

- Brand, Ulrich y Miriam Lang 2024 “What to Expect from the State in Social-Ecological Transformations?” en *The Geopolitics of Green Colonialism. Global Justice and Ecosocial Transitions*. Pluto Press
- Brenner, R 2009 *La economía de la turbulencia global. Las economías capitalistas avanzadas de la larga expansión al declive* (Madrid: Akal).
- Cáceres, D 2018 “Biotecnología y poder. ¿Usan los cultivos transgénicos menos agroquímicos?” *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* N° 48 (Buenos Aires: Centro interdisciplinario de estudios agrarios) Recuperado de: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/98569/CONICET_Digital_Nro.2142e466-8b1e-4cf2-985e-786ffe92c328_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Caetano G. y Hernández Nilson D 2022 *30 años del Mercosur. Trayectorias, flexibilización e interregionalismo* (Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República)
- Caballero Chávez, Claudia Patricia y María Elena Fernández Long 2023 “Aproximaciones al cambio climático: tendencias históricas en Paraguay”. *Rev. Soc. Cient. Paraguay* doi: <https://doi.org/10.32480/rscp.2023.28.2.370>.
- CAF 2014 *Índice de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en la región de América Latina y el Caribe*. (Caracas: CAF). Recuperado de: <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/517>
- CAF 2023 *Desafíos globales, soluciones locales. América Latina y el Caribe frente a la crisis climática y de biodiversidad* (Buenos Aires: CAF) Recuperado de: <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2089>
- Capaldo, Jeronim y Özlem Ömer 2021 “¿Malvendiendo la Industrialización? Contexto y perspectivas del Acuerdo MERCOSUR-UE”. *Global Development Policy Center*.
- Cardozo, D; Centron, M. 2023 “ODS15: Vida de ecosistemas terrestres.” En: *POJOAJU 2023. Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Segundo Informe de POJOAJU sobre el Cumplimiento de los ODS en Paraguay* (Asunción: POJOAJU) Recuperado de: <https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2023/12/ODS-2023-6.pdf>
- Carlson Colin, Mohammad Alam, Michelle North, Esther Onyango, y Anna Stewart-Ibarra 2023 “The health burden of climate change: A call for global scientific action”. *PLOS Clim*. doi: <https://doi.org/10.1371/journal.pclm.0000126>.
- Cavazzini, Anna 2019 *UE-Mercosur preliminary analysis of the Sustainable Impact Assessment*”. Recuperado de: <https://www.annacavazzini.eu/2019/10/04/eu-mercosur-preliminary-analysis-of-the-sustainable-impact-assessment/>

- Cazar Baquero, Diego 2024 “La Ley Antideforestación de la Unión Europea, sujeta a la geopolítica y al comercio mundial.” La Barra Espaciadora, Recuperado de: <https://www.labarraespaciadora.com/medio-ambiente/ley-antideforestacion-union-europea/>.
- CCSCS y CES. 2018. “CCSCS y CES: Carta a los negociadores del acuerdo UE-Mercosur”. Recuperado de: https://www.cta.org.ar/IMG/pdf/declaracion_ces_y_ccscs_.pdf
- CEPAL 2014 La economía del cambio climático en Paraguay (Santiago de Chile: CEPAL)
- CEPAL 2023 Oportunidades para la inversión y la colaboración entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea (Santiago de Chile: CEPAL)
- CEPAL 2024 “América Latina y El Caribe Ante Las Trampas Del Desarrollo: Transformaciones Indispensables y Cómo Gestionarlas” (Santiago de Chile: CEPAL)
- CEPAL 2024^a Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe (Santiago de Chile: CEPAL)
- CEPAL 2024^b Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe. Reconfiguración del comercio mundial y opciones para la recuperación regional. (Santiago de Chile: CEPAL)
- Chang, H. 2002 Kicking Away the Ladder: An Unofficial History of Capitalism, Especially in Britain and the United States. Challenge, Vol. 45. N° 5
- Cheng Jian, Zhiwei Xu, Hilary Bambrick, Vanessa Prescott, Ning Wang, Yuzhou Zhang, Hong Su, Shilu Tong, y Wenbiao Hu 2019 “Cardiorespiratory Effects of Heatwaves: A Systematic Review and Meta-Analysis of Global Epidemiological Evidence” Environmental Research 177:108610. doi: 10.1016/j.envres.2019.108610
- Chenú Morales, R. 2021 El acceso al agua en Paraguay: un derecho con privilegios (Asunción: DECIDAMOS) Recuperado de: <https://www.decidamos.org.py/2021/noticia/el-acceso-al-agua-en-paraguay-un-derecho-con-privilegios/>
- Chomsky N; Pollin, R. 2020 Cambiar o morir. Capitalismo, crisis climática y el Green New Deal. (Buenos Aires: Capital Intelectual) Disponible en: <https://www.eldiplo.org/wp-content/uploads/2020/09/Chomsky-intro.pdf>
- Christopher G. Bousfield et al., 2023 Substantial and increasing global losses of timber-producing forest due to wildfires. Nature Geoscience. Recuperado de: <https://www.nature.com/articles/s41561-023-01323-y>

- Clapp, J. 2021 “Explaining Growing Glyphosate Use: The Political Economy of Herbicide-Dependent Agriculture” *Global Environmental Change*, Volume 67. Recuperado de: <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2021.102239>
- Columbia Center on Sustainable Investment (CCSI), Quadracci Sustainable Engineering Lab at Columbia University y Centro de Recursos Naturales, Energía y Desarrollo (CRECE). Evaluación y Planificación del Sector Energético del Paraguay: Vías de Descarbonización (Nueva York: CCSI). Recuperado de: <http://ccsi.columbia.edu/content/paraguayenergy>
- Comisión Europea 2023a. “Ley sobre la industria de cero emisiones netas.” Recuperado de: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan/net-zero-industry-act_es.
- 2023b “Plan Industrial del Pacto Verde.” Recuperado de: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan_es.
- 2024 “Ley Europea de Materias Primas Fundamentales.” Recuperado de: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan/european-critical-raw-materials-act_es.
- CONACYT- Gobierno de México 2020 Expediente científico sobre el glifosato y los cultivos GM. Recuperado de: https://conahcyt.mx/wp-content/uploads/documentos/glifosato/Dossier_formato_glifosato.pdf
- Constantino Agostina, Pato Laterra, y María Julia Eliosoff 2023 Impactos del Acuerdo Mercosur Unión Europea sobre las mujeres: precarización, pérdida de empleos y pobreza. (Buenos Aires / Río de Janeiro: PowerShift / Rede Brasileira Pela Integração dos Povos (REBRIP) / Instituto Equit / ATTAC Argentina / Asamblea Argentina Mejor Sin TLC)
- Convención de las Naciones Unidas contra la Desertificación (CNUCLD) 2018 Seguridad alimentaria y agricultura. en *Perspectiva global de la tierra*. Recuperado de: https://www.unccd.int/sites/default/files/2018-06/GLO%20Spanish_Ch7.pdf
- Copernicus 2024 “South America sees historic emissions during 2024 wildfire season” Recuperado de: [South America sees historic emissions during 2024 wildfire season | Copernicus](https://www.copernicus.eu/en/newsroom/news/south-america-sees-historic-emissions-during-2024-wildfire-season)
- Cristea A, Hummels D, Puzello L, Avetisyan, M. 2013 Trade and greenhouse gas emissions from international freight transport. *Journal of environmental economics and management*. Volumen 65. Issue 1. Re-

- cuperado de: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0095069612000708>
- DECIDAMOS 2016 Evasión y elusión tributaria (Asunción: DECIDAMOS)
Recuperado de: <https://acortar.link/MdrJwW>
- Dear Keith y Zhan Wang 2015 “Climate and Health: Mortality Attributable to Heat and Cold. *The Lancet* 386(9991):320–22. doi: 10.1016/S0140-6736(15)60897-2.
- Deutsche Umwelthilfe, Ecologistas en Acción, Forests of the World, Madre Brava, Mighty Earth, and Rainforest Foundation Norway 2023 “Why the New EU Deforestation Regulation Should Include ‘Other Wooded Land’” Recuperado de: <https://acortar.link/THZQrZ>
- Diario HOY 2024 “Sector sojero destaca postergación de la norma 1115.” *Dinero y Negocios*. Recuperado de: <https://www.hoy.com.py/negocios/2024/11/17/sector-sojero-destaca-postergacion-de-la-norma-1115>
- Dietz K. 2023 “Transiciones energéticas globales y extractivismo verde” en Lang M; Bringel B; Manahan M. A. Más allá del colonialismo verde. *Justicia global y geopolítica de las transiciones ecosociales* (Buenos Aires: CLACSO)
- Dirección General de Vigilancia de la Salud, y MSPyBS 2024 “Sala de Situación: Arbovirosis, Dengue, Chikungunya y Zika Año 2024” (Asunción: MSPyBS.)
- Dollar E., Edwards F., Stratford C., May, L., Biggs J., Laize C., Acreman M., Blake J., Carvalho L., Elliott A., Gunn I., Hinsley S., Mountford O., Nunn M., Preston C., Sayer E., Schonrogge K., Spears B., Spurgeon D., Winfield I., Wood P. 2013 Monitoring and assessment of environmental impacts of droughts: literature synthesis. (Bristol: Environment Agency, Horizon House, Deanery Road)
- EarthSight. 2024. “EU Parliament Votes to Dramatically Weaken Landmark Forest Law.” Press Release. Recuperado de: <https://www.earth-sight.org.uk/news/EUDR-weakened>.
- . 2025. “Ensuring EUDR Benchmarking Reflects Human Rights and Environmental Risks.” Recuperado de: <https://www.earth-sight.org.uk/media/download/2041>.
- Ebi Kristie L., Anthony Capon, Peter Berry, Carolyn Broderick, Richard De Dear, George Havenith, Yasushi Honda, R. Sari Kovats, Wei Ma, Arunima Malik, Nathan B. Morris, Lars Nybo, Sonia I. Seneviratne, Jennifer Vanos, y Ollie Jay 2021 “Hot Weather and Heat Extremes: Health Risks”. *The Lancet* 398(10301):698–708. doi: 10.1016/S0140-6736(21)01208-3

- Echaide J., Ghiotto L. 2008 *Qué es el libre comercio. Entre mitos y realidades* (Buenos Aires: Capital Intelectual)
- Eckstein, D., Künzel, V., & Schäfer, L. 2021 “Global Climate Risk Index 2021”. Germanwatch. Recuperado de: <https://acortar.link/iDxEk9>
- Elorduy, P. 2024. “Von der Leyen presenta una Comisión Europea que mira al Este en materia militar y de fronteras”. *El Salto Diario*. Recuperado de: <https://www.elsaltodiario.com/union-europea/von-der-leyen-presenta-comision-europea-militar-fronteras>
- Energy Institute 2024 “Statistical Review of World Energy 2024”. Recuperado de: <https://acortar.link/8R5Kuo>
- EPP Group 2024 “No sólo aplazar, sino adecuar la Ley de Deforestación” Recuperado de: <https://www.eppgroup.eu/es/sala-de-redaccion/no-solo-aplazar-sino-cambiar-la-ley-de-deforestacion>.
- Erbas, I. 2022 “Constructivism Approach in Foreign Policy and in International Relations” *Journal of Positive School Psychology*
- Español, P 2018 “Impacto sobre el sector industrial de la negociación Mercosur-Unión Europea” *Análisis N°28* (Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert).
- Evenett Simon, Adam Jakubik, Fernando Martín, y Michele Ruta 2024 “The Return of Industrial Policy in Data” (Washington: FMI)
- FAO 1993 *Harvesting Nature’s Diversity*. FAO. Recuperado de: <https://www.fao.org/3/V1430e/V1430E00.htm#TOC>;
- FAO 1998 *Crop Genetic Resource*. In: *Special: Biodiversity for Food and Agriculture*. (Rome: FAO).
- FAO 2016 “Transboundary River Basin Overview – La Plata”, FAO AQUASTAT Report. (Rome: FAO).
- FAO 2020 “Remote sensing surveys reveals: Tropical rainforest under pressure as agricultural expansion drives global deforestation”. (Rome: FAO)
- FAO 2020a. “Evaluación de los impactos del cambio climático en la agricultura en Paraguay” (Asunción: FAO)
- FAO 2021a. “La Pérdida de Los Bosques de América Latina y El Caribe 1990–2020: Evidencia Estadística”
- FAO 2021b. FAOSTAT [Online] Recuperado de: <http://faostat3.fao.org/home/E>
- FAO – INE 2022 *Aplicación de la escala de experiencia de inseguridad alimentaria (FIES) en Paraguay. Principales resultados*. (Asunción: INE). (Rome: FAO): https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/documento/bof5_Inseguridad%20Alimentaria%20FIES_DEH_INE.pdf

- FAO 2023 World Food and Agriculture – Statistical Yearbook 2023. (Rome: FAO) <https://doi.org/10.4060/cc8166en>
- FAO, FIDA, OMS, PMA, y UNICEF 2024 El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2024: Financiación para acabar con el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición en todas sus formas (Roma: FAO)
- Fernández Ortiz de Zárate, G; Kucharz, T; Scherer, N. 2023 Europa S.A.: la energía en disputa. El Salto. Recuperado de: <https://www.elsalto-diario.com/una-de-las-nuestras/europa-sa-energia-disputa-derecho-no-mercancia>.
- FMI. 2019 “Paraguay: 2019 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Paraguay”. Country Report. (Washington: FMI)
- Footte, Natasha 2024 “European Parliament Backs Weakened EU Deforestation Law amid Voting Chaos.” Arc 2020. Recuperado de: <https://www.arc2020.eu/european-parliament-backs-weakened-eu-deforestation-law-amid-voting-chaos/>
- Fretez Bobadilla, A 2017 Los acuerdos megarregionales y la nueva ofensiva del capital (Asunción: BASE-IS)
- Gasparrini, Antonio, Yuming Guo, Masahiro Hashizume, Eric Lavigne, Antonella Zanobetti, Joel Schwartz, Aurelio Tobias, Shilu Tong, Joacim Rocklöv, Bertil Forsberg, Michela Leone, Manuela De Sario, Michelle L. Bell, Yue-Liang Leon Guo, Chang-fu Wu, Haidong Kan, Seung-Muk Yi, Micheline De Sousa, Zanotti Stagliorio Coelho, Paulo Hilario Nascimento Saldiva, Yasushi Honda, Ho Kim, y Ben Armstrong 2015 “Mortality Risk Attributable to High and Low Ambient Temperature: A Multicountry Observational Study” *The Lancet* 386(9991):369–75. doi: 10.1016/S0140-6736(14)62114-0
- Gambina, Julio 2024 “Crisis sin solución: el capital y la ofensiva ultraderecha”. (Buenos Aires: Fundación de investigaciones sociales y políticas)
- García Linera, Álvaro 2024 El declive del globalismo: el interregno (Asunción: FACSÓ – UNA).
- García, Lis; Achucarro, Guillermo; Manzoni, Maximiliano 2021 “Estronismo climático. Relación entre la dictadura estronista y la crisis climática en Paraguay”. Informe especial N° 41. (Asunción: BASE-IS). Recuperado de: https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2021/03/2021_N-41-Febrero.pdf
- García, Lis 2022 “Desregulación de la normativa de biotecnología transgénica y de edición genómica en Paraguay” en Palau, M (Compiladora) *Con la soja al cuello 2022* (Asunción: BASE-IS)

- García, Lis 2023 “Imposición de nuevas formas de extractivismo en Paraguay a partir de falsas soluciones ambientales” en Irala y García, 2023 *Recomposiciones del escenario sociopolítico en Paraguay* (Asunción: BASE-IS) Disponible en: <https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2024/02/recomposicion-del-escenario-politico-BASE-1.pdf>
- George, S 1999 “Breve historia del neoliberalismo”. Ponencia presentada en la Conferencia sobre soberanía económica en un mundo en proceso de globalización, Bangkok. Recuperado de: <https://www.tni.org/es/art%C3%ADculo/breve-historia-del-neoliberalismo>
- GGGI 2022 Promoting low-carbon development in Paraguay via low emission strategies and direct access entities accreditation. Paraguay. Recuperado de: <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/paraguay-gggi-approved-readiness-grant.pdf>
- Ghiotto, L; Echaide, J. 2020 El acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea: estudio integral de sus cláusulas y efectos (Buenos Aires: CLACSO, Fundación Rosa Luxemburgo, Greens/EFA)
- Ghiotto, L. 2022 “Mercosur y Unión Europea: un acuerdo que profundiza las asimetrías comerciales y reduce las asimetrías regulatorias”. *Revista Observatorio Latinoamericano y Caribeño*. Recuperado de: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/214757/CONICET_Digital_Nro.2745bf4d-dfea-4f3d-a939-b728a98e0ce8_B.pdf?sequence=2
- Ghiotto, Luciana 2024 “La urgencia del acuerdo Mercosur-UE, teñida por la competencia entre las potencias industriales.” *Diario U Chile*. Recuperado de: <https://radio.uchile.cl/2024/12/09/la-urgencia-del-acuerdo-mercosur-ue-tenida-por-la-competencia-entre-las-potencias-industriales/>
- Gijs, Camille, Koen Verhelst, and Douglas Busvine 2024 “Here’s What’s New in the EU-Mercosur Trade Deal.” *POLITICO*. Recuperado de: <https://www.politico.eu/article/what-you-need-know-eu-mercosur-trade-deal/>.
- Global Forest Watch. “Tree cover loss in [country/province name]” Recuperado de: www.globalforestwatch.org.
- Gobierno de Uruguay 2022 Sector Agrícola en Uruguay. (Montevideo: Uruguay XXI. Promoción de inversiones, exportaciones e imagen país). Recuperado de: <https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/20c2018b1a2e68514020b55bcd11b62c6874640e.pdf>
- Goldstein, J. 2001 *International Relations*. Longman.
- González Morales, Rafael 2023 “El análisis de la política exterior: ¿Cómo explicar el comportamiento de los Estados-Nación en el escenario in-

- ternacional?” Política Internacional. Instituto Superior de Relaciones Internacionales “Raúl Roa García”
- Görg, Christoph; Brand, Ulrich 2000 “Global environmental politics and competition between Nation-States: on the regulation of biological diversity” *Review of International Political Economy* 7(3)
- GRAIN 2019 “El acuerdo comercial Unión Europea-Mercosur intensificará la crisis climática provocada por la agricultura” Recuperado de: <https://grain.org/e/6356>
- Grassi, B. 2020 Estado del clima en Paraguay 2019. Cambio climático, evidencias científicas e impactos (Asunción: MADES-STP).
- Green, Hunter, Jennifer Bailey, Lara Schwarz, Jennifer Vanos, Kristie Ebi, y Tarik Benmarhnia 2019 “Impact of Heat on Mortality and Morbidity in Low and Middle Income Countries: A Review of the Epidemiological Evidence and Considerations for Future Research” *Environmental Research* 171:80–91. doi: 10.1016/j.envres.2019.01.010
- Greenpeace 2019 “Greenpeace filtra documentos secretos sobre el acuerdo comercial de la UE con Mercosur”. Recuperado de: <https://es.greenpeace.org/es/sala-de-prensa/comunicados/greenpeace-filtra-documentos-secretos-sobre-el-acuerdo-comercial-de-la-ue-con-mercotur/>
- Grupo ETC 2019 Tecno-fusiones comestibles. Mapa del poder corporativo en la cadena alimentaria (Grupo ETC)
- Grupo ETC 2022 Barones de la alimentación 2022. Lucro con las crisis, digitalización y nuevo poder corporativo (Grupo ETC)
- Gudynas E. 2017 “Neo-extractivismo y crisis civilizatoria” en Ortega, G (Coord.) *América Latina: avanzando hacia la construcción de alternativas* (Asunción: BASE-IS). Recuperado de: <https://gudynas.com/wp-content/uploads/GudynasExtractivismosConceptosPy2017.pdf>
- Harvey, D. 2007 Breve historia sobre el neoliberalismo. Madrid: Akal. Recuperado de: https://espai-marx.net/elsarbres/wp-content/uploads/2020/02/breve_historia_del_neoliberalismo_de_david_harvey1.pdf
- Hetherington, K. 2019 *The Concentration of Killing. Soy, Labor, and the Long Green Revolution*. Besky S and Blanchette A (eds) *How Nature Works: Rethinking Labor on a Troubled Planet* (Albuquerque: University of New Mexico Press) Recuperado de: https://www.academia.edu/109734240/The_concentration_of_killing_Soy_labor_and_the_long_Green_Revolution
- _____ 2023 El gobierno de la soja. La regulación de la vida en la era de los monocultivos. (Asunción: CEADUC). Recuperado de: <https://>

- www.academia.edu/105393401/El_Gobierno_de_la_soja_La_regulaci%C3%B3n_de_la_vida_en_la_era_de_los_monocultivos
- Hoekstra, A.Y., Mekonnen, M.M. 2012 The water footprint of humanity. Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)
- Inter-American Development Bank 2018 “Disaster risk profile for Paraguay”. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Perfil-de-riesgo-de-desastres-para-Paraguay.pdf>
- Ilyina Anna, Ceyla Pazarbasioglu, y Michele Ruta 2024 “La política industrial está de vuelta, pero acertar con ella no es fácil” (Washington: FMI)
- INFONA 2023 Reporte Nacional de Cobertura forestal y cambios de uso de la tierra 2020-2022 (Asunción: INFONA). Recuperado de: <https://nube.infona.gov.py/index.php/s/BPdE3ijGWRnQ2aA?path=%2F1.%202020-2022%20-%20Reporte%20de%20Nuestros%20Bosques#pdfviewer>
- Irala y García 2022 “Infraestructura: más negocios que obras” en: Palau, M (Compiladora) Con la soja al cuello 2022 (Asunción: BASE-IS)
- IPBES 2019 “Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services”. (Bonn: IPBES secretariat). Recuperado de: <https://ipbes.net/global-assessment-report-biodiversity-ecosystem-services>.
- IPCC 2014 Climate change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Papers I, II, and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. (Geneva: IPCC)
- IPCC 2019 “Climate Change and Land: An IPCC Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse Gas Fluxes in Terrestrial Ecosystems”. Recuperado de: <https://www.ipcc.ch/srccl-report-download-page/>
- IPCC 2021 “Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Summary for Policymakers”
- IPCC 2023 “Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change”
- Jessop, Bob 1990 State Theory: Putting the Capitalist State in its Place. (Cambridge: Polity).
- Kernan, B.S., W. Cordero and A.M. Macedo Sierra 2010 Report on Biodiversity and Tropical Forests in Paraguay. USAID Tropical Forests and Biodiversity Assessment. (Washington, D.C.: USAID)

- Ke, Piyu, Philippe Ciais, Stephen Sitch, Wei Li, Ana Bastos, Zhu Liu, Xiaofan Giu, Jiang Bian, Daniel Goll, Yi Xi, Wanjing Li, Michael O'Sullivan, Jefferson Goncalves de Souza, Pierre Friedlingstein, y Frédéric Chevallier 2024 "Low latency carbon budget analysis reveals a large decline of the land carbon sink in 2023"
- Kose Ayhan y Alen Mulabdic 2024 "Global trade has nearly flatlined. Populism is taking a toll on growth"
- Kotz Maximilian, Anders Levermann, Leonie Wenz 2024 "The economic commitment of climate change" *Nature*. doi: <https://doi.org/10.1038/s41586-024-07219-0>.
- Kovel, Joel; Lowy, Michael 2014 "Manifiesto Ecosocialista."
- Kucharz, T. 2024a. "El acuerdo comercial UE-Mercosur agravará la crisis climática, según un nuevo análisis jurídico." *Climática*. Recuperado de: <https://climatica.coop/acuerdo-ue-mercosur-crisis-climatica/>
- Kucharz, T. 2024b. "Von der Leyen despliega una agenda de vallas, rearme y menos regulación para las empresas". *El Salto Diario*. Recuperado de: <https://www.elsaltodiario.com/union-europea/von-der-leyen-quiere-turbocapitalismo-vallas-rearme>
- Kucharz, T. 2024c. "El Partido Popular Europeo da un hachazo a los bosques del mundo". *El salto diario*. Recuperado de: <https://www.elsaltodiario.com/opinion/partido-popular-europeo-hachazo-bosques-mundo>
- Kucharz, Tom. 2025 "Making Europe Competitive Again: Ursula von der Leyen quema su propio Pacto Verde." *El Salto Diario*. Recuperado de: <https://www.elsaltodiario.com/analisis/making-europe-competitive-again-ursula-von-der-leyen-quema-propio-pacto-verde>.
- La Diaria 2025 "El ciclo económico de Europa ensombrece el camino para competir con China y Estados Unidos." Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2025/2/el-ciclo-economico-de-europa-ensombrece-el-camino-para-competir-con-china-y-estados-unidos/>.
- Lacerda, Lucas. 2023. "Cerrado, com recorde de desmatamento, pode alterar regime de água no país". *Folha de S. Paulo*
- La Clave 2022 "Crisis en el campo: zafra sojera 2021/2022 es la peor en 25 años". *Economía*
- Lang Miriam, Claudia López, and Miriam Santillana 2013 *Alternativas al Capitalismo/Colonialismo del Siglo XXI* (Ciudad Autónoma de Buenos Aires: América Libre)
- Lallana, Martín. 2024. "Estrategia ecosocialista en tiempos turbulentos". *Fundación de investigaciones sociales y políticas*.

- La Nación 2021 “Sequía afectó cultivos de soja y maíz zafriña en varios departamentos del país” *Negocios*.
- La Nación 2021b . “Ejecutivo declara emergencia hídrica en los ríos Paraguay, Paraná y Apa” *Política*.
- La Nación 2024 “Sobrecostos por ‘aguas bajas’ ya superan el 30 % solo en fletes, reporta Cafym”. *Negocios*.
- Lavignolle, P. 2019 “Los sistemas de certificación de la OCDE”. III Congreso Paraguayo de Semillas. (Ciudad del Este: INASE). Recuperado de: <https://congreso.aprosem.org.py/ediciones-antteriores/2019/docs/03-Sistemas-de-Certificacion-de-Semillas-basadas-en-la-norma-de-la-OECD.pdf>
- Lenton TM et al. 2023 *The Global Tipping Points Report 2023*. (Exeter: University of Exeter). Recuperado de: <https://global-tipping-points.org>.
- Lokherd, Francis y Keith Dear 2021 “International Relations Critical Theory” *International Journal of Humanities & social Science studies*.
- London School of Economics (LSE) 2018 “Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur. Final Inception Report”. Recuperado de: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/march/tradoc_156631.pdf
- _____ 2019 “Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur. Draft Interim Report”. Recuperado de: http://www.eumercosursia.com/uploads/4/0/7/2/40728425/final_interim_report_publication_03oct2019.pdf
- López, M. 2023 “Más allá de la estrategia económica: Vicentin Paraguay, conexiones, liderazgos y conocimiento local”. *Mundo Agrario*, vol. 24, núm. 57, e227, (La Plata: Universidad Nacional de La Plata). DOI: <https://doi.org/10.24215/15155994e227>
- Lovely, Mary E. 2023 “Manufacturing Resilience: The US Drive to Reorder Global Supply Chains.” En *Building a More Resilient US Economy*, edited by Melissa S. Kearney, Justin Schardin, and Luke Pardue. (Washington, DC: Aspen Institute). <https://doi.org/10.5281/ZENODO.13974144>.
- Luxemburgo, Rosa 1912 *La acumulación de capital*. Edicions internacionals Sedov.
- Makuc, A.; Duhalde, G; Rozemberg, R. 2015 “La Negociación MERCOSUR-Unión Europea a Veinte Años del Acuerdo Marco de Cooperación: ¿Quo Vadis?”. (Buenos Aires: Instituto para la Integración de América

- Latina y el Caribe - INTAL, Sector de Integración y Comercio - INT, Banco Interamericano de Desarrollo - BID)
- MADES 2022 “Propuesta de ganadería paraguaya sostenible” (Asunción: MADES) Recuperado de: http://dncc.mades.gov.py/wp-content/uploads/2022/06/Propuesta_Ganaderia_Paraguaya_Sostenible_abril2022-1.pdf
- MAG 2022 Censo Agropecuario Nacional. Asunción: MAG. Recuperado de: <https://www.datos.gov.py/dataset/censo-agropecuario-nacional-can-2022>
- MADES/PNUD/FMAM 2023 Cuarta Comunicación Nacional de Paraguay a la CMNUCC. Proyecto CCN e IBA3. Asunción, Py. Recuperado de: [https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/NationalReports/Documents/275314096_Paraguay-NC4-1-Cuarta%20Comunicaci%C3%B3n%20Nacional%20de%20Paraguay_UNFCCC\[1\].pdf](https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/NationalReports/Documents/275314096_Paraguay-NC4-1-Cuarta%20Comunicaci%C3%B3n%20Nacional%20de%20Paraguay_UNFCCC[1].pdf)
- MADES 2023 “MIC y MADES firman acuerdo para trazabilidad ambiental de productos altamente exportados” Noticias.
- Magrin, G. O.; Marengo, J. A.; Boulanger, J.-P.; Buckeridge, M. S.; Castellanos, E.; Poveda, G.; Scarano, F. R.; Vicuña, S. 2014 “Central and South America.” En: Barros, V. R. *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (United Kingdom and New York: Cambridge University Press)
- Malm, A. 2016 *Fossil Capital: The Rise of Steam Power and the Roots of Global Warming*. (London: Verso)
- Marengo, J.A., Cunha, A.P., Cuartas, L.A., Deusdará Leal, K.R., Broedel, E., Seluchi, M.E., Michelin, C.M., De Praga Baião, C.F., Chuchón Ângulo, E., Almeida, E.K. 2021b. “Extreme Drought in the Brazilian Pantanal in 2019–2020: Characterization, Causes, and Impacts. *Frontiers in Water*”. Recuperado de: <https://sisssa.crc-sas.org/wp-content/uploads/2022/02/Informe-bajante-Parana-Espanol.pdf>
- Martínez, S. 2022 Semillas nativas y criollas en la agricultura campesina y la importancia de resguardarlas en: Palau, M. *Con la soja al cuello 2022* (Asunción: BASE-IS)
- Mendez-Parra, M; Garnizova, E; Baeza Breinbauer, D; Lovo, S; Velut, J; Narayanan, B; Bauer, M; Lamprecht, P; Shadlen, K; Arza, V; Obaya, M; Calabrese, L; Banga, K; Balchin, N. 2020 *Evaluación del Impacto sobre la Sostenibilidad en Apoyo de las Negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el Mercosur*. (Luxembourg: LSE/Publications Office of the European). Recuperado

de: <https://www.lse.ac.uk/business/consulting/assets/documents/SIA-in-Support-of-the-Association-Agreement-Negotiations-between-the-EU-and-Mercosur-Exec-Summary-ES.pdf>

Mighty Earth. 2023 Saving the Cerrado: Why Bunge, supermarkets and governments must act fast. (Mighty Earth: Washington, D.C., United States)

Moore, J. 2017 *Capitalism in the Web of Life: Ecology and the Accumulation of Capital* (London: Verso)

Müller, Bettina, Luciana Ghiotto, and Lucía Bárcena. 2024. *La Carrera Por Las Materias Primas. Cómo La Unión Europea Utiliza Los Acuerdos Comerciales Para Garantizar El Acceso a Materias Primas En Su Transición Verde*. Transnational Institute.

Murillo, Carlos 2012 *Política Exterior, Hegemonía y Estados Pequeños. El Caso de los Países Centroamericanos y Bálticos*. (Guadalajara: Editorial Universitaria)

Murillo Zamora, Carlos 2023 “Análisis de Política Exterior en un contexto cambiante: Una Aproximación”. *Relac. Int.* [online] Vol. 96(N° 1). doi: <http://dx.doi.org/10.15359/ri.96-1.5>.

Neak, L. 2008 *The New Foreign Policy. Power Seeking in a Globalized Era*. (Rowman & Littlefield Publisher)

Neak, L. 2019 *Studying Foreign Policy Comparatively. Cases and Analysis*. (Rowman & Littlefield Publications)

N. Watts, M. Amann, N. Arnell, S. Ayeb-Karlsson, J. Beagley, K. Belesova, M. Boykoff, P. Byass, W. Cai, D. C.-Lendrum, S. Capstick, J. Chambers, S. Coleman, C. Dalin, M. Daly, N. Dasandi, S. Dasgupta, M. Davies, C. D. Napoli, P. Dominguez-Salas, P. Drummond, R. Dubrow, K. L. Ebi, M. Eckelman, P. Ekins, L. E. Escobar, L. Georgeson, S. Golder, D. Grace, H. Graham, P. Hagggar, I. Hamilton, S. Hartinger, J. Hess, S.-C. Hsu, N. Hughes, S. J. Mikhaylov, M. P. Jimenez, I. Kelman, H. Kennard, G. Kiesewetter, P. L. Kinney, T. Kjellstrom, D. Kniveton, P. Lampard, B. Lemke, Y. Liu, Z. Liu, M. Lott, R. Lowe, J. Martinez-Urtaza, M. Maslin, L. M. Allister, A. M. Gushin, C. M. Michael, J. Milner, M. Moradi-Lakeh, K. Morrissey, S. Munzert, K. A. Murray, T. Neville, M. Nilsson, M. O. Sewe, T. Oreszczyn, M. Otto, F. Owfi, O. Pearman, D. Pencheon, R. Quinn, M. Rabbaniha, E. Robinson, J. Rocklöv, M. Romanello, J. C. Semenza, J. Sherman, L. Shi, M. Springmann, M. Tabaetaei, J. Taylor, J. Triñanes, J. Shumake-Guillemot, B. Vu, P. Wilkinson, M. Winning, P. Gong, H. Montgomery, A. Costello 2021 “The 2020 report of the lancet countdown on health and climate change:

- Responding to converging crises” Lancet; Recuperado de: <https://www.science.org/doi/epdf/10.1126/sciadv.abm6860>
- Naumann, G., Podestá, G., Marengo, J., Luterbacher, J., Bavera, D., Arias Muñoz, C., Barbosa, P., Cammalleri, C., Chamorro, L., Cuartas, A., de Jager, A., Escobar, C., Hidalgo, C., Leal de Moraes, O., McCormick N., Maetens, W., Magni, D., Masante, D., Mazzeschi, M., Seluchi, M., Skansi, M. M., Spinoni, J., Toreti., A. 2022 El episodio de sequía extrema de 2019-2021 en la Cuenca del Plata. (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea)
- Nodal 2024 “La Amazonia y el Pantanal registran sus peores incendios forestales en dos décadas”. Ambiente.
- NYDF 2020 Balancing forests and development - Addressing infrastructure and extractive industries, promoting sustainable livelihoods.
- Olivera, M. & Villani, D. 2017 “Potenciales impactos económicos en Argentina y Brasil del acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea”. Revista Ensayos de Economía. N°50. Sao Paulo.
- OCIPEX 2019 El “Acuerdo Mercosur – Unión Europea” en clave jurídica. Recuperado de: https://ocipex.com/articulos/el-acuerdo-mercosur-union-europea-en-clave-juridica#_ftn2
- OCIPEX 2019b Acuerdo Mercosur – Unión Europea: la negativa experiencia de otras economías emergentes. Recuperado de: <https://ocipex.com/articulos/acuerdo-mercosur-union-europea-la-negativa-experiencia-de-otras-economias-emergentes>
- Ortega, Guillermo 2023 “Una mirada al censo 2022 y las tendencias de los cultivos del agronegocio y la agricultura campesina” en Palau, M. (Compiladora). Con la soja al cuello 2023 (Asunción: BASE-IS)
- Ortiz, A; Rojas, C; Catalán, N; Mena, G; Aguirre, F. 2022 “Casi 15 millones hectáreas de bosque arrasadas: así devasta la agroganadería en la Cuenca del Río Paraná”. El País. Recuperado de: <https://elpais.com/america-futura/2022-10-26/casi-15-millones-de-hectareas-de-bosque-arrasadas-asi-devasta-la-agroganaderia-la-cuenca-del-parana.html>
- Riddell, Rebecca; Ahmed, Nabil; Maitland, Alex; Lawson, Max; Taneja, Anjela 2024 “DESIGUALDAD S.A. El poder empresarial y la fractura global: la urgencia de una acción pública transformadora”. OXFAM Internacional. Recuperado de: <https://inep.org/images/2024/TXT/Desigualdad-Davos2024.pdf>
- Osorio Idárraga, Sebastián 2024 “Sudamérica superó los 139.000 incendios forestales en septiembre; la Amazonía es la gran afectada”. Bloomberg green.

- Palau, T. 2009 “La cuestión agraria. Principal espacio de acumulación del capital en el Paraguay”. En: Rojas, L. Gobierno Lugo: herencia, gestión y desafíos. (Asunción: BASE-IS / Fundación Rosa Luxemburgo)
- Palau, T; Cabello, D; Maeyens, A; Rulli, J; Segovia, D. 2007 Los Refugiados del Modelo Agroexportador. (Asunción: BASE-IS)
- Palau, M (2018). República Unida de la Soja 15 años después, en Palau, M (Compiladora). Con la soja al cuello 2018 (Asunción: BASE-IS)
- Palau, M; Lo Bianco, M. 2022 Agronegocios y escuelas rurales. El peligro de la fumigación en la región Oriental (Asunción: BASE-IS)
- Palau, Marielle 2023 “Introducción” en: Palau, M (Compiladora). Con la soja al cuello 2023 (Asunción: BASE-IS)
- Pallarés, E. 2023 “Luces y sombras del nuevo reglamento de la UE contra la deforestación importada ” Climática. Recuperado de: <https://climatica.coop/deforestacion-areas-boscosas/>
- PAN Europe 2024 Historical step: EU Nature Restoration Law finally adopted, important demand of European citizens’ initiative Save Bees and Farmers. Recuperado de: <https://n9.cl/2yg6t>
- Parlamento Europeo 2024 “Ley de deforestación: el PE da a las empresas un año más para cumplir las normas.” Noticias. Recuperado de: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20241212IPR25961/ley-de-deforestacion-el-pe-da-a-las-empresas-un-ano-mas-para-cumplir-las-normas>.
- Pengue, W. 2017 Cultivos transgénicos: la verdadera historia. Veinte años después de la liberación de soja en la Argentina” Voces en el fénix. Recuperado de: <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/cultivos-transgenicos-la-verdadera-historia-veinte-anos-despues-de-la-liberacion-de-soja-en-la-argentina/>
- Pérez, L. 2011 Elementos Para Una Teoría de La Política Exterior. Tirant Lo Blanch.
- Peschard, Karine; Randeria, Shalini. 2020 “Keeping Seeds in Our Hands’: The Rise of Seed Activism” The Journal of Peasant Studies 47 (4): 613–47. <https://doi.org/10.1080/03066150.2020.1753705>.
- Picado, H; Rodríguez Cervantes, S. 2023 La OCDE y las semillas en juego: la herencia de las últimas 800 generaciones. Recuperado de: <https://www.biodiversidadla.org/Documentos/La-OCDE-y-las-semillas-en-juego-la-herencia-de-las-ultimas-800-generaciones>
- PNUD. 2021 Paraguay. Where we work. Recuperado de: <https://climate-promise.undp.org/what-we-do/where-we-work/paraguay>

- PNUMA 2024 “Incendios forestales devastan América del Sur, expertos advierten que esta sea la nueva normalidad”. Reportaje. Recuperado de: <https://acortar.link/rt5qGQ>
- Poore, J., & Nemecek, T. 2018 “Reducing food’s environmental impacts through producers and consumers” *Science*, 360(6392), 987-992.
- Pursiainen, C., y T. Forsberg 2021 “The Psychology of Foreign Policy”. Springer nature doi: 10.1007/978-3-030-79887-1.
- Red Observar 2019 Mercosur – Unión Europea: un ALCA silencioso en su etapa final de negociación. Recuperado de: <https://ocipex.com/wp-content/uploads/2019/06/Red-Observar-Informe-Mercosur-%E2%80%93-Unio%CC%81n-Europea-un-ALCA-silencioso-Junio-2019.pdf>
- REDES Amigos de la Tierra Uruguay 2017 20 años de cultivos transgénicos en Uruguay. Montevideo: REDES Amigos de la tierra Uruguay. Recuperado de: https://www.redes.org.uy/wp-content/uploads/2017/12/Publicacion_20_anios_de_cultivos_transg%C3%A9nicos_en_Uruguay.pdf
- Rekker, Saphira, Guangwu Chen, Richard Heede, Matthew Ives, Belinda Wade, y Chris Greig 2023 “Evaluating fossil fuel companies’ alignment with 1.5°C climate pathways” *Nature Climate Change* 13. doi: <https://doi.org/10.1038/s41558-023-01734-0>.
- Reinert ES 2007 *How Rich Countries Got Rich and Why Poor Countries Stay Poor* (London: Constable)
- Ritchie, Hannah, y Max Roser 2020 “CO₂ emissions”. *Our World in Data*
- Ritchie Hannah, Pablo Rosado, and Max Roser 2022 “Environmental Impacts of Food Production” *Our World in Data*. Recuperado de: <https://ourworldindata.org/environmental-impacts-of-food>.
- Ritchie Hannah 2023 “Global inequalities in CO₂ emissions”. *Our World in Data*
- Ritchie Hannah, Pablo Rosado, Max Roser 2023 “CO₂ and Greenhouse Gas Emissions” *Our World in Data*
- Ritchie Hannah; Roser Max 2024 “Land Use. How is humanity using the Earth’s land? And how can we decrease our land use so that more land is left for wildlife?”. *Our World in Data*. <https://ourworldindata.org/land-use>
- Rodrik, D. 2012 *La paradoja de la globalización*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Rodríguez Zurro, Tomás y Emilce Terré 2021 “La bajante del Paraná presiona a la baja los valores FOB de maíz, soja y derivados argentinos”. *Bolsa de Comercio de Rosario / Informativo Semanal*.

- Rojas, L. 2011 *La economía paraguaya bajo el orden neoliberal* (Asunción: BASE-IS)
- I Porto, S 2019 “Nota técnica Acordo de Associação entre o Mercosul e a União Europeia: alguns pontos críticos no âmbito agroalimentar,” Boletim LIERI. Recuperado de: <http://laboratorios.ufrjr.br/lieri/boletim-lieri-acordo-de-associacao-entre-o-mercosul-e-a-uniao-europeia-alguns-pontos-criticos-no-ambito-o-agroalimentar/>
- Pursiainen, C., y T. Forsberg 2021 “The Psychology of Foreign Policy” Springer nature. doi: 10.1007/978-3-030-79887-1.
- Quiroz, Diana, Stefanie Geurts, and Barbara Kuepper 2024 Implicaciones Del Tratado UE-Mercosur En La Expansión de Los Biocombustibles. La Demanda de La Soja y La Caña de Azúcar Como Materias Primas. (Amsterdam: Profundo / Ecologistas en acción). Recuperado de: <https://www.ecologistasenaccion.org/wp-content/uploads/2024/11/Implicaciones-del-tratado-UE-Mercosur-en-la-expansion-de-los-biocombustibles.pdf>.
- Riexinger, Bernd; Becker, Lia; Dahme, Katharina y Kaindl, Christina 2021 *A Left Green New Deal: An Internationalist Blueprint* (New York: Monthly Review)
- Rockström, J., Steffen, W., Noone, K. et al. 2009 A safe operating space for humanity. *Nature* 461. <https://doi.org/10.1038/461472a>
- Saladino, D. 2021 *Eating to Extinction. The world’s rarest foods and why we need to save them.* Penguin Random House, Recuperado de: <https://www.nature.com/articles/s43016-020-0040-y>
- Sanahuja, J.A. & Rodríguez, J. 2019 “Veinte años de negociación Mercosur-Unión Europea: Del Interregionalismo a la crisis de la globalización”. Documento de Trabajo N° 13. Fundación Carolina. Recuperado de: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/09/DT_FC_13.pdf
- Serafini, Verónica; Zavattiero, Claudina 2023 Políticas de protección social y laboral: evidencias y desafíos para Paraguay. (Asunción: PNUD). Recuperado de: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-03/WorkingPaper36%20%281%29.pdf>
- Sierra Praeli, Yvette 2024 “Amazonía al límite: deforestación, degradación y actividades ilícitas están acabando con el bosque tropical más grande del planeta” Mongabay
- Soares, S. 2023 “20 años de transgénicos en Brasil: reflexiones para Lula 3.o.” *Naturaleza de Derechos*. Recuperado de: <https://naturaleza.ar/contenido/2229/20-anos-de-transgenicos-en-brasil-reflexiones-para-lula-3o>

- Stiglitz, J. 2002 *Globalization and its discontent*. (New York/London: WW Norton & Company)
- STP 2018 “Desnutrición afecta a 800.000 paraguayos según la FAO”. (Asunción: STP). Recuperado de: <https://www.stp.gov.py/v1/desnutricion-afecta-a-800-000-paraguayos-segun-la-fao/>
- Summa, Giancarlo, and Monica Herz 2025 “La extrema derecha como amenaza para la gobernanza mundial.” *La diaria*. Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/mundo/articulo/2025/2/la-extrema-derecha-como-amenaza-para-la-gobernanza-mundial/>.
- Swampa, M; Viale, E. 2021 *El colapso ecológico ya llegó*. (Buenos Aires: Siglo XXI Editores)
- Swampa, Maristella 2024 “Incendios, negacionismos y cambio cultural”. Nodal.
- Swampa, Maristella. 2024b. Los monstruos andan sueltos - “El huevo de serpiente de la pandemia” Episodio 6. (Buenos Aires: CLACSO / Diario AR). Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=TIWaa-jw-9KI&list=PLDBfrm3NL_EviMtGGZP9daEeKZY1vDEsR.
- Székács András, Darvas, y Béla 2018 Re-registration challenges of glyphosate in the european union” *Frontiers in Environmental Science*, 6, 31 de julio. Recuperado de: doi:10.3389/fenvs.2018.00078
- Taborri, Andrea 2024 “Acuerdo UE-Mercosur: Divisiones en Europa y Alianzas ‘Inesperadas.’” *Ciclo de colaboraciones del Centro de Estudios Heñói*, Recuperado de: <https://henoi.org.py/index.php/2024/12/06/acuerdo-ue-mercosur-divisiones-en-europa-y-alianzas-inesperadas/>.
- Tancredi, Sarah 2024 “Un nuevo estudio revela que la absorción de carbono de los árboles y la tierra fue extremadamente baja el año pasado” *Sigma Earth*.
- The Greens/EFA/Tras 2022 *Proposed EU Regulation on Deforestation & Forest Degradation Understanding the impact of excluding other ecosystems*. (Brussels, Belgium/Stockholm, Sweden: The Greens/EFA/Trase)
- The World Bank Group 2021 “Climate Risk Profile: Paraguay” (Washington: The World Bank Group).
- Tucker, Jennifer L. 2020 “Outlaw Capital: Accumulation by Transgression on the Paraguay–Brazil Border” *Antipode* 52 (5): 1455–74. <https://doi.org/10.1111/anti.12656>
- Tyldesley, M. 2021 “El riesgo de deforestación causada por la soja en Paraguay continúa a pesar de su disminución.” *Trase*. Recuperado de: <https://insights.trase.earth/insights/el-riesgo-de-deforestacion-causada-por-la-soja-en-paraguay-continua-a-pesar-de-su-disminucion/>

- UE. 2008 “Afrontar los desafíos de la deforestación y la degradación forestal para abordar el cambio climático y la pérdida de biodiversidad”. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. (Bruselas: Comisión de las comunidades europeas). Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0645:FIN:ES:PDF>
- _____. 2013 The impact of EU consumption on deforestation: Comprehensive analysis of the impact of EU consumption on deforestation. Technical Report - 2013 – 063. Final Report. Study funded by the European Commission, DG ENV, and undertaken by VITO, IIASA, HIVA and IUCN NL.
- UGP 2024 “Normativa 1115: Prórroga y enmienda permitirán ampliar el análisis en torno al comercio con la UE.” Recuperado de: <https://www.ugp.org.py/2024/11/18/normativa-1115-prorroga-y-enmienda-permitiran-ampliar-el-analisis-en-torno-al-comercio-con-la-ue/>.
- Última Hora 2024 “Bomberos reportan más de 100 fuegos activos y piden donación de bebidas para combatientes”. Nacionales. Recuperado de: <https://www.ultimahora.com/bomberos-reportan-mas-de-100-fuegos-activos-y-piden-donacion-de-bebidas-para-combatientes>
- _____. 2024a “El acuerdo UE-Mercosur beneficiará “principalmente” a Europa, asegura Peña”. Nacionales. Recuperado de: <https://www.ultimahora.com/el-acuerdo-ue-mercosur-beneficiara-principalmente-a-europa-asegura-pena>
- UNDRR 2021 GAR Special Report on Drought 2021. (Geneva: UNDRR)
- Universidad de Manchester 2007 “Estudio de Impacto del acuerdo de asociación en curso de negociación entre la Comunidad Europea y el Mercosur - Estudio del sector automotor. Informe de mitad de ciclo”. Recuperado de: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/april/tradoc_134569.pdf
- 2025 “Acuerdo UE-Mercosur es equilibrado y fortalece enlace comercial y político”. Economía. Recuperado de: <https://www.ultimahora.com/acuerdo-ue-mercosur-es-equilibrado-y-fortalece-enlace-comercial-y-politico>
- _____. 2009 “Final Overview Trade SIA EU-Mercosur”. Recuperado de: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/april/tradoc_142921.pdf
- UN WATER 2020 Agua y cambio climático. Informe mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos. Recupera-

- do de: <https://www.unwater.org/publications/un-world-water-development-report-2020>
- UNCTAD 2018 Trade and Development Report 2018: Power, Platforms and the Free Trade Delusion. (New York/Geneva: United Nations)
- UNCTAD 2024 “Informe sobre las inversiones en el mundo 2024 - Facilitación de las inversiones y gobierno digital”
- USAID 2017 Climate Risk in Paraguay: Country Risk Profile. (USAID: Washington)
- USDA. 2022 “Livestock and Products Annual 2022.” Recuperado de: https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/Report/DownloadReportByFileName?fileName=Livestock%20and%20Products%20Annual_Buenos%20Aires_Paraguay_PA2022-0003.pdf.
- 2024 “Oilseeds and Products Annual.” Recuperado de: https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/Report/DownloadReportByFileName?fileName=Oilseeds%20and%20Products%20Annual_Buenos%20Aires_Paraguay_PA2024-0004.pdf.
- USDA 2024b. “Top Countries By Commodity”. United States Department of Agriculture. Foreign Agricultural Service. Recuperado de: <https://apps.fas.usda.gov/psdonline/app/index.html#/app/topCountriesByCommodity#chart28>
- van Apeldoorn, Bastian 2014 “Geopolitical strategy and class hegemony: Towards a historical materialist foreign policy analysis”. Spectrum Journal of Global Studies Vol. 6(Nº 1)
- Van Lanen, H.A.J., Vogt, J.V., Andreu, J., Carrão, H., De Stefano, L., Dutra, E., Feyen, L., Forzieri, G., Hayes, M., Iglesias, A., Naumann, G., Pulwarty, R., Spinoni, J., Stahl, K., Stefanski, R., Stilianakis, N., Svoboda, M., Tallaksen, L. 2017 “Climatological risk: droughts”. Science for Disaster Risk Management.
- Veit, P.; Sarsfield. R. 2017 Land Rights, Beef Commodity Chains, and Deforestation Dynamics in the Paraguayan Chaco. (Washington: USAID Tenure and Global Climate Change Program)
- Vela Almeida, D; Kolinjivadi, V; Ferrando, T; Roy, B; Herrera, H; Vecchione, M; Van Hecken, G. 2023 “The “Greening” of Empire: The European Green Deal as the EU first agenda”. Political Geography. Recuperado de: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0962629823001038#cebib0010>
- Verheyen, R; Winter, G. 2024 Legal Analysis. The EU-Mercosur Free Trade Agreement’s impacts on greenhouse gas emissions and compatibility with EU and international law. (Hamburg/Bremen: Greenpeace)

- Von der Leyen, U. 2024. Europe's choice. Political guidelines for the next european comission 2024-2029. Recuperado de: https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb-2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf ;
- Voskoboynik, D; Andreucci, D. 2022 "Greening extractivism: Environmental discourses and resource governance in the 'Lithium Triangle'". Journal Environment and Planning E: Nature and Space. Vol. 5 N° 2.
- Warlenius, Rikard (coord.) 2015 EJOLT report, 18. Recuperado de: <http://www.ejolt.org/2015/01/concept-ecological-debt-value-environmental-justice/>.
- WEF. 2022. El fracaso climático y la crisis social son los principales riesgos globales para 2022.(Ginebra:WEF)Recuperado de: https://www3.weforum.org/docs/WEF_GRR22_Press_Release_Spanish_Latin_America.pdf
- WMO. 2023. "State of the Global Climate 2023" (Washington: WMO)
- World Bank. 2020. A forest's worth. Policy options for a sustainable and inclusive forest economy in Paraguay. (Washington: World Bank).
- World Health Organization. 2012. World Health Statics 2012. Recuperado de:https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/44844/9789241564441_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- World Bank Group. 2024. Global economic prospects. (Washington: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank).
- WW F. 2021. "Stepping up? The continuing impact of EU consumption on nature worldwide". Recuperado de: https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/new_stepping_up_the_continuing_impact_of_eu_consumption_on_nature_worldwide_fullreport.pdf
- WWF. 2021b. "Frentes de deforestación. Causas y respuestas en un mundo cambiante" Recuperado de: https://wwfes.awsassets.panda.org/downloads/wwf_frentesdeforestacion_resumen_enero2021.pdf?55920/Informe-Frentes-de-Deforestacion
- WWF. 2024. "Crisis ambiental en Bolivia: Incendios arrasan millones de hectáreas". Noticias.
- Xu, Zhiwei, Gerard FitzGerald, Yuming Guo, Bin Jalaludin, y Shilu Tong. 2016. "Impact of Heatwave on Mortality under Different Heatwave Definitions: A Systematic Review and Meta-Analysis". Environment International 89–90:193–203. doi: 10.1016/j.envint.2016.02.007.
- Yalvaç, Faruk. 2016. "A Historical Materialist Analysis of Turkish Foreign Policy: Class, State, and Hegemony". Uluslararası İlişkiler Vol. 13 (N° 52)

- Yore, Myriam, y Tomás Palau 2001 “La participación paraguaya en el Mercosur. Reflexiones desde la visión de los actores subalternos” (Asunción: BASE-IS)
- Zhang, Luyao; Li Chen, Zhiyuan Meng, Ming Jia, Ruisheng Li, Sen Yan, Sinuo Tian, Zhiqiang Zhou, Jinling Diao. “Effects of L-Glufosinate-ammonium and temperature on reproduction controlled by neuroendocrine system in lizard (*Eremias argus*)” 2020 *Environmental Pollution*, Volume 257. Recuperado de: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0269749119337492>
- Zelicovich, J. 2019 “El acuerdo Mercosur-Unión Europea en su recta final”. Fundación Carolina. N°13/2019
- Zevaco S. 2023 El agronegocio cuesta caro. ¿Cuánto aporta en impuestos? en Palau M., BASE-IS (Ed) *Con la soja al cuello. Informe sobre Agro-negocios 2023* (52-58) (Asunción: BASE-IS)
- Zevaco, Sarah; Riquelme, Quintín 2023 “ODS 2. Hambre cero. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”. En: POJOAJU 2023 *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Segundo Informe de POJOAJU sobre el Cumplimiento de los ODS en Paraguay*. (Asunción: POJOAJU). Recuperado de: <https://www.baseis.org.py/wp-content/uploads/2023/12/ODS-2023-6.pdf>
- Zevaco S. 2024 *Che vare ‘a. Acumulación capitalista en la producción y el consumo de alimentos en Paraguay* (Asunción: BASE-IS)

Se terminó de imprimir en marzo de 2025.

Arandurã Editorial

Tte. Fariña 1028

Asunción - Paraguay

Teléfono: (595 21) 214 295

e-mail: arandura@hotmail.com

www.arandura.com

**LAS CONTRADICCIONES
DEL AGRONEGOCIO
PARAGUAYO EN
EL MARCO DE LAS
NEGOCIACIONES
MERCOSUR-UE
¿QUÉ ESTÁ EN JUEGO?**



En un contexto global marcado por crecientes tensiones geopolíticas, este libro examina las contradicciones del agronegocio paraguayo frente a las potenciales reconfiguraciones de las normas del comercio internacional de materias primas, a partir del reglamento europeo contra la deforestación.

También analiza las discusiones que emergieron en el marco de las negociaciones del Acuerdo Unión Europea (UE)-Mercosur, considerando las fricciones entre los representantes políticos del sector agroexportador —principal responsable de la emisión de gases de efecto invernadero en el país y la región— y los mandatos ambientales de la UE. Este acuerdo, cuya posible aprobación implica una amenaza a la soberanía alimentaria, llegó recientemente a un “cierre técnico”. Más allá de las controversias coyunturales que expresan la confluencia de múltiples crisis estructurales, se subraya la urgencia del desafío ecológico, ambiental y climático. Este desafío se presenta como consecuencia de la “fractura metabólica” del sistema económico capitalista, un problema central e ineludible que marcará las próximas décadas y el futuro de la humanidad.