

**Andrew Nickson**

*Universidad de Birmingham, Inglaterra*

**Peter Lambert**

*Universidad de Bath, Inglaterra*

# Socavando el Desarrollo Sostenible: Elites y la captura del estado en Paraguay

**Recibido:** 10 noviembre 2023

**Aceptado:** 4 febrero 2024

**Resumen:** Este artículo examina la falta de progreso de Paraguay en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través del marco conceptual de la captura del Estado. Analiza varios aspectos de tres ODS interrelacionados: i) acción climática y protección ambiental, ii) desigualdad y iii) paz, justicia e instituciones sólidas, centrándose en la seguridad personal. Estos ejemplos sugieren dos cosas: primero, que el actual modelo de desarrollo paraguayo es insostenible en términos económicos, sociales y ambientales. Afirmamos, en sentido contrario, que se basa casi exclusivamente en los intereses de una pequeña élite y en contra del interés nacional. En segundo lugar, se observa que el progreso en el cumplimiento de los ODS se ve socavado por la captura del Estado y la influencia de estas élites que bloquean, retrasan, y diluyen reformas y políticas que puedan amenazar sus intereses. En este sentido, la captura del Estado socava el desarrollo sostenible, la seguridad nacional y la gobernabilidad democrática.

**Palabras Claves:** Captura del Estado; Objetivos de Desarrollo Sostenible; élite; Unión de Gremios de la Producción; Asociación Rural del Paraguay

## Andrew Nickson

Profesor honorario de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Birmingham, Inglaterra. Trabajó en numerosos proyectos de desarrollo en varias partes del mundo y ha escrito cinco libros y muchos artículos académicos sobre Paraguay. Co-editor de Antología del Paraguay (Intercontinental Editora, 2021)

## Peter Lambert

Profesor de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Bath, Inglaterra. Ha escrito extensamente sobre diversos aspectos de la historia y la política paraguaya. Co-editor de Antología del Paraguay (Intercontinental Editora, 2021)

---

© Andrew Nickson & Peter Lambert. Publicado en Revista Novapolis. Nº 22, diciembre 2023, pp. 9-35. Asunción: Arandurã Editorial. ISSN 2077-5172.

**Abstract:** This article examines Paraguay's lack of progress in meeting the UN Sustainable Development Goals (SDGs) through the conceptual framework of state capture. The article analyses aspects of three inter-linked SDGs: i) climate action and environmental protection, ii) inequality, and iii) peace, justice and strong institutions, focusing on personal security. These examples suggest two things: first, that the current model of economic development is unsustainable in economic, social and environmental terms, is based almost exclusively on the interests of a small elite and runs counter to the national interest; and second, that progress in meeting the SDGs is undermined by state capture and the influence of these elites who have blocked, delayed and watered-down reforms and policies that might threaten their interests but are essential to inclusive development in the country. In this sense, state capture undermines sustainable development, national security and democratic governance.

**Key Words** State capture; Sustainable Development Goals; elite; Unión de Gremios de la Producción; Asociación Rural del Paraguay



## Introducción

Paraguay es un caso particularmente interesante de captura del Estado, por cuatro razones. Primero, a pesar de la existencia de trabajos recientes sobre su relación con el cultivo de soja<sup>1</sup>, ha habido relativamente poca discusión sobre las implicaciones más amplias de la captura del Estado. Dado que “las expresiones de captura del Estado son visibles a diario en todos los niveles de gobierno” (Serafini, 2017: 34), es extraordinario que “un tema tan importante para el funcionamiento del Estado como es el papel de las élites en el diseño e implementación de políticas públicas carece de una investigación adecuada” (Rivarola, 2021: ix). En segundo lugar, a pesar del nivel alto de corrupción institucionalizada, el caso de Paraguay cuestiona un argumento clave y presente en gran parte de la literatura, a saber, que la captura del Estado está intrínsecamente relacionada con la corrupción. En cambio, sugiere que centrarse únicamente en la corrupción puede incluso distraer la atención del análisis de mecanismos de captura perniciosos pero legales o semi-legales. En tercer lugar, la captura del Estado y el comportamiento de las élites no se han utilizado como marco conceptual para comprender la falta de progreso en el cumplimiento de los ODS. Finalmente, vincular la captura del Estado con los ODS subraya su impacto no solo en términos de desarrollo económico, que ha dominado gran parte de la literatura, sino también sus profundas consecuencias sociales, ambientales y políticas.

---

<sup>1</sup> Ver por ejemplo Ezquerro-Cañete (2016), Turzi (2017) y Filomeno (2014).

La propiedad de la tierra y el poder han estado estrechamente relacionados en Paraguay durante mucho tiempo, debido a un sistema político tradicionalmente caracterizado por el clientelismo y el dominio de los intereses de las élites terratenientes. La dictadura de Alfredo Stroessner (1954-89) fue esencialmente un régimen neo-sultánista, en el que Stroessner cultivó apoyo a través de un sistema de favores y recompensas que incluía el acceso a actividades ilícitas (contrabando y corrupción), a menudo retratadas como “el precio de la paz”. (Riquelme, 1992). El acceso a la tierra se constituyó en un elemento clave en este sistema de recompensas. Durante las décadas de 1960 y 1970, para asegurarse el apoyo, el régimen distribuyó grandes parcelas a las élites políticas y militares, a menudo bajo el disfraz fraudulento de una reforma agraria (Nickson, 1981). Estas llamadas ‘tierras mal habidas’ a menudo se vendían a brasileños, lo que estimulaba una colonización gradual de algunas de las tierras más fértiles del país. Tras el derrocamiento de Stroessner y un lento proceso de transición democrática dominado por el Partido Colorado, desde la década de 1990 el auge del cultivo de soja concentró aún más la propiedad de tierra, la producción agropecuaria y el poder en manos de una nueva clase de terratenientes mayormente brasileños, que forjaron una alianza con latifundistas tradicionales (Turzi, 2017). Este artículo argumenta que el poder político y la influencia de la élite terrateniente y su grado de captura estatal se desarrollaron expandiéndose más allá de la corrupción endémica bajo el régimen de Stroessner y ello representa una seria amenaza para el desarrollo sostenible del Paraguay.

El artículo comienza con una revisión de la literatura sobre la captura del Estado para establecer el enmarcamiento teórico del trabajo. Luego aborda los siguientes tres ODS: la protección ambiental, la desigualdad y la seguridad. El argumento es que resulta poco probable que Paraguay alcance los objetivos que el gobierno se ha comprometido a lograr para 2030 debido a los obstáculos estructurales que plantea la captura del Estado por parte de las élites. La sección final vincula las conclusiones específicas del caso paraguayo con una aplicación teórica y global más amplia, que creemos puede ser de utilidad en futuros estudios sobre la captura del Estado en Paraguay y más allá.

## **Captura del Estado**

El concepto de captura del Estado se desarrolló en el contexto de las transiciones de sistemas políticos y económicos altamente centralizados a economías democráticas y de libre mercado en los países de la ex Unión Soviética. Los estudios se centraron en el papel clave de las empresas

privadas en “dar forma a la creación de las reglas básicas del juego (es decir, leyes, normas, decretos y reglamentos) a través de pagos ilícitos y no transparentes a funcionarios públicos” (Hellman et al, 2000: 3). Desde entonces, el análisis se ha ampliado a regiones del ‘sur global’, incluida América Latina, con un enfoque principal que considera la captura del Estado como un problema de gobernabilidad, corrupción y desarrollo económico.

Los procesos gemelos de liberalización económica y política en América Latina a partir de la década de 1980 también tuvieron un impacto importante en la propiedad de los recursos, la estructura del Estado y la economía, y la distribución del poder político. La estabilización económica y el ajuste estructural condujeron a una significativa expansión del sector privado, la desregulación y el crecimiento económico impulsado por las exportaciones, mientras que la democratización, como en el caso de Paraguay, fue generalmente dominada por las élites, pactada y diseñada para incluir y acomodar a las élites en lugar de alienarlas (O’Donnell y Schmitter, 1986). Este proceso dual de transformación económica y política electoral condujo a una mayor concentración de la riqueza y del poder y al crecimiento de la corrupción por parte tanto de las élites emergentes como de las establecidas, en un proceso tolerado por el Estado (Green, 2003). Generalmente se considera que este proceso facilitó el crecimiento de la captura del Estado (Castrejón y Pineda, 2021).

El enfoque inicial del análisis de la captura del Estado se ha ampliado para incluir su naturaleza y procesos, su relación con la corrupción, características y tipologías, agentes e instituciones. Esta literatura, se centró principalmente en la captura de instituciones gubernamentales clave (legislativas, ejecutivas, judiciales, regulatorias y ministeriales), su naturaleza variable, y el alcance de la misma captura, incluyendo una sola entidad estatal (captura ‘local’) y la captura ‘global’ del conjunto de aparato gubernamental (Fazekas y Toth, 2016).

Gran parte de esta literatura se ha centrado en los resultados, es decir, en cómo los individuos o grupos pueden utilizar el Estado para restringir o distorsionar reformas económicas o políticas y desarrollar mecanismos para salvaguardar su propia influencia. En este sentido, la captura del Estado puede llevar a una tendencia a priorizar beneficios a corto plazo para un grupo o sector reducido en lugar de beneficios que contribuyen al desarrollo económico a más largo plazo (Hellman et al, 2000). Este es especialmente el caso en economías con un Estado débil, un Estado de derecho deficiente y altos niveles de corrupción e impunidad (Rice y Patrick, 2008; Le Clercq y Rodríguez, 2020). En tal contexto, las élites

pueden crear más fácilmente redes de influencia dentro del aparato estatal. Estudios más recientes han argumentado que es probable que niveles más altos de captura estatal también creen fuertes distorsiones económicas, políticas y sociales con efectos negativos no solo en las leyes y reglamentos, sino en una amplia gama de áreas, desde la provisión de servicios públicos hasta la independencia del sistema judicial y la naturaleza y éxito de reformas clave (Fuentes-Nieva y Galasso, 2014). Además, la captura del Estado puede tomar la forma de obstaculizar iniciativas políticas que amenazan con reducir los desequilibrios de poder, ingresos o influencia. En este sentido, tiene un efecto paralizante, creando un círculo vicioso en el que las reformas políticas e institucionales necesarias para mejorar la gobernabilidad democrática y económica y el bienestar se socavan, se bloquean o se diluyen hasta volverse ineficaces (Banco Mundial, 2017).

Una creciente literatura sobre la captura del Estado en América Latina se ha centrado en el impacto de la corrupción en las instituciones estatales. Garay Salamanca et al (2008) parten de la premisa de que la captura del Estado es una forma de corrupción a gran escala que socava el desarrollo de leyes, normas, decretos, reglas y reglamentos. Crabtree y Durand (2017) muestran cómo la democratización en el Perú ha visto la penetración del Estado por parte de élites tradicionales y nuevas que han utilizado prácticas corruptas para promover sus propios intereses dentro de un marco democrático. Whitehead (2021) argumenta que el crimen organizado y la corrupción han dado lugar en toda América Latina a “delincuencias democráticas”, actividades organizadas y orientadas específicamente a la distorsión o incluso la captura de específicas instituciones democráticas para obtener ganancias ilícitas. Estas “delincuencias”, que van desde el lavado de dinero hasta la financiación ilícita de políticos y la corrupción de los servicios de seguridad, se utilizan para colonizar enclaves vulnerables dentro de una democracia en lugar de subvertir todo el sistema o crear un estado fallido.

Paralelamente, se puso el foco en la actividad criminal y la captura del Estado. Alda (2015) examina los vínculos entre las organizaciones criminales, la impunidad, la corrupción, el estado de derecho débil y la captura del Estado. El análisis de México, Guatemala y Colombia en particular destaca casos en los que grupos armados ilegales, narcotraficantes y “corrupción violenta” a gran escala han penetrado las instituciones estatales a nivel local y nacional (Pearce, 2018, Garay Salamanca et al, 2008). Además, en el caso colombiano, la escala excepcional y la complejidad de la actividad delictiva, la violencia y la corrupción han llevado a la captura de los partidos políticos, los medios de comunicación y, en última instancia, el

Estado por parte de organizaciones criminales ilegales y legales (incluidos los grupos paramilitares y narcotraficantes). Ello, en definitiva, llevó a la posterior ‘reconfiguración del estado cooptado’ desde adentro para el beneficio económico, judicial, político y social a largo plazo de los grupos de élite (Garay Salamanca y Salcedo Albarán, 2015).

En este sentido, se ha postulado la corrupción como central para la comprensión y definición de la captura del Estado, mediante la cual “individuos, instituciones o grupos poderosos... utilizan la corrupción para influenciar las políticas, el entorno legal y la economía de una nación en beneficio de sus propios intereses privados” (Martini, 2014: 2). Mientras que los análisis de clientelismo, patrimonialismo y patrocinio se centran en las instituciones estatales (o el lado de “salida” de la corrupción), la captura del Estado se centra en el lado de “entrada” de las prácticas corruptas que distorsionan las “reglas del juego” (Dassah, 2018).

Sin embargo, aunque a menudo la corrupción puede ser central en la captura del Estado, no es necesariamente el único factor explicativo (Sitorus, 2011). De hecho, en muchos casos no lo es. La corrupción puede ser un indicio de captura del Estado y puede haber una fuerte interrelación entre ambos factores, pero argumentamos que no es una condición ni necesaria ni suficiente. Al contrario, las élites pueden utilizar asimetrías de poder, recursos e influencia y hasta mecanismos legales para perseguir sus propios intereses sectoriales (Serafini, 2017). Como ha demostrado Cañete (2018), las élites emplean una amplia variedad de mecanismos para influir en la formulación de políticas públicas, incluido su control sobre los medios de comunicación (en línea, televisión, radio e impresos), el movimiento de altos cargos entre el sector público y el sector privado y viceversa (la llamada ‘puerta giratoria’). Asimismo, las elites tienen el poder de implementar medidas extraordinarias como acelerar o retrasar una legislación, la influencia dentro de sistemas de partidos débiles (como el financiamiento de partidos), el cabildeo (presión política) y la influencia sobre decisiones regulatorias y judiciales. De hecho, “cohecho, tráfico de influencias y conflicto de intereses” es solo uno de los 11 “mecanismos de captura” identificados por Cañete, siendo todos los otros de carácter legal. En resumen, un enfoque exclusivo en la corrupción y los métodos ilegales puede limitar nuestra comprensión de la complejidad de la captura del Estado.

Por lo tanto, se requiere una definición de trabajo más amplia de la captura del Estado. A los efectos de este artículo, lo definimos como el ejercicio desenfrenado del poder sobre el comportamiento del Estado por parte de grupos o individuos del sector privado no elegidos por métodos

democráticos. El ejercicio de ese poder se realiza mediante una variedad de mecanismos legales o ilegales con el objetivo de promover, bloquear o influenciar las políticas públicas, las decisiones regulatorias y su implementación en beneficio de su propio grupo o intereses personales por encima del interés nacional.

Esta definición hace hincapié en la amplitud del impacto de la captura del Estado en el desarrollo económico, la desigualdad, la estabilidad, la legitimidad y la calidad de la democracia. En cuanto a la desigualdad, las élites desempeñan un papel clave en la implementación de políticas públicas en pos de sus propios intereses lo que refuerza las asimetrías de poder existentes. Como ha argumentado Cañete (2018:14), existe una relación cíclica entre desigualdad, captura y democracia, ya que “cuanto mayor es la concentración de poder, mayor es la capacidad de las élites para crear o moldear a leyes, políticas e instituciones que facilitan y defienden sus privilegios”.

La captura del Estado también estimula la inestabilidad de la democracia y la privación de derechos políticos al favorecer la percepción de que una administración en particular o la democracia misma representan los intereses de una pequeña élite en lugar de la mayoría. Esto erosiona el nivel de confianza de la ciudadanía en la legitimidad democrática. Finalmente, en cuanto a la calidad democrática, la captura del Estado perjudica la capacidad de los gobiernos democráticos y sus instituciones estatales para implementar políticas, leyes, normas y reglamentos de beneficio general y exacerba las desigualdades en el ejercicio de los derechos democráticos y la representación.

## **El poder de las élites en Paraguay**

Desde la década de 1990 el modelo económico paraguayo se basa en la exportación al mercado mundial de productos agrícolas de bajo valor agregado.<sup>2</sup> El modelo es altamente excluyente, con uno de los niveles más altos de desigualdad en la distribución del ingreso, la riqueza y la propiedad de la tierra en América Latina (Guereña y Rojas, 2016; Borda y Caballero, 2020). El poder económico se concentra cada vez más en manos de una pequeña élite de habla hispana o portuguesa comprometida con el “monocultivo extractivo”. Esta realidad se debe principalmente a la rápida expansión del cultivo de soja, que pasó de 2.771.000 toneladas en 1996-

---

2 Para una mayor discusión de la inserción de Paraguay en el régimen alimenticio mundial, ver Hetherington (2020) y Norberg (2020).

1997 a 10.251.000 toneladas en 2019-2020<sup>3</sup> y al auge de las exportaciones de carne, transformando a Paraguay en el tercer mayor exportador de soja del mundo en 2021/22<sup>4</sup> y el octavo exportador mundial de carne en 2017 (La Nación, 2018).

El principal organismo que representa los intereses de esta élite es la Unión de Gremios de la Producción (UGP), una confederación de 15 asociaciones del sector privado en la agricultura, ganadería y madera de Paraguay. Las tres principales asociaciones son la *Asociación Rural del Paraguay* (ARP) – grandes ganaderos, la Cámara Paraguaya de Exportadores y Comercializadores de Granos y Oleaginosas (CAPECO) y la Asociación de Productores de Soja, Oleaginosas y Granos del Paraguay (APS).<sup>5</sup> En su conjunto, los miembros de la UGP comprenden menos del 1 por ciento de la población y representa alrededor del 60 por ciento de las exportaciones totales de mercancías.

La composición étnica de esta élite ha cambiado considerablemente en las últimas décadas. Desde mediados de la década de 1960, agricultores brasileños comenzaron a establecerse en Paraguay, motivados por el precio más bajo de la tierra, los impuestos más bajos y la disponibilidad de crédito agrícola barato de bancos brasileños (Nickson, 1981). Estos inmigrantes y sus descendientes, conocidos en como brasiguayos, a menudo adquirieron tierras de forma mal habida y extendieron sus propiedades comprando tierras de pequeños agricultores empobrecidos. En respuesta a la creciente demanda internacional de alimentos para animales en la década de 1990, ellos encabezaron la rápida expansión del cultivo de soja, a tal punto que hoy representan más del 90 por ciento de su producción total del país. Todos los 15 miembros de la junta directiva de la APS elegidos para el período 2021-2023, eran brasiguayos.<sup>6</sup>

La UGP no tuvo reparo en intervenir abiertamente en la política paraguaya. Criticó abiertamente al presidente Lugo (2008-2012), acusándolo de fomentar invasiones de propiedades por parte de campesinos sin tierra. Llegó a presionar al gobierno brasileño para que presione al gobierno paraguayo para que defienda a los brasiguayos contra las invasiones de tierras. Esta intervención incluyó la participación del embajador brasileño en esos litigios de tierra y un debate sobre el mismo en el Congreso brasileño. Hasta se planificó la visita de una delegación de congresistas a

3 <https://capeco.org.py/area-de-siembra-produccion-y-rendimiento/> (Accesado 24 de febrero de 2023).

4 <https://capeco.org.py/ranking-mundial-es/> (Accesado 8 de abril de 2023).

5 <https://www.ugp.org.py/gremios/>

6 <https://www.aps.org.py/es/plantel-2021-2023/>

Paraguay para investigar las presuntas acusaciones, la cual se suspendió luego del juicio político a Lugo en junio de 2012 (Nickson, 2019a: 8).

El tráfico de influencias es moneda corriente en el sector agrícola. Existe una gran sobrerrepresentación de las organizaciones de la élite tales como ARP y UGP en los cuerpos directivos de cinco organismos agrícolas estatales, en marcado contraste con la representación mínima o inexistente de las organizaciones de pequeños agricultores (Guereña y Rojas, 2016: 65). Un estudio identificó 35 organismos estatales que tenían representantes de la élite en sus cuerpos directivos, siendo la ARP la asociación más representada. El ejemplo más llamativo fue la agencia estatal de reforma agraria, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), en el que la ARP - la asociación de grandes terratenientes que se opone implacablemente a la reforma agraria - es miembro de la junta directiva (Serafini, 2017). En un ejemplo sorprendente del mecanismo de puerta giratoria, cuatro jefes de organismos estatales y un ministro que ocuparon cargos en la administración del Presidente Horacio Cartes (2013-2018) fueron empleados posteriormente por empresas pertenecientes a su conglomerado, Grupo Cartes (Serafini, 2022).

Consideramos que aquí es importante cuestionar la opinión de que la captura del Estado por parte de las élites nacionales tiene menos relevancia en un país pequeño en vías de desarrollo como Paraguay, tan estrechamente vinculado a la economía mundial a través de la exportación de productos agrícolas con bajo o nulo valor agregado. De acuerdo con este enfoque de “dependencia”, los actores clave que moldean el comportamiento del Estado son los representantes locales de las empresas agroindustriales y agroquímicas transnacionales, mayormente estadounidenses, que compran y comercializan estos productos en el mercado mundial, además de suministrar insumos agroquímicos a los productores (Palau, 2011). Si bien reconocemos su considerable poder en Paraguay, el análisis de estos actores externos está fuera del alcance de este estudio. En cambio, nos enfocamos en la dinámica interna ya que las acciones y políticas del Estado paraguayo no pueden entenderse sin referencia también a los intereses y presiones ejercidas por actores endógenos, tal como lo manifiesta el considerable grado de “agencia” de las élites domésticas. Además, notamos que hoy en día Cofco (China) y Sodrugestvo (Rusia) se encuentran entre los mayores exportadores de soja paraguaya, disputando el poder de las llamadas transnacionales ABCD (Archer, Bunge, Cargill y Dreyfus). Además, Syngenta, subsidiaria de la empresa estatal china ChemChina, es el principal proveedor de agroquímicos al Paraguay y una parte significativa de las exportaciones de carne ahora son comercializadas

directamente por empresas paraguayas. Este mayor nivel de competencia internacional reduce el poder de los carteles oligopólicos y fortalece la agencia de las élites nacionales.

## Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU en Paraguay

En septiembre de 2015, el presidente Horacio Cartes, junto con los jefes de estado de 192 países de la Asamblea General de la ONU, comprometió a Paraguay con la Agenda de Desarrollo 2030 titulada “Transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con 169 metas asociadas y 232 indicadores, pretenden ser un “modelo para lograr un futuro mejor y más sostenible para todos” y se pretende alcanzarlos para 2030.<sup>7</sup> Este compromiso paraguayo con los ODS se reiteró en una reunión pública de alto nivel en septiembre de 2017 cuando los jefes de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial firmaron un acuerdo conjunto para apoyar la implementación de la Agenda 2030.<sup>8</sup> En mayo de 2020 dos decretos presidenciales reiteraron este compromiso con la creación de una comisión interministerial de alto nivel para el logro de los ODS.<sup>9</sup>

El mecanismo para cumplir con los ODS es el plan nacional de desarrollo a largo plazo de Paraguay, el “Plan Nacional de Desarrollo 2030” (PND), también publicado en 2015. Sin embargo, no se registran aportes de las organizaciones de la sociedad civil, ni datos financieros ni vínculos con el presupuesto anual del gobierno. Asimismo, no hay una propuesta concreta para revertir el compromiso de Paraguay con un modelo de desarrollo extractivo excluyente. En este contexto, el PND es simplemente una lista de deseos y dirigida principalmente a la comunidad internacional de donantes.<sup>10</sup> A pesar de los repetidos compromisos del ejecutivo para la implementación de los ODS y un decreto presidencial para establecer una comisión interinstitucional para abordarlos, el progreso tangible ha sido

---

7 Los 17 ODSs son: (1) Fin de la pobreza, (2) Hambre cero, (3) Salud y bienestar, (4) Educación de calidad, (5) Igualdad de género, (6) Agua limpia y saneamiento, (7) Energía asequible y no contaminante, (8) Trabajo decente y crecimiento económico, (9) Industria, innovación e infraestructura (10) Reducción de las desigualdades, (11) Ciudades y comunidades sostenibles, (12) Producción y consumo responsables, (13) Acción por el clima, (14) Vida submarina, (15) Vida de ecosistemas terrestres, (16) Paz, justicia e instituciones sólidas, (17) Alianza para lograr los objetivos.

8 “Compromiso del Gobierno paraguayo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.” Pacto Global Red Paraguay, 25 Julio de 2017. <https://pactoglobal.org.py/compromiso-del-gobierno-paraguayo-con-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-76/> (Accesado 20 de febrero de 2023).

9 [https://www.mre.gov.py/ods/?page\\_id=2267](https://www.mre.gov.py/ods/?page_id=2267) 9 (Accesado 24 de febrero de 2023).

10 En este respecto, llama la atención que el presidente del comité nacional encargado con la implementación de Agenda 2030 es el ministro de relaciones exteriores.

mínimo y un PND actualizado en 2020 aún carecía de un vínculo directo con el presupuesto nacional. Como resultado de esta falta de compromiso real, el Informe de Desarrollo Sostenible 2021 ubicó a Paraguay en el puesto 92 de 165 países en cuanto al progreso hacia el cumplimiento de las metas de la Agenda 2030, la clasificación más baja de América del Sur.<sup>11</sup>

En el mismo año, un informe de la asociación nacional de organizaciones no gubernamentales sobre la implementación de los ODS concluyó que era poco probable que se alcanzaran los objetivos de la Agenda 2030 (POJOAHU, 2021). Otros dos informes llegaron a la misma conclusión - el primero realizado por una agencia internacional, contratada por el PNUD (Fuller et al, 2021) y el segundo por dos analistas académicos (Martínez y Serafini, 2021). Sin embargo, sorprendentemente, ninguno de los tres informes hizo referencia alguna a los actores sociales responsables de impedir el progreso para alcanzar los ODS, los cuales la literatura de economía política llama “spoilers” (saboteadores).

Por el contrario, argumentamos que el principal factor explicativo de la extrema falta de compromiso y progreso en el cumplimiento de los ODS de la Agenda 2030 es la captura del Estado paraguayo por parte de tales “saboteadores” agrupados dentro de la UGP. La evidencia sugiere que la fuerte oposición de la élite económica agrupada en la UGP es fundamental para explicar por qué el modelo de crecimiento actual, que es hostil para cumplir con los ODS, sigue siendo tan resistente a la reforma que apoyaría la Agenda 2030. Ilustramos nuestro argumento al examinar el impacto de la captura del Estado en tres aspectos básicos e interrelacionados de la sostenibilidad que están integrados en varios de los ODS: i) acción climática y protección ambiental, ii) desigualdad y iii) paz, justicia e instituciones sólidas, centrándose en la seguridad personal. En cada caso, argumentamos que el modelo actual de desarrollo económico es insostenible, contrario al bien público y al interés nacional y que está sustentado por el dominio de las élites económicas y políticas agrupadas dentro de la UGP.

## **La protección del medio ambiente**

En términos de protección ambiental (ODS 13 – Acción por el clima), el principal impulsor del desarrollo no sostenible es la contribución negativa del modelo de desarrollo basado de exportaciones agrícolas al cambio climático en la forma de emisiones de CO2 causadas por la altísima tasa

---

11 Sustainable Development Report: The overall performance of all 193 UN Member States, <https://dashboards.sdindex.org/rankings>

de deforestación. En la región oriental del país, que comprende el 39 por ciento del territorio nacional, el cultivo de soja y la ganadería ya diezmó el Bosque Atlántico. Una ley para la deforestación cero en la región, promulgada en 2004, no logró proteger el ecosistema y para 2022, el 90 por ciento de la cubierta boscosa virgen había desaparecido. La producción altamente mecanizada de soja ahora cubre el 24 por ciento de su superficie total y tan solo tres cultivos (soja, arroz y trigo) representan más del 90 por ciento del área cultivada.

Igual suerte corre el Chaco paraguayo, que comprende el 61 por ciento del territorio nacional, región inhóspita para la agricultura y que cuenta con un ecosistema delicado y legalmente protegido. La deforestación actual del Chaco es abrumadoramente impulsada por la ganadería y la exportación de carne. El hato bovino nacional aumentó rápidamente en los últimos años, pasando de 10 millones en 2008 a 14 millones en 2020, impulsado por el desarrollo del Chaco, que ahora contiene más de la mitad del hato nacional. También, están adelantados los planes para la introducción en el Chaco de variedades de soja resistentes a la sequía a pesar de las advertencias de científicos de que esto podría conducir a la desertificación causada por la erosión eólica de los suelos.

La tasa de deforestación del Chaco es uno de los más altos del mundo. De enero a junio de 2018 (los datos más recientes ya no están disponibles) promedió 324 hectáreas por día y, al ritmo actual, la cobertura forestal del Chaco desaparecerá para 2050. Según Global Forest Watch, desde 2001 a 2021 Paraguay sufrió la pérdida de 6.550.000 hectáreas de cobertura, el segundo más alto de América Latina, equivalente a una disminución del 27 por ciento desde 2000 y provocando 1,61 giga toneladas de emisiones de CO<sub>2</sub>.<sup>12</sup> La veloz tasa de deforestación también ha contribuido al cambio climático a través de una mayor incidencia desde 2010 de incendios forestales, sequías e inundaciones. En 2019 las extremas inundaciones en los tramos inferiores del río Paraguay provocaron la evacuación de 70.000 personas de las zonas ribereñas de la capital, Asunción, mientras que en 2021 el río Paraguay experimentó el nivel de agua más bajo jamás registrado, lo que provocó la paralización del tráfico fluvial de carga entre Argentina y Paraguay (Última Hora, 2021a).

Aunque existe legislación para proteger la cobertura forestal, su implementación por parte del Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES), es prácticamente nula y actualmente recibe solo el 0,06 por ciento del presupuesto nacional. En 2017 contaba con una plantilla

<sup>12</sup> Global Forest Watch: Paraguay <https://www.globalforestwatch.org/dashboards/country/PRY>

de 258 funcionarios, de los cuales no más de 15 estaban radicados en el Chaco. La protección por parte del MADES de los parques nacionales, la mayoría de los cuales se ubican en el Chaco, también es mínima. Entre 2000 y 2020, el área total de parques nacionales protegidos se redujo en 345 000 hectáreas como resultado de la compra/venta ilegal de tierras y la asociada deforestación (Última Hora, 2020a). Una revisión realizada por la Contraloría General de la República en 2019 reveló que 35 de las 49 designadas Áreas Forestales Protegidas aún no tenían límites oficialmente reconocidos (Última Hora, 2020b).

La postura del gobierno paraguayo con respecto a la conferencia mundial sobre el clima COP26 de 2021 en Glasgow, Escocia ofrece un ejemplo sorprendente de la captura por parte de la élite de la política estatal hacia el cambio climático y la protección del medio ambiente. La delegación oficial incluía a tres representantes de los sojeros (dos de la UGP y uno de la APS) pero ninguno de organizaciones de campesinos o pueblos indígenas.<sup>13</sup> La decisión original de enviar una delegación sin representación ministerial solo se cambió en el último momento debido a la fuerte presión del gobierno de EE.UU. Aun así, Ariel Oviedo, Ministro de Medio Ambiente, afirmó que Paraguay no firmaría el compromiso internacional para reducir la deforestación, comúnmente conocido como la ‘Declaración de Glasgow’. Aunque el gobierno temía una fuerte reacción de la UGP si firmaba la declaración, finalmente dio marcha atrás y la firmó, luego de una fuerte presión de los EE.UU.<sup>14</sup> Sin embargo, el eventual documento de posición presentado en la conferencia por la delegación oficial se destacó por su firme apoyo a la agricultura comercial (Comisión Nacional de Cambio Climático, 2021), postura criticada en una carta abierta firmada por 39 organizaciones no gubernamentales que trabajan en el sector agropecuario (World Wildlife Fund Paraguay, 2021).

La élite continúa argumentando que la contribución de Paraguay a las emisiones globales de CO2 es mínima y que el modelo extractivo actual es totalmente compatible con el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente. En julio de 2021, el ministro de Agricultura, Santiago Bertoni, afirmó que no existía contradicción entre la alta productividad agrícola y la protección del medio ambiente. También sostuvo que los métodos agrícolas en Paraguay redujeron la huella de carbono, al reducir las emisiones y la captura de CO2 (UGP, 2021). En mayo de 2022, Pedro Galli, presidente de la ARP y uno de los voceros de la élite más

---

13 <https://elsurti.com/futuros/reportaje/2021/11/01/paraguay-asume-postura-negacionista-en-la-cumbre-del-clima/> (Accesado 24 de febrero de 2023).

14 Entrevista confidencial con un alto funcionario diplomático europeo en Paraguay.

prominentes, afirmó: “Nuestro país no debería hablar de la mitigación del cambio climático, es un absurdo importado de los países industrializados” (ABC Color, 2022a).

En una sorprendente admisión oficial, un ‘hallazgo clave’ del primer Informe de Desarrollo Sostenible para Paraguay para medir el progreso hacia los objetivos de la Agenda 2030 declaró sin rodeos que: “Las prácticas agrícolas de hoy no son sostenibles. La producción de soja y la ganadería generan altas emisiones de nitrógeno (nocivo para el ser humano y los ecosistemas) y la destrucción masiva de sus bosques, lo que es perjudicial para la rica biodiversidad terrestre del país” (Fuller et al, 2021: VI). Sin embargo, a pesar de la clara evidencia de lo contrario, las empresas agro-comerciales agrupadas en la UGP continúan expresando hostilidad y una vociferante oposición a cualquier reforma de política pública, desde la protección ambiental hasta reformas para mejorar la sostenibilidad económica, que podría dañar sus intereses financieros.

## **La inclusión e igualdad**

La captura del Estado también explica en gran medida el mínimo compromiso con la inclusión y la igualdad, dos fundamentales componentes del desarrollo sostenible y estrechamente relacionados, como se resume tanto en el ODS 11 - Reducción de la desigualdad, como en el ODS 8 - Trabajo decente y crecimiento económico. El principal impulsor del mantenimiento de este crecimiento desigual es la virulenta oposición de la élite a la reforma fiscal y la reforma agraria.

El actual modelo de desarrollo extractivo sustenta la extrema exclusión social, como lo confirman diversos datos oficiales sobre la creciente desigualdad de ingresos, riqueza y de la tenencia de la tierra. Según la encuesta anual de hogares del Instituto Nacional de Estadística, el 24,7% de la población seguía viviendo en la pobreza en 2021, uno de los niveles más altos de América Latina, y el 5,6% en pobreza extrema (INE, 2023). Paraguay tiene uno de los coeficientes Gini de desigualdad de ingresos más altos de América Latina, oscilando alrededor de 0,45 en los últimos 20 años (INE, 2021a). Un informe de la Misión del Personal Técnico del FMI (2018) concluyó que “se necesitarán políticas para hacer que el crecimiento sea más inclusivo para abordar la desigualdad de ingresos y riqueza, que aún se encuentra entre las más altas de América Latina”.

A pesar de esto, la élite económica y sus voceros dentro del Ministerio de Hacienda y el Banco Central siguen obsesionados con la tasa de crecimiento del PIB como el único objetivo de la política macroeconómica,

basándose en su apego al argumento obsoleto de que el crecimiento por sí mismo reduce el desempleo y el subempleo y aumenta el nivel de vida de la población en general a través del llamado ‘efecto de goteo’. Sin embargo, la expansión del modelo agrícola altamente intensivo en capital continúa concentrando la propiedad de la tierra, lo que lleva a la escasez de tierra, el desempleo rural, la migración y altos niveles de participación en el sector laboral informal y precario. A pesar de haber experimentado una década de un crecimiento del PBI mayor que el promedio regional, en 2020 el 65 por ciento de la fuerza laboral, al igual que en 2012, seguía trabajando en el sector informal, una de las proporciones más altas del mundo para un país de ingresos medios (INE, 2021b: 17).

La reforma fiscal y la reforma agraria son dos políticas públicas cruciales para aumentar la inclusión y reducir la desigualdad.

### *Reforma fiscal*

Si bien los esfuerzos de reforma fiscal se redactaron por primera vez en 2003 bajo presión del FMI, durante las dos décadas posteriores, las élites han montado una exitosa campaña para retrasar, impedir y diluir las reformas (Fogel et al, 2018). Como consecuencia, la presión fiscal en 2021 seguía siendo solo del 9,6 % del PIB, la tasa más baja de América Latina. El sistema tributario sigue siendo extremadamente inequitativo, con una excesiva dependencia de los impuestos indirectos regresivos, con el impuesto al valor agregado representando el 51 por ciento de los ingresos totales en 2021.<sup>15</sup> En contraste, los impuestos directos progresivos aportan uno de los porcentajes más reducidos de los ingresos fiscales totales en América Latina. No existe el impuesto de sucesión ni el impuesto a los activos en el extranjero.

Además, gracias al poder de las élites sobre las sucesivas administraciones desde 2003, el nivel del impuesto a la renta personal (IRP) es extremadamente bajo, con una extraordinaria gama de gastos no imponibles, incluyendo todos los gastos profesionales y familiares, desde comida y ropa hasta la educación de hijos, mascotas y artículos de lujo como joyas. En 2021 solo la mitad de los 206.000 contribuyentes de altos ingresos sujetos al IRP lo pagaron y como consecuencia contribuyó con un mísero 2,3 por ciento de los ingresos fiscales totales en ese año.<sup>16</sup> El impuesto inmobiliario también es mínimo. Debido a décadas de presión por parte de los grandes terratenientes a través de la ARP, la tasa anual del 1 por ciento se calcula sobre la base de un llamado valor oficial (valor

<sup>15</sup> <https://www.set.gov.py/portal/PARAGUAY-SET>

<sup>16</sup> *ibid.*

fiscal) de la tierra, que se mantiene muy por debajo del valor comercial. Un estudio de seis municipios en 2019 donde se cultiva soja mostró que el valor oficial de la tierra era del 2 al 4 por ciento del valor comercial. Como resultado, la tasa del impuesto inmobiliario promedió solo US\$3,40 por hectárea (Última Hora, 2019).

Aunque la agricultura comercial y la ganadería son los pilares del modelo económico actual, representando alrededor del 75 por ciento de las exportaciones de mercancías y el 30 por ciento del PIB, su contribución directa a los ingresos fiscales totales sigue siendo desproporcionadamente baja, con tan solo el 3,6 por ciento en 2014 (Villalba, 2015:25). Además, no existe un impuesto a la exportación de cereales sin elaborar (soja, trigo, maíz y girasol), que suelen representar alrededor del 30% de las exportaciones totales de mercancías. Esta carga impositiva extraordinariamente baja del sector se mantiene sin cambios gracias al poder de presión de las asociaciones de productores rurales agrupadas en la UGP. Los intentos de introducir un impuesto directo han sido fuertemente rechazados, diluidos y bloqueados. En 2013 Héctor Cristaldo, presidente de la Coordinadora Agrícola del Paraguay (CAP), miembro de la UGP, opinó que la propuesta de un impuesto a los granos sin procesar representaba una “declaración de guerra” contra los productores (ABC Color, 2013). En respuesta a la pandemia de Covid19, el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), institución de análisis económico, propuso un impuesto de emergencia del 5 por ciento sobre las exportaciones de soja récord en 2020 pero la propuesta fue nuevamente rechazada por el Congreso y descalificada por Cristaldo como ‘descabellada’ (Última Hora, 2020c).

### *Reforma agraria*

El modelo excluyente actual se sitúa dentro de una dinámica regional más amplia del monocultivo extractivo, fuertemente vinculada con las corporaciones multinacionales de agronegocios (Palau, 2010; Ezquerro-Cañete 2016; Hetherington 2020; Palau et al, 2021). De hecho, existe una extensa literatura emergente sobre el impacto negativo del auge del cultivo de soja GM en Paraguay desde la década de 1990 sobre la desigualdad rural, los derechos humanos y la degradación ambiental. Este proceso fue impulsado por una poderosa alianza de productores brasiguayos de soja y terratenientes paraguayas tradicionales. En conjunto explotaron las asimetrías de poder y la debilidad institucional del Estado para promover los intereses de los sojeros (Turzi, 2017; Ezquerro-Cañete, 2016; Filomeno, 2014).

El modelo extractivo paraguayo se sustenta en uno de los niveles más altos de desigualdad en la distribución de la tierra en el mundo, reflejado por el índice de Gini sobre tenencia de la tierra más alto de América Latina (0.94). Alrededor del 79 por ciento de toda la tierra productiva en uso pertenece a tan solo el 1,6 por ciento de los propietarios (Ezquerro-Cañete y Fogel, 2017: 281). A pesar de esto, no existe ninguna iniciativa estatal para promover la inclusión económica y social en la tenencia de la tierra y ninguna propuesta seria de reforma agraria. El PND, el instrumento oficial para lograr el desarrollo sostenible, incluye solo una referencia pasajera al tema de la reforma agraria. Por el contrario, no tiene reparo en priorizar la agricultura comercial orientada a la exportación, que se ha extendido rápidamente desde la década de 1990. Ya en 2013/2014, representaba el 94 por ciento de toda la tierra cultivada con el 70 por ciento dedicado a un solo cultivo: la soja. Esta extrema concentración de la tierra se reflejó en una drástica disminución de la producción de cultivos alimentarios por parte de los pequeños productores, que representaban sólo el 6 por ciento del total de la tierra cultivada.<sup>17</sup> La concentración de la tierra y la producción se ve agravada aún más por una política estatal de amplio acceso a créditos subsidiados y exenciones fiscales para las grandes empresas de agronegocio, mientras que el apoyo técnico y crediticio del Ministerio de Agricultura para los pequeños agricultores sigue siendo extremadamente limitado. Como resultado, la producción promedio de las unidades de pequeños agricultores (2-20 hectáreas) cayó de USD\$ 3.121 en 1990 a solo US\$ 981 en 2013 (Birbaumer, 2017).

Esta distribución extremadamente desigual de la tierra agrícola y ganadera es en gran medida consecuencia de la transferencia ilegal de enormes extensiones de tierra a miembros de la élite. A lo largo de la dictadura de Stroessner (1954-1989), la entidad estatal de reforma agraria, el Instituto de Bienestar Rural (IBR), otorgó grandes extensiones de tierra estatal a altos miembros de las fuerzas armadas y del Partido Colorado, así como a empresas inmobiliarias brasileñas, bajo el falso pretexto de una reforma agraria en beneficio de las familias pobres sin acceso a la tierra. En 2008, la Comisión de la Verdad y Justicia reveló la enorme extensión de estas llamadas 'tierras mal habidas'. Encontró que 4.232 lotes con una superficie de 7.806.369 hectáreas (de un total de 12.229.594 hectáreas distribuidas), habían sido adjudicadas ilegalmente, equivalentes al 32,7 por ciento de la tierra cultivable del país (Comisión de Verdad y Justicia, 2008: Tomo

---

17 Paraguay destinó sólo el 6% de sus tierras cultivadas a sembrar alimentos en la zafra 2013/2014 <https://www.baseis.org.py/paraguay-destino-solo-el-6-de-sus-tierras-cultivadas-a-sembrar-alimentos-en-la-zafra-20132014/#:~:text=En%20resumen%2C%20de%20un%20total,%2C%20porotos%2C%20s%C3%A9samo%E2%80%A6es%20decir>

IV). Después del derrocamiento de Stroessner en 1989, los portavoces de la élite terrateniente, muchos de cuyos miembros eran descendientes de beneficiarios de las tierras malhabidas, lanzaron mucha presión para asegurar que no se avanzara con ninguna iniciativa para recuperar estas tierras otorgadas ilegalmente, con miras a su redistribución a los campesinos sin tierra.

No fue sino hasta 33 años después que, en marzo de 2022, el Congreso finalmente aprobó una comisión para investigar y “encontrar soluciones” a las ventas ilegales de tierras que se habían expuesto claramente en el informe de 2008. Sin embargo, poco antes de esta fecha, el Congreso aprobó la ley Zavala-Riera (llamada así por los dos senadores, destacados miembros de la ARP, que la propusieron) que prohíbe expresamente las ocupaciones de las tierras malhabidas por parte de campesinos sin tierra. Esta criminalización de las ‘invasiones de tierras’ condujo a una nueva ola de arrestos de activistas de pequeños agricultores por toda la región oriental del país e indicó claramente los enormes obstáculos sistémicos para una futura reforma agraria (Última Hora, 2021b).

Estos obstáculos se han exacerbados por la debilidad de la sociedad civil. Múltiples organizaciones campesinas a nivel distrital, departamental y nacional, coordinadas principalmente por la Federación Nacional Campesina (FNC), han estado al frente de la oposición al modelo extractivo dominante. Sin embargo, la falta de unidad entre los pueblos indígenas y las organizaciones campesinas, así como las diferencias regionales e ideológicas han limitado su efectividad para construir una oposición unida (Fogel et al, 2005; Turzi, 2017). En marcado contraste, desde finales de la década de 1990, las manifestaciones, las protestas callejeras, los bloqueos de carreteras y los tractorazos (protestas en carreteras a baja velocidad con tractores) organizados por las asociaciones de la UGP han sido muy efectivos para evitar cualquier legislación gubernamental que pudiera dañar a sus miembros.

## **El estado de derecho y la seguridad personal**

La captura del Estado en Paraguay explica en gran medida el mínimo compromiso con el estado de derecho y la seguridad personal, componentes fundamentales del desarrollo sostenible, como se resume en el ODS 16 - Paz, Justicia e Instituciones Sólidas. La Constitución de 1992 preveía una fuerte separación entre el poder ejecutivo y el legislativo. Sin embargo, el sistema judicial carece de independencia, con una muy limitada separación tanto del legislativo como del ejecutivo. Funciona bajo una fuerte influencia del Partido Colorado y sigue siendo extremadamente corrupto en todos

los niveles. Como resultado de la corrupción endémica, la impunidad es normal para los miembros de la élite económica que violan la ley. En 2012 se creó un organismo anticorrupción, la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC), pero sus acciones aún no han conducido al juicio de ningún alto funcionario. El 14 de diciembre de 2022, el embajador de Estados Unidos, Marc Ostfield, pronunció un discurso en la sede del SENAC en el que llamó a los paraguayos a combatir la corrupción y la impunidad que identificó como un “gran peso que frena al país” y socava el estado de derecho.<sup>18</sup>

En contraste, los bien remunerados abogados contratados por la ARP y UGP han garantizado la criminalización de la protesta social de los pobres del campo que luchan a favor de la reforma agraria y contra el uso de herbicidas ilegales (Hetherington, 2020). Bajo la presión de la UGP, la libertad de reunión está restringida en las zonas rurales por una unidad policial de élite, Fuerza de Operaciones Policiales Especiales (FOPE). Dada la falta de acceso a la justicia y de igualdad de tratamiento ante la ley para la mayoría de los paraguayos, la violencia contra los trabajadores y activistas rurales rara vez se investiga. De 1989 a 2019 fueron asesinados un total de 124 activistas rurales (Última Hora, 2020d) pero estas muertes no han sido investigadas a pesar de que Paraguay ha firmado 18 acuerdos de derechos humanos de la ONU desde 1989. CODEHUPY, la asociación de organizaciones de derechos humanos de Paraguay, que ha aplicado presión política para que haya avances en tales investigaciones, ha sido objeto de una campaña de desprestigio por parte de miembros del Congreso directamente vinculados a la ARP y UGP, que incluía la etiqueta de ‘partidarios del terrorismo’ (CODEHUPY, 2021: 571).

Las fallas en el sistema legal y la ausencia de instituciones estatales sólidas que sustenten la paz, la justicia y la seguridad personal han conducido a la insurgencia política y el crecimiento del narcotráfico. A mediados de la década de 2000 apareció la insurgencia política en el norte del país. En particular, un pequeño movimiento guerrillero nominalmente marxista, el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), comenzó a operar en Concepción, San Pedro y Amambay, tres de los departamentos más pobres y desiguales de Paraguay. La insurgencia surgió en el contexto de una creciente oposición campesina al rápido desarrollo del modelo extractivo y, en particular, a la expansión del cultivo de soja, dominada por brasiguayos, lo que exacerbó los niveles ya extremos de pobreza, desigualdad y escasez de tierra (Nickson, 2019b). Los portavoces de la élite económica han sido

<sup>18</sup> <https://thetimeshub.in/the-us-ambassador-in-paraguay-said-that-corruption-is-a-great-weight-that-slows-down-the-country/1997/>

vociferantes en su denuncia del EPP como ‘terrorista’ y han condenado cualquier intento de cuestionar la respuesta exclusivamente militar a la insurgencia sin abordar las causas socioeconómicas subyacentes del conflicto. Las muchas denuncias de abusos de derechos humanos cometidos por la fuerza de contrainsurgencia, Fuerza de Tarea Conjunta (FTC), no han sido investigadas (Nickson, 2019b) en parte debido al fuerte respaldo que recibe de la UGP. Mientras tanto, la regulación estatal de las actividades de empresas privadas de seguridad, contratadas por los socios de la UGP, sigue siendo inexistente. Además, una eficaz campaña mediática de las élites agrícolas de vincular las demandas campesinas por la reforma agraria con la EPP ha llevado a una intensa represión de los activistas rurales (Pereira, 2015).

En otra consecuencia del mínimo compromiso con el estado de derecho y la seguridad personal, Paraguay se ha convertido en el principal exportador de marihuana al Cono Sur de América Latina y una principal ruta de tránsito de cocaína a Europa. La tasa de homicidios relacionados con el narcotráfico en el Departamento de Amambay se ubica ahora entre las más altas de las Américas. El sistema penitenciario nacional se ha vuelto fundamental para el reclutamiento de grupos de crimen organizado, con unos 1.000 reclusos paraguayos ya bautizados como miembros del grupo narcotraficante, Primer Comando do Capital - PCC (ABC Color, 2020). El narcotráfico se ha extendido a casi todos los 17 departamentos del país, lo que ha llevado a la infiltración de grupos criminales en el sistema político a nivel municipal, departamental y nacional. Ha habido un auge espectacular de la corrupción política relacionada con los narcóticos, incluyendo el lavado de dinero (Charles, 2022).

Aunque el narcotráfico representa una creciente amenaza, al socavar las instituciones judiciales, políticas y de seguridad a nivel local y nacional, las organizaciones de la élite han adoptado una actitud ambivalente hacia el mismo. El número de muertes relacionadas con el narcotráfico supera con creces a las causadas por la insurgencia. Sin embargo, la ARP y otros miembros de la UGP insisten en que se desplieguen mayores recursos estatales para combatir al pequeño EPP en vez de combatir a las bandas de narcotraficantes. Al igual que la ARP, la respuesta del Estado al crecimiento de los delitos relacionados con el narcotráfico también ha sido débil y tiende hacia una marcada ambivalencia. A pesar del considerable apoyo financiero y logístico del gobierno de los EE. UU., Paraguay no ha podido contrarrestar el rápido crecimiento del cultivo de marihuana y el tráfico de cocaína. Esto se debe en gran medida a los altos niveles de corrupción entre la policía, el servicio penitenciario, la FTC y el mismo

organismo anti-narcóticos, Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD). El Índice anual de Capacidad para controlar la corrupción en 2020 destacó que la infiltración de los cárteles de narcotráfico en todas las esferas del gobierno hace que la perspectiva de mejora sea poco probable en el futuro previsible (Simon y Aalbers, 2020).

## Conclusión

Con lo dicho hasta aquí resulta evidente que la captura del Estado por parte de las élites tradicionales y emergentes agrupadas dentro de la UGP es crucial para comprender la dinámica del poder, la gestión de las instituciones estatales, las políticas públicas y la democratización en Paraguay. Esa captura ha tenido un profundo impacto negativo en cada una de las tres áreas de análisis arriba mencionadas, con élites que constantemente se oponen, retrasan y bloquean las cruciales reformas y la supervisión estatal acerca del cambio climático y el medio ambiente, de la desigualdad y seguridad personal. Detrás de esto se esconde un fuerte compromiso por un modelo de crecimiento extractivo, insostenible en términos políticos, sociales, económicos y ambientales.

Hay una serie de conclusiones de este estudio que tienen una relevancia más allá del caso de Paraguay. Primero, si la definición de captura del Estado se limita puramente a métodos ilegales, como el soborno y la corrupción, se corre el riesgo de no reconocer los efectos adversos de los mecanismos *legales* de captura del Estado empleados por las élites. De hecho, Paraguay se caracteriza por niveles extremadamente altos de corrupción política, como lo demuestra su baja clasificación en el Índice de Percepción de la Corrupción anual de Transparencia Internacional.<sup>19</sup> Sin embargo, en todos los casos analizados aquí, la corrupción no ha sido el factor primordial y las élites generalmente han utilizado métodos legales para garantizar que las leyes, reglamentos y políticas protejan sus intereses en vez de amenazarlos. Esta estrategia se ha visto facilitada en las áreas de reforma fiscal y agraria por una afinidad cultural compartida entre los políticos de alto rango (la mayoría de los cuales son grandes terratenientes) con las preocupaciones de UGP. De hecho, nuestro análisis sugiere que incluso si se lograran avances importantes en la reducción de la corrupción en Paraguay, esto tendría poco impacto en el alcance de la captura del Estado y los obstáculos para cumplir con los ODS.

---

<sup>19</sup> El Informe sobre Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional en 2022 calificó al Paraguay como el segundo país más corrupto en Sudamérica por detrás de Venezuela y lo ubicó en la posición número 137 entre 180 países.

En segundo lugar, nuestro análisis sugiere que los mecanismos de captura del Estado son más estructurales que instrumentales (es decir, directamente relacionados con individuos clave). Las élites agrupadas en la UGP han mantenido un bajo perfil público y rara vez actúan directamente a través del sistema político o de los medios de comunicación. El expresidente Horacio Cartes (2013-2018), una de las personas más ricas del país, es una importante excepción a esta norma, pero, en general, los miembros de la élite prefieren mantener el bajo perfil y ejercer su influencia sobre los principales partidos políticos y las estructuras del Estado para asegurar el cumplimiento de sus deseos. Generalmente éstos tienen que ver con los ‘insumos’ en el diseño de nuevas políticas regulatorias en lugar de simplemente derogar las leyes existentes. Esto explica en parte por qué no se ha analizado más a fondo la perniciosa influencia de la captura del Estado en el progreso hacia alcanzar los ODS. De hecho, se nota la ausencia casi total de referencia a la captura el Estado en el debate político actual sobre los obstáculos para alcanzar los ODS. Si bien los mecanismos utilizados en la captura del Estado se alinean claramente con los 11 citados por Cañete (2018), un análisis más detallado de cómo se desarrolla y explota cada uno en relación específicamente con los ODS representa un rico campo para futuras investigaciones.

En tercer lugar, si bien no subestimamos el papel de las empresas transnacionales en el mantenimiento del actual modelo extractivo, este artículo se ha centrado en la importancia de las élites nacionales tanto en el mantenimiento de ese modelo como en el fracaso de Paraguay para avanzar en sus ODS. De hecho, algunos de los temas que hemos analizado, incluyendo la oposición a la reforma fiscal, al estado de derecho y a la seguridad personal, no corresponden necesariamente a los intereses de las empresas transnacionales y tienen una explicación más local que internacional. En este sentido, el estudio del caso paraguayo destaca el valor de utilizar los conceptos de captura del Estado y comportamiento de la élite como elementos de un marco analítico.

A pesar de la evaluación extremadamente positiva del progreso hacia los ODS de Paraguay en el informe del gobierno paraguayo en 2021 (Comisión ODS Paraguay, 2021), nuestro análisis sugiere que es poco probable que Paraguay pueda cumplir con sus ODS o abordar los problemas de sostenibilidad a más largo plazo. La evidencia sugiere que esto se debe en gran parte a las profundas consecuencias sociales, ambientales y políticas de la captura del Estado, que, argumentamos, representa la mayor amenaza para el desarrollo sostenible en Paraguay.

Finalmente, nuestro análisis de los ODS es indicativo de un problema mucho más profundo de la captura del Estado en Paraguay. Latinobarómetro (2021) revela cómo esto socava las percepciones de los ciudadanos sobre la calidad de la democracia, la confianza en la democracia y la legitimidad de la democracia. Desde 1996 el apoyo a la democracia en Paraguay demuestra un promedio anual de tan solo 44 por ciento con un nivel actual de desilusión solo superado por Brasil. De hecho, el 24 por ciento cree que el autoritarismo podría ser preferible bajo ciertas circunstancias, el nivel más alto en América Latina. De manera similar, Paraguay muestra los índices de confianza más bajos en América Latina en cuanto al poder judicial (13 por ciento) y en el progreso en la reducción de la corrupción (13 por ciento). El país estuvo entre los más bajos de la región en cuanto a satisfacción con la democracia (15 por ciento), confianza en el parlamento (10 por ciento) y confianza en los partidos políticos (9 por ciento). Sin embargo, lo más revelador de todo es el posible factor explicativo; solo el 5 por ciento de los paraguayos cree que el gobierno gobierna por el bien del pueblo y el 93 por ciento cree que gobierna en beneficio de los grupos poderosos, la clasificación más alta de este índice en América Latina y una clara indicación de la profundidad de la captura del Estado.

La captura del Estado en Paraguay ha servido para reproducir y profundizar las desigualdades sociales, bloquear políticas públicas reformistas, priorizar los intereses sectoriales sobre los nacionales y evitar que los gobiernos electos desafien seriamente el actual modelo de crecimiento. Al hacerlo, ha socavado la calidad, la eficacia y la legitimidad de la gobernabilidad democrática. A menos que se lo reconozca, desafíe y aborde, existe un peligro real no solo de que Paraguay no cumpla con su compromiso de la Agenda 2030 con los ODS, sino que el país continúe el deslizamiento gradual y casi imperceptible hacia niveles aún mayores de degradación ambiental, de desigualdad, de conflicto social y de debilidad democrática.

## **Bibliografía**

ABC Color. (2013) “Cartes veta impuesto a granos.” 15 de octubre.

ABC Color. (2020) “Cerca de 1.000 paraguayos están al servicio del PCC.” 22 de noviembre.

ABC Color. (2022) “Expo Rodeo Neuland: Reafirman postura pro vida y anti cambio climático en inauguración.” 1 de mayo.

Alda, Sonia. (2015). “La debilidad del imperio de la ley en América Latina: un factor para entender la implantación del crimen organizado.” En *Revista Española De Ciencia Política* 37: 63-88.

- Birbaumer, Georg. (2017) *La Degradación de la Agricultura Familiar en el Paraguay: ¿Sobrevivencia o Desaparición?* Asunción: El Lector.
- Borda, Dionisio & Manuel Caballero. (2020) *Crecimiento y Desarrollo Económico en Paraguay*. Asunción: CADEP.
- Cañete, Rosa. (2018) *Captured Democracy: Government for the Few*. Lima: Oxfam & CLACSO.
- Castrejón, Daniel & Oscar Pineda. (2021) *Conceptualizing State Capture in Latin America and Assessing Its Impacts on The Extractive Sector*. Ciudad de México: Poder.
- Charles, Mathew. (2022). “Drugs, corruption and organized crime make for a deadly mix in Paraguay.” En *World Politics Review*, 18 de mayo.
- Comisión de Verdad y Justicia. (2008) *Informe Final: Anive Haguã Oiko*. Asunción: CVJ.
- Comisión Nacional de Cambio Climático. (2021) *Posición Nacional de la República del Paraguay ante la Vigésima Sexta Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)*. Asunción: MADES.
- Comisión ODS Paraguay. (2021) *Segundo Informe Nacional Voluntario Paraguay 2021: Caminando Juntos hacia un Paraguay más Inclusivo, Participativo y Resiliente*. Asunción.
- CODEHUPY. (2021) *Derechos Humanos Paraguay 2020*. Asunción: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay.
- Crabtree, John & Francisco Durand. (2017) *Peru: Elite Power and Political Capture*. Londres: Zed Press.
- Dassah, Maurice. (2018). “Theoretical analysis of state capture and its manifestation as a governance problem in South Africa.” En *The Journal for Transdisciplinary Research in Southern Africa* 14 (1): 1-10
- Ezquerro-Cañete, Arturo. (2016). “Poisoned, Dispossessed and Excluded: A Critique of the Neoliberal Soy Regime in Paraguay.” En *Journal of Land Change*, 16 (1): 702-708.
- Ezquerro-Cañete, Arturo y Ramón Fogel. (2017). “A coup foretold: Fernando Lugo and the lost promise of land reform in Paraguay.” En *Journal of Land Change* 17 (2): 279-295.
- Fazekas, Mihaly & Istvan Toth. (2016). “From corruption to state capture: A new analytical framework with empirical applications from Hungary.” En *Political Research Quarterly* 69 (2): 320-334.
- Filomeno, Felipe Amin. (2014). “Patterns of Rule-Making and Intellectual Property Regimes Lessons from South American Soybean Agriculture.” En *Comparative Politics* 46 (4): 439-458.
- Fogel, Ramón & Marcial Riquelme. (2005) *Enclave sojero: merma de soberanía y pobreza*. Asunción: Centro de Estudios Rurales. Interdisciplinarios.
- Fogel, Ramón, Costa, Sara & Sintya Valdéz. (2018) *Forjando Privilegios: Discursos, Estrategias y Prácticas del Empresariado del Agronegocio para la Incidencia en la Política Tributaria Paraguaya*. Buenos Aires: CLACSO.

- Fuentes-Nieva, Ricardo & Nicholas Galasso. (2014) *Working for the Few: Political Capture and Economic Inequality*. Oxford: Oxfam.
- Fuller, G., Rodriguez Heredia, M., Camperi G., & G. McCord. (2021) *Informe de Desarrollo Sostenible para Paraguay 2021*. Paris y Asunción: Sustainable Development Solutions Network.
- Garay Salamanca, Luis, Salcedo-Albarán, Eduardo, León-Beltrán, Isaac & Bernardo Guerrero Primera. (2008) *La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Transparencia Colombia.
- Garay Salamanca, Luis & Eduardo Albarán. (2015) *Drug Trafficking, Corruption and States: How Illicit Networks Shaped Institutions in Colombia, Guatemala and Mexico*. Bloomington: iUniverse.
- Green, Duncan. (2003) *Silent Revolution*. Nueva York: Monthly Review Press.
- Guereña, Arantxa & Luis Rojas. (2016) *Yvy Jára: Los dueños de la tierra en Paraguay*. Asunción: Oxfam.
- Hellman, Joel, Jones, Geraint & Daniel Kaufmann. (2000) *Seize the State, Sieze the Day: Corruption and Influence in Transition*. Washington DC: World Bank, Policy Research Working Paper 2444.
- Hetherington, Kregg. (2020) *The Government of Beans: Regulating Life in the Age of Monocrops*. Durham, NC: Duke University Press.
- IMF. (2018) *Staff Concludes Visit to Paraguay*. Washington DC: International Monetary Fund (15 de noviembre).
- INE. (2021a) *Desigualdad de Ingresos: EPH Periodo 1997/98 al 2020*. Asunción: Instituto Nacional de Estadística.
- INE. (2021b) *Ocupación Informal 2015-2020*. Asunción: Instituto Nacional de Estadística.
- INE. (2023) *Principales Resultados de Pobreza Monetaria y Distribución de Ingresos, Encuesta Permanente de Hogares Continua 2022*. Asunción: Instituto Nacional de Estadística.
- La Nación. (2018) "Paraguay será octavo exportador de carne con 400.000 toneladas." 14 de abril.
- Latinobarómetro. (2021) *Latinobarómetro Informe 2021*. Santiago, Chile: Latinobarómetro.
- Le Clercq, Juan & Gerardo Rodríguez. (2020) *Global Impunity Index 2020: Impunity Levels in the World, IGI-MEX 2020*. Puebla, México: Universidad de las Américas. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3837642](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3837642) (Accesado 13 de abril de 2022).
- Martínez, Analía & Verónica Serafini. (2021) *Paraguay - Seguimiento a los ODS 1, 2, 10 y 13: 2015-2020*. Asunción: Decidamos & CADEP.
- Martini, Maira. (2014) *State Capture: An Overview*. Transparency International, [https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/State\\_capture\\_an\\_overview\\_2014.pdf](https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/State_capture_an_overview_2014.pdf) (Accesado 24 de marzo de 2022).

Nickson, Andrew. (1981). "Brazilian Colonization of the Eastern Border Region of Paraguay." En *Journal of Latin American Studies* 13 (10): 111–131.

Nickson, Andrew. (2019a). "Brazil and Paraguay: A Protectorate in the making?" En *Revista Mural Internacional* 10, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI), Rio de Janeiro. <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/42110> (Accesado 24 de abril de 2022).

Nickson, Andrew. (2019b). "Revolutionary movements in Latin America after the Cold War: The case of the Ejército del Pueblo Paraguayo." En *Bulletin of Latin American Research* 38 (4): 487-502.

Norberg, Matilda Baraibar. (2020) *The Political Economy of Agrarian Change in Latin America*. Cham, Suiza: Palgrave Macmillan.

O'Donnell, Guillermo & Philippe Schmitter. (1986) *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore and London: John Hopkins University Press.

Palau, Marielle et al. (2021) *Con la Soja al Cuello 2021*. Asunción: BASE-IS.

Palau, Tomás. (2011). "Alimentación, agricultura y neoliberalismo en Paraguay" En Rojas Villagra, Luis (ed.) *La economía paraguaya bajo el orden neoliberal*. Asunción, BASE IS, SEPPY, RLS.

Pearce, Jenny (2018) *Elites and Violence in Latin America: Logics of the Fragmented Security State*. London: LSE/GIGA.

Pereira, Hugo. (2015) *El EPP, defensa reaccionaria de un modelo de desarrollo desigual y excluyente*. Buenos Aires: CLACSO.

POJOAHU. (2021) *Miradas desde la sociedad civil sobre el estado de los ODS*. Asunción: Asociación de Organizaciones No Gubernamentales del Paraguay.

Rice, Susan & Stewart Patrick. (2008) *Index of State Weakness in the Developing World*. Washington DC: Brooklyn Institution.

Riquelme, Marcial. (1992) *Stronismo, Golpe Militar y Apertura Tutelada*. Asunción: CDE/RP Ediciones.

Rivarola, Milda. (2021). "Prólogo" En Dionisio Borda y Fernando Masi, *Políticas públicas en Paraguay: Avances y desafíos 1989-2020*. Asunción: CADEP.

Serafini, Verónica. (2017) *Elites y Captura del Estado. Paraguay: Un Estudio Exploratorio*. Asunción: Decidamos & Oxfam.

Serafini, Verónica. (2022). "Las puertas giratorias del cartismo." En *El Surti* (Asunción) <https://elsurti.com/laprecisa/chequeo/2022/04/12/las-puertas-giratorias-del-cartismo/>.

Simon, Roberto & Geert Aalbers. (2020) *The 2020 Capacity to Combat Corruption (CCC) Index: Assessing Latin America's Ability to Detect, Punish and Prevent Corruption amid Covid-19*. Washington DC: Americas Society/Council of the Americas (AS/ COA) y Control Risks.

Sitorus, Lily. (2011). "State capture: Is it a crime? How the world perceived it." En *Indonesia Law Review* 1 (2): 45-68.

Turzi, Mariano. (2017) *The Political Economy of Agricultural Booms: Managing Soybean Production in Argentina, Brazil and Paraguay*. Cham, Suiza: Springer International.

UGP. (2021) Santiago Bertoni dejó en alto la producción sostenible de Paraguay y de América en la cumbre de Roma. Asunción. Unión de Gremios de la Producción (2 de agosto).

<https://www.ugp.org.py/2021/08/02/santiago-bertoni-dejo-en-alto-la-produccion-sostenible-de-paraguay-y-de-america-en-la-cumbre-de-roma/> (Accesado 25 de abril de 2022)

Última Hora. (2019) "Persiste abismal brecha entre valor fiscal de tierras rurales y el mercado." 13 de enero.

Última Hora. (2020<sup>a</sup>) "En 20 años se perdieron más de 344.000 ha. protegidas." 8 de julio.

Última Hora. (2020<sup>b</sup>) "Escasa protección de áreas silvestres se refleja en informe de Contraloría." 14 de septiembre.

Última Hora. (2020<sup>c</sup>) "La UGP califica de descabellada la propuesta de retención a sojeros." 26 March.

Última Hora. (2020<sup>d</sup>) "Fueron asesinados 124 campesinos desde caída de dictadura en el 89." 9 de noviembre.

Última Hora. (2021<sup>a</sup>) "Río Paraguay rompe marca histórica al superar nivel más bajo con -0,55 m." 24 de septiembre.

Última Hora. (2021<sup>b</sup>) "Condenan el blindaje a las tierras malhabidas y la ola de desalojos." 13 de noviembre.

Villalba, Jorge. (2015). "Agronegocios e impuestos: ¿Cuánto pagan efectivamente?" En Marielle Palau (Coord.), *Con la Soja al Cuello: Informe sobre Agronegocios 2013-2015* (pp.20-25). Asunción: BASE-IS.

Whitehead, Laurence. (2021). "Latin America Erupts: The Danger of Democratic Delinquency." En *Journal of Democracy* 32 (3): 78-93.

World Bank. (2017) *World Development Report 2017: Governance and the Law*. Washington DC: World Bank.

World Wildlife Fund Paraguay. (2021) *Carta Abierta a la Ciudadanía sobre la Posición Nacional Oficial del Paraguay ante la COP26 de Cambio Climático*. Asunción, 2 de noviembre. <https://www.wwf.org.py/?uNewsID=371333> (Accesado 27 de abril de 2022).