

98/2019

29 de octubre de 2019

*Mayumi Yasunaga**

Itaipú: crisis política y camino a la
renegociación

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

Itaipú: crisis política y camino a la renegociación

Resumen:

Itaipú representa para Paraguay y Brasil un tema bilateral delicado y en el caso paraguayo, un auténtico asunto de Estado que genera vivas críticas y apasionadas discusiones y que ha estado a punto de costarle el puesto al actual presidente, Mario Abdo Benítez. El Tratado de Itaipú de 1973, que se constituye en la base jurídica de la represa, prevé la renegociación de uno de sus anexos a los 50 años, es decir, que en el año 2023 se debería proceder a su revisión. Ello permite pensar que los desequilibrios que se dieron en favor del lado brasileño podrían ser revisados para establecer una relación más equitativa para el Paraguay que permitiese al país utilizar plenamente los beneficios Itaipú para su desarrollo económico.

Palabras clave:

Paraguay, Brasil, Itaipú, geopolítica del agua.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Political crisis and the path towards renegotiation

Abstract:

Itaipu represents for Paraguay and Brazil a sensitive bilateral issue. In the case of Paraguay, it is a critical issue that generates criticism and passionate arguments and that it nearly toppled the current President, Mario Abdo Benítez. The 1973 Itaipu Treaty, that constitutes the legal basis for the dam, envisages the renegotiation of one of its appendixes after 50 years which means that in 2023 there should be an adjustment. That could mean that the imbalances in favour of Brazil could be reviewed to set up a more balanced relationship in order to allow Paraguay to fully use the benefits of Itaipu for its economic development.

Keywords:

Paraguay, Brazil, Itaipu, geopolitics of water.

Cómo citar este documento:

YASUNAGA, Mayumi. *Itaipú: crisis política y camino a la renegociación*. Documento de Opinión IEEE 98/2019. [enlace web IEEE](#) y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Introducción

La represa de Itaipú constituye una de las principales obras de ingeniería y una auténtica maravilla moderna. Los 1 350 km² de agua embalsada son capaces de abastecer con su producción al 16 % de las necesidades energéticas de Brasil y el 76 % de las necesidades del Paraguay¹. Como veremos a continuación, la potencia de Itaipú en capacidad instalada solo es superada por la presa de las Tres Gargantas en China. Pero más allá de las consideraciones técnicas, Itaipú representa para los dos países, que comparten la infraestructura, un tema bilateral delicado y, en el caso paraguayo, un auténtico asunto de Estado que genera vivas críticas y apasionadas discusiones y que ha estado a punto de costarle el puesto al actual presidente, Mario Abdo Benítez.

El Tratado de Itaipú de 1973, que se constituye en la base jurídica de la represa, prevé la renegociación de uno de sus anexos a los 50 años, es decir, que en el año 2023 se debería proceder a su revisión. Ello permite pensar que los desequilibrios que se dieron en favor del lado brasileño podrían ser revisados para establecer una relación más equitativa para el Paraguay que permitiese al país utilizar plenamente los beneficios Itaipú para su desarrollo económico.

Para un mejor entendimiento de la controversia entre Paraguay y Brasil, el artículo se divide en un primer epígrafe en que se describirán las características de la infraestructura y las consecuencias de su construcción. Posteriormente se establece el contexto histórico y las circunstancias en las que se firmó el Tratado de Itaipú, encajando seguidamente el problema de Itaipú dentro de una dinámica más amplia de la hegemonía de Brasil sobre Paraguay. Por último, el epígrafe final analizará la crisis que tuvo lugar el pasado agosto y las consecuencias que tendrá de cara a la posible renegociación del Anexo C del Tratado de Itaipú en aproximadamente tres años.

Características de Itaipú y consecuencias de su construcción

La represa de Itaipú está situada en la cuenca del río Paraná que en este tramo es la frontera que divide a Brasil y a Paraguay. El río Paraná que nace en Brasil atraviesa, además, el territorio de Paraguay y de Argentina alimentándose del caudal que le aportan

¹ Itaipú Binacional. FAQ. Disponible en: <https://www.itaipu.gov.py/es/sala-de-prensa/faq>

otros ríos como el río Paraguay, el Iguazú, el Bermejo o el Salado lo que lo convierte en el segundo río más grande de América del Sur tras el río Amazonas y en el octavo río más grande del mundo. El considerable caudal que transporta ha provocado la construcción de numerosas represas durante todo su curso con el fin de aprovechar económicamente su potencia energética. Además de Itaipú, podemos mencionar otras represas a lo largo de su curso como Yacyretá —compartida entre Argentina y Paraguay—, Engenheiro Sousa Dias, Engenheiro Sergio Motta, Agua Vermelha o Ilha Solteira.



Figura 1. Represa de Itaipú. Fuente: Itaipú Binacional.

La estructura no solo supuso una ingente cantidad de materiales para su construcción, sino también un desplazamiento masivo de personal para trabajar (en torno a 40 000 trabajadores) y todo un conjunto de infraestructuras para poder desplazar maquinaria, materiales e instalaciones hasta el lugar. Para albergar a todo el personal el municipio de Foz do Iguazú sufrió una revolución urbana y un crecimiento demográfico notable pasando de tener unos 20 000 habitantes a principios de la década de los sesenta a tener casi 150 000 al ponerse en marcha la represa hidroeléctrica en el año 1984². Otra consecuencia demográfica de la construcción de Itaipú tiene que ver con el éxodo de personas que habitaban y poseían tierras en la zona que actualmente está inundada por

² Population. Foz de Iguazú. Disponible en: <http://poblacion.population.city/brasil/foz-do-iguacu/>

el embalse. Numerosos municipios a ambos lados de la frontera se vieron anegados y sus pobladores desplazados de sus hogares forzosamente, en algunos casos con el pago de una cantidad de dinero claramente insuficiente para comprar otras tierras debido a la especulación. En el peor de los casos, la población indígena se vio expulsada de sus tierras tradicionales sin ninguna compensación alejándolos de sus territorios y de su modo de vida. Además de anegar el territorio adyacente, el embalse acabó por eliminar los Saltos del Guairá que hasta ese momento era el conjunto de cataratas más grande del mundo.

Con la finalización de la construcción en 1982, se procedió al cierre de compuertas para el llenado del embalse entrando en funcionamiento la primera unidad generadora en 1984 (nueve años después del inicio de las obras), instalándose progresivamente el resto de unidades, hasta la colocación de la última en el año 2007³. El coste de la obra no fue menor que sus dimensiones, aunque la represa estaba presupuestada por 2 033 millones de dólares, las estimaciones hacen pensar que el coste real se disparó a montos altísimos que van desde los 61 000 millones de dólares⁴ a los 79 000 millones de dólares⁵.

Actualmente, la usina posee 20 generadores en funcionamiento con una capacidad individual de 700 MW y una capacidad conjunta de 14 000 MW. En los últimos tres años, Itaipú generó anualmente 96 585 GWh en 2018, 96 387 GWh en 2017 y 103 098 GWh en 2016⁶. Esta producción proviene del embalse provocado por la represa que tiene una extensión de 1 350 km² pudiendo llegar a los 1 557 km² en condiciones máximas.

Si se compara Itaipú con la otra gran represa, la de las Tres Gargantas, esta tiene una mayor potencia instalada, ya que tiene una capacidad generadora de 22 400 MW frente a los 14 000 MW que tiene Itaipú (32 unidades frente a 20 unidades generadoras). No obstante, es Itaipú la represa que sigue ostentando el récord anual de producción de

³ Itaipú Binacional. Sala de Prensa. Disponible en: <https://www.itaipu.gov.py/es/sala-de-prensa/faq>

⁴ POZZO MORENO, Juan Antonio. La historia poco conocida de Itaipú. ABC Color. Disponible en: <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/suplementos/economico/la-historia-poco-conocida-de-itaipu-175716.html?desktop=true>

⁵ VUIK, Cecilia. Paraguay: Cinco puntos clave para pensar Itaipú, “lo nuestro” y el 2023. NODAL. Disponible <https://www.nodal.am/2018/12/paraguay-cinco-puntos-clave-para-pensar-itaipu-lo-nuestro-y-el-2023-por-cecilia-vuyk/>

⁶ Itaipú Binacional. Producción año por año. Disponible en: <https://www.itaipu.gov.py/es/energia/produccion-ano-por-ano>

energía alcanzado en el año 2016, superando el récord de las Tres Gargantas del año 2014⁷. Itaipú también ostenta el récord en producción acumulada de energía muy por delante de su más inmediata seguidora que es la central hidroeléctrica Simón Bolívar situada en el embalse del Guri⁸.



Figura 2. Obras de Itaipú. Fuente: Diario Itaipú Electrónico.

Contexto histórico

Para comprender la actual controversia entre Brasil y Paraguay por el aprovechamiento de la energía hidroeléctrica producida por Itaipú, es necesario remontarse a la coyuntura

⁷ Disponible en: <https://www.iagua.es/noticias/paraguay/itaipe-binacional/16/12/20/hidroelectrica-itaipe-rompe-record-mundial-generacion>

⁸ Disponible en: <https://www.itaipe.gov.py/es/sala-de-prensa/faq>

política y económica existente en los dos países en la década de los sesenta y los setenta.

En el caso brasileño, los gobiernos de Getúlio Vargas fortalecieron las políticas industriales ejecutando políticas económicas dirigidas a sustituir las importaciones, estas políticas fueron continuadas durante el mandato de Juscelino Kubitschek. Con Kubitschek y su plan de objetivos, la creación de represas hidroeléctricas y embalses para el aprovechamiento agrícola fueron dos de las prioridades cuyo objetivo era proveer de energía barata y autóctona al sector industrial para potenciar su desarrollo.

Las ideas económicas que potenciaron el crecimiento industrial de Brasil en esas décadas se encuentran desarrolladas en las teorías de Raúl Prebisch al frente de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) que planteaban la existencia de un núcleo de países desarrollados industrializados y una periferia de países proveedores de materias primas. Estos últimos verían su crecimiento detenido por la desigualdad existente en el comercio internacional y el deterioro de la relación de intercambio. Para superar ese estadio, los Estados de la periferia (entre los que se encontraban los países de América Latina) debían impulsar su industrialización. Según el economista Celso Furtado: «Nuestros países no pueden ya depender de la exportación de materias primas para sostener nuestras economías. La primera tarea que debemos llevar a cabo como naciones es reorientar nuestras políticas de inversión hacia la promoción de la industrialización para recuperar nuestro equilibrio comercial»⁹. Era la época de la industrialización a través de la sustitución de importaciones que se expandió por América Latina durante esas décadas¹⁰.

El golpe de Estado del año 64, que derrocó al presidente João Goulart e instauró una dictadura militar, introdujo una serie de reformas económicas contenidas en un plan denominado Programa de Ação Econômica do Governo¹¹ que provocaron un ciclo de crecimiento económico fuerte en Brasil que se extendió durante 10 años y que tuvo su

⁹ FURTADO, Celso. *Manual of Programming and Economic Development Promotion*. Comisión Económica para América Latina. Rio de Janeiro. 1956.

¹⁰ FONSECA, Pedro Cezar Dutra; SALOMAO, Ivan Colangelo. Brazilian industrialization: notes on a historiographical debate. 2017. Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-77042017000100086&script=sci_abstract

¹¹ ROSSOTTO IORIS, Rafael; ROSSOTTO IORIS, Antonio Augusto. Assessing development and the idea of development in the 1950s in Brazil. 2013. Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572013000300003

momento álgido durante el periodo conocido como el milagro brasileño (1968-1973). Sin embargo, el crecimiento económico experimentado fue reduciéndose por la crisis del petróleo que tuvo lugar en 1973 y que obligó a los países dependientes de la energía importada a buscar fuentes locales que garantizaran la autonomía energética.

En el caso de Paraguay, el país se encontraba desde el año 1954 bajo la dictadura del general Alfredo Stroessner. A partir del año 1968, comenzó una época de despegue económico que permitiría a Paraguay a tener una de las tasas de crecimiento más altas de América Latina en aquel momento. Gran parte de ese éxito económico es debido a la construcción de la usina hidroeléctrica lo que provoca que, al finalizar la obra, el país entre en una fase de depresión económica a la que contribuyó también la caída en el precio de las materias primas¹².

Junto con la situación interior de los dos países, un elemento destaca como precursor de la creación de Itaipú: las disputas territoriales de Paraguay y Brasil en la región del Guairá. Para entender esta disputa territorial hay que hacer referencia a la guerra de la Triple Alianza que enfrentó a Paraguay con Brasil, Argentina y Uruguay entre los años 1864 y 1872. Tras perder la guerra Paraguay, el país vio cómo su territorio era severamente recortado perdiendo un territorio considerable en el Chaco central y en la provincia de Misiones que pasó a manos de Argentina; y del Mato Grosso del Sur y el Amambay que pasó a Brasil. No obstante, los tratados fronterizos con Brasil fueron ambiguos en lo que respecta a la fijación de las fronteras, lo cual permitía alegar a los dos países que la región del Guairá estaba dentro de su territorio. Precisamente la zona de los Saltos del Guairá se convirtió en el foco de las tensiones durante el año 1965 al pretender Brasil ocupar la zona desencadenando un conflicto diplomático que a punto estuvo de provocar un conflicto armado.

Las tensiones entre los dos regímenes militares desembocaron en una serie de negociaciones en Iguazú que finalizaron con el Acta de Foz de Iguazú firmada por Raúl Sapena Pastor y Juracy Magalhaes, ministros de Relaciones Exteriores de Paraguay y Brasil respectivamente. El acta representa la base jurídica sobre la que se asienta la construcción de la represa y serviría de primer paso para conseguir una distensión entre los dos países. Este acuerdo comienza a introducir en su articulado la primera cuña de

¹² TELESCA, Ignacio. *Historia del Paraguay*. Taurus. p.303.

la influencia geopolítica brasileña en el Paraguay actual. En su artículo 4, el acta señala que «la energía eléctrica eventualmente producida [...] será dividida en partes iguales entre los dos países, siendo reconocido a cada uno de ellos el derecho de adquisición preferente de la energía a justo precio [...] de cualquier cantidad que no sea utilizada para abastecer las necesidades del otro país»¹³. A través de este artículo ya se hacía evidente que la mayor parte de la energía de Itaipú iba a estar dirigida a satisfacer las necesidades de Brasil puesto que Paraguay no poseía la capacidad ni tenía la necesidad de absorber su mitad. Además, para acabar de asentar la hegemonía de Brasil sobre el territorio oriental de Paraguay, el gobierno de Stroessner derogó el Estatuto Agrario vigente hasta ese momento que impedía la compra por parte de extranjeros de tierras cercanas a las fronteras —concretamente a 100 km de las fronteras—, abriendo de esa manera las puertas del país a la colonización de las empresas y los agricultores brasileños, como veremos más adelante.

Para poner en marcha lo establecido en el Acta de Iguazú, se creó en 1967 una Comisión Mixta Técnica paraguayo-brasileña para delimitar la localización de la infraestructura y para iniciar los estudios técnicos y geológicos necesarios para proceder a su construcción. Finalmente, el Tratado de Itaipú del año 1973 reguló la relación bilateral entre los dos países estableciendo los derechos y obligaciones de las partes creando, además, la Entidad Binacional Itaipú para la gestión de la represa.

¹³ Ata de Iguazu. Itaipú Binacional. IV — CONCORDARAM em estabelecer, desde já, que a energia elétrica eventualmente produzida pelos desníveis do rio Paraná, desde e inclusive o Salto Grande de Sete Quedas ou Salto do Guaira até a foz do rio Iguazu, será dividida em partes iguais entre os dois países, sendo reconhecido a cada um deles o direito de preferência para a aquisição desta mesma energia a justo preço, que será oportunamente fixado por especialistas dos dois países, de qualquer quantidade que não venha a ser utilizada para o suprimento das necessidades do consumo do outro país.



Figura 3. Stroessner (c) y Garrastazu Médici (d) firman el Tratado de Itaipú. Fuente: Acervo O Globo

La firma del Tratado de Itaipú certificó un cambio trascendental en la relación bilateral. El articulado del acuerdo dejó bien asentada la preponderancia de Brasil sobre Paraguay y puso de manifiesto el desequilibrio en la relación, a pesar de la fachada de pretendida igualdad y de aprovechamiento conjunto. Ello se puede ver en el artículo 18 que permite a las partes la realización de actos unilaterales para asegurar el cumplimiento del tratado, lo que abre la puerta a una posible intervención militar brasileña en Itaipú. Otro de los artículos que dejan clara la desigualdad es el artículo 13 del tratado que modificó el artículo 4 del Acta de Foz de Iguazú y que transformó el derecho de adquisición preferente por un «derecho de adquisición», impidiendo de esta manera que Paraguay pudiera vender su parte de energía no consumida a terceros, un claro beneficio para Brasil.

Conectado con lo anterior, el tratado, en su artículo 6, establece la existencia de tres anexos A, B y C que tratan del Estatuto de la Entidad Binacional Itaipú, de la descripción de las instalaciones eléctricas y de las bases financiera y del servicio de la electricidad respectivamente. Precisamente el punto III.8 del Anexo C establece que la energía que se venda a la otra parte —la energía que Paraguay no pueda absorber— será vendida a un precio de 300 dólares por GW/h, monto inferior al precio de mercado que se podría obtener vendiéndolo a un tercer país, subsidiando de esta manera el crecimiento

industrial de Brasil. Finalmente, estas condiciones claramente desequilibradas a favor de Brasil han perdurado hasta ahora y se extenderán como mínimo hasta el año 2023, tal y como establece el artículo 6 del Anexo C del Tratado. Solo en ese momento se podrá iniciar un diálogo a través de una mesa de negociación que revisará las cláusulas y permitirá cancelar la abultada deuda que ha acumulado a lo largo de décadas la Entidad Binacional. Dos años más tarde de la firma del Tratado de Itaipú se firmaría el Tratado de Amistad y Cooperación¹⁴ entre los dos países que facilitaría enormemente la inversión brasileña en Paraguay¹⁵, hecho que, como luego veremos, iniciará un proceso de atracción de Paraguay a la órbita económica brasileña.

Para continuar con el análisis de Itaipú es preciso detenerse en un punto clave para una posible renegociación del tratado. Dicho punto no es otro que el predominio político y económico de Brasil en la región y, especialmente, la influencia constante y cada vez mayor que ejerce Brasilia sobre su vecino que dificulta o impide que exista una relación igualitaria y equilibrada entre los dos países.

La influencia de Brasil en Paraguay

A fin de analizar la influencia de Brasil en su país vecino, hay que mencionar los tres vectores a través de los cuales se ha ido consolidando esta influencia. En primer lugar, la existencia de un vector histórico y militar ya mencionado y de suma importancia que supuso el conflicto que conocemos como la guerra de la Triple Alianza. En segundo lugar, un vector económico que ven en la población brasileña inmigrante, en las potentes inversiones y en el Mercosur sus principales pilares y; finalmente, en tercer lugar, la tradicional proximidad y amistad entre el Partido Colorado y Brasil que se consolidó con la dictadura de Alfredo Stroessner.

En cuanto al primer vector, cabe resaltar que las relaciones entre Paraguay y Brasil han estado marcadas, desde el inicio, por la desproporcionada y evidente asimetría que existe entre los dos países. Brasil es un país con una extensión de 8 515 767 km², 210

¹⁴ Digesto Legislativo. Cámara de Senadores. Tratado de Amistad y Cooperación. Disponible en: [digesto.senado.gov.py › leyes › 4223ley 571-1975 tratado de amistad brasil](http://digesto.senado.gov.py/leyes/4223ley571-1975tratadoamistadbrasil)

¹⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores. República del Paraguay. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/es/ficha-pais/5982-republica-del-paraguay>

millones de habitantes y un PIB de 1,9 billones de dólares¹⁶; por su parte, Paraguay ocupa 406 752 km², con apenas 7 millones de habitantes y un PIB de 40 000 millones¹⁷. Después de ver truncada su independencia y su creciente poder tras la guerra de la Triple Alianza (1864-1870) Paraguay inició un ciclo cuya política exterior se caracterizó por una dependencia de las dos potencias vecinas: Argentina y Brasil. La guerra de la Triple Alianza supuso un éxito brasileño al conseguir anexionarse a través del Tratado de Límites de 1872 (Tratado Loizaga-Cotegipe) una amplia superficie en Amambay que amputó prácticamente 62 000 km² de territorio al Estado paraguayo. La guerra no solo tuvo un impacto en el territorio del Paraguay, sino que también tuvo un profundo impacto demográfico al perder casi un 65 % de su población¹⁸ y gran parte de su población masculina.

La penosa situación en la que quedó Paraguay tras la invasión brasileña y argentina determinaron la imposibilidad de continuar una política independiente, no quedándole otra salida al Paraguay que acoplarse en un primer momento a las dinámicas marcadas desde Buenos Aires¹⁹ y más tarde desde Brasilia. La llegada de Stroessner y su alineamiento con EE. UU. y Brasil durante la Guerra Fría, como se vio anteriormente, determinó que Asunción quedara absorbida dentro de la zona de influencia de Brasil.

En el campo económico, además de quedar atado a través de Itaipú y sus condiciones leoninas, la derogación del Estatuto Agrario permitió la adquisición de tierra fértil y a bajo precio a los agricultores brasileños que iban siendo desplazados por la mecanización del sector agrícola en Brasil y que encontraron en territorio paraguayo la solución a sus problemas. Esta inmigración creció de forma explosiva creando el concepto sociológico de «brasiguayo». En la actualidad, existen en torno a medio millón de brasiguayos en territorio paraguayo, concentrados esencialmente en las regiones fronterizas de los departamentos de Alto Paraná y de Canindeyú y cuya actividad está volcada hacia el mercado brasileño del que saca la financiación y al que vende su producción. La llegada de esta inmigración brasileña procedente de los estados del sur de Brasil como Paraná,

¹⁶ Worldometers. GDP by Country. Disponible en: <https://www.worldometers.info/gdp/gdp-by-country/>

¹⁷ Ibid.

¹⁸ BLINN REBER, Vera. A case of total war: Paraguay, 1864-1870. Journal of Iberian and Latin-American Research. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13260219.1999.10429960>

¹⁹ MORA, Frank. "Política exterior del Paraguay: a la búsqueda de la independencia y el desarrollo", *Revista Paraguaya de Sociología*. Asunción, CPES, vol. 25 (73): 259, septiembre-diciembre, 1988.

Santa Catarina o Rio Grande do Sul comenzó a alterar no solo los equilibrios entre la población local y los recién llegados, sino también el control de la tierra que quedó en gran parte en manos de la población inmigrante. Ello ha causado un constante malestar entre la población paraguaya que se ha visto desplazada y que se ha traducido en ocupaciones de tierras en protesta por la desigualdad en el acceso a la tierra, la contaminación o la falta de empleo debida a la mecanización²⁰.

Así mismo la creación de Mercosur en 1991, del que Paraguay es socio fundador, ha tenido un efecto de mayor integración de la economía paraguaya con la economía brasileña al reducir los aranceles existentes hasta ese momento²¹. Si atendemos a los datos económicos ofrecidos por la Subsecretaría de Estado de Economía en materia exterior se puede observar el papel importantísimo que tiene Brasil como socio comercial. Este está situado en la primera posición como socio comercial de Paraguay con un 24,6 % de participación en el comercio global de Paraguay, por delante de China (19,5 %) y de Argentina (16,8 %)²². Más concretamente, es el principal destino de las exportaciones paraguayas por delante de Argentina y ocupa el segundo puesto en materia de importaciones después de China²³.

La inversión brasileña en Paraguay tiene el principal objetivo de ampliar la competitividad de las empresas brasileñas que se benefician de un coste más bajo en la mano de obra y también de un esquema fiscal más ligero en el país y pueden abastecer de esa manera el mercado brasileño luchando contra las importaciones de otros países que tienen una dotación de mano de obra barata. Además de la entrada de empresas industriales y del tradicional protagonismo agrícola brasileño dedicado al cultivo de la soja, destaca la presencia de las empresas brasileñas dedicadas a la ganadería y a la exportación de carne procedente del Chaco paraguayo. Solo dos de estas empresas brasileñas son

²⁰ HILTON, Ronald. Brazil: Brazilians in Paraguay. Disponible en:

https://wais.stanford.edu/Brazil/brazil_braziliansinparaguay61501.html

²¹ MASI, Fernando. Paraguay: los vaivenes de la política comercial externa en una economía abierta. CADEP. Asunción. 2006. Disponible en:

<http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/cadep/20160722054744/11.pdf>

²² Ministerio de Hacienda. Reporte de Comercio Exterior. Disponible en:

http://www.economia.gov.py/application/files/4215/6958/7276/RCE_Agosto-2019.pdf

²³ OEC. Paraguay. Disponible en: <https://oec.world/es/profile/country/pry/>

responsables del 70 % de las exportaciones de carne paraguaya, lo que da una idea de la influencia de la inversión brasileña en la economía del país²⁴.

La influencia política de Brasil, que se extendió durante la dictadura de Stroessner, se afianzó y consolidó con la llegada de la democracia. La degradación del régimen stronista y el golpe militar dirigido por el general Andrés Rodríguez puso fin a un régimen de 45 años y forzó a Stroessner a exiliarse a Brasil. La llegada de la democracia no supuso una ruptura en el alineamiento de Paraguay con Brasil, sobre todo, porque el Partido Colorado siguió manteniendo los resortes del poder ininterrumpidamente hasta el año 2008. Juan Carlos Wasmosy llegó en el año 1997 a un acuerdo con su homólogo brasileño, Fernando Henrique Cardoso, en el que el primero aceptó incorporar la deuda producida por los subsidios de la Entidad Binacional Itaipú a las empresas eléctricas brasileñas, endosando de esta manera el 50 % de esa deuda a Paraguay, empeorando si cabe la situación del país.

Sucesivas administraciones no consiguieron modificar sustancialmente la situación respecto a Itaipú, salvo durante el gobierno de Nicanor Duarte Frutos que reajustó la tasa de interés de la deuda de Itaipú en 2007. Fue solo años más tarde, y en un ciclo en el que América Latina y el Caribe viró hacia la izquierda, que Fernando Lugo (a la cabeza de una coalición de partidos entre los que se encontraba el Partido Liberal Radical Auténtico) pudo renegociar los términos de los acuerdos bilaterales con Luiz Inácio Lula da Silva²⁵. El ambicioso programa económico y social de Lugo —como la reforma agraria— requería una inyección de dinero en el presupuesto general de la Nación y una forma de financiar ese desarrollo era aumentar los ingresos que obtenía Paraguay de su venta de electricidad a Brasil y a Argentina (el segundo pilar de su campaña fue la renegociación de los tratados con los vecinos). En un acuerdo firmado en Asunción ambos mandatarios acordaron triplicar los ingresos de Paraguay que pasaban de 120

²⁴ JULIANO BARROS, Carlos. "Brazilian meat industry encroaches on Paraguayan Chaco". *Reporter Brasil*. Disponible en: <https://reporterbrasil.org.br/2018/07/brazilian-meat-industry-encroaches-on-paraguayan-chaco/>

²⁵ Última Hora. "Lula y Lugo alcanzan un histórico acuerdo sobre Itaipú y sobre la integración bilateral". Disponible en: <https://www.ultimahora.com/lula-y-lugo-alcanzan-un-historico-acuerdo-itaipu-y-la-integracion-bilateral-n241305.html>

millones de dólares a 360 millones²⁶. Aumento notable, aunque muy alejado de la cifra que Paraguay debería obtener en condiciones de igualdad.

Un año más tarde, la victoria de Horacio Cartes devolvió a la política exterior paraguaya a su cauce tradicional de dependencia de Brasil, ya que durante la campaña aclaró su postura: «Todo con Brasil. Nada contra Brasil»²⁷. Su célebre frase «usen y abusen del Paraguay» pronunciada ante una delegación de empresarios brasileños puede definir la posición del gobierno de Cartes respecto de su vecino durante sus cinco años de mandato. La llegada de Cartes al Palacio de los López supuso, a su vez, la anulación de la suspensión a la que se había visto sometido Paraguay en Mercosur tras el juicio político efectuado contra Fernando Lugo. Un acontecimiento que puede sentar un mal precedente de cara a la renegociación del Anexo C de Itaipú fue el de las Notas Reversales aprobadas en 2017 y firmadas por Cartes y Mauricio Macri que han sido calificadas de entreguistas por la oposición al considerar que ha cargado al Estado paraguayo con una deuda inexistente (4 087 millones de dólares) derivada de la explotación conjunta de la represa de Yacyretá por la Entidad Binacional y que fueron ratificadas por el Senado el 3 de octubre²⁸.

La crisis política de agosto

Para entender la crisis abierta en agosto de 2019 en el Gobierno paraguayo, hay que hacer referencia a varios elementos. En primer lugar, el resultado de las primarias en el Partido Colorado provocó una fractura entre dos movimientos internos. El primero de ellos es el movimiento Honor Colorado cuya cabeza es el expresidente Cartes y que propuso como candidato a Santiago Peña; y el segundo el movimiento Colorado Añeteté que encabezaba el actual presidente Abdo Benítez. La victoria del segundo en las primarias provocó una brecha que no acabó de cerrarse a pesar del «abrazo republicano» tras las primarias. En segundo lugar, las elecciones presidenciales de 2018

²⁶ Itaipú Binacional. Sala de Prensa. Disponible en: <https://www.itaipu.gov.br/es/sala-de-prensa/noticia/brasil-aprobo-triplicar-compensacion-al-paraguay-por-energia-de-itaipu>

²⁷ Última Hora. Cartes a empresarios brasileños: "usen y abusen de Paraguay". Disponible en: <https://www.ultimahora.com/cartes-empresarios-brasilenos-usen-y-abusen-paraguay-n767800.html>

²⁸ Última Hora. Senado ratifica acuerdo Cartes-Macri sobre Yacyretá. Disponible en: <https://www.ultimahora.com/senado-ratifica-acuerdo-cartes-macri-yacyreta-n2847314.html>

arrojaron unos resultados malos para el Partido Colorado pues, a pesar de ganar, la diferencia con la coalición GANAR (PLRA y Frente Guasú) fue bastante ajustada lo que dejó una sensación de debilidad del presidente. Finalmente, hay que tener en cuenta la afinidad ideológica que existe entre los presidentes de Paraguay y Brasil y que permitió, en un primer momento, mantener en secreto el acta bilateral y, posteriormente, que ante la presión a la que se vio sometido Mario Abdo, Bolsonaro aceptara anular el acta secreta, ya que la prioridad era mantener al presidente de Paraguay²⁹.

La crisis política estalló en agosto con la dimisión de Pedro Ferreira, director de la Administración Nacional de Energía (ANDE) tras negarse a firmar el acta secreta acordada el 24 de mayo. Su dimisión provocó que el Senado paraguayo publicara el acuerdo que se había mantenido hasta ese momento en secreto y de cuya negociación se había excluido a la empresa pública paraguaya ANDE, pero no a su contraparte brasileña Eletrobras. Dicho acuerdo establecía un calendario de compra de la energía de Itaipú para los próximos tres años y habría supuesto un perjuicio económico para la ANDE que seguramente se vería forzada a trasladar al consumidor a través de mayores tarifas de electricidad. Esto provocó una serie de protestas populares dada la consciencia del país ante lo que se percibía como un atentado contra la soberanía y un desequilibrio aún mayor en la relación existente entre los dos países. A pesar de las protestas, el Gobierno de Mario Abdo continuó adelante con el acuerdo con Brasil, lo que llevó a que se iniciaran movimientos en el Parlamento para pedir un juicio político al presidente encabezados por el PLRA y el Frente Guasú a los que se sumó el movimiento Honor Colorado. Este apoyo de una fracción del Partido Colorado puso en un gran aprieto al gobierno, pues en ese momento sí que se habrían conseguido los votos necesarios para echar al presidente³⁰.

Es en ese momento en el que se producen las negociaciones entre los dos movimientos dentro del Partido Colorado. El presidente decide entonces pedir a Brasil la anulación del acta secreta, lo que terminó por desactivar la amenaza del juicio político al darse por

²⁹ FARIA, Tales. A prioridade é manter o presidente paraguaio disse Bolsonaro. Disponible en: https://talesfaria.blogosfera.uol.com.br/2019/08/02/a-prioridade-e-manter-o-mandato-do-presidente-paraguaio-disse-bolsonaro/?fbclid=IwAR3vIXW4EHGK5Vu_H-DHp69P9MQ1wfsD47S33bkcRwouS5DwemIofVIDA

³⁰ 780 am Noticias. Postura de HC es juicio político por «traición a la patria». Disponible en: <https://www.780am.com.py/postura-de-hc-es-juicio-politico-por-traicion-a-la-patria/>

satisfecho el movimiento Honor Colorado, retirando así su apoyo a la oposición. Brasil terminó por aceptar la anulación del acta con el fin de salvar a un gobierno afín³¹.



Figura 4. Protestas en Paraguay. Fuente: BBC/Getty Images.

A pesar de que la iniciativa de la oposición no dio sus frutos, la crisis tuvo una serie de consecuencias. En primer lugar, varios altos cargos del gobierno y de la administración presentaron su renuncia como el canciller Luis Alberto Castiglioni, el embajador en Brasil, Hugo Saguier; el director paraguayo de la EBI, José Alderete, y el director de la ANDE, Alcides Jiménez³². La segunda consecuencia tiene que ver con la estabilidad gubernamental a partir de ahora. El efecto práctico del rescate «cartista» al presidente va a ser la necesidad de compartir el poder entre ambas tendencias con la posibilidad de que Honor Colorado pueda decidir, en el mejor de los casos, votar contra las iniciativas gubernamentales; y en el peor de los casos, tumbar al Gobierno junto a la oposición. Finalmente, esta crisis va a suponer un añadido más en un asunto que ya es

³¹ Última Hora. Bolsonaro acepta dejar sin efecto acta bilateral sobre Itaipú, según O Globo. Disponible en: <https://www.ultimahora.com/bolsonaro-acepta-dejar-efecto-acta-bilateral-itaipu-segun-o-globo-n2835204.html>

³² Europa Press. Dimite el ministro de Exteriores de Paraguay tras la polémica acta sobre una hidroeléctrica con Brasil. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-dimite-ministro-exteriores-paraguay-polemica-acta-hidroelectrica-brasil-20190729202626.html>

de por sí complejo en un momento en el que Paraguay tiene que consensuar una posición estable y común para poder negociar en las mejores condiciones posibles.

Conclusión

Los próximos años van a ser decisivos a la hora de configurar la posición de ambos países respecto de Itaipú. En 2023, se iniciará la renegociación y la cancelación de una deuda desorbitada que ha pesado como una losa sobre el desarrollo económico de Paraguay. La prioridad del Gobierno paraguayo va a ser la de formar una posición única y sólida que defienda los intereses del Estado siendo la formación de la comisión asesora un paso positivo, a pesar de que los recientes acontecimientos no sean del todo esperanzadores.

Durante la renegociación se debe hacer ver que Brasil puede ganar más teniendo un socio con un entorno económico estable y con crecimiento y desarrollo continuado que teniendo un vecino con agravios históricos y actuales que enturbien la posibilidad de tener unas relaciones bilaterales óptimas. Una falta de flexibilidad en las posiciones podría provocar que el lado paraguayo decida utilizar mecanismos judiciales internacionales como la denuncia del Tratado de Itaipú ante la Corte Internacional de Justicia con el consiguiente deterioro de la imagen de Brasil, una posibilidad que debería estar siempre sobre la mesa durante la negociación.

No obstante, hay que tener en cuenta que la posición de Brasil difícilmente va a ser flexible en la renegociación dado que, a corto plazo, la industria brasileña necesita la energía de Itaipú para su crecimiento económico. Por ello, es de esperar que Brasil intente demorar todo lo posible la renegociación o incluso decida no llevarla a cabo tratando de compensar esa negativa con más inversiones, con infraestructuras o facilidades para el comercio transfronterizo.

*Mayumi Yasunaga**
Abogada