

Itaipú en disputa. Think tanks y desarrollo en el conflicto por el acta bilateral Brasil-Paraguay en 2019

Itaipu in dispute. Think tanks and development in the conflict over the Brazil-Paraguay bilateral act in 2019

Resumen

Este artículo se enmarca en un proyecto mayor que sostiene que los expertos de los think tanks son portavoces de ideas de “cambio” y han contribuido a la elaboración de narrativas sobre “cuestiones socialmente relevantes” y políticamente legitimadas en las urnas. Además, en el marco del estudio de la rivalidad entre Brasil y Argentina durante la dictadura brasileña específicamente en relación a la Cuenca del Plata, y a partir de los nuevos sucesos sobre el conflicto por Itaipú entre Brasil y Paraguay y de la tensa relación entre Jair Bolsonaro y Alberto Fernández, se hace imprescindible volver a pensar el vínculo entre Brasil, Argentina y Paraguay en torno al tópico del desarrollo. El objetivo de este trabajo es analizar la producción de conocimiento del Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) y del think-tank paraguayo Desarrollo en Democracia (DENDE) sobre la cuestión de Itaipú, y observar cómo ese conocimiento se pone en circulación en la construcción de la “agenda política” de las fuerzas de derechas, prestando especial atención a las representaciones del desarrollo brasileño y el lugar en que se posiciona a Brasil en América Latina.

Palabras clave: Itaipú, Think tanks, Desarrollo

Abstract

This article is part of a larger project that argues that think tank experts are spokespersons for ideas of "change" and have contributed to the elaboration of narratives on "socially relevant issues" and politically legitimized at the polls. In addition, within the framework of the study of the rivalry between Brazil and Argentina during the Brazilian dictatorship specifically in relation to the Cuenca del Plata, and from the new events about the Itaipú conflict between Brazil and Paraguay and the tense relationship between Jair Bolsonaro and Alberto Fernández, it is essential to rethink the link between Brazil, Argentina and Paraguay around the topic of development. The objective of this paper is to analyse the knowledge production of the Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) and the Paraguayan think tank Desarrollo en Democracia (DENDE) on the issue of Itaipú, and observe how this knowledge is put into circulation in the construction of the “political agenda” of the right-wing forces, paying special attention to the representations of Brazilian development and the place in which Brazil is positioned in Latin America.

Key-words: Itaipu, Think tanks, Development

Fecha de recepción: 2 de septiembre de 2021

Fecha de aceptación: 15 de junio de 2022

Itaipú en disputa. Think tanks y desarrollo en el conflicto por el acta bilateral Brasil-Paraguay en 2019

Florencia Lederman*

Presentación

Este artículo se enmarca en un proyecto mayor¹ que sostiene que los expertos de los llamados think-tanks son portavoces de ideas de “cambio” y han contribuido a la elaboración de narrativas sobre “cuestiones socialmente relevantes” aceptables y políticamente legitimadas en las urnas. Así es que el proyecto asume que los think-tanks y las ideas que éstos ponen en circulación contribuyen a la construcción de la agenda política (Rocha, 2015) de las fuerzas de derechas de los países estudiados.

Además, en el marco del estudio de la rivalidad entre Brasil y Argentina durante la dictadura brasileña específicamente en relación a la Cuenca del Plata,² y a partir, por un lado, de los nuevos sucesos sobre el conflicto por Itaipú entre Brasil y Paraguay y, por el otro, la tensa relación entre Jair Bolsonaro y Alberto Fernández, se hace imprescindible volver a pensar el vínculo entre Brasil, Argentina y Paraguay en torno a los tópicos del desarrollo y el (sub)imperialismo, así como también en la idea de alianza estratégica que caracterizó la relación bilateral (entre Argentina y Brasil) en los últimos treinta años.

Por lo dicho, el objetivo de este artículo es analizar el uso político del conocimiento que producen el Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) y el think-tank paraguayo Desarrollo en Democracia (DENDE) acerca de la cuestión de Itaipú, y observar cómo ese conocimiento se pone en circulación en la construcción de la “agenda política” de las fuerzas de derechas, prestando especial atención a las representaciones del desarrollo brasileño y el lugar en que se posiciona a Brasil en América Latina, principalmente la rivalidad entre Brasil y Paraguay en relación a la revisión del acuerdo de Itaipú suscitado en 2019.

El CEBRI, establecido en Rio de Janeiro, fue creado en el año 1998, por el ex ministro de Relaciones Exteriores de Fernando Henrique Cardoso, Luis Felipe Lampréia. En su página web se presenta como “o think tank de referência em relações internacionais do Brasil”. Además, se caracteriza como independiente, apartidario y multidisciplinar, cuyo objetivo es la producción de contenido de alta calidad sobre el escenario internacional y el papel de Brasil. Asimismo, en su presentación, el CEBRI admite su influencia en la construcción de la agenda internacional del país. Sus miembros suelen publicar artículos de opinión en diarios influyentes como *O Globo*. “O reconhecimento de sua importância internacional é atestado ainda pela pesquisa Global Go to Think Tanks, conduzida pela

*Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA), Magíster en Investigación en Ciencias Sociales (UBA), Licenciada y Profesora en Sociología (UBA). Investigadora del Grupo de Estudios de Sociología Histórica de América Latina en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Argentina. E-mail: florlederman@gmail.com

¹ “Thinktanks, ideas y política en Argentina, Brasil y Paraguay (2002-2020)”, Proyecto de Investigación Plurianual (PIP) 2017-2019, dirigido por la Dra. Verónica Giordano, financiando por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET, Argentina). Código: 11220170100253CO. Resolución 2018-8-APN-DIR#CONICET

² La tesis doctoral de la autora versa sobre esta cuestión y es una investigación en curso.

Universidade da Pensilvânia, segundo a qual é considerado um dos think tanks mais relevantes do mundo” (CEBRI, 2019).

Por su parte, el DENDE, creado en 2004, se identifica como una institución sin fines de lucro, cuya misión es fortalecer la democracia del Paraguay. La fundación está compuesta por empresarios y directores de empresas multinacionales (Baumgratz, 2019) y busca “contribuir al diseño e implementación de estrategias que apunten a acelerar el ritmo de crecimiento y desarrollo nacional” (DENDE, 2019a).

La selección de estos tanques de pensamiento responde al criterio de poseer tres características: a) su vínculo con las élites económicas, de intelectuales, industriales y comerciales de sus países; b) su extensa red para difundir ideas y definiciones de desarrollo mediante publicaciones, sean académicas y/o periodísticas, sea de manera institucional o por medio de sus referentes directivos; c) el particular interés que tienen estos Think Tanks por la política exterior de los gobiernos de sus países.

Creemos que, en el período estudiado, las derechas en el poder han construido lazos con las redes de expertos que conforman los think tanks en lo que forma parte de las “estrategias no electorales” (Luna y Kaltwasser, 2014) para sostener su legitimidad en los gobiernos. En ese vínculo, los centros de pensamiento contribuyen a las negociaciones bilaterales y su aporte genera un impacto en el devenir de la política exterior de los países y en sus relaciones internacionales. Estas contribuciones se pueden entender como parte de las funciones típicas de los think tanks, ya que estos centros “combinan módulos de conocimiento experto, consulta, *lobby* o apoyo activo” (Fischer y Plehwe, 2013: 74). Además, tienen por objetivo “convocar y unir cuadros listos para influir y eventualmente actuar de manera directa en las distintas instancias gubernamentales” (Rocha, 2019: 3).

En esta ponencia, se trabajará a partir de los postulados de la sociología histórica, tomando como acontecimiento (Braudel, 1970) la reedición del conflicto por Itaipú, en este caso entre Brasil y Paraguay pero que implica necesariamente a la Argentina, dentro de un proceso de más largo aliento relacionado con la histórica rivalidad entre Brasil y Argentina en torno al desarrollo y a la búsqueda por detentar la hegemonía en el cono sur.

Un poco de historia

“La geopolítica es (...) central para comprender dinámicas histórico-sociales recientes de Sudamérica” (Fornillo, 2015: 121). Las ideas de desarrollo y conflicto que subyacen en este artículo no se pueden pensar sin tener presente la influencia de la geopolítica en la región, para comprender, a través de aquellos acontecimientos, las estrategias y relaciones del presente de nuestros países. La geopolítica nos da herramientas para comprender una región dinámica y en permanente disputa, por sus recursos hídricos y por su potencial de desarrollo.

Falta poco tiempo para que, en 2023, el tratado de Itaipú cumpla cincuenta años y con su aniversario sea momento de revisar los términos del acuerdo firmado por Brasil y Paraguay en 1973 que propició la construcción de la mayor usina hidroeléctrica a nivel mundial y además como empresa binacional, dando lugar al comienzo de la integración energética en América Latina.

A su vez, ese acercamiento de Brasil con Paraguay volvió a disparar la rivalidad con Argentina. No solo con Brasil. También la relación entre Paraguay y Argentina se fue volviendo más hostil en la medida que el primero, desde la instauración de su dictadura en 1954, fue gravitando cada vez más en la órbita de Brasil (Moniz Bandeira, 2004: 250) y, comenzando a romper la dependencia económica con Argentina (Masi, 2017). En 1956 se comenzó a construir el Puente de la amistad que cruza el río Paraná y une a Brasil con Paraguay, en lo que fue el comienzo de una serie de grandes obras que culminaría con la construcción de la represa de Itaipú desde 1973.

No obstante, la rivalidad Brasil-Argentina no se circunscribe a este período. La relación oscilante entre conflictos y alianzas se remonta a los tiempos de la colonia. Según Moniz Bandeira (2004: 300), las intervenciones brasileñas en los países vecinos durante el siglo XIX (en Uruguay, desde Rio Grande do Sul para el robo de ganado, el derrocamiento del gobierno Blanco en 1864, en Paraguay las incursiones de los bandeirantes, la Guerra de la Triple Alianza) fueron "acciones de carácter colonialista e imperialista".

El control de la Cuenca del Plata fue históricamente tema de discordia. En tiempos coloniales, fue el paso obligado del comercio de la plata de Potosí. Ya entrado el siglo XIX el conflicto giró en torno al control de Uruguay que declaró su independencia en 1828. Pero el hito histórico más importante y de secuelas de larga duración es sin duda la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870). Esta guerra fue librada por Brasil, Argentina y Uruguay contra Paraguay. La guerra contribuyó a la formación y consolidación de la nación en Argentina y Brasil. Pero en Brasil, tuvo consecuencias de mayor calibre, propiciando el cambio de forma de gobierno (de monarquía a república). Hacia el final de la guerra Brasil rompió el tratado donde se acordaba que ni éste ni Argentina negociarían por separado con Paraguay, firmando un acuerdo de paz bilateral con Paraguay, convirtiéndolo en un virtual protectorado entre 1869 y 1876 (Baratta, 2015). El fin de la guerra implicó el inicio de la disputa por la hegemonía en la Cuenca de Plata entre Brasil y Argentina (Moniz Bandeira, 2004).

Históricamente Brasil buscó diferenciarse del resto de América Latina (Prado, 2001). Ya sea por suponerse un país con instituciones sólidas gracias su gobierno monárquico o por el ufanismo de sus dimensiones, entre otras características, que le permitían ser *guardián* y *protector* de sus países vecinos.

Esta distancia, a su vez, permitía su intervención en esas naciones y alimentaban la idea del subimperialismo (Marini, 1977). Especialmente teniendo en cuenta el pacto tácito con Estados Unidos de no intervenir en conflictos en el norte y abocarse a los países del cono sur. Más aun durante los primeros años de la dictadura (1964-1985). "En la geopolítica del Cono Sur la variable geográfica hará pareja con la política de Estado en función de blindar los 'intereses nacionales', adquiriendo un perfil estado-céntrico, militarista y expansionista que perdurará durante largo tiempo" (Fornillo, 2015: 123).

Sin embargo, hubo un interregno en que las posiciones entre los dos grandes del sur se fueron aproximando, especialmente durante los gobiernos de Frondizi (1958-1962) y Kubitschek (1956-1961) (con un punto cúlmine del encuentro de Uruguayana entre Frondizi y Quadros en 1961), ambos de orientación desarrollista. En ese mismo período también se gestó un acercamiento con Paraguay, apenas comenzado el gobierno dictatorial de Stroessner (1954-1985). En ese marco, comenzaron a germinar acuerdos que posibilitaron los pasos para

la cooperación e integración regional. Así, se constituyó en 1960 la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

Este diálogo fue posible, entre otras razones, por la "política exterior independiente" de Brasil, que cambió su rumbo con la llegada de los militares al poder, con el golpe de estado de 1964, y que produjo una áspera relación con Argentina durante los siguientes quince años. El último año de la década de 1970 se firmó un convenio tripartito (Argentina, Brasil y Paraguay) que resolvió las divergencias por la construcción de la represa de Itaipú. Luego, en 1980 se rubricaron acuerdos nucleares, científicos y militares entre Joao Figueiredo y Jorge Videla, luego de las respectivas visitas de ambos mandatarios de facto.

Desde fines del siglo XX la integración regional comienza a institucionalizarse, primero con el tratado de Iguazú, firmado por los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney en 1985 hasta llegar a la constitución oficial del Mercosur en 1991. Entrado el siglo XXI la integración se consolidó con la creación de la UNASUR, luego desarmada por nuevo giro a la derecha neoliberal en la región en la segunda década del siglo. Sin embargo, en estos años de fortalecimiento de la integración también hubo algunos desencuentros en las relaciones bilaterales, específicamente en torno a Itaipú. En 2008, Fernando Lugo llegó al poder en Paraguay. De origen en los movimientos sociales, una de sus propuestas estaba relacionada con la recuperación de la soberanía energética paraguaya, perdida por los términos poco beneficiosos del Tratado de Itaipú (1973). A pesar de que Lula da Silva ya se encontraba gobernando Brasil, su gobierno no aceptó las demandas paraguayas en relación al precio obtenido por la energía excedente y la posibilidad de venderla a terceros. Sobre esta discusión, Tonon Lopes (2013: 93) señala que:

Apesar de não conseguirem chegar a um denominador comum as negociações continuaram e em 25 de julho de 2009 os governos de Fernando Lugo e Lula da Silva firmaram acordo na qual o Brasil se comprometia em aumentar em 3 vezes o valor pago ao Paraguai pelos títulos de cessão de energia, passando de US\$ 120 para US\$ 360 milhões. O acordo também prevê a venda da energia paraguaia a terceiros, sem a mediação da Eletrobrás. Todas essas medidas entrarão em vigor em 2023 quando vencer o tratado de 1973.

En este contexto, en el año 2019 se suscitó un inesperado conflicto entre Brasil y Paraguay que llevó a una profunda crisis del gobierno paraguayo por la firma secreta de un acuerdo con Brasil en relación a Itaipú, que daba por tierra aquello acordado diez años antes.

La revisión del tratado y el “escándalo” de 2019

El acuerdo firmado el 24 de mayo de 2019 por los gobiernos de Brasil y Paraguay establece los montos de compra de energía para los años siguientes hasta el fin de la vigencia del Tratado de 1973. Podría pensarse que nada había de extraño en aquel acuerdo, especialmente en el contexto de los dos países que conforman la binacional Itaipú. Sin embargo, la renegociación del anexo C del tratado (a la que este convenio daría inicio) es un hito de extrema importancia en la política de Paraguay, tanto interna como externa (AbenteBrun, 2020). Por ello, ese convenio, que fue firmado de manera secreta y establecía cambios en el sistema de contratación de energía, llevó a que se desatara un escándalo internacional por la falta de consulta sobre los puntos firmados que volvían a perjudicar a Paraguay y, que puso en jaque al gobierno del presidente paraguayo Mario Abdo Benítez,

cuyo vínculo con la dictadura (su padre había sido el secretario privado de Stroessner) ya generaba polémica.

El tratado de Itaipú, especifica en su artículo 13 que la energía producida por la usina será dividida en partes iguales para los dos países. Sin embargo, como Paraguay no usaría todo su porcentaje de energía, podría vender la restante. Solo a Brasil y según los términos del anexo C del tratado que establece el monto de compensación (pago por ceder la energía no usada a la otra parte) en un nivel muy inferior a los royalties recibidos y al valor de mercado. Por esta razón, este anexo ha sido muy criticado, por las condiciones de desventaja en las que queda Paraguay.

Es, específicamente, esta sección del tratado la que vence en 2023 y por la que resurgió el conflicto por Itaipú. Folch (2019) explica que el acta bilateral firmada el 24 de mayo de 2019 perjudica a Paraguay y, esto nos interesa especialmente, viola parte del tratado tripartito firmado en 1979 por Brasil, Paraguay y Argentina poniendo en riesgo la diplomacia internacional y las relaciones con este último país.

La dependencia y el lugar de Brasil en América del Sur

Según Folch (2019), el nuevo acuerdo bilateral limita la energía que puede comprar Paraguay hasta 2022, baja la cantidad de energía adicional que compra Paraguay aumentando así su costo, y define que Itaipú usará 20 turbinas para la producción de energía. Este último punto entraría en directa contradicción con el tratado de 1979 que establece el uso de 18 turbinas al mismo tiempo, motivo que podría haber llevado, de no haberse anulado el tratado, a un nuevo conflicto con Argentina.

De acordo com o professor Paulo Velasco,³ (...) ‘O Brasil depende muito desse excedente que compra do Paraguai. Bem sabemos que é uma empresa binacional, Itaipu, tem metade brasileira e metade paraguaia, e o Paraguai usa uma parcela muito pequena da energia que lhe cabe produzida em Itaipu. Então, vende todo o restante para o Brasil e o Brasil depende muito dessa energia que compra do Paraguai. Então, não sei se seria interessante para o Brasil [antecipar o fim da cláusula]’⁴ (...) ‘Porque teríamos, desde já, ou pagar mais caro ainda para o Paraguai ou encontrar alguma fonte substitua dessa energia elétrica’ (CEBRI, 11/3/2019).

Es interesante cómo en el artículo publicado por CEBRI en marzo de 2019, se hace referencia a la “dependencia” de Brasil con Paraguay por la compra de la energía de Itaipú que sirve para promover el desarrollo brasileño. Desarrollo y dependencia se plantean de forma inescindible.

Si pensamos el concepto de dependencia desde los teóricos clásicos de la dependencia, el concepto presentado por el think tank es, al menos, polémico. Cardoso y Faletto (2003), sostuvieron que la dependencia está intrínsecamente relacionada al funcionamiento de los sistemas político y económico y al lugar y función que cada país ocupa en el sistema de

³Director del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad del Estado de Rio de Janeiro (UERJ).

⁴Anticipar el fin de la cláusula que indica que Paraguay solo puede vender su energía excedente a Brasil, para poner comenzar a venderla en el mercado o un tercer Estado.

centro-periferia. Marini (2007 [1973]: 102) afirmó que la dependencia es una “relación de subordinación entre naciones formalmente independientes, en cuyo marco las relaciones de producción de las naciones subordinadas son modificadas o recreadas para asegurar la reproducción ampliada de la dependencia”. Por su parte, Furtado resalta la relación entre subdesarrollo y dependencia: “Toda economía subdesenvolvida é necessariamente dependente, pois o subdesenvolvimento é uma criação da situação de dependência” (Furtado, 1974, p. 87 citado en Saes, 2010: 95).

En este sentido, Brasil, quedaría posicionado como un país dependiente (y por lo tanto subdesarrollado) respecto de Paraguay, al menos en su dimensión energética. Algo extraño en función del lugar que el país carioca siempre pretendió ocupar en el sistema internacional y especialmente en América del Sur (como potencia subimperialista), y de los intereses que el CEBRI representa. No obstante, la publicación sugiere utilizar esa dependencia en favor de Brasil en la negociación por el precio de la compra de la energía paraguaya excedente.

Unos meses más tarde, en octubre de 2019 y con la victoria de Alberto Fernández a la presidencia de Argentina, nuevamente aparece la cuestión de la dependencia, esta vez entre Brasil y Argentina. En este caso, volviendo a la tradicional “grandeza” de Brasil por tener una economía más grande que la argentina, siendo este último el más perjudicado ante un distanciamiento político con Brasil.

Durante a campanha, a troca de farpas entre Alberto Fernández e o presidente do Brasil, Jair Bolsonaro, rendeu manchetes. Enquanto o primeiro fez uma visita ao ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva em Curitiba, o segundo, aliado de Macri, vociferava que a Argentina estaria ‘cada vez mais próxima de Venezuela’. Com a vitória do peronista, contudo, a expectativa é a de que os ânimos se acalmem entre os líderes. ‘A Argentina não pode se distanciar do Brasil’, notou o embaixador José Botafogo.⁵ ‘São economias interligadas sobretudo no setor industrial. Mas a economia argentina é menor que a nossa. Os argentinos teriam mais a perder numa eventual divergência entre as políticas econômicas’, pontuou (CEBRI, 27/10/2019).

En este sentido, es interesante destacar la preocupación brasileña respecto de su dependencia con Paraguay, siendo sus presidentes cercanos ideológicamente y, la posición en la que se pone a la Argentina (menor), siendo sus presidentes “rivales”. Esta diferencia nos lleva a pensar en la relación histórica de rivalidad entre Brasil y Argentina por detentar la hegemonía en el cono sur. Sin embargo, Paraguay nunca fue una preocupación para Brasil en ese sentido. Por lo que parecería, que tampoco sería un problema depender de Paraguay para la provisión de energía, puesto que el rol dominante en esa relación bilateral lo tiene Brasil y le supone asegurarse el éxito de sus propuestas en las negociaciones. Así también lo ven desde Paraguay:

Independientemente de sus errores, esta crisis ha dejado al gobierno de Mario Abdo Benítez tan débil, que hace muy difícil que pueda gobernar en los próximos cuatro años, que pueda hacer las reformas estructurales –muchas–impopulares– –imprescindibles– para nuestro desarrollo y mucho menos que pueda liderar la

⁵ Vice-Presidente Emérito del CEBRI, Ex-Ministro de Estado de Industria, de Comercio y de Turismo de Brasil (1998), Embajador de Brasil en Argentina (2002-2004)

renegociación del Anexo C de Itaipú (Discurso de Alberto Acosta Garbarino en el Foro Empresarial 2019, citado en DENDE, 2019b).

Una semana antes de las elecciones presidenciales en Argentina, Globo News dedicó parte de su noticiero a describir la situación de crisis económica en el país austral, que perjudicaba profundamente la economía brasileña. El CERBI publicó este fragmento en su página web ya que esta nota de Globo News transmite las ideas de un encuentro realizado en el Centro sobre la relación entre Brasil y Argentina.

Una de las conclusiones de ese encuentro estuvo relacionada con la idea de que es importante que Argentina se fortalezca para ayudar a Brasil en las negociaciones internacionales, con la UE. Es importante fortalecer el Mercosur. “Brasil e Argentina no tienen otra opción sino vivir juntos”, fue la conclusión de la mesa redonda del CEBRI. Además, se sugirió que los vecinos tienen fuertes relaciones comerciales, pero delante de la lenta recuperación de Brasil y de la crisis económica argentina, es necesario que se piense cómo se pueden ayudar y cómo pueden ejercer el papel de liderazgo que les cabe en América del Sur. Por último, Fabio Giamgiagi⁶ declaró que las dirigencias deben dejar las desavenencias de lado y sentarse para conversar trazar un destino común (Globo News, 21/10/2019).

Se sigue mostrando a la Argentina como la hermana menor de Brasil, pero también como la encargada de “ayudar a Brasil”⁷ en las negociaciones con la UE para fortalecer el Mercosur.⁸ De esta manera, CEBRI buscar mostrar una aparente dependencia de Brasil sobre sus vecinos, aunque queda claro que la superioridad de Brasil merece que tanto Paraguay como Argentina cedan o sacrifiquen beneficios en pos de fortalecer a un Brasil en crisis.

En las noticias publicadas por el CEBRI, subyacen las ideas de grandeza, desarrollo y dependencia. Donde el desarrollo brasileño va por delante y en detrimento del progreso de sus vecinos. Por otro lado, el juego pendular con la idea de dependencia quizás busca posicionar a Brasil en un lugar de identificación con Argentina y Paraguay, aunque su ufanismo siempre lo separa del resto de América del Sur. El embajador José Botafogo, afirmó que Argentina no puede distanciarse de Brasil, lo que no implica que Brasil pueda distanciarse de la Argentina según sus intereses lo dicten.

La negociación y el desarrollo

Mientras el CEBRI solo hizo alusión a Itaipú en una nota en marzo de 2019, el DENDE publicó varios artículos referidos específicamente al conflicto que comenzaba a gestarse en relación a la renegociación del tratado y que estalló en agosto de ese año al conocerse el ya mencionado acuerdo secreto.

En un artículo titulado “El año 2023 ha comenzado ahora” y publicado en uno de los principales diarios de Paraguay, *Última Hora*, Alberto Costa Garbarino, presidente del

⁶ Jefe del departamento de investigaciones económicas del BNDES (Banco Nacional de Desarrollo de Brasil).

⁷ Sin embargo, cabe aclarar que Argentina negocia y dialoga de igual a igual con Brasil.

⁸ Las negociaciones por el acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur se encuentran trabadas dado el rechazo de varios líderes europeos por el manejo, entre otras cuestiones, del medio ambiente, por ejemplo, los incendios en el Amazonas, no obstante, los esfuerzos de Mauricio Macri, mientras era presidente (2015-2019), y de Jair Bolsonaro para lograr la firma.

DENDE, abona a la idea de grandeza de Brasil, recordando el eslogan del gobierno de Bolsonaro: “el Brasil por encima de todo”. Además, critica con dureza al gobierno paraguayo por no tener un plan para pelear por mayores beneficios para su país.

El Brasil que actualmente consume el 86% de la producción de Itaipú y es socio solamente en el 50%, quiere, como es lógico, que se reduzca el precio de la energía que compra.

Mientras que el Paraguay que consume tan solo el 14% de la producción, pero que es socio en un 50% se opone a dicha reducción de precios, pero no sabe exactamente qué es lo que quiere.

Por el lado brasileño, existe un claro consenso entre los sectores políticos, empresariales y sindicales, sobre la necesidad de reducir el precio de la energía que llega a las familias y a las empresas, con el objetivo de mejorar la competitividad del país y generar empleo.

El Paraguay tendrá enfrente a un gobierno duro y nacionalista como el de Bolsonaro que tiene como eslogan *El Brasil por encima de todo* y que tendrá como uno de sus principales negociadores a un experto en estrategia, como el general de Ejército Silva y Luna.

Mientras esto ocurre en el lado brasileño, en el Paraguay no existen ni foros, ni debates, ni discusiones que permitan a los diferentes sectores llegar a un consenso mínimo, sobre cuál debe ser una posición negociadora realista de nuestro país (Acosta Garbarino, 2019a).

En marzo de 2019, el presidente del DENDE, le enviaba un mensaje al presidente del Paraguay, Mario Abdo Benítez, a través de sus notas publicadas en el diario *Última Hora*. Allí Acosta Garbarino, sugiere enfáticamente la estrategia a seguir en la negociación por el anexo C de Itaipú, y establece que ella debiera ser pública, transparente y que busque fomentar el desarrollo y el futuro de Paraguay. La negociación por Itaipú es clave en la cuestión del desarrollo paraguayo y así lo hicieron saber desde este think tank.

(...) la negociación del Anexo C del Tratado de Itaipú, que vence en el 2023, ya ha comenzado ahora (...) porque el nuevo gobierno de Bolsonaro, en su primer encuentro con las autoridades paraguayas, “ha jugado pesado” al expresar, entre otras cosas, que la reducción del precio de la energía de Itaipú es fundamental para el Brasil en la negociación del Anexo C.

El golpe fue muy fuerte para el gobierno de Abdo Benítez porque el país no se encuentra en absoluto preparado para iniciar esta negociación, no ha habido un debate interno sobre el tema, no existe un consenso sobre cuál debe ser la estrategia negociadora y no tenemos designados a los miembros del equipo negociador (...)

El objetivo de este artículo es presentar una propuesta sobre un camino que debemos recorrer antes de sentarnos a una mesa de negociación, donde podrá haber muchas otras propuestas –mejores, diferentes o complementarias– a este planteamiento.

Lo importante es que comencemos a debatir y a prepararnos para aspirar al éxito en una negociación compleja que es fundamental para nuestro desarrollo y para un futuro mejor para nuestros hijos (Acosta Garbarino, 2019b).

En una nueva publicación en el diario *Última Hora*, Cesar Barreto, miembro del consejo directivo del DENDE, nuevamente envía un mensaje al poder ejecutivo, encargado de las negociaciones. Cualquier acuerdo solo será aceptado por el pueblo paraguayo en tanto permita dos cuestiones clave: soberanía y desarrollo.

Soberanía energética y económica al poder decidir a quién y a qué precio venderle la energía de Itaipú que Paraguay no utiliza. A su vez, disponer el precio a cobrar de su propia energía facilitaría el desarrollo industrial del país que produce su propia energía, pero no la utiliza y tampoco logra obtener suficientes ganancias por su venta.

El primer punto importante es que debemos recuperar la soberanía y la libre disponibilidad del 50% de la energía generada por Itaipú, que es propiedad del Estado paraguayo. Para ello debemos plantear a nuestro socio, el Estado brasileño, la modificación del Artículo XIII del Tratado de Itaipú eliminando la obligatoriedad de ceder la energía paraguaya exclusivamente al Brasil y que el Estado brasileño habilite a una entidad comercializadora paraguaya a participar del mercado brasileño de energía para vender el excedente de energía de Paraguay al mejor precio posible asumiendo los riesgos comerciales y financieros que deriven de ella.(...)El segundo punto importante es la determinación de la tarifa de Itaipú. Para evaluar este punto es necesario considerar que la energía es un recurso esencial para impulsar el desarrollo industrial de nuestro país y para el bienestar y la calidad de vida de nuestra gente. Por lo tanto, el objetivo principal es garantizar la disponibilidad de energía al menor costo posible para los usuarios y, en consecuencia, la tarifa de Itaipú debe ser la más baja posible (Barreto Otazú, 2019).

En la propuesta de Barreto, el primer punto supone un problema pensando en el acta bilateral que se firmó en mayo de 2019, lo que en principio da a entender, y que se ratifica en el acta, la posición negativa de Brasil con respecto a ceder en los puntos que Paraguay propondría en la negociación para 2023.

El think tank paraguayo se muestra preocupado por el avance de las negociaciones sobre el tratado de Itaipú, aun antes de conocerse el acta bilateral. Así es que sus miembros publican artículos en el diario *Última Hora* que luego son replicados en su página web. En una nueva nota del diario, se informa sobre un acuerdo entre el think tank DENDE y la Federación de Industrias del Estado de San Pablo (FIESP, Brasil).

La inclusión de la FIESP en la previa de la negociación por Itaipú es un factor clave para pensar cuáles podrían ser los resultados del nuevo acuerdo.

La Federación de Industrias del Estado de San Pablo (Fiesp) contabiliza a 135.000 industrias e históricamente los técnicos paraguayos han señalado que esta región brasileña fue la más beneficiada con la energía barata de Itaipú. Alberto Acosta Garbarino, presidente de Desarrollo en Democracia (Dende), explicó que el convenio se buscó de común acuerdo y la idea es hacer estudios en forma conjunta, para llevar los resultados a los responsables de las negociaciones por ambas naciones.

Destacó que la Fiesp es la mayor asociación empresarial del mundo y el estado de San Pablo representa casi el 40% de todo el producto interno bruto (PIB)

industrial del país vecino. Por ende, los industriales brasileños son los grandes usuarios de la energía eléctrica de Itaipú y su opinión será muy importante para Jair Bolsonaro, dijo.

Añadió que la Fiesp ha sido un promotor activo de la radicación de industrias brasileñas en Paraguay y eso lo sabe el Gobierno de Mario Abdo Benítez. Apuntó que la intención común del gremio industrial y de Dende es que Paraguay use su energía en su territorio para lograr el desarrollo. Al respecto, precisó que los brasileños ven que la producción en nuestro país puede ser un complemento importante para competir con las industrias de Asia y de la Unión Europea (UE) (Última Hora, 20 de julio de 2019).

El acuerdo implica la realización de investigaciones que faciliten y favorezcan las negociaciones entre ambos países. El rol de la FIESP no es menor. Es una de las mayores asociaciones empresariales del mundo con 130.000 empresas miembro, y tiene influencia directa en la toma de decisiones políticas en Brasil. Su participación en la arena política no es nueva, es parte de sus objetivos fundacionales: tener una representación político-institucional para las organizaciones empresariales de la región industrial más importante del país. En ese sentido, la FIESP tuvo un rol fundamental en el apoyo al golpe de estado de 1964 y en sus intereses en la construcción de Itaipú.

Asimismo, el vínculo entre DENDE y la FIESP tampoco se reduce a este acuerdo para investigación, sino que ha trabajado conjuntamente en actividades que entienden como potenciadoras del desarrollo paraguayo (Vuyk, 2013).

En su discurso en el Foro Empresarial paraguayo de 2019, Acosta Garbarino, muestra una desvalorización de la importancia del acta bilateral. No obstante, Garbarino defiende enfáticamente al gobierno al desplazar las acusaciones de traición a la patria (legalmente impropia, aunque quizás emocionalmente justificada por parte del pueblo paraguayo que sintió traicionados sus intereses por parte del gobierno).

Realmente estoy sorprendido y anonadado de cómo una pequeña chispa ha generado un gran incendio en nuestro país. Cómo una rutinaria negociación de compra de energía, muy mal conducida por las autoridades de la ANDE primero y por las autoridades de la Cancillería y de la Presidencia después, ha sido politizada hasta el extremo de poner en peligro la continuidad del presidente a su cargo (Discurso de Alberto Acosta Garbarino en el Foro Empresarial 2019, citado en DENDE, 2019b).

Más allá de las referencias al pensamiento lógico racional, Garbarino sostiene que el escándalo de proporciones internacionales ha dejado en una posición muy debilitada al gobierno de Abdo para la negociación con Brasil.

Independientemente de sus errores, esta crisis ha dejado al gobierno de Mario Abdo Benítez tan débil, que hace muy difícil que pueda gobernar en los próximos cuatro años, que pueda hacer las reformas estructurales -muchas -impopulares- -imprescindibles- para nuestro desarrollo y mucho menos que pueda liderar la renegociación del Anexo C de Itaipú.

Pero, por otro lado, seguir adelante con un juicio político y destituir a un presidente que claramente tiene el apoyo norteamericano por su gestión en la

lucha contra el narcotráfico y por su enfrentamiento con el régimen venezolano de Maduro; y que también claramente tiene el apoyo del Brasil de Bolsonaro por su gran afinidad ideológica, especialmente en los temas de enfrentamiento con la ideología de género, puede llevarnos a sufrir sanciones muy fuertes de la comunidad internacional (Discurso de Alberto Acosta Garbarino en el Foro Empresarial 2019, citado en DENDE, 2019b).

En la misma línea, en un artículo publicado el 9 de mayo de 2021 en el diario *Última Hora*, ya en pandemia de Covid-19, Garbarino especifica que las reformas para lograr el desarrollo deberían ser en diversas áreas claves del Estado como educación, salud, transporte y, claro, la distribución eléctrica.⁹ En una crisis profundizada por la pandemia, el presidente de DENDE sigue sosteniendo una postura híper crítica en relación al débil gobierno de Abdo.¹⁰

Recordemos que Acosta Garbarino, además de ser el presidente de este think tank, es el presidente del Banco Familiar de Paraguay y es socio fundador del Club de Ejecutivos del Paraguay, una entidad que aglutina a empresarios y gerentes bajo membresía. En este sentido, podríamos incluir al DENDE dentro de una derecha neoliberal, economicista (Aguirre, 2020). Mientras que el gobierno paraguayo al que critica también forma parte de una derecha neoliberal pero más tradicionalista y conservadora. Así es que tanto el think tank como el gobierno buscan establecer un buen vínculo con el gobierno brasileño, de una derecha extrema, conservadora y ultraliberal y con un marcado interés en la apertura comercial (Goldsetin, 2019; Gamboa Troyano, 2020).

Hay una doble postura en las intervenciones públicas de los miembros de este think tank. Por un lado, reivindican la necesidad de defender la soberanía y bregan por el desarrollo del país, criticando la tibia postura del gobierno, y por el otro sostienen férreamente a un gobierno de derecha neoliberal que en pocos meses de gestión ha demostrado escaso interés en esos objetivos del supuesto bien común, en pos de alinearse con el gobierno (amigo) de Brasil y posicionar a Paraguay bajo el eje de los intereses de aquel como satélite de los Estados Unidos. Ya que, el gobierno de Jair Bolsonaro ha dado numerosas muestras de alineamiento con el país del norte.

Consideraciones finales

En este artículo presentamos un primer acercamiento a la reedición del conflicto por Itaipú, a partir del escándalo suscitado por la firma de un acta bilateral secreta entre Brasil y Paraguay. La propuesta buscó mostrar cómo los think tanks, a través de publicaciones de sus miembros en importantes medios de comunicación o en sus propias páginas web, construyen opinión y establecen agenda.

En el caso del CEBRI, el tanque no muestra preocupación específicamente por el acta secreta, pero sí hace foco en la importancia de Itaipú para el desarrollo de Brasil y más enfáticamente establece el lugar que Brasil tiene en el cono sur respecto a sus vecinos.

⁹ Ver artículo completo aquí: <https://www.ultimahora.com/por-que-no-hacemos-las-reformas-n2939955.html>

¹⁰ Soler y Prego (2021) reseñan sucinta y muy claramente la debilidad del gobierno de Mario Abdo Benítez ante la profundización de la crisis económica y sanitaria. Aunque aclaran que la fragilidad de su administración viene desde su mismo origen.

Por su parte, DENDE demuestra más explícitamente apoyar al gobierno de Abdo Benítez. No obstante, expresa abiertamente cuáles son los pasos que debiera seguir el poder ejecutivo en relación a la renegociación de los términos de compra de energía de Itaipú, poniendo el foco en el desarrollo paraguayo.

Estas primeras reflexiones nos llevan a nuevos interrogantes: ¿la renegociación del tratado de Itaipú, puede afectar la capacidad de negociación de Paraguay con Argentina en el caso de la represa de Yacyretá, cuyo acuerdo también vence en 2023? ¿Cuál será el rol de Brasil en este nuevo contrato?

Desarrollo y dependencia vuelven a surgir como dos conceptos de potencia explicativa en la geopolítica del cono sur. La búsqueda por detentar la hegemonía en la región no cesa y se vuelve a evidenciar ante cada crisis que atraviesan los dos grandes países de la región. 2023 está cerca. Aun habrá mucho para decir.

Bibliografía

Abente Brun, Diego (2020): “Paraguay 2019: el comienzo inusual de un gobierno sin luna de miel”, *Revista de ciencia política*, N°2, Vol.40, pp.457-481.

Aguirre Martínez, Orlando Inocencio (2020): “Jajokuaapáningo: las élites y el modelo Think tank en Paraguay (2002-2015)”, Ponencia presentada en las *Jornadas Think tanks, ideas y cambio social. Escenarios no electorales de la política en América Latina*, Universidad de Buenos Aires y Universidad Católica Silva Henríquez, Chile. Modalidad virtual. 16 y 17 de noviembre de 2020.

Baratta, M. Victoria (2015): ¿Aliados o enemigos? Las representaciones de Brasil en el debate público argentino durante la guerra del Paraguay 1864-1870, *Revista de História*, N°172, pp. 43-76.

Baumgratz, Denise (2019): *Brasil e Paraguai: ¿uma relação subimperialista*, Tesis de Maestría, Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Brasil.

Braudel, Ferdinand (1970): *La historia y las ciencias sociales*, Alianza editorial, Madrid.

Cardoso, Fernando Henrique y Faletto, Enzo (2003): *Desarrollo y dependencia en América Latina*, Siglo XXI editores, Buenos Aires.

Fischer, Karin y Plehwe Dieter (2013): “Redes de think tanks e intelectuales de derecha en América Latina”, *Nueva Sociedad* N°245, pp. 70-86.

Folch, Christine [cfolch] (26 de julio de 2019): *Escuche acá (español con subtítulos)!!! El Acta Bilateral debe ser leída con cuidado--esta es mi lectura y mi análisis* [Video adjunto]. Facebook. Disponible en línea en: <https://www.facebook.com/cfolch/videos/10108317920043351>

Fornillo, Bruno (2015): “Centralidad y permanencia del pensamiento geopolítico en la historia reciente de Sudamérica (1944-2015)”, *Estudios Sociales del Estado*, N°2, Vol. 1, pp. 118-148.

Furtado, Celso (1974): *O mito do desenvolvimento econômico*, Paz e Terra, Rio de Janeiro.

Gamboa Troyano, Sergio (2020): “Jair Bolsonaro: entre el repliegue reaccionario y el populismo de extrema derecha”, *Revista Sociedad*, N°40, pp. 132-156.

Goldsetin, Ariel (2019): *Bolsonaro. La democracia de Brasil en peligro*, Marea editorial, Buenos Aires.

Luna, Juan Pablo y Kaltwasser, Cristóbal (2014): *The Resilience of the Latin American Right*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Marini, Ruy Mauro (1977): “La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo”, *Cuadernos Políticos*, N°12, pp. 20-39. Disponible en línea en: <http://www.cuadernospoliticos.unam.mx/cuadernos/contenido/CP.12/CP.12.4.Marini.pdf>

Marini, Ruy Mauro (2007 [1973]): *América Latina dependencia y globalización*, Prometeo y CLACSO, Buenos Aires.

Masi, Fernando (2017): “Política exterior del Brasil, integración regional y modelo económico del Paraguay”, en Diego AbenteBrun (coord.), *Política Exterior Brasileña Oportunidades y obstáculos para el Paraguay*, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP, Asunción, pp. 53-138.

Moniz Bandeira, Luis Alberto (2004): *Argentina, Brasil y Estados Unidos*, Norma, Buenos Aires.

Prado, Maria Ligia (2001): "O Brasil e a Distante América do Sul", *Revista de História*, N°145, pp. 127-149.

Rocha, Camila (2015): “Direitas em rede: thinkthanks de direita na América Latina”, em Sebastião C. Velasco e Cruz, André Kaysel y Gustavo Cudas(comps.), *Direita Volver! O retorno da direita e o ciclo político brasileiro*, Editora Perseu Abramo, São Paulo, pp. 261-278.

Rocha, Camila (2019): “Los think tanks promercado y las fuentes ideológicas de Bolsonaro”, *Nueva Sociedad*. Disponible en <https://nuso.org/articulo/think-tanks-neoliberalismo-brasil-bolsonaro-derecha/>

Saes, Flavio Azevedo Marques de (2010): “Subdesenvolvimento e desenvolvimento na obra de Celso Furtado”, en Francisco Luiz Corsi y José Marangoni Camargo (orgs.), *Celso Furtado: os desafios do desenvolvimento*. Cultura Acadêmica, São Paulo, pp. 81-100.

Soler, Lorena y Prego, Florencia (12 de marzo de 2021): “Paraguay: reclaman un Estado soberano”, *Pagina12*. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/328928-paraguay-reclaman-un-estado-soberano>

Tonon Lopes, Gustavo (2013): *Itaipu e a bacia do Prata: dos conflitos à integração Argentina, Brasil, Paraguai*, Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina, USP, Brasil.

Vuyk, Cecilia (2013): *Subimperialismo brasileiro y dependencia paraguaya: análisis de la situación actual*, CLACSO, Buenos Aires. Disponible en línea en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131021025003/VuykTrabajoFinalCLACSO2013.pdf>

Fuentes

Acta bilateral relativa a la contratación de la potencia de la usina hidroeléctrica binacional de Itaipu, Brasilia, 24 de mayo de 2019. Disponible en línea en: <http://odd.senado.gov.py/archivos/file/Acta%20Bilateral%20C%20Fiel%20del%20Original.pdf>

Acosta Garbarino, Alberto (24 de febrero de 2019a). El año 2023 ha comenzado ahora. *Última Hora*. Disponible en línea en: <https://www.ultimahora.com/el-ano-2023-ha-comenzado-ahora-n2800628.html> (publicado en la web del DENDE: <https://www.dende.org.py/articulos-2019>)

Acosta Garbarino, Alberto (10 de marzo de 2019b). Anexo C, un camino antes de negociar. *Última Hora*. Disponible en línea en: <https://www.ultimahora.com/anexo-c-un-camino-antes-negociar-n2806039.html> (publicado en la web del DENDE: <https://www.dende.org.py/articulos-2019>)

Acosta Garbarino, Alberto (9 de mayo de 2021). ¿Por qué no hacemos las reformas?, *Última Hora*. Disponible en línea en: <https://www.ultimahora.com/por-que-no-hacemos-las-reformas-n2939955.html>

Barreto Otazú, César (14 de abril de 2019). Itaipú: La menor tarifa posible, *Última Hora*. Disponible en línea en: <https://www.ultimahora.com/itaipu-la-menor-tarifa-posible-n2813494.html> (publicado en la web del DENDE: <https://www.dende.org.py/articulos-2019>)

CEBRI (2019): Sobre o CEBRI. Quem somos. Rio de Janeiro, Brasil. Disponible en línea en: <https://www.cebri.org/> (8/9/2019)

DENDE (2019a): /Quiénes somos. Asunción, Paraguay. Disponible en línea en: <https://www.dende.org.py/> (8/9/2020)

DENDE (2019b). Memoria institucional. Disponible en línea en: <https://www.dende.org.py/memoria-2019>

Globo news 21/10/2019 Disponible en línea en: <https://g1.globo.com/globonews/jornal-globonews-edicao-das-16/video/eleicoes-na-argentina-influenciam-relacoes-comerciais-com-brasil-8022167.ghtml>

Última Hora (20 de julio de 2019). La poderosa industria de San Pablo ingresa a la negociación por Itaipú. *Última Hora*. Disponible en línea en: <https://www.ultimahora.com/la>

[poderosa-industria-san-pablo-ingresa-la-negociacion-itaipu-n2832907.html?fbclid=IwAR3xsHtb5w61YBIzH_6LDJt2wm%E2%80%A6](https://www.dende.org.py/articulos-2019) (publicado en la web del DENDE: <https://www.dende.org.py/articulos-2019>)