

La energía como factor de cooperación interestatal y su contribución al fortalecimiento de las relaciones en el Sistema Interamericano.

Contraalmirante (R) Cíbar Benítez¹

Resumen.

En el orden internacional, los organismos de integración seguirán teniendo un rol preponderante en el relacionamiento entre Estados para un desarrollo equitativo y proporcional al esfuerzo. Esta cuestión es analizada en el artículo que se presenta, a través del caso particular de la central hidroeléctrica de Itaipú. Se reflexionará sobre el juego de intereses que marcó el conflicto inicial, cómo procedieron las negociaciones y los resultados obtenidos. Finalmente se brindan elementos importantes para pensar en el desafío que representa la integración cuando se tiene un recurso energético de por medio.

Introducción.

A la clásica concepción del paradigma del Desarrollo Sostenible, con sus tres pilares fundamentales (el desarrollo humano, el económico y el medio ambiental), se le agregan hoy, por amplio consenso, la gobernabilidad. Esta adición no es en el sentido del pacto sino en el de la transparencia de las instituciones democráticas; la necesidad del rescate, guarda y

¹ El Contraalmirante Cíbar Benítez egresó del Colegio Militar “Mariscal Francisco Solano López” en Noviembre del año 1976, con el Grado de Guardiamarina. Ascendió a Contralmirante en el año 2006. Pasó a retiro, a su pedido, el 10 de Febrero de 2010. Sus últimos cargos fueron Director del Instituto de Altos Estudios Estratégicos y Secretario Permanente del Consejo de Defensa Nacional, Comandante de la Armada y Comandante de las Fuerzas Militares. Luego del pase a retiro, sirvió como Secretario Permanente del Consejo de Defensa Nacional desde Junio de 2012 hasta el 4 de Septiembre de 2013. Actualmente es Profesor de Estrategia en el Instituto de Altos Estudios Estratégicos y Miembro del Consejo Directivo del Instituto de Desarrollo del Pensamiento Patria Soñada de la Fundación de la “Paz Global”. Pertenece a la Clase 36 del Colegio Interamericano de Defensa y es Presidente del Capítulo Paraguay de la Asociación de Egresados, Asesores y Cursantes del CID.

fortalecimiento de la cultura e identidad de cada nación y casi paradójicamente, la integración regional.

Si bien la más elocuente muestra de integración física regional se da mediante obras de infraestructura tales como rutas, puentes, ferrovías, hidrovías, etc., un nuevo nexo fundamental lo constituye la distribución de la energía eléctrica, principalmente en la subregión de Cono Sur donde se aprovecha particularmente la Cuenca del Plata para su producción a partir de represas en cauces hídricos naturales.

Es notable cómo estas portentosas obras de ingeniería, con tecnología de punta, han llegado a un nivel tan alto y seguro de eficiencia y rendimiento, que pudieran haberse convertido de por sí en un tutor de la prosperidad y justo relacionamiento entre países de la subregión. En las grandes represas de ríos compartidos entre países, las dificultades no son de ingeniería, ni de mecánica, ni tecnológicas; sino simplemente de interpretaciones, de relacionamiento y de justicia.

Al puntualizar algunos aspectos de una de las hidroeléctricas de mayor producción de energía en el mundo, la ITAIPÚ BINACIONAL, se señalan adrede hechos generados en torno a su construcción y aprovechamiento con el único propósito de destacar la necesidad e importancia de:

- La fortaleza institucional de cada país.
- Liderazgos auténticos a nivel internacional.
- La existencia de foros y organismos supranacionales, cuya influencia tiene efectos positivos invalorable.

Del relato se puede deducir la necesidad de esa madurez institucional, en su más amplio sentido y de la justa participación internacional, para que obras concretas como la Itaipú Binacional, sean realmente un nexo que fortalezca al Sistema Interamericano.

El Juego de intereses.

Una creciente necesidad de energía en la región, sumado a la necesidad de obtenerla a partir de generadores con menor riesgo al medio ambiente, renueva constantemente la

búsqueda a partir de la energía hidroeléctrica como generadora importante de electricidad. Si bien los adelantos en generación de energía eléctrica solar y eólica son auspiciosos, aún es mínima en relación a la creciente demanda.

La central hidroeléctrica de ITAIPU, hasta hoy entre las primeras generadoras de electricidad en el mundo, a partir de la represa de un caudal natural de agua, puede constituirse en un modelo de cómo en el proceso de construcción y aprovechamiento de una obra en la que participan más de un Estado, se pone a prueba la fortaleza institucional de cada uno de ellos.

Asimismo, se puede constatar la influencia positiva del liderazgo de otros Estados en proporción a su Poder, pero cada vez más ajustado al prestigio que se gane por sus acciones ante la Comunidad Internacional.

Seguro que los miembros de distintos órganos supranacionales responden en forma individual a los propios intereses del Estado al que representan, pero, en su conjunto, en su carácter de órganos internacionales, inducen a posturas más justas en el manejo del conflicto. Esto es, en el permanente y natural juego de intereses que se lleva a cabo mediante la comunicación, en estrecha relación con las fortalezas y debilidades de cada actor.

ITAIPÚ

La capacidad de la Central Hidroeléctrica.

Es en la actualidad la central hidroeléctrica de mayor generación de energía eléctrica en el mundo. Situada en el río Paraná (el Alto Paraná), en la frontera entre Paraguay y Brasil, a 14 km aguas arriba de la desembocadura del río Yguazú, próximo a las ciudades de Ciudad del Este (Paraguay) y Foz do Yguazú (Brasil).

Construida por Paraguay y Brasil, para aprovechamiento de una parte del caudaloso río Paraná, dispone de 20 unidades generadoras de 700 megavatios cada una, con una capacidad instalada de 14.000 megavatios, puede llegar a producir anualmente, en condiciones óptimas, hasta alrededor de 100.000.000 megavatios hora en un año mediante el enorme caudal del Alto Paraná y su embalse desde el Salto del Guairá.

En el año 2013, Itaipú generó 98.630.035 megavatios hora de electricidad, record histórico cuyo principal beneficiario fue Brasil. Comparativamente, la usina hidroeléctrica “Tres gargantas”, sobre el río Yangtzé en la China Continental, con 22.400 megavatios de capacidad instalada, produjo en el año 2012 unos 98.100.000 megavatios hora de electricidad.

Los antecedentes de la obra.

Luego de la guerra que enfrentó al Paraguay con los tres países de la Triple Alianza (Argentina, Brasil y Uruguay), entre 1864 y 1870, la capital paraguaya, Asunción, fue ocupada por fuerzas brasileñas desde el 1° de enero de 1869 hasta el 14 de mayo de 1879. Bajo esa circunstancia de ocupación y con el país literalmente devastado se trazaron nuevos límites fronterizos, con el Brasil en 1872 y con la Argentina en 1876. Por el Tratado Loizaga-Cotegipe, del 9 de enero de 1972, “... se formalizó la antigua aspiración brasileña de adjudicarse los territorios situados entre los ríos Blanco y Apa y la región del Amambay...”²

Por el Tratado mencionado, los límites al norte con el Brasil quedaron materializados por el Rio Apa desde su desembocadura en el río Paraguay, siguiendo luego las cumbres más altas de las cordilleras de Amambay y Mbaracayú. Las instrucciones de las cancillerías, tanto del Paraguay como del Brasil, para las tareas de demarcación de los límites basada en el tratado de 1872, coincidían que los saltos del Guairá quedaban enteramente en territorio paraguayo, pues la línea comenzaba en la orilla oriental del río Paraná.

La demarcación de esos límites fue hecha entre 1872 y 1874. El interés, en ese tiempo, no estaba precisamente en los saltos, sino en consolidar la propiedad del territorio comprendido entre el río Blanco y el río Apa, unos 62.325 kilómetros cuadrados.

Un tratado posterior, ya en el siglo XX, denominado Ibarra-Mangabeira, complementó el de 1872 y definió el límite marcado por el río Paraguay desde la desembocadura del río Apa hasta la localidad de Bahía Negra, al norte. El tratado complementario había generado un nuevo Protocolo, “Moreno-Mangabeira”, que fue

² POZZO MORENO, Juan A. “ITAIPÚ: una victoria bien brasileña”. Editorial Gráfica Mercurio – Año 2011

firmado en 1930, ya en los prolegómenos de la guerra del Chaco, entre Paraguay y Bolivia. El Protocolo reabría lo pactado en el Tratado de 1872. Según el investigador e historiador paraguayo Efraín Cardozo, fue en esta ocasión que, por primera vez, el Brasil evidenciaba su pretensión sobre la propiedad de los Saltos del Guairá, en atención a que técnicos de la época concebían la explotación del potencial energético, en la misma área del salto y por tanto era crucial asegurar su posesión.

A partir de ahí, ante la creciente demanda de energía y previsiones aún mayores, se llevaron a cabo varios estudios para el mejor aprovechamiento del Salto del Guairá. En 1956, el Grupo de Energía Eléctrica de Industrias del Estado de Paraná (Brasil) estimaba el potencial del Salto en aproximadamente 25.000 megavatios y propuso la construcción de una usina hidroeléctrica de 6.000 megavatios para atender las demandas de San Pablo y más adelante otra similar, para atender las demandas de la parte sur de Brasil. El proyecto tenía previsto desviar un tramo del cauce del río Paraná por territorio brasileño, al sur del Salto.³

Hubo varios otros estudios y estimaciones que posteriormente fueron observados en conjunto para un análisis más minucioso y realista. De cualquier manera, un grupo de trabajo brasileño había concluido que todo el material estudiado era aún insuficiente. No obstante, las estimaciones eran que se podía producir energía a muy bajo costo.

En diciembre de 1962 fueron presentados al Presidente Joao Goulart las conclusiones de la Oficina Técnica de San Pablo. En ellas, se sugería la instalación de 21 turbinas, con un potencial de 21.000 megavatios, al final de un canal de desvío de 60 Km de las aguas del río Paraná, por territorio brasileño, hasta puerto Britania, donde retomarían su cauce natural. Los Saltos del Guairá quedarían bajo el gran lago que formaría la represa. Todo el proyecto suponía que los saltos, en su totalidad, eran de exclusiva pertenencia del Brasil. Sin embargo, determinaciones por procedimientos técnicos irreprochables confirmaban que la línea que sigue las cumbres más altas de las cordilleras dejaban los saltos en territorio paraguayo. Aunque esto no hubiera sido así, conforme al Derecho Internacional, tratándose de ríos internacionales, se requeriría el acuerdo del o de los otros países involucrados. Más adelante, la disputa sobre la propiedad del territorio donde se encontraba el Salto del Guairá fue

³ POZZO MORENO, Juan A. "ITAIPÚ: una victoria bien brasileña". Editorial Gráfica Mercurio – Año 2011

perdiendo fuerza ante la comprensión de que el embalse del agua represada dejaría bajo la superficie las cataratas del Salto.

El Ministro de Minas y Energías del Brasil, doctor Oliveira Brito, en su visita al Paraguay el 2 de septiembre de 1963 había manifestado que el Presidente Goulart le había confirmado que “ni una sola estaca se pondría para estas obras, sin acuerdo pleno del Paraguay”. El 19 de enero de 1964, en el Estado de Minas Gerais (Brasil) se reunieron los presidentes de Paraguay y Brasil, Stroessner y Goulart donde habían acordado el aprovechamiento conjunto del potencial hídrico. La construcción y explotación de las obras la harían conjuntamente los dos Estados. El 31 de marzo de ese mismo año 1964, el presidente Joao Goulart fue depuesto por un golpe militar y la presidencia quedó en manos del Mariscal Humberto Castello Branco.

En Junio de 1965, un destacamento militar brasileño se instala en el llamado Puerto Renato, en el trecho de 20 km de la línea de límite, aún en disputa entre el hito 341/IV y el Salto del Guairá (Puerto Renato, para los brasileños). Ante los reclamos del gobierno paraguayo, el Mariscal Castello Branco justificó la necesidad de una vigilancia para prevenir la posibilidad de formación de grupos guerrilleros y combatir el contrabando y que, además, la zona no estaba en litigio y ella se encontraba enteramente en territorio brasileño.

El 21 de octubre del mismo año 1965, la propia Comisión Paraguaya de Límites se constituyó en el lugar para constatar si la ocupación continuaba, pero todos sus miembros fueron detenidos por un sargento y doce soldados armados. Muy difícil confundir al grupo con insurgentes o contrabandistas ya que estaba conformado por el propio Subsecretario de Estado de Relaciones Exteriores, el Asesor Jurídico de la Cancillería Nacional, el Delegado Demarcador de Límites, el Director del Ceremonial del Estado y un fotógrafo de la Comisión de Límites. Poco más tarde, los brasileños construyeron un camino que corría de norte a sur por su territorio y luego cruzaba la línea de las altas cumbres y se internaba en territorio paraguayo unos 300 metros.⁴

⁴ POZO MORENO, Juan A. “ITAIPÚ: una victoria bien brasileña”. Editorial Gráfica Mercurio – Año 2011.

Resulta interesante destacar que al mismo tiempo, en la República Dominicana, intervenían las Tropas Interamericanas de Paz, movilizadas desde el 23 de mayo de 1965 por mandato del Consejo de Seguridad de la OEA. Las fuerzas eran comandadas por un General brasileño y conformadas por soldados de Brasil, Costa Rica, Estados Unidos de América, Honduras, Nicaragua y Paraguay, en un trabajo conjunto excelente. Las tropas se retiraron con éxito el 21 de septiembre de 1966

Cuando entonces, en referencia a lo que estaba sucediendo en parte de la frontera con Brasil, el Paraguay había comenzado una campaña de información y denuncia en diferentes foros internacionales y ante las distintas representaciones diplomáticas locales. En ese Marco, *“... en mayo de 1966, el gobierno paraguayo logró que el Secretario de Estado americano, Dean Rusk, visitara Asunción, aunque unas pocas horas, (...) en esa breve visita el Presidente de la República logró interesar al Secretario de Estado sobre el problema, comprometiéndolo su influencia ante el gobierno brasileño para que éste accediese a una mesa de negociaciones. Lo cierto es que en el siguiente mes, los días 21 y 22 de junio de 1966 se instaló la conferencia...”*⁵.

Esa Conferencia bilateral generó una nota del Gobierno brasileño, dirigido al del Paraguay, en la que ratificaba su convencimiento de que el Tratado de 1872 le concedía derechos, pero que con el deseo de contribuir a disminuir las tensiones generadas y en pleno ejercicio de su soberanía territorial resolvió trasladar el pequeño destacamento de la zona de Puerto Renato.

El Gobierno del Paraguay había contestado que el mismo Tratado de Límites de 1872 reconocía al Paraguay dominio y soberanía sobre la misma zona donde estuviera instalado el Destacamento Militar, pero que veía que el retiro efectivo del destacamento constituía una efectiva contribución del Gobierno del Brasil que ha facilitado los trabajos de la Comisión Mixta.

⁵ DEBERNARDI, Enzo. APUNTES PARA LA HISTORIA POLÍTICA DE ITAIPÚ - 1996

Ese mismo día 22 de Junio de 1966 se concretó el Acta Final de Foz de Yguazú, base del Tratado de Itaipú, que como tal, forma parte de este mismo documento.

Lo medular del Acta radica en que los recursos hídricos del Salto del Guairá eran declarados en condominio entre Paraguay y Brasil. En el Acta se hablaba del Derecho de Preferencia, que permitía al Paraguay disponer de la mitad de la energía producida para venderla a terceros países, con preferencia a su socio condómino, el Brasil que debía pagar por ella un Justo Precio.

En el tratado de Itaipú tal Derecho de Preferencia, fue sustituido por el Derecho de Adquisición y, al Precio Justo reemplazó la figura de la COMPENSACIÓN. De hecho, la mitad de la energía producida en Itaipú pertenece al Paraguay; tan es así que 10 de las 20 máquinas instaladas producen a 60 Hertz para el Brasil y las 10 restantes a 50 Hertz, para el Paraguay. De toda esta energía, la que no es utilizada por el Paraguay es conducida como corriente continua hasta San Pablo para su reconversión y utilización a 60 Hertz para el mercado brasileño a un precio final muy superior al que recibe la Itaipú.

En realidad, la energía no utilizada por Paraguay, la mitad del total producido, fue cedida a la margen izquierda, Brasil, por cincuenta años, bajo el pretexto de que el excedente energético paraguayo ya no sería adquirido por la “otra Alta Parte” sino por la Entidad Binacional. El precio justo sería el que aprobara el Consejo de Administración. Una manera de compensar al Paraguay con un monto irrisorio que debía costear la propia Binacional. Es decir, que como el Paraguay era la otra Alta Parte, se debía en cierto modo auto compensar.

Recién en 1986, se logró que sea exclusivamente la margen izquierda la que pague la compensación por la energía cedida; sin embargo, la primera compensación fue recibida recién a finales del año 1989, seis años después de la puesta en marcha de la primera turbina.

El Tratado de Itaipú fue ratificado por el Congreso Nacional de la República de Paraguay el 17 de Julio de 1973, con férrea oposición de la minoría parlamentaria y el apoyo de la mayoría oficialista que dócilmente respondía al dictador Alfredo Stroessner.

El desafío de la integración desde el punto de vista energético.

Veámoslo enfocando el tema desde una triple perspectiva. Una nacional, otra regional y finalmente una general, desde el punto de vista global.

a. A nivel nacional.

Desde la perspectiva local, cada actor está obligado a enfrentar sus propios desafíos internos para tornar sus propias capacidades más competitivas.

La energía debe alcanzar a todos los ciudadanos, sin importar que tan alejados estén; contar con suficiente energía disponible para consumo doméstico e industrias y volver a la matriz energética nacional más eficiente, partiendo de una distribución mejor coordinada.

La matriz del sistema energético local deberá ser actualizada con aquel criterio y mediante programas de inversión y expansión ajustadas a la realidad local y su potencialidad.

b. A nivel regional.

En el ámbito regional, la participación de cada país, dentro de un esquema de integración energética, estará indudablemente marcada por las capacidades de negociación que su propio sistema interno le permita; así, un país que esté mejor preparado y con mayor excedente de energía, se encuentra en mejor posición relativa frente a otro Actor que se encuentre en déficit energético.

El desafío en este nivel consiste en lograr un sistema de integración justo y equitativo, tal vez recurriendo a un organismo de talante genuinamente técnico, que sugiera la administración de los recursos de la región en su conjunto, ya no exclusivamente a título de cada país, sino acorde a la demanda que cada región integrada requiera, obviamente con un justo precio para el productor de la energía.

Cabe aquí pensar en un órgano supranacional de nivel técnico, que garantice la CONECTIVIDAD y sea el primer paso para una verdadera integración en este sentido. En este organismo, al igual que en la Corte Penal Internacional –por citar un ejemplo– sus miembros estarían ocupando un cargo, por sus capacidades y por haber recibido el voto de confianza de todas las naciones que compongan el grupo, evitando de esta manera que sus integrantes sean solamente representantes de los intereses de su propio país; lo cual nos devolvería a la puja de poderes e intereses.

Con un órgano representativo de cada región, se puede pensar que el subcontinente sudamericano, puede dividirse en regiones, y así cada una nominaría un representante técnico que sugiera, con criterios técnicos el aprovechamiento y su distribución de la producción energética.

c. A nivel global.

Desde una perspectiva global, el desafío de la energía se vuelve más complejo y lejano. Por un lado el mundo sigue creciendo y cada vez demanda más energía. Por otro lado, debemos encontrar nuevas fuentes que no comprometan el medio ambiente y se vuelvan así sostenibles en el tiempo. Es poco rentable considerar que, en cuanto a la alternativa de los biocombustibles, por ejemplo, se recurra a la utilización de trigo y maíz para producción de biodiesel en una región del planeta; mientras que en otra, la población sencillamente muere de hambre.

Si bien las fuentes de petróleo no son eternas y debemos apresurarnos en contar con alternativas para este hidrocarburo, comprometer alimento a cambio de un tanque de nafta, no parece ser el camino más adecuado. La última frontera en esta perspectiva puede ser la integración energética global tornando más eficiente el planeta. Como una quimera, podríamos buscar que cuando el sol salga sobre Asia las luces que se apagan en aquella región pueden significar que esa energía está siendo transferida a otro lugar y viceversa.

La apuesta debe volcarse a producir energía verde, renovable y barata; tres elementos que particularmente Paraguay posee en abundancia con las hidroeléctricas de Itaipú, Yacyretá y Acaray. El país produce más energía de la que en la actualidad necesita formando parte

de una muy exclusiva lista de países que se permiten exportar “electricidad verde”. Ampliar y aprovechar mejor estas capacidades caería dentro del primer desafío descrito anteriormente.

Conclusión.

Emprendimientos concretos que hacen a la integración física regional, como por cierto es el caso de la Itaipú Binacional, requieren en primer término de una fortaleza institucional interna que garantice el logro de objetivos comunes, ganando tiempo y evitando desgastes innecesarios posteriores en el relacionamiento internacional.

La independencia de los llamados Poderes de Estado, el respeto a sus instituciones democráticas y la participación activa de todos los habitantes, garantizan un resultado más justo en un mundo cada vez más interdependiente. El Republicanismo y la Gobernabilidad Democrática aseguran esa condición y dejan así de ser conceptos laxos y retóricos que aparecen como un fin lejano, para convertirse en un medio eficaz y necesario para el bienestar general. En nuestro “caso ejemplo” del emprendimiento de la Itaipú Binacional, es probable que el Tratado de 1973 que la rige, hubiera resultado más justo y equitativo con un Poder Legislativo Nacional independiente y auténtico.

Los resultados de la intervención de la OEA en República Dominicana (1965/1966), coincidente con el momento más álgido en la disputa sobre la posesión del Salto del Guairá y la presencia del Sr. Dean Rusk, Secretario de Estado de los presidentes John F. Kennedy y Lyndon B. Johnson, dan cuenta de que el liderazgo bien concebido facilita el manejo del conflicto, cuando actúa en tiempo oportuno.

En el orden internacional, los organismos de integración seguirán teniendo un rol preponderante en el relacionamiento entre Estados para un desarrollo equitativo y proporcional al esfuerzo. Aunque a veces parezcan lentos y costosos sus intervenciones con éxito son invalorable y los justifican plenamente.

En este sentido, los entes del Sistema Interamericano deben fortalecerse aún más con mecanismos de control fiables que aseguren su prestigio y confiabilidad.

Referencias.

Pozzo Moreno, Juan A. *ITAIPÚ: una victoria bien brasileña*. Editorial Gráfica Mercurio. 2011

Debernardi, Enzo. *Apuntes para la historia política de Itaipú*. Ed. Gráfica Continua. Brasil. 1996.