

Agua y energía: la disputa por la soberanía en Paraguay

ENTREVISTA A SARA COSTA*

Paraguay es un país con una estrecha vinculación económica con el agua: ¿podría contextualizar la importancia que tiene el agua en la estructura económica y productiva paraguaya en la actualidad? ¿Y en ese sentido, en qué medida considera necesario el debate social sobre la soberanía hídrica del Paraguay?

Paraguay se caracteriza por ser un país agroexportador de *commodities*, con una estructura económica que se asienta ampliamente en la producción de bienes agrícolas para exportación, principalmente carne vacuna y soja. Sumadas las exportaciones del complejo de la soja (semilla, aceites, harinas y otros derivados) y del complejo cárnico, estas representan más del 50% del valor de las exportaciones totales del país. Más del 70% de la superficie agrícola del país está constituida por praderas y pastos permanentes donde se realiza actividad ganadera, mientras que la soja representa el 64% de la superficie agrícola destinada a cultivos. Además de la tierra, el agua es un recurso clave para el funcionamiento de toda esta estructura: alimenta los sistemas de riego y se utiliza para el consumo animal, entre otros usos.

Asimismo, los grandes ríos del país constituyen importantes vías de transporte fluvial, ayudando a reducir los costos de transporte de las mercaderías exportadas, un aspecto determinante para un país mediterráneo como el Paraguay. Por otro lado, la estructura económica de Paraguay se caracteriza por ser una de las principales productoras de energía hidroeléctrica a nivel mundial. Luego de la soja en grano, la electricidad tiene el segundo puesto en el ranking de los principales productos de exportación del país (23,3% del valor total exportado)¹. Al igual que las *commodities* agropecuarias, la producción hidroeléctrica de Paraguay se ha orientado a atender una demanda externa; si bien los indicadores económicos demuestran que esta estructura ha generado un volumen significativo de riqueza para el país, esta no se ha distribuido de forma equitativa, ya que la pobreza y la desigualdad social siguen siendo problemáticas fuertes en Paraguay.

Gran parte de dicha riqueza se ha concentrado históricamente en pequeños grupos de poder político y económico, dentro y fuera del país, y teniendo en cuenta esta realidad, el debate social sobre la soberanía hídrica es más importante que nunca.

*** Sara COSTA GARAY,** Magíster en Relaciones Internacionales con énfasis en Economía Política Internacional por la Universidad Católica de Río de Janeiro (Brasil) y Licenciada en Administración por la Universidad Federal de Río de Janeiro (Brasil). Es investigadora asociada de diversos centros de investigación en Paraguay, en temas relacionados con el desarrollo socioeconómico del país. Actualmente se desempeña como Oficial de Proyectos en una organización no gubernamental del ámbito de la conservación del medioambiente, y es integrante también del equipo de investigación de la iniciativa ciudadana "Itaipú Ñane Mba'e" ("Itaipú es nuestra"): Campaña por la soberanía nacional.

Entrevista realizada por: Eduardo TAMAYO BELDA

¹ Datos sobre exportación y distribución de uso de suelo de Paraguay de CEPALstat.
² <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/perfilesNacionales.html?idioma=spanish>

Así como la tierra, la distribución de la propiedad y el uso de los recursos hídricos necesita debatirse urgentemente de tal forma que dicho recurso esté al servicio del desarrollo de toda la población y no solamente de pequeños grupos. Asimismo, este debate se hace más necesario que nunca ante el agravamiento de los efectos del cambio climático, donde se espera que cada vez más ocurran eventos extremos vinculados directamente con el agua, como sequías e inundaciones, que a su vez podrían tener cada vez más impactos catastróficos sobre el desempeño agropecuario. La fuerte dependencia que tiene la estructura económica del país del agronegocio lo hace muy vulnerable a los efectos del cambio climático.

Por otro lado, se hace necesario colocar la necesidad de generar un mejor aprovechamiento de las riquezas generadas por la producción y venta de la energía hidroeléctrica; las principales represas del país —Itaipú y Yacyretá— han servido históricamente para proveer energía barata a las economías vecinas, a cambio de un resarcimiento que, ante la falta de un proyecto de desarrollo integral para el país con una matriz económica diversificada y el mal manejo de la entidad, ha servido a la manutención de la actual estructura económica improductiva, alimentando el esquema de privilegios de ciertos grupos de poder político y económico, la cultura de la prebenda y la corrupción generalizada en Paraguay. Un ejemplo de esto son los nombramientos de cargos directivos en ambas entidades y las adjudicaciones de provisión de servicios y/o de productos requeridos por las entidades a aliados políticos, realizados comúnmente por los gobiernos de turno, como forma de pago encubierto de favores.

No obstante, a pesar de esa enorme relevancia que señala usted que tiene la producción hidroeléctrica en la economía paraguaya, parece que hasta la fecha ha sido difícil construir e instalar un relato social que posicione el agua en la centralidad del tablero político nacional, y continúan siendo precisamente esas élites a las que usted alude las que obtienen un mayor beneficio del uso y explotación de los recursos hídricos paraguayos, que deberían constituirse como recursos sociales de gestión y aprovechamiento públicos. ¿Cómo dibujaría el actual escenario político paraguayo de la disputa por el aprovechamiento nacional del agua?

En el actual escenario político sigue prevaleciendo la concepción del agua como mercancía, en detrimento de su función social. Esto queda en evidencia en la gran cantidad de obras públicas que se vienen avanzando, tomando como prioridad las necesidades del sector agroexportador. En este contexto, se está llevando adelante la construcción de nuevas carreteras y puentes con la finalidad de mejorar la conectividad de las distintas zonas agropecuarias del país con los mercados regionales e internacionales, principalmente en la región del Chaco, donde la expansión de la frontera agrícola está ocurriendo a un ritmo más acelerado. Una de las obras más emblemáticas es la construcción del “Corredor Bioceánico”, iniciada en 2019, cuyo objetivo es crear una conexión —de este a oeste— entre Brasil, Argentina, Paraguay y Chile, para facilitar el tránsito de mercaderías. Según el mismo Ministerio de Obras Públicas de Paraguay (MOPC), se estima que más de 25 millones de toneladas de granos transitarían desde Brasil hacia los puertos chilenos en el océano Pacífico, una vez que se complete la construcción del tramo chaqueño². En este mismo contexto se está llevando adelante la duplicación de la Ruta Transchaco, que atraviesa esta región

² Disponible en: <https://www.mopc.gov.py/mopcweb/index.php/noticias/la-ruta-bioceanica-es-la-obra-mas-importante-de-la-region-occidental>

de norte a sur.

Sin embargo, en paralelo a estas obras, se asiste al continuo fracaso en la concreción de proyectos que buscan ampliar el acceso a agua segura para las poblaciones de ese mismo territorio chaqueño, que históricamente han sufrido con esta problemática. En este ámbito, el proyecto más emblemático es el del Acueducto, que tiene por objetivo llevar el agua del río Paraguay hacia la región semiárida del Chaco Central. Esta obra del MOPC empezó a construirse en el 2012 —hace ya ocho años— y recién está empezando a probarse. Por otro lado, el actual Gobierno continúa en la misma línea histórica de favorecer la explotación privada de los recursos naturales sin ejercer un control efectivo sobre los impactos ambientales del uso indebido de dichos recursos (como el uso intensivo de las reservas de agua subterránea, la contaminación con agroquímicos utilizados en los procesos productivos, o la contaminación de cauces hídricos con efluentes de las actividades industriales, entre otros).

Lastimosamente, resulta evidente la ineficacia de las autoridades —como el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES) y el Ministerio Público (MP)— para identificar y procesar dichas infracciones ambientales, y frecuentemente es la presión ciudadana la que logra movilizar las estructuras institucionales a través de sus denuncias, investigaciones y campañas para que se conozcan y verifiquen las violaciones de las leyes ambientales (siendo estas denuncias, en la mayoría de los casos, desestimadas). Una anécdota reciente que ilustra esta situación es el caso de Laguna Cerro, ubicada en la zona periurbana de Asunción, y cuyas aguas fueron contaminadas con efluentes por parte de una curtiembre. El MADES finalmente actuó luego de que el reconocido actor estadounidense Leonardo Di Caprio reprodujo en una de sus redes sociales la situación de la Laguna Cerro, cuyas aguas habían cambiado a un color rosa fosforescente a raíz de la contaminación³.

Por último, una de las disputas claves de la coyuntura actual es con relación al aprovechamiento de la energía hidroeléctrica producida a través de la represa Itaipú. Itaipú es un motor clave para el desarrollo del país, sea por la provisión de energía eléctrica barata o por los recursos financieros que genera la comercialización de dicho servicio. De hecho, el volumen de inversión que realiza la entidad en proyectos sociales y ambientales la coloca a la par de las instituciones del estado, y varios estudios demuestran que esta contribución al desarrollo podría ser aún mayor si se corrigen los vicios del acuerdo que ha hecho que el pueblo paraguayo aproveche apenas una pequeña parte de la riqueza generada por Itaipú. En menos de tres años —el 26 de abril de 2023— el Tratado de Itaipú cumplirá cincuenta años, estableciéndose en esa fecha la posibilidad de revisión del Anexo C, que estipula las bases financieras y de prestación de los servicios de electricidad de la entidad. De acuerdo con el Tratado, cada parte tiene derecho al 50% de la energía producida en Itaipú; sin embargo, si dicha energía no se utiliza internamente, las partes están obligadas a cederla a la otra, a cambio de un costo de compensación. Históricamente, Paraguay es quien ha cedido a Brasil gran parte de la energía que le corresponde, a cambio de un costo de compensación que se encuentra muy por debajo de los precios de mercado; entre 1984 y 2018, el 93% de la energía generada en Itaipú ha sido utilizada por Brasil.

Así, muchos ciudadanos entendemos que la revisión del Anexo C del Tratado de Itaipú

³ Disponible en: <https://www.hoy.com.py/nacionales/laguna-cerro-de-limpio-indignacion-de-di-caprio-da-resultados-y-sancionan-a-empresa>

implica una revisión del proyecto de desarrollo para el país: ¿cómo utilizar esa energía en el marco de un ciclo virtuoso de desarrollo económico que apunte a la diversificación de la actual estructura económica y a la eliminación de las brechas de desigualdad? ¿Cómo utilizar los recursos que se obtienen para financiar un desarrollo social, en áreas claves como la salud, educación e infraestructura de servicios básicos, históricamente rezagadas? ¿Quién debe ocuparse y cómo debe ser el esquema de manejo de dichos recursos? Estas son algunas de las preguntas clave que se están colocando en la agenda político-social desde la ciudadanía organizada, pero no desde el mismo Gobierno.

Como ha comentado, Paraguay obtiene un importante balance comercial positivo por el aprovechamiento de la energía hidroeléctrica de las represas construidas en el Paraná, y en 2023 Brasil y Paraguay deberán renegociar ese Anexo C del Tratado de Itaipú al que usted ha aludido anteriormente. ¿Podría contextualizar la situación política en la que parece que llegarán los Gobiernos de ambos países a la fecha, y los posibles escenarios de la mesa de negociación? ¿Existe en Paraguay, como parece advertir usted al hablar de “ciudadanía organizada”, algún movimiento civil amplio o alguna coordinadora multidisciplinar que articule la presión social por un acuerdo digno y justo para Paraguay en la negociación con Brasil?

Las negociaciones en el marco de la revisión del Anexo C del Tratado de Itaipú ya están en marcha. Lo que se evidencia por la parte del Gobierno paraguayo es una agenda de continuidad en Itaipú que, básicamente, busca mantener la dependencia del mercado brasileño, de los capitales extranjeros y el esquema de manejo de la entidad que blinda el control de los recursos de parte del estado y la población, sirviendo para beneficiar a unos pocos grupos de poder político y económico. Para entender lo que está en juego, es necesario comprender el rol de Itaipú en el proceso histórico de desarrollo económico del Paraguay; la firma del acuerdo de Itaipú se dio en un contexto de fuerte internacionalización y desnacionalización de la economía paraguaya que, desde los años 1970, estaba siendo impulsado fuertemente por capitales de origen brasileño. Estos capitales llegaban al país como reflejo de la expansión de la economía brasileña en la búsqueda por nuevos mercados y fuentes de materia prima barata: tierra para la expansión continuada de su frontera agrícola (como el cultivo de soja), y también energía eléctrica barata para su industria. En Paraguay, el Gobierno de Alfredo Stroessner estaba empeñado, por un lado, en apaciguar la crisis social derivada del régimen autoritario y del rezago económico de décadas y, por otro, en asegurar la lealtad de las fuerzas políticas y militares para sostener al régimen.

En ese contexto histórico se dio la firma del Tratado de Itaipú, con el cual se legitimó un esquema de aprovechamiento desigual y dependiente de la represa en favor de los capitales extranjeros y brasileños, y de la clase dominante en Paraguay, que queda evidente en los siguientes puntos del Tratado: 1) la cesión obligatoria al Brasil de la energía excedente que corresponde al Paraguay (según explicamos en una respuesta anterior); 2) la deuda contraída para la construcción de la represa, que contiene varios componentes no transparentados y basados en presunto hechos de corrupción, lo que hizo que haya aumentado en cuarenta veces su valor inicial y que se siga pagando hasta hoy a través del costo de suministros del servicio de energía eléctrica, costo cargado sobre toda la población paraguaya en su conjunto en la factura de la electricidad; 3) la cesión de territorio por parte del Paraguay al Brasil bajo la figura del “condominio”, mediante

el Acuerdo de Foz de Iguazú (1966), que resultó de una invasión militar por parte de Brasil (en 1965) del territorio donde hoy se encuentra la represa, y donde además se ha atentado contra los derechos fundamentales de más de 60.000 indígenas de Paraguay y Brasil durante el proceso de expropiación de tierras para la construcción de la represa; 4) la potestad de invasión militar del territorio en condominio, que permite las acciones unilaterales de los estados parte del acuerdo en dicho territorio en caso de identificarse amenazas al funcionamiento de la represa; 5) el esquema de manejo de la binacionalidad, que establece una entidad supraestatal, donde la renta de Itaipú no califica como fondos públicos, imposibilitando a ambos estados el control y/o la fiscalización efectiva, lo que en la práctica ha sido útil para alimentar las prácticas prebendarias del Gobierno paraguayo.

Mediante sus acciones a lo largo de los últimos dos años, el actual Gobierno de la República del Paraguay ha demostrado que pretende dejar intacto este esquema entreguista, mientras busca inútilmente esconder su agenda bajo un falso manto de patriotismo. Esto quedó evidente en julio del 2019, cuando saltó a la luz el Acta Bilateral, un acuerdo por el cual se buscaba concretar un cronograma de contratación de energía de Itaipú que beneficiaba a Brasil. La crisis política que se generó a partir del acuerdo fue tal que renunciaron varias autoridades y se amenazó con el juicio político al Presidente. Si bien este acuerdo fue cancelado, el Gobierno sigue promoviendo acciones que nos demuestran su proyecto de continuidad en Itaipú. Un ejemplo claro es el impulso al proyecto de privatización del sector eléctrico, que habilitaría a que empresas privadas se queden con el negocio de la comercialización de la energía eléctrica generada en Itaipú a partir del 2023, siendo esto coherente con el continuo debilitamiento del ente estatal a cargo hoy de la comercialización de la energía en Paraguay —la Asociación Nacional De Electricidad (ANDE)—, por medio de la postergación de las obras necesarias para el mejoramiento del servicio de electricidad y de su desfinanciación (con recortes a su presupuesto).

Por otro lado, no se conocen propuestas de parte del Gobierno sobre cómo la energía o los recursos generados por Itaipú podrían utilizarse internamente para el desarrollo local, de la industria, de la ciencia, o de sectores claves como salud y educación; ni tampoco de estudios de factibilidad sobre el potencial de comercialización de la energía a otros países, que serían esenciales ante el escenario de que se logre el fin de la cesión obligatoria del excedente de energía (una reivindicación histórica del pueblo paraguayo). Todo esto refuerza el argumento de que lo que pretende el Gobierno actual es seguir proveyendo energía barata a Brasil, y hacerlo desde el sector privado, con empresas vinculadas a los negocios particulares de ambos mandatarios (proyecto que quedó al descubierto con el Acta Bilateral). En ese sentido, otro indicio claro ha sido el intento de emisión de bonos en Itaipú, que demuestra que el Gobierno actual pretende continuar con la dependencia financiera en Itaipú, a través de la generación de más deuda, e inclusive profundizar esta dependencia al utilizar este instrumento de los bonos, donde los acreedores pasan a ser entidades financieras privadas. Si bien este intento fue frenado por la movilización ciudadana, no deja de preocupar el hecho de que, justamente este año, el estado paraguayo ha llegado al límite de su capacidad de endeudamiento (30% de su PIB), vislumbrando un escenario de crisis de la deuda para los próximos años, teniendo en cuenta su incapacidad de repago. Además, coincidentemente, en el 2023 —fecha en que también se cumple el pago de la deuda corrupta generada para la construcción de la represa— vencen los primeros bonos soberanos emitidos durante el Gobierno anterior, lo que nos indica que, muy probablemente, los

nuevos excedentes en Itaipú a partir del 2023 serían utilizados para honrar los compromisos de la deuda pública. El Gobierno intenta esconder este proyecto tras una fachada de institucionalidad, donde ha conformado una Comisión Asesora y un Equipo Negociador que, sin embargo, funcionan a destiempo del proceso que describimos anteriormente, dejando en evidencia la falacia.

Por su parte, desde la ciudadanía y las organizaciones sociales se han conformado diversas iniciativas que vienen denunciando este proyecto de entrega de la soberanía hídrica paraguaya. Gracias a las movilizaciones, se logró la anulación del Acta Bilateral y el intento de emisión de bonos; podemos citar como ejemplo la Campaña “Itaipú Ñane Mba’e”, de difusión y movilización ciudadana, que plantea la recuperación de la soberanía en Itaipú por medio de una anulación efectiva de los cinco puntos citados anteriormente que caracterizan el esquema de dependencia extranjera y apropiación privada de la riqueza a través de la entidad⁴.

Volviendo al tema del agua en relación con la importancia del sector agrícola en la economía paraguaya —para un país que aún mantiene una elevada tasa de ocupación en el sector primario como es Paraguay—, resulta evidente que el campo paraguayo necesita de un acceso adecuado y salubre a este recurso: ¿existen riesgos a medio o largo plazo en Paraguay que pongan en peligro esta situación, ya sea por la privatización o por la contaminación de las reservas hídricas?

De acuerdo con lo mencionado anteriormente sobre la fuerte dependencia de la matriz económica paraguaya del sector agropecuario —con la producción a gran escala de *commodities*—, es evidente que estas circunstancias hacen al país extremadamente vulnerable también a los efectos del cambio climático, que son cada vez más frecuentes, como las sequías prolongadas, eventos extremos que comprometen tanto a la producción como a las mismas fuentes de agua. Este fenómeno también guarda relación con la expansión desordenada y no planificada de la frontera agrícola que, en general, avanza sobre los ecosistemas naturales (como los bosques) sin tener en cuenta sus funciones como protectores de las reservas de agua subterránea y cauces hídricos. De hecho, se apunta al cultivo extensivo de soja como uno de los principales responsables por la contaminación de las fuentes de agua subterráneas, ocasionada por el uso intensivo de agroquímicos.

En el Chaco, por ejemplo, el avance de las obras viales, del acueducto, y tras el descubrimiento de nuevas fuentes de agua subterráneas, se proyecta un fuerte avance de la agricultura mecanizada en dicho territorio, sin estudios de factibilidad que avalen que las fuentes de agua serán suficiente para sostener a la actividad agropecuaria en la región sin comprometer la disponibilidad de agua para las comunidades locales. Es así que, con la expansión desmedida del complejo del agronegocio, la desestimación de las cuestiones ambientales y la falta de políticas públicas de ordenamiento territorial se está comprometiendo la propia sostenibilidad de la actual matriz económica. De la misma forma, la falta de planificación también afecta a las zonas urbanas y periurbanas, donde el avance de las industrias casi siempre ocurre sin considerarse el impacto sobre la disponibilidad suficiente de agua (tanto para la actividad industrial como para la comunidad que la circunda), los riesgos de contaminación de las fuentes de agua disponibles y aplicación efectiva de medidas de mitigación. Todo esto está comprometiendo el acceso a agua segura de toda la población —

⁴ Sobre la cuestión se puede encontrar más información en el siguiente enlace de internet:
<https://www.facebook.com/itaipunanembae/>

tanto urbana como rural—, lo cual, en una sociedad profundamente desigual como la paraguaya, desencadena también el agravamiento de la crisis social: se genera mayor desigualdad y se refuerza la condición de vulnerabilidad de las personas por debajo de la línea de pobreza.

Y hablando de esos fenómenos climáticos y meteorológicos vinculados a las características del territorio y a los efectos del cambio climático que usted mencionaba antes, es preciso señalar que Paraguay ocupa un territorio constituido por áreas que de por sí tienen históricamente una importante pluviosidad; en épocas de lluvias, estas dificultan la movilidad tanto en la zona interior del país —debido a las inundaciones— como en las zonas urbanas —por la falta de sistemas de alcantarillado suficientes y la inadecuada planimetría urbanística—, a lo que puede añadirse el problema de las crecidas de los ríos Paraguay y Paraná (que sumergen zonas con ocupación humana). ¿Qué consecuencias sociales tiene en Paraguay la falta de infraestructuras y de previsión en materia de control y canalización del agua de lluvia? ¿Las consecuencias afectan por igual al conjunto de la población?

La falta de infraestructuras y de planificación en cuanto a la ocupación del territorio, incluyendo la disposición de los recursos hídricos tanto para las actividades productivas como para el uso de la población, tiene consecuencias nefastas, como ya se mencionó anteriormente, afectando tanto al desempeño económico general del país como al agravamiento de la crisis social. Sobre este punto, es ilustrativo el caso de las poblaciones ribereñas, especialmente de aquellas localizadas en la zona urbana de Asunción —también conocidas como los “bañados”—, en las que hay una mayor cantidad y densidad de población. La mayoría de las familias que se instalan en estas zonas constantemente afectadas por las crecidas del río Paraguay lo hacen por falta de mejores condiciones para acceder a una vivienda digna en zonas más seguras. A la par que estas poblaciones han crecido, también vienen siendo más frecuentes las emergencias generadas por las inundaciones de sus territorios; así, en la última gran crecida del río —en junio de 2019— se calculó que más de 14.000 familias (más de 47.000 personas) habían sido desplazadas. Los sucesivos Gobiernos no han promovido una solución definitiva que, además de asegurar el bienestar de estos miles de personas, sea más eficiente en términos del uso de los recursos públicos. Mientras tanto, se vive en una situación de constante emergencia y precarización de la calidad de vida de dichas poblaciones.

Otro caso emblemático del agravamiento de la crisis social por la falta de infraestructura y control de los recursos hídricos en Paraguay es el de las comunidades indígenas del Chaco. El año pasado se vivenciaba la situación de aislamiento de comunidades enteras a raíz de las fuertes lluvias que inhabilitaron los caminos de acceso y salida de dichas comunidades, siendo esta una problemática recurrente. Sin posibilidad de movilizarse, estas comunidades pierden la posibilidad de acceder a servicios básicos (como atención médica) y a sus medios de subsistencia. Actualmente, las mismas comunidades indígenas del Chaco están sufriendo con la sequía prolongada, y muchas de ellas no cuentan con infraestructura adecuada que garantice el acceso seguro y permanente al agua.

La situación de las poblaciones bañadenses de Asunción y de las comunidades indígenas del Chaco son apenas dos ejemplos emblemáticos de la persistencia y del agravamiento de la crisis social en Paraguay y de la necesidad de revisarse urgentemente el modelo de desarrollo

económico que se sigue promoviendo en el país, puesto que este no ha logrado generar las soluciones definitivas que se necesitan para hablar de una soberanía hídrica, entendida aquí como aquella basada en el interés y bienestar de toda la población. ●

RELACIONES INTERNACIONALES

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales>
ISSN 1699 - 3950

 facebook.com/RelacionesInternacionales

 twitter.com/RRInternacional

