



# REVISIÓN DEL ANEXO C ITAIPÚ 2023

Ciclo de entrevistas  
a técnicos del Sector Eléctrico

---

*Asunción, Octubre del 2020*





**El presente documento es producto de una revisión bibliográfica y del resultado de un ciclo de entrevistas que la FFM ha realizado a varios técnicos y expertos del sector hidroeléctrico, se evitaron las citas textuales ya que las conclusiones a las que hemos llegado no necesariamente reflejan la opinión de las personas consultadas.**

Algunos de los **expertos consultados** que amablemente han accedido a participar de las entrevistas son:

- Ing. Guillermo López Flores.
- Ing. Daniel Ríos.
- Ing. Pedro Ferreira.
- Ing. Ramón Montaña.
- Ing. Jorge Ferreira.

**Compilador:** Lic. Lucas Corrales.

**Edición y Corrección:** Equipo técnico FFM

Además, varias personas, asociadas y/ o cercanas a la Fundación, conocedoras de la materia han brindado sus opiniones sobre el documento elaborado previo a que el mismo se haga público.

Nuestro sincero agradecimiento a todos quienes han colaborado en este proceso.

Si bien el volumen de la información colectada ha superado ampliamente nuestras expectativas, hemos hecho el máximo esfuerzo en resumirlo para que este trabajo pueda servir como guía en la toma de decisiones y posturas, tanto para la sociedad civil en general como para las más altas esferas de poder.

**Christa Rivas**  
Directora Ejecutiva  
Fundación Feliciano Martínez

**Eduardo Nery Huerta**  
Presidente  
Fundación Feliciano Martínez



# 01.

## Antecedentes

Antes de iniciar cualquier discusión relacionada con Itaipu, es primordial conocer y comprender las reglas formales y básicas de relacionamiento con Brasil sobre este asunto, siendo consciente de que la realidad diaria es muy compleja, fluida y de gran implicancia, sobre todo para el Paraguay.

En el año 1973 la República Federativa del Brasil y la República del Paraguay ("**Altas Partes Contratantes**") suscriben un tratado para el aprovechamiento hidroeléctrico de los recursos hídricos del río Paraná pertenecientes en condominio a los dos países, denominado el Tratado de Itaipú. El Tratado se perfecciona, previa aprobación de las legislaturas de ambos países, con el intercambio de los documentos, en agosto de 1973, fecha a partir de la cual se cuentan los plazos y tiempo en Itaipú.

El Tratado de Itaipú consta de 4 partes, un cuerpo principal y tres anexos para las cuestiones complementarias, que son susceptibles de pequeños pero frecuentes cambios por el tiempo, la tecnología o las circunstancias.

El cuerpo del tratado compuesto por 25 artículos contiene las normas básicas y los lineamientos generales de la relación entre las Altas Partes Contratantes. No tiene fecha de duración, revisión, ni caducidad.

El **Anexo A** se constituye como el Estatuto de la entidad binacional Itaipu.

El **Anexo B** presenta la descripción general de las instalaciones destinadas a la producción de energía eléctrica y de las obras auxiliares.

El **Anexo C** y el más importante para esta revisión, reglamenta las bases financieras y las condiciones de compraventa de energía por las dos Altas Partes Contratantes y sus instituciones.

A su vez, este cuerpo normativo se rige por la Convención de Viena, sobre el derecho de los Tratados, ratificado por la Ley N° 3484/08



# 02.

## Introducción

En general, los acuerdos comerciales o de otra índole, se basan en intereses, ventajas y beneficios percibibles y definibles en las circunstancias imperantes en la época de negociación. Pero en el caso de dos consocios, países con grandes asimetrías y ante un tratado de muy larga duración, es previsible que dichos intereses y cambios en las circunstancias de la vida de las naciones y el mundo, sea necesario y conveniente realizar ajustes.

La modalidad de financiación de la fantástica inversión, que en el primer proyecto ejecutivo aprobado a fines de 1975 era de 3.985 millones de dólares, explican algunas "clausulas pétreas", que hoy nos resultan inaceptables.

Ej., la obligación de vender la parte de la energía no utilizada para consumo propio, y la obligación del otro consocio de contratar toda esa parte, hace cumplir con la obligación de contratar el 100% de lo producido por la central, y así, con estas cláusulas, se aseguraba obtener la financiación y capacidad de repago de la deuda contraída.

En vista de lo expuesto, se estableció que, transcurrido 50 años de vigencia, el Anexo C, las bases financieras sean revisadas "en función al estado de las deudas y la proporción de la contratación de potencia". Lo medular y trascendental es que para entonces ya se habría amortizado toda la deuda y los arreglos financieros vigentes ya no resultaran adecuados.



# 03.

## Metodología

Con el objetivo de ir acopiando información que sirva para el análisis y los lineamientos generales sobre la revisión del Anexo C de Itaipú, la Fundación Feliciano Martínez organizó una serie de reuniones y entrevistas con varios destacados expertos del sector eléctrico. De esta manera ha sido posible adquirir un mayor conocimiento técnico sobre lo que se estará negociando y sobre nuestras capacidades para encarar las diferentes opciones que se plantean.

Para ordenar las exposiciones, a los técnicos entrevistados se les anticipó un cuestionario elaborado por la Fundación.

A continuación, presentamos un resumen de las respuestas obtenidas:

### **1. ¿Las negociaciones deberían ceñirse estrictamente al anexo C, o deberíamos intentar la revisión del tratado como un todo?**

En las relaciones de naturaleza contractual, todas las condiciones y cláusulas acordadas entre las partes pueden ser modificadas en cualquier momento, de existir acuerdo.

Esta afirmación se sustenta en la libertad de las partes en los vínculos que decidan contraer. El Tratado de Itaipú no está ajeno a la libre voluntad de sus partes, por lo que sus artículos pueden ser modificados durante su vigencia.

Es preciso indicar, que el Tratado no tiene un plazo de duración establecido, por lo que la relación con el Brasil en torno a este no tiene fecha de terminación. La motivación legal que dé origen a una revisión del Tratado no resulta de la vigencia del mismo.

No obstante, aunque las Altas Partes Contratantes no hayan previsto un plazo de duración del Tratado, estas sí previeron la revisión de ciertas disposiciones del Tratado al cumplirse 50 años de su entrada vigencia. Este mandato se encuentra en el Anexo C y específicamente establece que:

*“Las disposiciones del presente Anexo serán revisadas, después de transcurrido un plazo de cincuenta años a partir de la entrada en vigor del Tratado, teniendo en cuenta, entre otros conceptos, el grado de amortización de las deudas contraídas por la ITAIPU para la construcción del aprovechamiento, y la relación entre las potencias contratadas por las entidades de ambos países”*

La redacción es clara al afirmar que luego de cincuenta años y en razón de que las deudas contraídas ya se encontrarían saldadas para ese momento, se procedería a la revisión de las disposiciones de este Anexo. Este mandato de revisión se encuentra exclusivamente en el Anexo C, no existiendo un precepto similar en ninguna otra parte del Tratado.



**Sobre estas consideraciones, se concluye que la revisión, en principio, versará exclusivamente sobre el Anexo C, sobre las bases financieras y las condiciones de compraventa de energía por las Altas Partes contratantes y sus instituciones, a no ser que se arribe a un acuerdo entre las partes para rever otros anexos del Tratado.**

a) Si nuestro planteo o el de nuestro socio de modificar o ajustar se enmarca estrictamente dentro del ámbito del Anexo C, no habría porque tocar otros aspectos del tratado. Ej: Si planteamos vender directamente al mercado mayorista brasileño, mercado libre o mercado regulado, se puede interpretar que no se sale del alcance del Art. XIII del tratado.

b) Sí tendremos que alterar el tratado si planteamos, por ejemplo, libertad para vender a terceros países, se debería modificar el art. XIII del tratado.

## **2. La tarifa, ¿debería bajar, mantenerse o ubicarse en un punto intermedio?**

Para el 2023, se prevé que la totalidad de la deuda por la construcción de la represa sea cancelada. Una vez más, esa es la razón por la cual las Partes acordaron revisar las condiciones del Anexo C.

El hecho que la deuda sea cancelada tendrá un gran impacto en el costo de la energía que produce Itaipu. No habiendo deuda que pagar, el costo de producción de energía disminuirá en un 60%, reflejándose directamente en la tarifa de energía para la ANDE y ELETROBRAS. La tarifa por la energía está concebida en US\$/Mwh por potencia contratada.

El Tratado dice que la comercialización de la energía debe basarse en los costos de producción de energía. Si no se altera el Anexo C, la tarifa sufrirá una reducción del 60%, por la cesación del pago de la deuda.

### **Intereses dispares**

Es opinión de la mayoría de los expertos entrevistados, que Brasil y Paraguay no comparten un interés común para el 2023 y en adelante.

La situación en la que se encontrará cada país para este entonces determinará los intereses de cada uno, que a su vez se traducirán en los frentes de negociación que vayan a proponer.

Habiendo disminuido considerablemente el costo por el cual ambos países acceden a la energía y en puertas de una revisión, es razonable que cada uno tome una postura de acuerdo a lo que más le beneficie.

Por el lado de Brasil, en atención a su masivo consumo de energía, se presume que optaría por reducir la tarifa, ya que necesita energía que pueda comercializar a menor precio, como bandera del fomento al desarrollo.

**Por otra parte, los intereses de Paraguay aún no fueron definidos. Lo único cierto y concreto, es que Paraguay tiene la obligación de definir un modelo de desarrollo y cuáles serán sus intereses para el 2023, únicamente con estos, podrá establecer frentes de negociación.**

**Observación:** la tarifa de Itaipu, como está concebida, US\$/MWh por potencia contratada no modifica, nuestras regalías. Todas las regalías están basadas en energía entregada a los compradores.



### Opciones:

*a. Debería bajar, para beneficio del consumidor paraguayo y mejorar la posibilidad de inversiones.*

*b. Intermedio, para combinar los beneficios; obtener fondos para la inversión en infraestructura y mantener la atractividad inversora.*

*c. Mantenerse. Es una opción, quizás la más difícil de defender, ante la posibilidad de que sea considerada un cobro indebido o exagerado.*

### 3. ¿Es viable para nuestro país plantear la libre disponibilidad?

*a. Consumir toda la energía que nos corresponde*

De acuerdo con proyecciones de los expertos entrevistados, Paraguay aún se encuentra lejos de consumir la totalidad de la energía que le corresponde.

La primera opción que se presenta es la utilización de la totalidad de la energía que le corresponde al país, en polos industriales que generen inversión.

Así como fue expuesto anteriormente, la mayor parte de la energía que es contratada por la ANDE es utilizada en consumo doméstico. Esta matriz de consumo no genera el desempeño que podría lograrse si se direcciona el uso de la energía al consumo industrial.

En este caso, se deben fomentar polos de energía barata y segura, en plantas comerciales e industriales que atraigan inversiones y fuentes de empleo.

A la fecha, nos encontramos con distintas limitantes a un panorama de uso y generación de recursos por el uso de nuestra energía. Estas barreras son económicas, estructurales e incluso políticas.

#### - Factores económicos:

La ANDE debe contar con un presupuesto para comprar el 50% de la energía que produce Itaipu. Actualmente, la ANDE no cuenta con los recursos necesarios para adquirir la energía que produce Itaipu.

En el caso que se decida utilizar toda la energía que le corresponde al país, debería dotarse a la ANDE de los recursos necesarios para adquirir toda la energía que le corresponde.

#### - Factores estructurales:

La ANDE no cuenta con la infraestructura necesaria para asegurar una provisión suficiente, constante e ininterrumpida de energía, necesaria para las plantas comerciales e industriales.

Los inversores no solo se van a fijar en el precio de la energía, sino también en la capacidad y confianza de la ANDE en la provisión del servicio.

Para lograr este cometido, el país debe tener un sistema eléctrico fuerte, con líneas de 500kv sincronizadas y sistemas de protección disponibles, entre otras cosas.

#### - Factores políticos:

La gestión actual de la ANDE denota una total falta de interés en la toma de decisiones tendientes a preparar el sistema para poder comercializar la energía.



Pareciera ser que toda su gestión se encuentra dirigida a la provisión de energía para consumo residencial, sin mirar a las oportunidades o alternativas que se podrían presentar.

La ANDE debe fortalecerse institucionalmente, no solamente con la obtención de mayores recursos, sino con una mejoría en su gestión y know how, fundamentales para el ofrecimiento de energía para la inversión.

### ***b. Comercialización de la energía con terceros***

Esta alternativa es, en definitiva, la más lejana a nuestra realidad por todas las circunstancias por las que atraviesa el país. Del otro lado de la moneda, probablemente esta alternativa sea mediante la cual el país vaya a conseguir los mayores beneficios económicos, de plantearse correctamente.

Para simplificar el análisis, esbozaremos las acciones que deben ser llevadas a cabo para posibilitar la venta de energía y las dificultades para lograrlo:

#### **- Modificación del Tratado de Itaipú**

La primera barrera para que se pueda vender energía a terceros, está impuesta por el precepto legal del Tratado, que indica que la energía podrá ser adquirida únicamente por las Partes contratantes.

Para permitir que Paraguay pueda vender a terceros la energía que le corresponde, el Art. 13 del Tratado deberá ser modificado.

Recordemos que, por el momento, la modificación del cuerpo del Tratado se encuentra fuera de la mesa de "Revisión del anexo C". Paraguay debería forzar negociar estos términos, para eliminar la prohibición legal que no le permite comercializar libremente su energía.

#### **- Prepararse en infraestructura**

Así como ya fue indicado a lo largo del informe, la falta de infraestructura se constituye en una de las mayores limitantes que tiene el país.

Para comercializar la energía, primero debe poder transmitirla e interconectarla. Si el país decide tomar esta alternativa, se deberá realizar un diagnóstico actual del sistema, que permita identificar cuáles son las acciones que deben ser tomadas. Entre estas, los expertos resaltaron la necesidad de contar con una central de interconexión.

#### **- Encontrar otro comprador**

No menos importante, debe haber demanda para poder ofertar la energía. Debido a la situación geográfica del país, este únicamente puede vender energía al Brasil o a la Argentina. Para llegar a los demás países de la región, la energía tendría que pasar por alguno de estos dos países y, por tanto, dependiendo de ellos. Si se decide vender a otro comprador que no sea Brasil, la única alternativa factible se daría con la Argentina.

#### **- Dificultad legal**

Faltan acuerdos internacionales y reglas internas. Deben plantearse y quedar debidamente aclarados y brindar seguridades para poder materializar y embarcarse en un negocio complejo como este.

#### **- Dificultad empresarial**

La ANDE no está capacitada empresarialmente, no tiene cultura empresarial comercial, ni tiene cultura de riesgo, las leyes que rigen las contrataciones públicas simplemente no hacen posible encarar con posibilidad de éxito.





#### **4. ¿Deberíamos seguir con el concepto de “cesión de energía” o sustituirlo por el de “venta de energía” al Brasil?**

- a.** Si no hay un plan mejor, nos veríamos obligados a seguir con la cesión de energía al Brasil, por lo menos por un plazo prudencial corto.
- b.** Considerar que actualmente, el negocio de la cesión es de riesgo cero sobre cero.
- c.** Por más que el esquema de cesión se mantenga igual, al revisar las condiciones del Anexo C, se podrían plantear nuevas fórmulas para el cálculo de la compensación que recibirá el país.
- d.** Uno de los entrevistados expresó, que no tiene mucho sentido discutir sobre cesión o venta de energía. Que independientemente del vocablo a ser utilizado, lo importante es obtener el mejor precio posible por esa transacción.

#### **5. Posibilidad de creación de una empresa comercializadora en Brasil**

- Desde el punto de vista legal es absolutamente viable.
- Dudamos que sea conveniente, por las dificultades institucionales de la ANDE que ya mencionamos.
- No es estrictamente necesaria. ABRACEEL, Asociación Brasileira de Comercializadores de Energía Eléctrica tiene como 60 empresas miembros expertísimos en el tema de comercialización de varios tipos de energía.

#### **6. Posibilidad de que Itaipu se constituya en una empresa comercializadora**

Es viable, pero, implica una profunda modificación del Tratado

Lo que la hace inviable es la mentalidad estatista y refractaria a las reformas estructurales de las empresas públicas en nuestro país.

#### **7. Sobre la inclusión o no de la revisión del Anexo A, reivindicando la necesidad de una administración totalmente paritaria.**

Es importante escribir un estatuto con coparticipación igualitaria. La cogestión paritaria se encuentra negociada desde 1997 mediante Notas Reversales que fueron aprobadas por el Congreso paraguayo y hasta la fecha no han sido ratificadas por el Congreso brasileño.

#### **8. ¿Es viable y conveniente para nuestro país la construcción de las Esclusas de Navegación previstas en el Anexo B?**

De acuerdo con el Anexo B, La construcción de esclusas forman parte las obras complementarias a ser construidas.

**11.** Obras para la navegación: El Proyecto incluirá las obras que fueren necesarias para atender a los requisitos del tráfico de navegación fluvial, tales como: terminales y conexiones terrestres, esclusas, canales, elevadores, y sus similares.



El Paraguay debería colocar este tema sobre la mesa de negociaciones, porque el derecho a la libre navegación de los ríos es una reivindicación histórica del Paraguay, que aún sufre limitaciones.

**9. ¿Cómo tendríamos que prepararnos a nivel país para un buen aprovechamiento de la gran disponibilidad de energía eléctrica, o en su defecto, para una gran disponibilidad de recursos financieros?**

**a.** Reorganizar y sobre todo modernizar la organización de la industria eléctrica (y energética) en Paraguay. Mercado libre pero vigilado, con presencia de empresas públicas modernas y empresas privadas. El estado no puede

estar ausente de un sector estratégico, pero en lo comercial, lo debe hacer en pie de igualdad con el privado.

**b.** Reorganizar y sobre todo modernizar las empresas estatales del sector energético paraguayo.

**c.** Marco jurídico confiable, predecible y, sobre todo: regulación de calidad

**d.** Mejoramiento de la administración pública, un servicio civil basado en carrera profesional.



# 04.

## Consideraciones finales

En la antesala de cualquier acuerdo o negociación, la determinación de los intereses es primordial para la consecución de los fines esperados. Esta situación es aún más trascendental, cuando las Partes no comparten los mismos intereses.

Por esta razón, no resulta suficiente determinar cuáles serán los intereses del Paraguay, si este no es acompañado de un plan de acción.

Pareciera ser que, a este paso, Paraguay llegará a la mesa de negociación con las manos atadas. La falta de definición de sus intereses y consecuentes planes o estrategias, podrán sentenciar al país por la falta de alternativas o propuestas reales.

Sea la cual sea la postura que se decida adoptar para el país, esta debe ser correctamente planificada.

Lo único cierto y concreto, es que Paraguay tiene la obligación de definir cuáles serán sus intereses para el 2023, únicamente con estos, podrá establecer frentes de negociación.

Todo el proceso previo y el resolutive deben ser llevados a la práctica con absoluta transparencia y la participación más amplia posible de los actores sociales y políticos, de tal suerte, sea cual fuere el planteamiento final que se decida, cuente con un consenso mayoritario de la ciudadanía, solo así podrá instalarse con responsabilidad el concepto "Itaipú 2023 Causa Nacional".

