DIAL 3073

# PARAGUAY-BRÉSIL - Un accord « historique » sur Itaipu ou une nouvelle manifestation de l'impérialisme brésilien ?

Cécile Lamarque

mardi 1er septembre 2009, mis en ligne par Dial

*Nous republions ici un article de Cécile Larmarque, membre du Comité pour l'annulation de la dette du tiers monde (CADTM). Ce texte, publié sur le site du CADTM le 4 août 2009, revient sur la renégociation du Traité d'Itaipu par le Brésil et le Paraguay.*

---

*Après 10 mois d'âpres négociations, le président brésilien Lula da Silva et son homologue paraguayen Fernando Lugo ont annoncé samedi 25 juillet la conclusion d'une Déclaration qualifiée d'« historique » sur l'exploitation du barrage hydroélectrique d'Itaipu. Forte de 31 points qui recouvrent divers aspects des relations commerciales, énergétiques, migratoires et de l'intégration régionale et avec des avancées concernant la libre disponibilité et le prix de l'énergie paraguayenne cédée au Brésil, cette Déclaration cache cependant mal la volonté hégémonique et expansionniste du géant brésilien. Si d'aucuns y voient la pleine satisfaction des revendications paraguayennes et une avancée majeure vers la récupération du contrôle de ses ressources naturelles, la Déclaration s'apparente davantage à une « feuille de route » mue par les visées impérialistes du Brésil et visant à calmer les velléités du gouvernement paraguayen de sortir du giron brésilien.*

Le gouvernement paraguayen de Fernando Lugo [1] qui est entré en fonction en août 2008 a entrepris des négociations avec celui de Lula au Brésil pour réviser le traité d'Itaipu, qui fixe l'usage des ressources hydroélectriques relevant de leur souveraineté commune au sein de l'entreprise binationale Itaipu. En effet, ce traité largement déséquilibré au profit du Brésil, conclu à l'époque où les deux pays vivaient sous des dictatures militaires, ôte au Paraguay toute souveraineté sur ses ressources hydroélectriques. Après 10 mois de négociations, marquées fin 2008 par la reconnaissance des revendications paraguayennes les moins préjudiciables aux intérêts brésiliens [2], la Déclaration sur l'exploitation du barrage d'Itaipu conclue samedi 25 juillet entre le président brésilien Lula et son homologue paraguayen Lugo marque un pas en avant dans les négociations et vers la récupération de la souveraineté du Paraguay, aussi longtemps désirée qu'ajournée. Cependant, sous couvert de « respect strict des droits humains, de la souveraineté et de l'autodétermination de peuples », cette Déclaration confirme la volonté impérialiste du géant brésilien.

**Maintenir jusqu'en 2023 l'énergie paraguayenne sous la tutelle brésilienne**

L'avancée la plus concrète porte sur le prix de l'énergie cédée à Brasilia. En effet, le Traité d'Itaipu, tel qu'il est appliqué depuis 36 ans, viole le droit du peuple paraguayen à disposer librement de ses ressources naturelles [3]. Ses dispositions organisent le partage à part égale de l'énergie produite par les installations d'Itaipu entre les deux pays et donnent à chacune des parties le droit d'acquérir la part d'énergie non consommée par l'autre (article 13). Le Paraguay, qui ne consomme que 5% de sa part

d'énergie (il ne compte que 6 millions d'habitants contre 184 millions pour le Brésil), est contraint de céder son excédent de 95% au Brésil, au prix de revient, ou presque.

Au sein de la commission de renégociation d'Itaipu, l'État paraguayen revendique donc tout naturellement, dans les six points de la renégociation [4], l'exercice de son droit souverain et inaliénable à la libre disponibilité de ses ressources hydroélectriques, en refusant de vendre exclusivement son électricité au Brésil et en demandant un prix juste pour l'énergie qu'il cède au Brésil afin de dégager plus de ressources financières.

Le 25 juillet, Lula a accepté de tripler le facteur multiplicateur sur la base duquel est calculé le prix de l'énergie cédée au Brésil via la compagnie brésilienne Electrobrás. Passant de 5,1 à 15,3, le Brésil versera ainsi annuellement environ 360 millions de dollars au Paraguay pour la vente d'électricité à son immense voisin, contre 120 millions actuellement. Cette mesure entrera en vigueur en 2010 et doit être au préalable soumise à l'approbation du Congrès brésilien, dont on connaît l'hostilité à l'égard des revendications paraguayennes…

Si cette avancée est à souligner, on est cependant loin du « prix juste » réclamé initialement par le Paraguay. Ricardo Canese, ingénieur spécialiste en énergie et expert au sein de la Commission de renégociation du traité, estime qu'au prix du marché, le Paraguay devrait retirer pas moins de 4 milliards de dollars pour l'énergie qu'il vend au Brésil [5].

La Déclaration prévoit la possibilité pour le Paraguay de vendre *graduellement* l'énergie produite sur le marché brésilien, sans passer obligatoirement par la compagnie nationale brésilienne Electrobrás, mais non à un pays tiers comme le demandait Asunción, une perspective repoussée à 2023. Ce dernier point, dans lequel le Brésil reconnaît le droit du Paraguay de vendre son énergie à des pays tiers à partir de 2023, ne constitue pas une avancée mais témoigne de l'inflexibilité de l'administration brésilienne et de ses prétentions à préserver ses intérêts sur l'énergie paraguayenne. En effet, le Traité d'Itaipu – à supposer qu'il soit légitime – est en vigueur jusqu'en 2023, date à laquelle le Paraguay pourra de toute façon exercer librement ce droit. Une fois les infrastructures en place (lignes, transformateurs, etc.), le Paraguay doit donc pouvoir vendre librement au plus offrant. Par exemple, le Chili propose actuellement de payer entre 120 et 150 US$/MWh pour l'énergie paraguayenne, tandis que sur le marché brésilien les prix fluctuent entre 60 et 70 US$/MWh [6]. De plus, certains analystes considèrent que la vente exclusive sur le marché brésilien jusqu'en 2023 est une victoire en demi-teinte puisque les Brésiliens seront alors encore en mesure d'influer sur la fixation des prix [7].

En outre, la Déclaration fait montre explicitement des visées brésiliennes sur les autres sources d'énergies hydroélectriques paraguayennes dans son point 8, qui prévoit la mise en place d'un groupe de travail composé de la ANDE [8] et d'Electrobrás afin « d'examiner dans quelles conditions la ANDE peut commercialiser sur le marché brésilien l'énergie de l'entreprise hydroélectrique d'Acaray et, ensuite, du barrage d'Yguazú quand il sera opérationnel, ainsi que les excédents disponibles issues d'autres sources du Paraguay ». Alors qu'il réclame un prix du marché pour son énergie issue d'Itaipu, sans autre examen, le Paraguay devrait logiquement vendre l'énergie issue des autres barrages au prix du marché sans recourir à ce groupe de travail binational ! À défaut, on comprendrait mal la lutte historique pour la récupération de la souveraineté hydroélectrique si c'est pour reproduire les mêmes travers via de nouveaux accords favorables au Brésil !

**L'annulation des dette illégitimes d'Itaipu vs les prêts de la BNDES [9]**

Dans la Déclaration, sans qu'il soit clairement fait mention du caractère illégitime des dettes dont le Paraguay réclame l'annulation [10], Fernando Lugo a toutefois « informé de l'audit que la *Contraloría* générale de la République du Paraguay réalise sur la dette d'Itaipú Binacional et de son intention de transmettre ses conclusions à la partie brésilienne ». Le Brésil s'était jusqu'alors refusé à aborder la problématique de la dette d'Itaipu, au cœur du mécanisme visant à dépouiller le Paraguay de sa souveraineté. Le fait que le Brésil accepte d'inclure expressément dans la Déclaration le processus d'audit mené au Paraguay, est donc en soi un pas important.

Face à la juste revendication paraguayenne de procéder à l'annulation des dettes illégitimes au cours de négociations précédentes, le Brésil avait opposé à titre de compensations l'octroi de prêts liés aux entreprises brésiliennes pour financer des projets productifs au Paraguay, alors même que les présidents Lugo et Lula, réunis à l'occasion du Forum social mondial en janvier au Brésil, avaient convenus de ne pas inclure la question des prêts dans les négociations d'Itaipu [11]. Entre autres points de discordes, cette proposition, jugée à juste titre inacceptable par l'équipe paraguayenne de renégociation du Traité, avait fait échouer les négociations en janvier et avril 2009.

Dans la présente déclaration, sans l'opposer ou la lier directement à l'annulation des dettes, Lula n'a cependant pas manqué de réitérer « l'offre de financements en des termes favorables, avec des ressources de la BNDES y du PROEX (Programme de Financement des Exportations), pour des ouvrages d'infrastructure d'intérêt pour le gouvernement paraguayen », alors qu'on croyait ce point définitivement exclu de l'agenda des négociations d'Itaipu. La Banque nationale de développement économique et social (BNDES) brésilienne a été créée pour soutenir l'expansion des grandes entreprises brésiliennes.

En outre, des législateurs et de grands industriels brésiliens n'ont pas tardé à réagir à la Déclaration commune. Déjà, les premières objections quant à la hausse du prix versé par le Brésil pour l'énergie cédée par son voisin pleuvent, et le ministre des mines et de l'énergie du cabinet de Lula, Edison Lobão, a corrigé le tir : le Brésil ne procéderait pas au paiement des 360 millions de dollars mais celui-ci se matérialiserait au travers d'une réduction des intérêts de la dette d'Itaipu payés par le Paraguay au Brésil [12] !

**Auprès de la BNDES tu t'endetteras. Les intérêts des firmes brésiliennes tu serviras**

La Déclaration témoigne de la volonté brésilienne de mettre le Paraguay au service des entreprises brésiliennes afin de leur garantir des contrats ou des investissements. Dans ses articles 21 à 24, elle met en évidence la nécessité d'avancer, dans le cadre du développement des couloirs bio-océaniques liés à l'Initiative d'intégration de l'infrastructure régionale sud-américaine (IIRSA) [13], dans la construction d'une série d'infrastructures, supposées bénéfiques à l'économie des deux pays et de la région (ponts entre les deux pays, interconnexions ferroviaires, etc.), et qui bénéficieront des prêts de la BNDES et d'autres agences brésiliennes.
La BNDES dispose d'un portefeuille de prêts de 22 milliards de dollars (plus que la Banque mondiale) et apporte les principaux capitaux des mégaprojets de l'IIRSA. Les pays qui bénéficient de ces prêts « ne pourront pas employer leurs propres entreprises de construction pour ces travaux financés par la BNDES. Ils seront obligés d'engager des constructeurs brésiliens », parmi lesquels se distinguent Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Correa, Queiroz Galvao, etc. De plus, « la BNDES exige que tout le matériel pour les travaux soit importé du marché brésilien » [14].
Au début du XXI$^{e}$ siècle, la nation la plus puissante d'Amérique du Sud entend réaliser ses desseins géostratégiques, non par la conquête militaire – mentionnons la Guerre de la Triple alliance contre le Paraguay qui a mis fin à l'expérience la plus aboutie de construction nationale anti-oligarchique, anti-impérialiste et antilibérale en Amérique latine au cours du XIX$^{e}$ siècle [15] –, mais par de grands travaux d'intégration régionale et l'expansion de ses principales entreprises. La stratégie brésilienne est on ne peut plus claire et les différends qui opposent ses entreprises aux pays voisins se multiplient. À titre d'exemple, en 2006, par décret présidentiel, la Bolivie a repris le contrôle du secteur des hydrocarbures, remis aux mains de compagnies privés étrangères au cours des années 1980 et 1990, dont la brésilienne Petrobras. La droite brésilienne a fait pression sur le président Lula pour qu'il dénonce la décision bolivienne mais il n'a finalement pas eu d'autre choix que de reconnaître la validité et les effets juridiques de cet acte. Un autre exemple récent est l'expulsion d'Équateur par Rafael Correa de l'entreprise de construction brésilienne Odebrecht, qui bénéficie du soutien systématique de l'État brésilien, pour inefficacité et corruption dans le cadre de la construction d'une centrale hydroélectrique (la centrale San Francisco), financée grâce à un prêt de 243 millions de dollars accordé à l'Équateur par la banque brésilienne BNDES, dont le président équatorien a suspendu le paiement.

**Entre diplomatie et démonstration de force. Touche pas aux « *brasiguayos* » !**

Le président Lula a exprimé « sa reconnaissance pour l'hospitalité paraguayenne, qui accueille un nombre important de Brésiliens » dont Fernando Lugo convient qu'elle « se maintiendra imperturbable ». On peut y voir là une allusion aux « *brasiguayos* », ces entrepreneurs brésiliens, qui ont acquis des terres paraguayennes pour y implanter de grandes exploitations basées sur l'agriculture intensive dans un premier temps, et, dernièrement, sur la culture de soja transgénique. Le gouvernement brésilien craint de les voir délogés par la réforme agraire, principal engagement lors de la campagne électorale qui a valu à Lugo un soutien populaire massif [16].

En octobre 2008, face aux occupations de plusieurs champs de soja de propriétaires brésiliens, notamment dans les régions de San Pedro et Alto Paraná, près de la frontière avec le Brésil, le gouvernement Lula n'a pas hésité à mobiliser des troupes pour défendre ses intérêts, après avoir émis début octobre 2008 le décret 6952, taillé sur mesure, par lequel il autorise des incursions militaires hors de ses frontières en cas d'une éventuelle « agression étrangère », définie dans l'article 2 comme suit : « des menaces ou des actes nuisibles vis-à-vis de la souveraineté nationale, de l'intégrité territoriale, du peuple brésilien ou des institutions nationales, même si cela ne représente pas l'invasion du territoire national » [17]. À la mi-octobre et durant une semaine, 10 000 soldats brésiliens ont été dépêchés à la frontière du Paraguay dans le cadre de l'opération baptisée Frontera Sur II. Appuyée d'un lourd arsenal militaire (avions, tanks, munitions), cette opération a également mené un exercice au sein de l'entreprise Itaipu pour faire face à une éventuelle occupation par les mouvements sociaux ! Le gouvernement paraguayen n'a guère apprécié cette démonstration de force du Brésil et a reproché au Brésil de vouloir négocier la paix des producteurs de soja en échange d'une petite augmentation du prix de l'énergie qu'il achète au Paraguay.

La révision des titres de propriétés des Brésiliens établis au Paraguay, acquis en grande partie illégalement pendant la dictature du général Stroessner puis bradés sous les gouvernements successifs, est une mesure indispensable, tout comme celle des titres de terres des latifundistes nationaux, pour mettre fin à la scandaleuse concentration des terres et tendre vers la souveraineté alimentaire.

**Ne pas céder face au géant brésilien**

Les relations entre le Paraguay et le Brésil sont mises à l'épreuve sur le dossier énergétique. Du côté du Paraguay, les dirigeants pensent que Lula reste le meilleur interlocuteur sur le dossier Itaipu. Leur objectif stratégique est donc d'arriver à un accord sur Itaipu avant la fin du mandat de Lula en 2010. Les deux chefs d'État ont d'ailleurs convenu de se réunir trimestriellement afin d'apprécier l'application de la déclaration, ce qui laisse peu de temps pour traiter le litige. Du côté du Brésil, on peut percevoir à travers cette déclaration la double tentative de Lula en vue des élections : faire mine, d'une part, de répondre aux mouvements sociaux brésiliens qui soutiennent les revendications paraguayennes concernant l'injustice historique d'Itaipu et témoigner, d'autre part, à travers l'inclusion des points relatifs à la BNDES et aux grands projets de construction, de son soutien indéfectible aux capitalistes et aux entrepreneurs brésiliens.

À l'instar de la Bolivie et de l'Équateur, la posture du gouvernement paraguayen à l'égard du Brésil doit être ferme. Espérons que le Paraguay ne cédera pas face au géant brésilien, maintiendra ses revendications initiales pour la révision du Traité d'Itaipu et mènera un audit de la dette de l'entreprise binationale Itaipu, qui a accumulé des milliards de dollars de dettes illégitimes, imputables en grande partie au Brésil et à ses entreprises, et dont la charge repose pour moitié sur la partie paraguayenne (soit 9,5 milliards de dollars). Cet audit reste en effet une mesure indispensable pour mettre en évidence le poids de cette dette sur le peuple paraguayen [18] ainsi que le processus d'endettement illégitime d'Itaipu. Une des conséquences de cet audit pourrait alors être la répudiation de cette dette par le gouvernement paraguayen. Comme toujours, la réalisation de ces mesures progressistes dépendra de la pression des mouvements sociaux.

**- Dial - Diffusion d'information sur l'Amérique latine - D 3073.**
**-** Source (français) : CADTM, 4 août 2009.

En cas de reproduction, mentionner au moins l'autrice, la source originale (CADTM - www.cadtm.org) et l'une des adresses internet de l'article.

## Notes

[1] Pour une analyse du contexte dans lequel Fernando Lugo a été élu, voir Cécile Lamarque, « Fernando Lugo et les enjeux paraguayens », http://www.cadtm.org/spip.php?article3392.

[2] La cogestion pleine pour l'administration de l'entreprise binationale ; la gestion commune des finances par la Contraloría du Paraguay et le Tribunal des comptes du Brésil ; terminer les travaux tel qu'il est prévu dans le Traité.

[3] Article 1 commun aux deux Pactes de 1966 : « 1. Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel. 2. Pour atteindre leurs fins, tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, sans préjudice des obligations qui découlent de la coopération économique internationale, fondée sur le principe de l'intérêt mutuel, et du droit international. En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance. »

[4] Les experts paraguayens en charge du dossier ont remis à leurs homologues brésiliens un mémorandum qui contient les revendications du Paraguay, en six points : (1) disposer librement de l'énergie pour commercialiser l'excédent à d'autres pays qui offrent un meilleur prix, (2) un prix juste pour l'énergie que le Paraguay cède au Brésil, (3) la révision du passif d'Itaipú et la diminution du taux usurier (7,5%) appliqué par Electrobrás, (4) la cogestion pleine ou l'alternance pour l'administration des directions techniques et financières, (5) la gestion commune des finances par la Contraloría du Paraguay et le Tribunal des comptes du Brésil, (6) terminer les travaux tel qu'il est prévu dans le Traité.

[5] Raul Zibechi, « Paraguay : el fin de la dictadura colorada », *La Jornada*, 25 avril 2008.

[6] Voir « Sostiene el ingeniero Ricardo Canese : El acuerdo con Brasil avanza hacia la soberanía energética », *ABC Digital*, http://www.abc.com.py/abc/nota/7280-El-acuerdo-con-Brasil-avanza-hacia--la-soberan%C3%ADa-energ%C3%A9tica/.

[7] Voir entre autres « Focalizar venta solo al Brasil sería un error », *ABC Digital*, http://www.abc.com.py/abc/nota/7286-Focalizar-venta-solo-al-Brasil-ser%C3%ADa-un-error/ ; « La soberanía sigue pendiente », http://www.abc.com.py/abc/nota/7288-%E2%80%9CLa-soberan%C3%ADa-sigue-pendiente%E2%80%9D.

[8] Administration nationale d'électricité – note DIAL.

[9] Banque nationale de développement économique et social, une banque publique brésilienne – note DIAL.

[10] Voir Cécile Lamarque, « Le traité d'Itaipu entre le Paraguay et le Brésil : un scandale qui a trop duré », http://www.cadtm.org/spip.php?article3950.

[11] Lire l'entretien avec Ricardo Canese : « La defensa de la soberanía es irrenunciable para el Paraguay », 25 février 2009, http://www.cadtm.org/spip.php?article4164.

[12] Voir « Brasil bajará los intereses de la deuda por Itaipú », http://www.argenpress.info/2009/07/paraguay-brasil-bajara-los-intereses-de.html et « Paraguay es propietario del 50% de la energía de Itaipú », http://www.abc.com.py/abc/nota/8057-Paraguay-es-propietario-del-50-de-la-energ%C3%ADa-de-Itaip%C3%BA/.

[13] L'IIRSA est un vaste programme d'intégration, qui s'inspire du libre-échange, et comprend la construction de nouvelles routes, de ponts, de voies fluviales et de liaisons énergétiques et de communication spécialement dans les zones tropicales et andines. Ce projet est né à l'initiative du président brésilien Fernando Henrique Cardoso, lors du sommet des présidents d'Amérique du Sud (2000). Il peut compter sur le financement de la Banque interaméricaine de développement (BID), de la Corporation andine de financement (CAF), du Fonds financier du bassin de la Plata (FONPLATA) et d'agences gouvernementales brésiliennes.

[14] Istoé Dinheiro, juin 2004, cité par Carlos Tautz, « Imperialismo brasileiro », 11 de agosto de 2005, www.rbrasil.org. Cette référence provient de : Raúl Zibechi, « Brasil y el difícil camino hacia el multilateralismo », http://www.ircamericas.org/esp/3124.

[15] Dès la fin de la colonisation espagnole en 1811, l'État paraguayen a pratiqué le protectionnisme pour défendre son industrie nationale et son marché intérieur. Il était alors l'État le plus progressiste de la région. De ce fait, il a été attaqué en 1865 par une coalition de ses trois voisins, le Brésil, l'Argentine et l'Uruguay, soutenus et stimulés par la Grande-Bretagne, la puissance capitaliste dominante de l'époque, qui craignait la diffusion de l'exemple paraguayen. La guerre meurtrière qui a duré cinq ans n'a laissé en vie qu'un sixième de la population. En outre, le Paraguay s'est vu imposer des sanctions économiques : il a dû remettre des terres aux autres pays – le Brésil s'est retrouvé avec 90 000 kilomètres carrés du Paraguay – et payer des dettes de guerre. Il se retrouva endetté pour la première fois de son histoire, ayant connu de 1811 à 1870 un développement sans recourir à l'endettement extérieur.

[16] Depuis le début du mandat de Lugo, les manifestations et les occupations de terres par les paysans au côté d'autres mouvements sociaux se succèdent pour faire pression sur le gouvernement de Lugo pour la mise en marche de la réforme agraire et pour réclamer l'expropriation des propriétés destinées à la culture agressive du soja, aux mains de grands producteurs, dont les *brasiguayos*.

[17] « Brasil hace una gratuita demostración de fuerza que afecta al Paraguay », 15 octobre 2008, http://www.ultimahora.com/notas/162663-Brasil-hace-una-gratuita--demostraci%C3%B3n-de-fuerza-que-afecta-al-Paraguay.

[18] La charge de la dette est directement supportée par la population paraguayenne vu que son remboursement se fait par l'augmentation des tarifs de l'électricité pour les usagers ! En effet, d'après le Traité, le prix de vente doit être égal au coût de production de l'électricité. Le coût de production inclut le paiement du service de la dette, qui correspond aujourd'hui à 65% du coût.