



Un debate estratégico para el desarrollo

CORREDOR DEL LITORAL



PROYECTO ECONÓMICO
VALLEJOS & EQUIPO

ADE

INSTITUTO ARGENTINO PARA EL
DESARROLLO ECONOMICO



PROYECTO ECONÓMICO
DIRECCIÓN
Lic. Fernanda Vallejos

ADE

**INSTITUTO ARGENTINO PARA EL
DESARROLLO ECONOMICO**

DIRECCIÓN
Lic. Marisa Duarte

EQUIPO TÉCNICO
Lic. Horacio Rovelli
Lic. Marisa Duarte
Lic. Federico Vaccarezza



COLABORÓ EN ESTE INFORME
Mempo Giardinelli
El Manifiesto Argentino

EL PARANÁ EN UNA ZAMBA

*Brazo de la luna que, bajo el sol,
el cielo y el agua rejunará.
Hijo de las cumbres y de las selvas,
que extenso y dulce recibe el mar*

*Sangra en tus riberas el ceibo en flor
y la pampa verde llega a beber
en tu cuerpo lacio, donde el verano
despeña toros de barro y miel*

*Mojan las guitarras tu corazón,
que por los trigales ondulará.
Traen desde el Norte frutal la zamba
y a tus orillas la dejarán,
para que su voz, enamorada de la luz carnal,
arome tus mujeres, Paraná*

*En campos de lino recobrarás
el cielo que buscas en la extensión.
Padre de las frutas y las maderas:
florece en deltas tu corazón*

*Verde en el origen recorrerás,
turbio de trabajo la noche azul
y desde la luna, como un camino,
vendrá tu brillo quebrando luz.*

Jaime Dávalos

I. EL RIO PARANA Y LA CUENCA DEL PLATA

i. El menemismo y la era de las privatizaciones.

Hasta el año 1.992 era la Administración General de Puertos quien gobernaba en forma centralizada todos los puertos marítimos y fluviales, mantenía los canales, en dragado y señalización, de la red troncal y todos sus accesos, desde el Puerto San Martín hasta el Océano, poniendo en valor todos los puertos desde Formosa a Bahía Blanca, a la vez que se levantaban las defensas costeras ante las inundaciones.

Fue con la sanción de la Ley Nacional de Puertos N° 24.093 que se produjo la atomización del sistema nacional centralizado, en múltiples organizaciones provinciales, como paso previo para su privatización y/o concesión.

La ley 24.093 sostiene que la actividad portuaria no es ni un acto de gobierno ni corresponde ser insertada en el derecho público, sino que es propia y esencialmente una actividad productiva. A su vez, por medio de esta ley se descentraliza la actividad de habilitación y gestión portuaria en las Provincias, lo que generó una proliferación de puertos privados para sacar la producción de granos en el litoral, facilitando parte de la cadena logística a los grandes exportadores, los cuales resultan ser todos dueños de terminales portuarias y/o tienen la concesión de su administración.

Tres años después de la sanción de esta norma, se decide adaptar una ruta sobre el Río Paraná y se concede su explotación a un consorcio conformado por la empresa nacional EMEPA SA y por la empresa de origen belga Jan de Nul Group, el cual se denominó "Hidroavía SA". Las tareas de dragado y balizamiento quedaron, entonces, en manos de Jan de Nul y EMEPA, respectivamente, sin que antes se hayan realizado los estudios de impacto ambiental, ni de las corrientes del río, ni sobre lo que sucede con las distintas profundidades de esas aguas, etc. Tampoco se creó un organismo de control.

LOS SOCIOS DE HIDROVÍA S.A.

En el año 2001, los hermanos De Nul fueron condenados en Bélgica por corrupción, una causa por pago de coimas que salpicó a varios funcionarios públicos y otras empresas. Esa historia comenzó a principios de 1996, cuando los hermanos Jan-Pieter y Dirk De Nul sobornaron a Willy Goedgezelschap, oficial controlador de impuestos en la ciudad de Aalst, para que hiciera la vista gorda a la inspección de los archivos fiscales de sus empresas, según reveló la auditoría nacional belga.

Como esos estudios no se realizaron, la mal llamada “Hidroavía” se limitó a nuestro país, ya que la Ley Nacional de Puertos Nº 24.093 no contemplaba ninguna de esas limitaciones y observaciones que si exigía el Comité Intergubernamental de la Hidroavía (CIH).

El neoliberalismo de los '80 y '90 fue un salto de expansión mundial de la empresa, trascendiendo el continente europeo para llegar a Asia, Australia, América y África. De este modo en 1995 desembarcaron en Argentina, cuando ganaron la licitación en la concesión de las obras de dragado y balizamiento en Río Paraná y Río de la Plata, la “hidroavía” Paraná-Paraguay, en sociedad de partes iguales con la empresa argentina EMEPA, con la que forman Hidroavía SA.

Un punto geoestratégico del cono sur y de ingreso al continente suramericano. En la actualidad, tienen proyectos en el puerto de Bahía Blanca, Quequén, y la apertura del riacho Barranqueras¹¹, en Chaco, el que persigue la integración de los puertos de Barranqueras y Las Palmas al sistema ferroviario Belgrano Cargas y al sistema de cargas multimodal. Además tiene proyectos propios, que involucran la clasificación de arena para Vaca Muerta, por diez millones de dólares y la incursión en la generación de energía renovables.

El escándalo en la Argentina lo protagonizó el socio de los hijos del carpintero belga, el empresario dueño de EMEPA, Gabriel Romero. Quien participó como arrepentido en marco de la llamada “Causa de los cuadernos”, un montaje jurídico de Lawfare que buscaba culpar al gobierno de Cristina Fernández de Kirchner de corrupción y, en particular, a la ex presidenta y actual vicepresidenta de la Nación.

ii. El canal troncal

La mal llamada Hidroavía que conecta a la Argentina, Paraguay, Bolivia, Uruguay y Brasil y que -debido a su extensión- **es el segundo corredor natural en Sudamérica y uno de los más extensos del planeta, constituye, además, una de las reservas hídricas más importantes del mundo, tanto por el caudal de los ríos que desaguan en ella, como por la diversidad biológica del área.** Es también una de las obras más importantes de infraestructura logística en nuestro país y la opción de transporte más relevante para la producción nacional, siendo un canal crucial para la comercialización internacional de granos y materias primas (mineral de hierro, aceites vegetales, soja, maíz, trigo, cebada, girasol y sus derivados), representando aproximadamente la salida de cerca del 80% de las exportaciones argentinas, y el ingreso del 95% de las importaciones.



Por allí navegan barcazas de gran calado y grandes volúmenes de carga los 365 días del año.¹

Además de la producción primaria, la diversificación de actividades de agregación de valor, como plantas industriales, instalaciones logísticas, puertos y terminales especializadas, ha cambiado el perfil productivo de la región. Este proceso ha permitido, por ejemplo, la exportación de harinas y aceites vegetales en volúmenes muy significativos, que ubican a la Argentina como uno de los principales proveedores de estos productos en el mundo. De acuerdo a un informe de la Bolsa de Cereales de Rosario, en el rubro Harinas y Expellers, los embaques alcanzaron 27 millones de toneladas en 2020, año que sufrieron una merma del 20% por la fuerte afectación de la sequía. En tanto, los despachos de aceites vegetales totalizaron el año pasado unos 6 millones de toneladas, ubicándose un 4% por arriba del promedio del trienio 2017-2019.

Si bien la soja es el principal cultivo exportable de la región, en los últimos años se observó también una significativa expansión de la producción de todos los cultivos exportables (soja, maíz, trigo, cebada cervecera, sorgo, girasol, maní) y sus derivados (harinas, pallets y aceites). Además de la soja y otros granos y derivados, otras cargas de potencial crecimiento como la recuperación de la producción ganadera y del sector agroindustrial, así como la futura explotación de yacimientos de mineral de hierro del Mutún en Bolivia, generarían un importante incremento en los volúmenes de carga a ser transportados, lo que demandaría un marco institucional con control estatal y económico que brinde previsibilidad, estabilidad y competitividad y un desarrollo integral de la infraestructura de transporte.

La mal llamada “Hidrovía del Paraná” corresponde a la Argentina, al tramo argentino, en tanto la concesión no alcanza al Paraguay-Paraná. En ese caso deberían haberse respetado los acuerdos entre los países que comparten este sistema fluvial (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay) quienes promovieron en una primera etapa la realización de estudios para determinar la factibilidad económica, técnica y ambiental de las mejoras

¹ Según el Ministerio de Transporte de la Nación se traslada el 82% de las exportaciones de granos, harinas y aceites; el 91% del movimiento de cargas en contenedores; el 60% de los buques metaneros que llegan a la Argentina con GNL en importaciones que realiza ENARSA; 600.000 automóviles; y 8 millones de toneladas de productos industriales y metalúrgicos en granel.

necesarias para garantizar el uso sostenible del recurso hídrico, conformando el Comité Intergubernamental de la Hidrovía (CIH), a través del cual celebraron diversos convenios con organismos internacionales (BID, Fonplata, PNUD, CAF) para la ejecución de estudios y prevenciones ambientales, así como de gestionar y negociar, previa anuencia de las autoridades nacionales pertinentes de cada país, acuerdos de cooperación técnica y suscribir aquellos para el desarrollo de un sistema eficiente y seguro de transporte fluvial, constituyéndose en el foro de entendimiento para los asuntos relacionados con este tema.

iii. Los números

La Argentina cuenta con alrededor de 70 puertos fluviales y marítimos dedicados a la actividad comercial. La mayoría de ellos son de uso privado y de propiedad de empresas exportadoras vinculadas con distintos sectores de la economía. El transporte fluvial se encuentra centralizado en los ríos de la Plata, Paraná, Paraguay y Uruguay. Los puertos más importantes son Rosario, Buenos Aires, La Plata, San Lorenzo, Santa Fe, Campana, San Nicolás, Goya, Reconquista, Barranqueras, Formosa, Gualeguaychú y Concepción del Uruguay.



Hay otro dato que resulta significativo, el 50% de la jurisdicción de la mal llamada Hidrovía se encuentra en manos de la Argentina. Sin embargo, de acuerdo al secretario General del Centro de Patronos de Cabotaje, Julio González Insfrán, la marina mercante local sólo transporta el 2% de toda la carga por esta vía fluvial. En tanto, el 90% de este tráfico se embarca por la flota paraguaya mientras que el 8% restante, tanto contenerizada como a granel, se reparte entre uruguayos y bolivianos.

Es decir, la Argentina afronta el costo del dragado y el balizamiento a través del Presupuesto Nacional, pero el negocio del flete lo hacen buques de banderas extranjeras. Entre 1989 y

2010, el transporte de mercaderías se multiplicó sensiblemente, pasando de 700.000 a casi 17,4 millones de toneladas al año, para continuar creciendo en forma exponencial, hasta superar los 100 millones de toneladas anuales en la actualidad.

Según informa la Bolsa de Comercio de Rosario el nodo portuario del Gran Rosario, que abarca al complejo industrial oleaginoso y portuario, comprende 70 kilómetros de costa sobre el Río Paraná -que van desde la localidad de Timbúes (al norte) hasta Arroyo Seco (ubicada al sur de la ciudad)- donde se encuentran localizadas unas 31 terminales portuarias que operan distintos tipos de cargas, de las cuales 21 despachan granos, aceites y subproductos.

Este nodo se convirtió en la zona portuaria de exportación de productos más importante a nivel mundial, seguido por el distrito aduanero estadounidense de Nueva Orleans y luego, en base al volumen exportado, se ubica el puerto brasilero de Santos. En 2019, desde el polo rosarino se despacharon 79 millones de toneladas granos, harinas y aceites y en el año 2020 se superaron los 80 millones de toneladas, mientras que del puerto norteamericano y del brasilero salieron 64,45 y 42,65 millones de toneladas respectivamente.



La magnitud que tiene el nodo del Gran Rosario, según la Bolsa de Comercio de esa ciudad, lo demuestra el hecho de que en el año 2019 se embarcó el 78% de las exportaciones de granos, harinas y aceites de Argentina. El segundo lugar lo ocupa el nodo Bahía Blanca, con el 11%.



Durante el año pasado, a los puertos del Gran Rosario ingresaron 2.632 buques oceánicos, alcanzando la cifra más alta desde que se lleva registro en los últimos 20 años. Se embarcaron 41,43 millones de toneladas de poroto y subproductos de soja, (87% del total embarcado por Argentina), 29 millones de toneladas de maíz en grano (81% del total) y 6,9 millones de toneladas de harina y grano de trigo (61% de los despachos de Argentina).



II. FIN DE LA CONCESION DEL BALIZAMIENTO Y DRAGADO DEL RIO PARANA

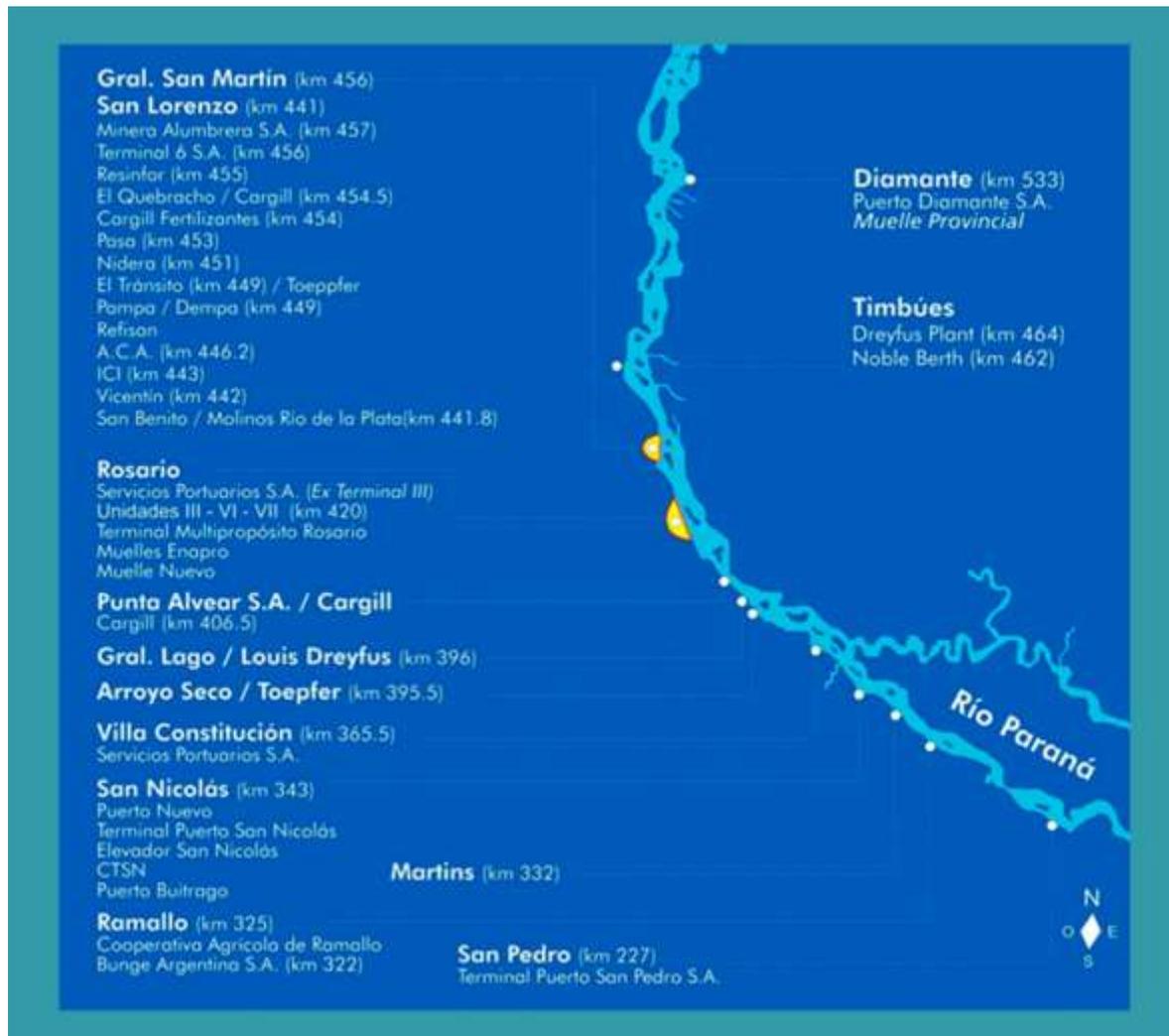
i. Un asunto estratégico

La Hidrovía, desde el punto de vista geopolítico y estratégico, integra un área más amplia que es la que se conoce como Corredor Litoral -fluvial, marítimo y terrestre- por donde, como se mostró en el apartado anterior, circula gran parte de las exportaciones e importaciones de la República Argentina. Es por ello que el debate actual, posee relevancia estratégica y se vincula con el modelo de desarrollo nacional a mediano y largo plazo. **Las decisiones del presente tendrán incidencia sobre cuestiones centrales de nuestro sistema económico y social a futuro: la disponibilidad de divisas, la posibilidad del Estado de administrar el frente cambiario y la restricción externa, y de sustentar un proceso de crecimiento económico y de desarrollo social sostenible en el tiempo.**

Después de 25 años de la privatización de la administración del mantenimiento de la Hidrovía Paraná-Paraguay, en noviembre del 2020 el Gobierno Nacional decretó la renovación de la concesión de la vía navegable hasta abril del presente año, con el fin de estudiar distintas posibilidades sobre la administración de la Hidrovía. El 30 de abril de 2021 la actual concesión fue prorrogada por el plazo de 90 días.

Sobre esos 820 kilómetros del Río Paraná, operan 18 puertos de los cuales 14 están concesionados al sector privado, que reciben por año carga transportada en 1.200.000 camiones y 250.000 vagones de carga en tren. Por ejemplo, Aceitera General Deheza (AGD) que tiene su propio ferrocarril (Nuevo Central Argentino) y la concesión de los puertos Terminal 6 S.A. (predio de 320 hectáreas, en la localidad de Puerto General San Martín, Provincia de Santa Fe), también AGD es propietaria, junto a Bunge Argentina, del puerto Guide S.A., un joint venture empresario ubicado en el Puerto de Rosario. Y también administra el puerto de Timbúes (construido en un predio de 140 hectáreas ubicado en Timbúes, Santa Fe, a 3,5 Km al norte del complejo T6 sobre el Río Paraná y a 45 km al norte de Rosario).

Los principales concesionarios de los 14 puertos mencionados son Cargill, Glencore (solo y bajo su controlada Oleaginosa Moreno SA y como Renova SA, que era la empresa que tenían en forma conjunta con Vicentin SA), la empresa China Cofco, las americanas Bunge y Louis Dreyfus y las privadas nacionales Molinos Agro de Pérez Companc y, AGD presidida por Roberto Urquía, entre las principales.



Dada la complejidad del comercio internacional presente y, sobre todo, de cara al futuro, la mejora en la mal llamada “hidrovía”, permitirá que ingresen buques más grandes a la zona portuaria central, y extender el dragado “aguas arriba” para integrar economías regionales de otras provincias, con costa en el Paraná, al corredor productivo-exportador.

Los especialistas explican que el sistema fluvial brinda un nivel de competitividad a regiones interiores que no tendrían si no fuera por esta conexión oceánica que hace eficientes los flujos del comercio exterior y aumenta la calidad de vida en las zonas de influencia. En este sentido, resulta vital el fomento del tráfico de cabotaje mediante el transporte intermodal, que vincule de forma virtuosa los modos de transporte carretero, ferroviario y fluviomarítimo. Ello debe redundar en una logística eficiente que mejore los costos de los productos para el consumo y la exportación, contribuyendo con el medio ambiente por la disminución de emisiones de gases de efecto invernadero, accidentes viales, reparación de rutas y congestiones en tráfico terrestre. El objetivo es bajar el costo del transporte en la vía navegable y optimizar la eficiencia del sistema, por lo que se torna imprescindible alinear los intereses del Estado Nacional y los usuarios del Sistema de Navegación Troncal.

ii. La Licitación

El 28 de agosto de 2020 se firmó el Acuerdo Federal de la Hidrovía. En los considerandos de ese acuerdo se afirmaba que la Hidrovía Paraguay-Paraná es una vía navegable natural conformada por los ríos Paraguay, Paraná y Uruguay, que constituye un cauce de salida de aproximadamente el 80% de la exportación nacional, menos costoso y ambientalmente más sustentable. Su desarrollo será fundamental para mejorar la competitividad internacional de los productos argentinos, y su ampliación permitirá integrar a la región con los puertos que se ubican aguas arriba de la ciudad de Santa Fe. A su vez, se creó un Consejo Federal de la Hidrovía (CFH) de carácter consultivo, integrado por el Ministerio de Transporte, las provincias, entidades empresarias, gremiales, representativas de usuarios y organismos académicos. La conformación del CFH es de suma relevancia para el tratamiento de la actual concesión con Hidrovía S.A.

El 26 de noviembre de 2020 se publica el Decreto 949/2020, por medio del cual el presidente Alberto Fernández delega en el Ministerio de Transporte la facultad del llamado a licitación pública nacional e internacional por medio del régimen de concesión de obra pública por peaje, en el marco de la Ley 17.520² para la modernización, ampliación y mantenimiento del sistema de señalización y tareas de dragado y redragado y mantenimiento de la vía navegable troncal comprendida entre el kilómetro 1.238 del Río Paraná, punto denominado confluencia, hasta la zona de aguas profundas naturales en el Río de la Plata exterior, hasta la altura del kilómetro 239,1 del canal Punta Indio, por la vía del Canal Ingeniero Emilio Mitre y el Río Paraná de las Palmas, Río Paraná Bravo, Río Paraná Guazú, Río Talavera, Río Paraná-Océano Atlántico, a riesgo empresario y sin aval del Estado”³.

El Decreto 949/2020, por un lado, pone la ejecución de la licitación de la mal llamada “Hidrovía del Paraná” en cabeza del Ministerio de Transporte de la Nación y, por otra parte, propone el uso del Canal Punta Indio hacia Montevideo y el dragado del brazo Paraná Bravo que se dirige a Nueva Palmira en la República Oriental del Uruguay, por lo que la puerta de entrada y salida es por ese puerto o por el de Nueva Palmira en la República Oriental del Uruguay.

En el nuevo esquema, el CFH es presidido por el Ministro de Transporte de la Nación y, aunque lo integran las siete provincias -además de funcionarios de Interior y Desarrollo Productivo-, funciona como un espacio de coordinación que brinda asesoramiento, pero no interviene en la administración. El poder de decisión descansaba en la Unidad Ejecutora temporaria. No obstante, esta unidad fue recientemente disuelta a través de la nueva resolución 153/2021 del Ministerio de Transporte, derogatoria de la resolución 8/2021, a partir de lo cual las potestades vinculadas con el proceso licitatorio fueron traspasadas a la Subsecretaría de Puertos. Es así que será, entonces, la Subsecretaría la que asistirá y asesorará al

² Ley 17.520 de obras públicas del 7 de noviembre de 1967, firmada por el gobierno de facto del General Juan Carlos Onganía.

³ Síntesis textual publicada en infoleg

ministro de Transporte, en todo lo vinculado con el llamado y adjudicación de la Licitación Pública Nacional e Internacional para la modernización, ampliación, operación y mantenimiento del sistema de señalización y tareas de dragado y redragado y mantenimiento de la vía navegable troncal de la Hidrovía Paraguay-Paraná.

Por otra parte, el Ministerio de Transporte acordó la participación de la OCDE “para darle transparencia a la licitación⁴”. El negocio del mayor peaje del país tiene interesados poderosos. Además de Jan de Nul Group, son de la partida las compañías holandesas Boskalis, Dredging y Van Hool, y también el holding chino Shanghai Dredging Company.

Independientemente de quién realice las tareas de dragado y balizamiento, lo cierto es que las organizaciones empresarias que operan en el país enviaron una carta al Ministerio de Transporte de la Nación, firmada por la Bolsa de Comercio de Rosario, Cámara Argentina del Acero, Cámara de Actividades Portuarias y Marítimas, Cámara de Puertos Privados Comerciales, Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), Carsfe, Sociedad Rural de Rosario, Centro de Navegación, Cámara Naviera Argentina, Centro Marítimo Rosario, Foro Regional Rosario y Cámara de Exportadores (Cera) solicitando que se licite nuevamente la Hidrovía del Paraná. Reclamaron que la transición sea lo más breve posible con el propósito de “llevar adelante una licitación transparente y competitiva para las tareas de dragado y balizamiento de la vía navegable troncal, a riesgo empresario y sin aval del Estado”.

La conclusión que surge de la lectura de la misiva es que estos actores no quieren que los Estados Nacional y provinciales participen. Incluso, ofrecen sus propios estudios privados sobre la necesidad de obras, estudios que debería encarar el Estado antes de re licitar.

El Presidente de CIARA (Cámara de Industria Aceitera de la República Argentina) y CEC (Centro de Exportadores de Cereales) y conspicuo miembro del Consejo Agroindustrial Argentino, Ing. Gustavo Idígoras dijo: "Esta es una de las pocas obras de infraestructura multimillonarias que va a ser financiada íntegramente por el sector privado".

Por su parte Carlos Vaccaro, director ejecutivo de la Cámara del Acero y representante de la Unión Industrial Argentina (UIA), cuestiono la intención de que el Estado intervenga asegurando que “no hay razón para cambiar algo que funcionó exitosamente 25 años”.

Al igual que en el transporte carretero, regido por las leyes del menemismo, no parece haber proporcionalidad entre los beneficios resultantes, en la medida que el consorcio privado es quien cobra los peajes, y los costos implicados en el mantenimiento, amén de los cuestionamientos sobre la calidad del servicio. Quedó plasmado en las reuniones de trabajo del CFH que se llevaron adelante entre el 9 y el 23 de marzo, con el fin de que las entidades con interés en la materia colaboren

⁴ OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) es un organismo de cooperación internacional, compuesto por 37 estados, cuyo objetivo es coordinar sus políticas económicas y sociales.

presentando sus propuestas sobre la planificación estratégica y económica, obras e infraestructura y la cuestión ambiental de la Hidrovía en el contexto del Corredor Litoral (terrestre, fluvial y marítimo). En ese marco, distintos actores denunciaron deficiencias del actual permisionario tanto en el dragado como en el balizamiento. A ello hay que agregar que los concentradores de granos confirman estos reclamos solicitando que el valor del peaje sea reducido.

En este punto, es importante señalar que para licitar no hace falta hacerlo a cambio de peajes. Por caso, aun con modificaciones en su reglamentación, sigue vigente la Ley 13.064 que en su Artículo 6to. menciona explícitamente la contratación por parte del Estado de servicios de dragado. En este sentido, resulta significativo lo establecido en la resolución 153/2021, la cual no refiere al peaje sino a “concesión de obra pública”.

Un trabajo del Centro de Estudios Agrarios (CEA) indica que la recaudación por peajes ronda los USD 300 millones anuales (a razón de 3,06 dólares por tonelada transportada) y que actualmente hay menos de cinco dragas asignadas en la Argentina para asegurar la navegabilidad de nuestra Red Fluvial. La draga más moderna traída por la actual concesionaria fue construida en los astilleros Keppel Singmarine de Nantong, China, con un costo de casi USD 40 millones. Eso implica que la inversión total de una flota nueva de 5 unidades, sin contar gastos de armamento, se recuperaría en 8 meses de peajes y, teniendo en cuenta que la vida útil de estos equipos alcanza los 30 años, se puede decir, en el marco de un ejercicio teórico, que esa inversión retornaría con una tasa del orden 4.500% respecto del costo de inversión tecnológica. Naturalmente, siendo que es deseable el desarrollo de la industria nacional, debe contemplarse que la construcción de dragas nacionales exige un estudio particular enfocado en las capacidades y necesidades de la industria local, las cuales pueden discrepar de las chinas, por razones de escala, know how, etc.

El estado actual del debate tiene un punto de tensión en estas cuestiones, en tanto una diversidad de actores sostiene que la Argentina posee las capacidades técnicas para abordar, por sí misma, la tarea de dragado. Atento a ello, sería pertinente contar con un estudio pormenorizado que incluya el inventario de la tecnología disponible en el país, las necesidades de readecuación de la misma, los tiempos y costos involucrados, también para el caso de la potencial construcción de nuevas dragas de origen nacional. En este escenario se abren distintas alternativas que dependerán de que se verifique o no la posibilidad objetiva de que la tarea de dragado pueda o no ser realizada por la Argentina, en qué plazos y con qué necesidades de inversión. En caso de que no fuera viable ejecutar el dragado de forma inmediata, aún sería posible la contratación del servicio a las empresas privadas interesadas, en tanto que el cobro del peaje podría ser ejercido por el Estado, el cual debería pagar, con un porcentaje de esos cobros, el costo pautado por el servicio. Asimismo, el Estado podría destinar el remanente -y/u otros recursos que juzgara pertinente- a financiar, a través de un fondo de fomento, un fideicomiso, o el instrumento que se evaluara más conveniente, el desarrollo de la industria naval nacional y la capacitación de las y los trabajadores argentinos, a los efectos de que, en el futuro, el Estado pueda hacerse cargo del dragado de nuestros ríos, entre otras necesidades del desarrollo nacional.

En cualquier caso, **la recuperación del cobro de los peajes por parte del Estado, no se restringe a la potencial percepción de recursos económicos que podrán ser invertidos en pos de favorecer intereses nacionales, sino que permitiría, además, mejorar las capacidades de control sobre el tránsito de las embarcaciones que recorren nuestros ríos y, por ende, sobre el comercio exterior argentino.**

CANAL MAGDALENA

El Senador Jorge Taiana en enero del 2021 en el Senado de la Nación solicitó un informe al Ministerio de Transporte de la Nación en el que sostiene: “Es importante considerar los antecedentes referidos a la concesión de la Vía Troncal en los gobiernos anteriores. Este proceso abarcó contactos y discusiones en 2006-2008, un primer acuerdo en 2013 respecto a la licitación pública, discusiones con Uruguay sobre el Canal Martín García que beneficia a aquel país hasta que en el 2017 Uruguay prestó conformidad con el Canal Magdalena. En 2016 el Acuerdo con la Bolsa de Cereales de Rosario benefició a un 94% de las empresas navieras argentinas radicadas en el Paraguay por cuestiones impositivas y un perjuicio para la Provincia de Buenos Aires y a la soberanía argentina. Entran en juego también los puertos de San Nicolás, Zárate, Campana y La Plata por las exportaciones de la producción siderúrgica y automotriz y no sólo agropecuaria”.

“En base a este complejo proceso planteo separar el abordaje de la Vía Troncal y del Canal Magdalena, ya que en éste ya están resueltos los estudios técnicos y ambientales y definido el presupuesto 2021-2022 para el desarrollo de las obras. El Canal Magdalena potencia el desarrollo económico de la zona, el abaratamiento de costos, la circulación de los barcos provenientes del Paraná, como así también de los provenientes del sur que pasan necesariamente por Montevideo, entre otras cuestiones”.

A la vez, en los fundamentos del Proyecto de Pedido de Informe del Senador Jorge Taiana, demuestra que para el país es muy superior por razones técnicas y de soberanía que el canal sea el de Magdalena y no el de Punta Indio.

El Senador Taiana recuerda que “...en el acuerdo celebrado en el año 2015 en el marco de la Comisión Administradora del Río de la Plata, durante la segunda presidencia de Cristina Fernández, se decidió que todas las exportaciones que vinieran por el Paraná desembocaran en el canal Magdalena, bajo control nacional, dado que dicho canal es la vinculación natural entre el litoral marítimo y el fluvial argentino, resulta primordial para el desarrollo económico de la Patagonia y la Provincia bicontinental de Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur y geo estratégico para el control y fiscalización del Atlántico Sur. Es el vínculo necesario

para que los barcos que proceden de los puertos marítimos nacionales o de ultramar, puedan acceder a los puertos fluviales, sin pasar por aguas uruguayas, donde actualmente se someten a esperas en cola para ingresar y, en definitiva, quedan fuera de la jurisdicción de Argentina, sin beneficio alguno para nuestro país, y con desventajas notables”.



La salida al puerto de Montevideo genera demoras a causa de la densidad de tráfico para ingresar a la red troncal que oscilan, en promedio, según la época del año, entre los 3 y los 16 días; y algunos casos aislados, han alcanzado hasta los 30 días. Durante estas esperas, los buques demandan diferentes servicios, como combustible, agua potable, cambios de tripulación, asistencia sanitaria, autoridades, inspectores de cargamento, víveres, provisiones, aduana, alijos de carga, repuestos y reparaciones. Por su cercanía con el puerto de Montevideo, los bienes y los servicios necesarios para esto se contratan directamente allí. En la actualidad, todos los costos derivados del fondeo de buques en las zonas y el área citadas generan ingresos a la economía del país vecino. Se calcula que la demanda por tales servicios, arroja un valor agregado que ronda entre los 100 y los 150 millones de dólares anuales.

Si se habilitara el Canal Magdalena, todos esos servicios serían provistos por la Costa de la Provincia de Buenos Aires, o cualquier puerto marítimo argentino, con el consiguiente impulso económico para esas zonas y la creación de puestos de trabajo. Un barco procedente de Mar del Plata o cualquier puerto marítimo argentino, para ir al Puerto de Buenos Aires o cualquier puerto fluvial, sobre el Paraná, hoy debe pasar por Uruguay, para ingresar al Canal Punta Indio, con el consiguiente agregado de distancia/tiempo y riesgos imprevistos y con controles de otro país por parte de la Aduana y de la Prefectura.

III. EL CONTROL ESTATAL DEL RÍO PARANÁ Y LA CUENCA DEL PLATA

i. La necesidad de control

La pertinencia de la renovación o revocación de la concesión de la administración del mantenimiento de la mal llamada “hidrovía Paraná – Paraguay”, abrió acaloradas posiciones en torno a la posibilidad de renovar la concesión del dragado a una empresa extranjera o que sea realizado por el Estado Nacional, o en colaboración con las provincias.

El aumento del calado del río en diversos tramos puede mejorar, como vinimos señalando, el costo logístico y la competitividad de los exportadores de alimentos ya que permitiría el ingreso de buques de mayor calado aguas arriba de la hidrovía. Esto es una posibilidad genuinamente positiva que debe ser evaluada, sin descuidar los necesarios estudios de impacto ambiental, al mismo tiempo que se debe considerar que el debate de fondo no pasa, exclusivamente, por quién o cómo se draga la hidrovía sino en cómo todo **el sistema de transporte logístico, control y fiscalización de la actividad exportadora presenta serias vulnerabilidades que pueden afectar los intereses económicos nacionales.**

En tal sentido la debilidad regulatoria, el control de la hidrovía en manos de empresas privadas, el traslado de la carga en barcazas de bandera paraguaya, el control de los procedimientos de carga y descarga de los granos por parte de empresas transnacionales en puertos privados, la insuficiencia de los mecanismos de control y fiscalización aduanera, y la posibilidad de transbordar la mercadería en Montevideo Uruguay dejan, en conjunto, abierta la puerta a un proceso de potencial evasión tributaria, contrabando y otros delitos que, precisamente por su carácter ilegal, no siempre resultan sencillos de estimar en su magnitud, pero que se presumen indiscutiblemente relevantes para nuestro país.

La necesidad de contar con un organismo de control, fue expuesta por la Unidad de Información Financiera (UIF). Las razones quedaron a la vista tras la confirmación, por parte del Ministerio de Seguridad de la Nación, de que las 16 toneladas de cocaína escondidas en latas de pintura y productos relacionados que fueron decomisadas el pasado 23 de febrero en Hamburgo, Alemania, fueron transbordadas en el Puerto de Buenos Aires, desde una barcaza que salió desde Asunción, Paraguay, y recorrió sin problemas el camino de la Hidrovía del río Paraná hasta salir al Atlántico. La misma ruta que se estima tomaron quienes exportaron hacia Europa al menos 30 toneladas en un semestre, si se tiene en cuenta la cantidad de esa droga secuestrada en diferentes operativos.

La contracara del comercio lícito, que le ha permitido al cauce de Río Paraná transformarse en la principal arteria fluvial del mercado regional y una de las más importantes del mundo, es la utilización del canal navegable para el desarrollo de prácticas delictivas vinculadas a delitos económicos complejos, contrabando, evasión tributaria, lavado de activos, trata de personas, narcotráfico, financiación del terrorismo, contrabando de armas. lavado de activos, la financiación del terrorismo, los delitos económicos complejos y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, narcotráfico y contrabando.

Resulta imprescindible que el Estado argentino disponga de información económico financiera centralizada acerca de los puertos públicos y privados habilitados, embarcaciones en operaciones, zonas de producción, procesamiento a transporte y embarque, de modo de obtener, en forma permanente y actualizada, los datos relevantes del conjunto de variables necesarias para el monitoreo y control efectivo del tráfico comercial y el tráfico ilícito.

Para poder ejercer un control efectivo, el Estado debe participar en los procedimientos y tener el poder administrativo de intervenir para subsanar las fallas. **La administración y el control deben ser ejercidos por el Estado.**

ii. Las empresas transnacionales vs los Estados nacionales

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en 2013, afirmaba que las cadenas de valor administradas de diversas maneras por empresas transnacionales (ETN's), representaban el 80% de los 20 billones de dólares anuales del comercio internacional. ¿Cuánto de esto se vincula a la economía formal y cuánto a la informal?

Algunas voces alertan sobre la evasión impositiva de las ETN's en los distintos países. Alex Cobham, director ejecutivo de Tax Justice Network, en 2017 publicó junto al economista checo, Petr Janský, un estudio para el Instituto Wider, dependiente de Naciones Unidas, sobre la evasión y elusión corporativas. El estudio denunciaba que, en términos globales, los gobiernos perdían anualmente unos 500 mil millones de dólares de recaudación por la evasión o elusión impositiva de las ETN's, si se sumaban en la estimación las pérdidas directas y las indirectas. Al hablar de evasión o elusión, nos referimos a "flujos financieros ilícitos (IFF), transferencias de dinero de un país a otro que están prohibidas por las leyes, las normas o las costumbres. Abarcan flujos tanto de capital de origen ilegal, como de capital de origen legal (evasión y elusión fiscal).

En el estudio presentado por el Instituto WIDER dependiente de Naciones Unidas del año 2017, la Argentina figuraba entre los cinco países del mundo con mayor pérdida de ingresos fiscales a manos de las ETN's. "Solo lo superaban en términos absolutos por monto Estados Unidos, China, India y Japón, países que tienen un PIB mayor", señala Cobham. El impacto en la recaudación de las prácticas fiscales nocivas de las ETN's equivalía en Argentina a U\$s21.000 millones anuales, equivalente al 4,4 % del PIB.

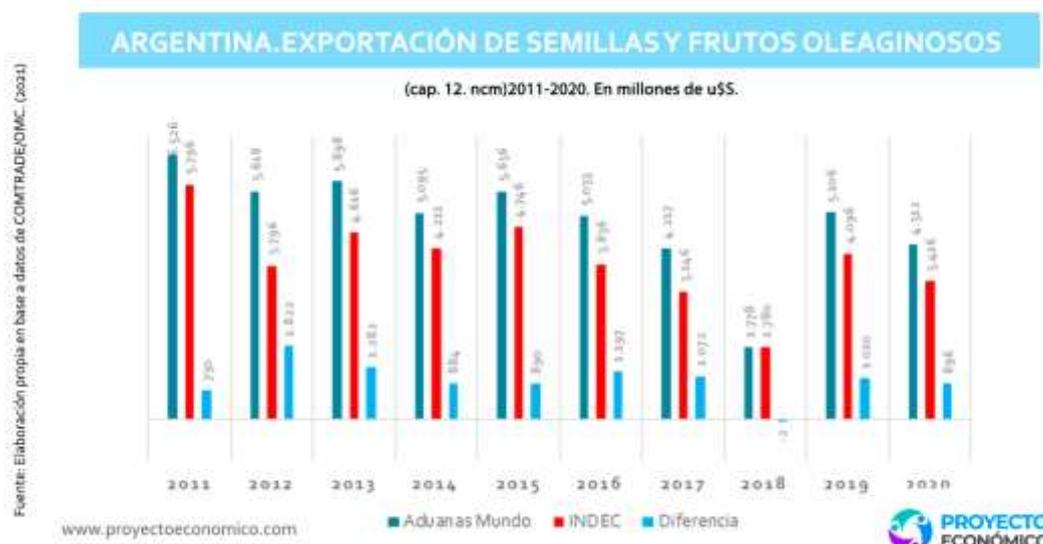
Es decir, casi la misma cantidad de divisas que ingresan por la liquidación de cereales y oleaginosas cada año (año 2020 u\$s20.274 millones; año 2019 u\$s23.718 millones; año 2018 u\$s19.050 millones; año 2017 u\$s21.399 millones; año 2016 u\$s23.962 millones; año 2015 u\$s19.952 millones; año 2014 u\$s24.051 millones; año 2013 u\$s23.208 millones; año 2012 u\$s23.069 millones; año 2011 u\$s25.033 millones y año 2010 u\$s22.2933 millones).

iii. La subfacturación y el contrabando de productos primarios

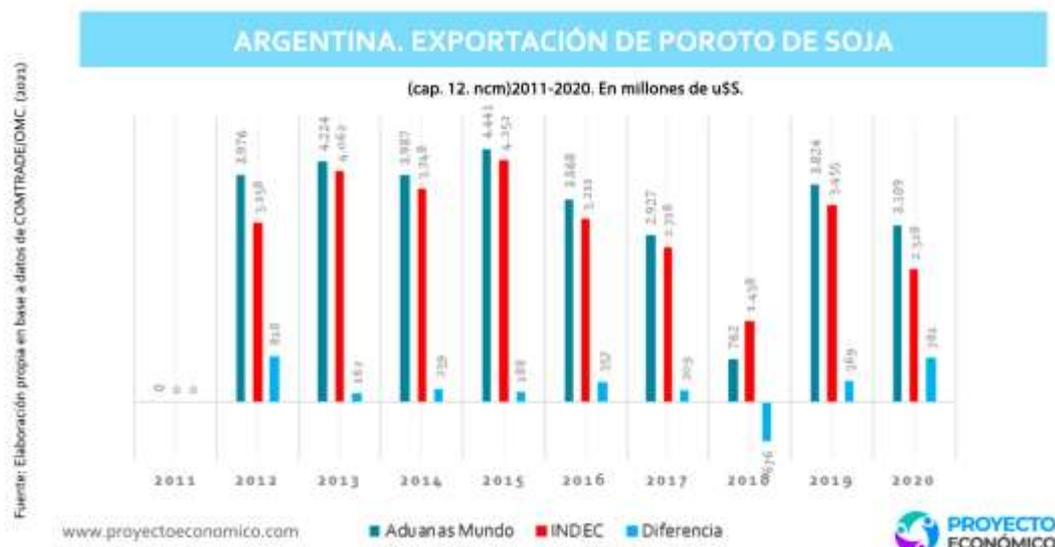
El tráfico comercial en la “Hidrovía”, coexiste con prácticas ilícitas tanto como con el contrabando de productos de libre comercialización, como cigarrillos, alimentos y combustibles.

Tal como expusimos previamente, por este canal salen al mundo alrededor del 80% de las exportaciones de granos y productos derivados oleaginosos. Durante el año pasado, a los puertos del Gran Rosario ingresaron 2.632 buques oceánicos, alcanzando la cifra más alta desde que se lleva registro en los últimos 20 años. Se embarcaron 41,43 millones de toneladas de poroto y subproductos de soja, (87% del total embarcado por Argentina), 29 millones de toneladas de maíz en grano (81% del total) y 6,9 millones de toneladas de harina y grano de trigo (61% de los despachos de Argentina). Sin embargo, una estimación sencilla permite observar que un porcentaje no desdeñable de lo que se exporta no se declara en nuestro país. Considerando el valor total anualizado de las exportaciones de productos del capítulo 12 de la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM) , para la última década, la sumatoria del valor anualizado (2011-2020) según los datos del INDEC es de U\$S 39.434 millones, mientras que, al observar la suma del valor declarado por las aduanas de destino para estos productos argentinos, el valor total declarado asciende a U\$S 49.220 millones, lo que implica una diferencia de U\$S 9.780. Sólo en 2020 la diferencia total entre el valor declarado a la salida de las aduanas argentinas y el declarado al ingreso de las aduanas de destino suma U\$S 896 millones.

Para el periodo, considerado en su conjunto, la diferencia equivale a cerca del 25% del valor de las exportaciones del capítulo registradas por el INDEC. Dicho de otra manera, cerca de 20% de las ventas argentinas de estos productos al resto del mundo no se declaran en el país.



Entre los productos, quizá el más destacado del Capítulo 12 (NCM) sea el poroto de soja. Al considerar el valor declarado en la aduana argentina y compilado por el INDEC, las exportaciones de poroto de soja suman U\$S 28.370 millones, durante el periodo bajo análisis, mientras que en las aduanas de destino se pueden contabilizar U\$S 30.816 millones, implicando una diferencia de U\$S 2.446 millones. En 2020 la diferencia fue de U\$S 781 millones, la mayor en toda la década considerada.



⁵ está compuesto de los siguientes ítems: *Porotos de Soja (1201); Maníes (1202); Copra (1203); Semillas de lino (1204); Semillas de nabo (1205); Semillas de girasol (1206); Semillas y frutos oleaginosos (1207); Harina de semillas o frutos oleaginosos (1208); Semillas, frutos y esporas para siembra (1209); Conos de lúpulo (1210); Plantas, partes de plantas, semillas y frutos de las especies oleaginosas (1211); Algarroba, algas, remolacha azucarera y caña de azúcar (1212); Paja y cascabillo de cereales (1213) y nabos y remolacha forrajera entre otras (1214).*

De hecho, para el año 2020, medida en cantidades y considerando exclusivamente el principal destino, el INDEC reporta una exportación total a China de 5,48 millones de toneladas de porotos de soja mientras que la aduana china registra el ingreso de 7,46 millones de tonelada de soja con origen argentino, esto implica una diferencia de 1,98 millones de toneladas. La diferencia equivale al 36% de todo el poroto de soja exportado y declarado en Argentina el año pasado. **La subfacturación de exportaciones está asociada a graves perjuicios sobre el desenvolvimiento económico del país y del Estado, dado que se vincula a la evasión tributaria, por una parte, así como a la fuga de divisas y el funcionamiento de mercados paralelos e ilegales del dólar, por otra.**



Asimismo, tal como ha puesto de manifiesto la propia UIF, el contrabando de granos y otros productos no es nuevo en Argentina. Pero es más habitual descubrir mediante los controles de la Gendarmería Nacional las operaciones ilícitas en el transporte carretero, mientras que, siendo que el transporte fluvial es de mayor volumen y más discreto, predomina el silencio sobre estas actividades. Uno de los pocos trabajos que describen detalladamente la operatoria de contrabando de granos en la hidrovía es “Samid, A. (2018) La madre de todas las batallas. Somos ricos, pero quieren hacernos creer que somos pobres”. Ed. Lajouane. Buenos Aires. En el mismo se detalla:

“El contrabando se perfecciona cuando las barcazas que salen de Asunción, con media carga de esa mezcla de soja paraguaya y argentina, en su trayecto por la hidrovía van cargando más y más soja argentina hasta completar su capacidad. El contrabando por agua se hace a través del traspaso de carga desde buques argentinos o puertos que no están habilitados hacia las barcazas cargueras de los buques remolcadores paraguayos.

Los puertos clandestinos están ubicados estratégicamente en los terrenos bajos de la hidrovía. El fin de la maniobra es hacer pasar soja argentina por paraguaya porque en el país limítrofe no se pagan retenciones a las exportaciones de granos.

Las barcazas o chatas cargueras se detienen en puertos clandestinos ubicados en los terrenos bajos de la hidrovía. En esos lugares, desde la culata de los camiones y mediante un impulsor para la carga, se completan las chatas que siguen viaje hasta otro puerto clandestino, haciendo varias paradas durante el trayecto.

Desde las rutas argentinas y a través de caminos sinuosos esos camiones llegan a la orilla chaqueña del río Paraná y del Río Paraguay, en esos puntos de concentración se juntan hasta 10 camiones que cargan 22 toneladas cada uno. Los lugares elegidos son Formosa, Chaco, Corrientes y el norte de Santa Fe. Cada barcaza transporta 900 Toneladas de soja, lo que equivale a más de 40 camiones. Se estima que cada convoy de 20 chatas lleva unas 10.000 Toneladas de contrabando argentino.

Cuando esta caravana fluvial llega a Rosario, gran parte de la soja que se exportará como paraguaya, en realidad fue cosechada en la Argentina. Esas barcazas que salen semivacías del puerto de Asunción, se agrupan en convoyes de entre 16 y 20 chatas a las que se llama vulgarmente “comparsas”. Cada comparsa es propulsada por un potente remolcador de bandera paraguaya que recorre toda la hidrovía sin ningún control, ni de Prefectura, ni de aduanas, ni de Afip, ya que por su bandera extranjera y el amparo de los tratados internacionales de navegación no pueden ser abordadas, excepto por cuestiones de seguridad náutica. El único control de cargas se le puede hacer en el puerto de San Lorenzo, o sea cuando llegan a destino y ya no se puede discriminar entre granos originales y granos contrabandeados”.

Dado que los acuerdos internacionales y regionales permiten la libre navegación de buques de bandera extranjera, es menester que el Estado pueda ejercer una política más robusta de control y seguimiento físico y satelital de la actividad mercante fluvial mediante la Prefectura Naval Argentina en cruzamiento de datos con la AFIP/DGA y demás organismos involucrados a fin de fiscalizar el origen y destino de las embarcaciones con el objetivo de detectar operaciones de contrabando de productos oleaginosos, materias primas y otros productos, ya que estos delitos generan un serio perjuicio a los intereses nacionales y deben ser fuertemente combatidos mediante el fortalecimiento de los instrumentos legales, técnicos y tecnológicos apropiados para un efectivo control, fiscalización y castigo.

EN SINTESIS

Por todo lo dicho, la Argentina tiene la oportunidad de recuperar y fortalecer el control y la administración del Río Paraná que perdió a manos del menemismo. Retomar el control del Río permite administrar el comercio exterior e interior, fiscalizar la calidad de los productos, garantizar la trazabilidad de los mismos (desde el origen al destino), controlar que la facturación declarada se ajuste a la realidad (evitando subfacturación de exportaciones y sobrefacturación de importaciones), resolver parte de la restricción externa al ajustar a las normas la liquidación de exportaciones.

A su vez, un funcionamiento más transparente permitirá participar del comercio exterior a más actores, desconcentrando la actividad.

Estos veinticinco años han probado que la retirada del Estado ha cedido capacidad de regulación a un pequeño número de exportadoras que establecen los precios y condiciones al resto de los actores que intervienen, y se apropian abusivamente de los ingresos producidos.

Además, han sido perjudicados directamente tanto las poblaciones costeras que sufren las intervenciones en los ríos y afluentes en función del tránsito de grandes barcos sin amparo de las numerosas actividades realizadas en el mismo ámbito, pero desvinculadas del comercio exterior, las economías regionales y la biodiversidad en los ríos y costas.

Los intereses que se oponen a la reconstitución de las capacidades estatales –que redundan en beneficios para todo el país- provienen de corporaciones muy poderosas en términos económicos, mediáticos y jurídicos. Sin embargo, resulta evidente que, si no fuera tan redituable no estarían tan interesados en continuar con la concesión.

El camino para la recomposición de la soberanía argentina sobre el río viene de la mano de:

- Administración y control estatal, a lo que podría asistir la AGP (hasta 1992, tuvo las funciones centralizadas de gestión sobre todos los puertos marítimos y fluviales, el mantenimiento de los canales, en dragado y señalización, de la red troncal y todos sus accesos), con el debido fortalecimiento tanto técnico como presupuestario, por sí o articulada en una estructura superior que podría incorporar, además del Estado Nacional, a las provincias.
- Creación de un órgano de control sobre prácticas ilícitas en la Hidrovía.

- Creación de una base federal que centralice la información económico financiera acerca de los puertos públicos y privados habilitados, embarcaciones en operaciones, zonas de producción, procesamiento a transporte y embarque, de modo de contar, en forma permanente y actualizada, con la información necesaria para el monitoreo y control del tráfico, tanto en lo referido al comercio como al tráfico ilícito, de la que deberían participar la UIF, la AFIP, el Ministerio de Seguridad, la Prefectura Naval Argentina, el Ministerio de Transporte, la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables y Marina Mercante, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Defensa, el INTA, el Servicio de Hidrografía Nacional, el ANMaC ex RENAR, el Servicio Meteorológico Nacional, el Senasa y otros organismos con incumbencia en la materia.
- Habilitación y obra del canal Magdalena.
- Recuperación del cobro de peajes por parte del Estado, quien deberá fijar las nuevas tasas.
- Evaluación técnica de la factibilidad, tiempos y costos para que Argentina realice la tarea de dragado, en el marco de una planificación que incluya la puesta a punto y/o adquisición, en la Argentina, de dragas adecuadas para el mantenimiento de la “Hidrovía”, incluyendo al Canal Magdalena, así como la capacitación del personal argentino necesario para la ejecución de las tareas de mantenimiento.
- Aprovechamiento y fortalecimiento de las capacidades nacionales, públicas y privadas, en las tareas de balizamiento.
- Revisión integral de la Ley Nacional de Puertos N° 24.093, sancionada en 1992, con el objetivo de recuperar la capacidad de control, fiscalización y transparencia en el movimiento de las mercancías, lo que debe ser incluido en la legislación.
- Registro Nacional de Puertos Públicos y Privados que operan en el país. Y control de habilitaciones.
- Fortalecimiento de los mecanismos de control para combatir las operaciones fraudulentas en las declaraciones mediante subfacturación de exportaciones y sobrefacturación de importaciones, y el contrabando de bienes transables.

- Mejora en los procedimientos de fiscalización aduanera de carga y descarga de granos y mercaderías en los puertos privados, mediante la provisión de recursos técnicos, humanos, tecnológicos y regulatorios en las dependencias de AFIP/DGA.
- Mayor control de la navegación y operatoria de embarcaciones de bandera extranjera, que transportan la mayor parte de toda la carga que circula por esta vía fluvial.
- Impulsar el tratamiento de bandera argentina, para que todas las dragas estén adecuadas a la normativa argentina.
- Promoción de la marina mercante y la industria naval nacional.

El actual debate sobre la cuestión “Hidro vía” debe ser encuadrado en el marco de un análisis integral que contemple la revisión y optimización de la operatoria del sistema en su conjunto dado que el Estado Nacional, desde 1992, ha ido resignando potestades de control y fiscalización cuyo déficit actualmente puede estar vulnerando gravemente los intereses nacionales. El aumento del calado permitiría un mejor acceso a buques de mayor tamaño, pero si no resuelve integralmente la cuestión del control y la fiscalización, conjuntamente con la habilitación del Canal de Magdalena, se corre el riesgo de potenciar aún más las vulnerabilidades aquí expuestas. De lo que se trata es de tener la capacidad soberana sobre las propias aguas, para fiscalizar la operatoria de transporte, carga y descarga de granos, oleaginosas y derivados, así como del conjunto de bienes transportados objeto del comercio exterior argentino, con el propósito de evitar operaciones fraudulentas que lesionen el interés nacional y debiliten el bienestar general del pueblo argentino; así como para controlar y combatir cualquier tipo de prácticas ilícitas, en consonancia con los objetivos del GAFI. Por ello, resulta imprescindible repensar estratégicamente diversos aspectos que tienen que ver con la navegación de las aguas, la operatoria en los puertos privados, las actividades de control aduanero, el Canal de Magdalena y la interconexión de los puertos argentinos, teniendo a la inversión pública como columna vertebral de la mejora y optimización de todo el sistema