

ESTUDIO 1.

Hidrovia Paraguay-Paraná: “Una de las venas abiertas de la Argentina”¹

1. Introducción

La navegación fluvial es y siempre ha sido considerada como una cuestión de soberanía nacional. En los últimos meses, creció el debate vinculado a la concesión de uno de los tramos más transitados del Río Paraná, el cual forma parte de la llamada Hidrovia Paraguay-Paraná. El dragado y balizamiento del Río Paraná estuvo a cargo de la empresa Hidrovia S.A. entre 1995 y 2021, un consorcio integrado por la empresa multinacional Jan de Nul y la argentina Emepa. El vencimiento de esta concesión puede significar una oportunidad para Argentina de recuperar el control de la navegación en una de las principales salidas al océano Atlántico. El reciente anuncio de un decreto que pretende poner en manos del Estado Nacional y las provincias con costas en los ríos involucrados², da cuenta de la intención de la administración nacional de aprovechar dicha oportunidad.

No obstante, es importante notar que en este marco, no solo se discute si es pertinente renovar o no la concesión a una empresa extranjera, sino que entran al marco de debate otros temas relevantes y estrechamente vinculados. Uno de ellos gira en torno a la apropiación de los beneficios de los bienes que circulan por la Hidrovia. Allí confluyen las cadenas de *commodities* más importantes no solo de Argentina sino también de Sudamérica, como la sojera y la minera. Si bien los beneficios que se generan ascienden a millones de dólares, estos no se reparten en forma transparente y equitativa.

¹ Frase de Alcira Argumedo en abril de 2021 entrevistada por Quique Pesoa en Radio Nacional, disponible en:

https://www.youtube.com/watch?v=pO_d5JJjUY.

² <https://www.pagina12.com.ar/351510-la-hidrovia-va-a-estar-bajo-control-estatal>

Tanto las grandes empresas sojeras como mineras (el caso más emblemático es de la minera La Alumbreira), han sido denunciadas en más de una ocasión por delitos como contrabando y fraudes tributarios. Paralelamente, hay un importante número de denuncias sobre la falta de controles en la Hidrovía, algunas de las cuales datan de hace varios años atrás. Como destaca Cieza (2021), hoy en día puede verse con bastante claridad que las acciones tanto de las autoridades aduaneras-fiscales como las de las fuerzas de seguridad, no resultan lo suficientemente efectivas para neutralizar el accionar ilícito de los grupos trasnacionales y las diversas “maniobras” evasivas de las grandes empresas trasnacionales.

Ante lo expresado en los párrafos anteriores, entra al debate la cuestión de la soberanía nacional. La presencia (y prácticamente el control) por parte de grandes empresas extranjeras en la Hidrovía Paraná-Paraguay y las mercancías que allí circulan, es bastante notoria. En particular, se destaca la tenencia de puertos privados, flotas numerosas de barcos propios (poco o nada reguladas) y la concesión del dragado y balizamiento; todos hechos de público conocimiento. Si bien en términos legales, se supone que el tramo del río Paraná que se encuentra concesionado se encuentra bajo la soberanía argentina; en la práctica esto se pone en duda. En esta nota, intentamos reponer los debates mencionados.

2. ¿Qué circula por la Hidrovía?

La denominada Hidrovía Paraguay-Paraná es un tramo fluvial que vincula el tránsito de estos dos ríos con el Océano Atlántico a través del Río de la Plata (ver Figura 1). Su extensión total supera los 3,4 mil kilómetros y va desde el Puerto de Cáceres, en Brasil, hasta el puerto de Nueva Palmira, en Uruguay.

En lo que respecta a la parte de la Hidrovía que se encuentra en Argentina, en 1993 se licitó el tramo que va desde el puerto de Santa Fe hasta el canal Punta Indio, en el Río de la Plata, y que tiene una extensión aproximada de 1,2 mil kilómetros. Este tramo que estuvo concesionado por más de 25 años a una empresa extranjera, constituye la principal vía de entrada-salida del comercio exterior de nuestro país. Por esta ruta marítima circula alrededor del 80% de las exportaciones nacionales de granos y **su gestión representa un negocio de aproximadamente 300 millones de dólares anuales.**

La concesión de este tramo se otorgó al consorcio Hidrovía S.A., que está conformado por la empresa Jan de Nul, belga, y el holding argentino Emepa S.A. Los términos de la concesión involucran el mantenimiento, dragado y señalización para garantizar la navegabilidad en la

Hidrovia. La empresa comenzó a operar el 1 de mayo de 1995, para lo cual recibió **un subsidio estatal de 40 millones de dólares anuales durante 8 años**.

Figura 1: Mapa del tramo Hidrovia Paraguay-Paraná y sus principales puertos.

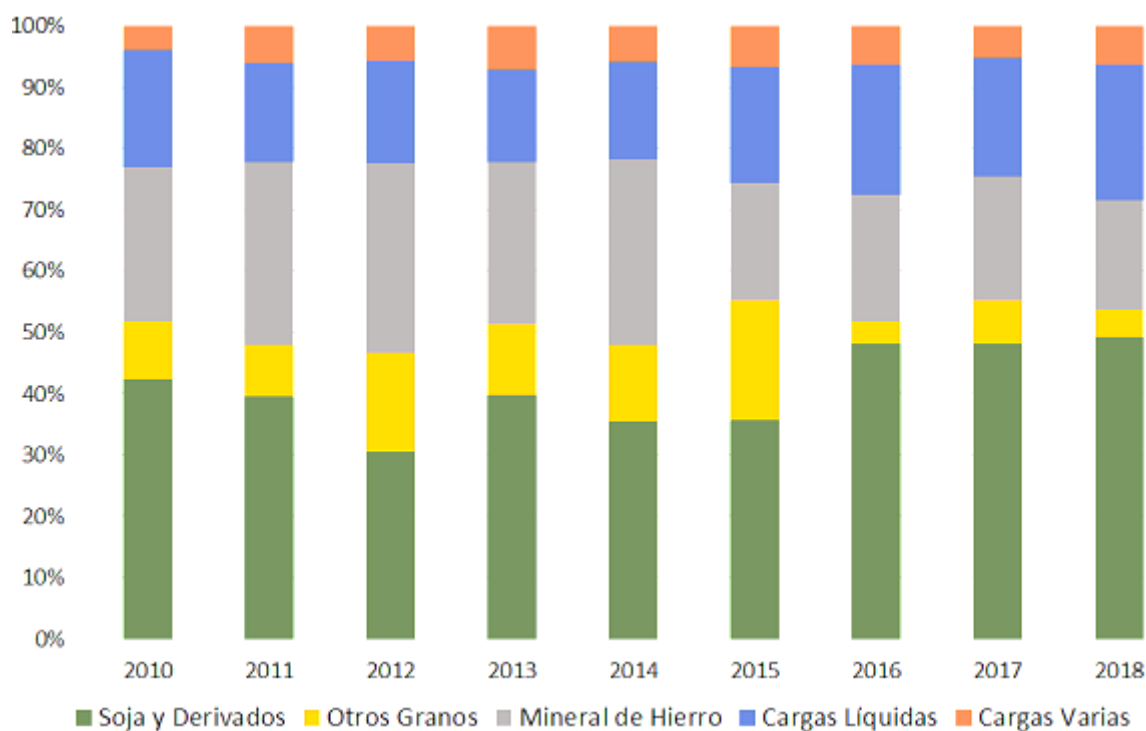


Fuente: <https://www.bcr.com.ar/>

De acuerdo con la información proporcionada por el consorcio Hidrovia S.A., anualmente volumen de cargas que se transportan por la Hidrovia Paraná-Paraguay, específicamente en el tramo entre Santa Fe y Corumbá, ronda las 20 millones de toneladas. Cerca del 50% de la carga transportada corresponde al complejo sojero (soja y derivados, es decir, porotos y harina/pellets), como se puede observar en la Figura 2. Las cargas de soja y subproductos han mostrado un crecimiento sostenido desde el 2010 (dejando de lado caída consecuencia de la sequía en 2012 la cual afectó los envíos). Más específicamente, el volumen se incrementó en más de 3 millones de toneladas (51%) desde el comienzo de la década.

La mayor importancia del complejo oleaginoso en general, se observa también al interior del rubro "Cargas líquidas", que incluye al transporte de aceites. Estas cargas explican, en promedio, el 20% del volumen anual transportado e incrementaron su participación en 3 puntos porcentuales en 2018 respecto a 2010.

Figura 1: Evolución de la participación de las principales cargas en el volumen transportado por la Hidrovía en el tramo Santa Fe-Corumbá.



Fuente: BCR con base en Hidrovía S.A.

Detrás de este “registro oficial/declarado” de bienes, cargas y volúmenes que circulan por la Hidrovía Paraná-Paraguay se oculta una realidad algo más difícil de observar, pero que ha sido constatada por múltiples investigaciones; y que tiene un valor en el mercado internacional superior al declarado oficialmente. El caso más notorio es quizás el de la soja proveniente de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, que baja por el río y carga en los puertos para luego embarcarse centralmente hacia China o Europa.

Los países del Mercosur, en particular, Argentina y Brasil, son grandes exportadores de soja y sus derivados. Anualmente, se exporta de estos países una cifra cercana a las 170 millones de toneladas de soja, a una cotización actual que ronda los 600 dólares la tonelada (MAGyP, 2021). No obstante, la soja y sus derivados también circulan de manera ilegal o no declarada, en una proporción que resulta difícil establecer. Se trata de una maniobra evasiva: en Argentina se aplican retenciones a la exportación de soja y derivados, por lo que la tonelada de soja se paga al valor oficial del dólar menos 33% de retenciones; mientras que en Brasil/Paraguay/Uruguay esto no sucede, se paga el valor dólar sin retención. El mecanismo consiste en trasladar (en forma ilegal) la oleaginosa hacia alguno de los países vecinos mencionados para evadir el impuesto. En términos jurídicos se trata del delito de

contrabando y es un hecho que se encuentra documentado en investigaciones, centralmente periodísticas, como las realizadas por Sebastián Premici³ y Rubén Manasés Achdjian⁴, o las crónicas de los diarios Primera Edición⁵ y El Territorio⁶, que dan cuenta de algunos decomisos realizados a cargamentos de soja que eran trasladados con documentación adulterada. Pero además, el marco regulatorio argentino establece que los derechos de exportación deben tributarse solo por el valor agregado del procesamiento industrial. Más específicamente, el régimen de importación temporaria permite al industrial del sector agroalimentario deducir el valor de la importación de la materia prima de la base imponible de los derechos de exportación. Por lo tanto, si las empresas logran trasladar (contrabandear) soja a granel, por ejemplo, hacia una filial o empresa asociada localizada en Brasil, Paraguay o Uruguay, podrían importar legalmente y en carácter temporario esa misma soja que previamente “exportaron”, para utilizarlo como materia prima en la producción de aceite u otros productos y, luego, comercializarlo en el exterior tributando derechos de exportación solo por la diferencia de precios existentes entre el bien industrializado y la materia prima.

A su vez, en Argentina se exporta la producción de la minera La Alumbra, **que cuenta con su puerto privado en el complejo de San Lorenzo** (General San Martín, Santa Fe). Minera Alumbra es operada por Glencore (multinacional con sede en Suiza), que posee 50% del paquete accionario, y las empresas canadienses Goldcorp (37.5%) y Yamana Gold (12,5%). Los derechos de exploración y explotación pertenecen a Yacimientos Mineros de Agua de Dionisio (YMAD), sociedad integrada por la provincia de Catamarca, la Universidad Nacional de Tucumán y el Estado Nacional. Concretamente, Bajo de la Alumbra declara que produce anualmente más de 400 mil toneladas de concentrado en promedio y que el mismo contiene aproximadamente 100 mil toneladas de cobre, 300 mil onzas troy de oro y 957 toneladas de concentrado de molibdeno. Esto es de acuerdo a los registros oficiales y, por lo tanto, lo que se exporta es sólo cobre, oro y cadmio sin procesar. No obstante, algunos expertos sostienen que en la explotación se encuentra presente un valioso metal conocido como tierras raras. Diversas denuncias de la Diputada Nacional Alcira Argumedo (entre otras), sostienen que la trasnacional no declara la producción/exportación de tierras raras. Este metal o conjunto de metales, tiene aplicación en la industria de desarrollo de tecnología de punta, y se estima que se trata de un contrabando de 8 millones de dólares anuales (Argumedo, 2021).

³ Ver, por ejemplo, <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-240406-2014-02-23.html>, <https://www.elcoheteealaluna.com/traficantes/>, <https://www.elcoheteealaluna.com/las-aguas-del-parana-bajan-turbias/>

⁴ Ver, por ejemplo. <https://www.pagina12.com.ar/317691-dolar-soja-y-fuga>, <https://www.pagina12.com.ar/184227-los-duenos-de-los-dolares>, <https://www.pagina12.com.ar/349556-ponganle-la-firma-al-parana>

⁵ Ver archivo en: <https://www.primeraedicion.com.ar/>

⁶ Ver archivo en: <https://www.eltterritorio.com.ar/>

¿Quiénes son los “grandes ganadores”?

Los principales actores visibles en la Hidrovía río Paraná son las cuatro principales empresas internacionales que operan en el sector de granos de Argentina, comúnmente conocidas como las “ABCD”: Archer Daniels Midland (ADN), Bunge, Cargill y Dreyfus. A estas cuatro gigantes se adicionan otras empresas de origen local como Amaggi (Brasil) y Vicentín (Argentina). De acuerdo con Cieza (2021), todas estas empresas reciben una importante suma de capital por parte de las nuevas instituciones financieras que dirigen las inversiones a la producción primaria en países periféricos. Por mencionar un ejemplo, es de público conocimiento que el fondo Black Rock tiene acciones en Bunge⁷ y Dreyfus vendió al rededor del 50% de sus acciones a un fondo de Emiratos Arabes⁸. Otro ejemplo es el hecho de que Minera La Alumbrera y Vicentín está vinculados al grupo Glencore⁹. Este fenómeno, conocido como financiarización y refiriéndonos en este caso a la creciente participación e injerencia por parte de un conjunto de instituciones financieras que previamente no habían invertido en ninguna de las etapas de producción primaria (agro, minería), en la producción, procesamiento y distribución (Murphy et al., 2012). Estas grandes empresas transnacionales son las grandes ganadoras en la Hidrovía; mientras que quienes pierden aquí son los Estados nacionales (que no pueden recaudar y redistribuir justa y correctamente), los pequeños productores y la población de las ciudades costeras.

3. ¿Privatizar o no privatizar?: El debate sobre la soberanía

La reivindicación de la soberanía nacional en las vías fluviales tiene larga data en el Río de la Plata. En la década de 1990, el entonces presidente Carlos Menem decretó un conjunto de medidas orientadas a la desregulación y la privatización de servicios y bienes del Estado que, entre otras cosas, afectaron la operatoria en el río Paraná. En particular, nos referimos a la concesión del dragado y balizamiento otorgada a un consorcio liderado por una empresa extranjera. El resultado de aquel proceso de desregulación y privatización, cuyas consecuencias en muchos ámbitos continuamos padeciendo hasta hoy en día, es: empresas multinacionales y empresas locales de granos operan en nuestras aguas con la denominada como la **tercera flota fluvial del mundo**. Más aún, el 90% de los remolques que suben y bajan por el río Paraná empujando barcasas cargadas de granos, llevan la bandera de un país

⁷ Esto se puede verificar fácilmente en el reporte anual publicado por Black Rock, disponible en: <https://www.blackrock.com/corporate/literature/publication/blk-annual-stewardship-report-2020.pdf>

⁸ Ver: https://www ldc.com/wp-content/uploads/LDC_FR2020_Hires_Spreads_Secured.pdf

⁹ Ver, por ejemplo, <https://www.ambito.com/economia/glencore/caso-vicentin-la-sociedad-vs-el-temor-juicio-el-ciadi-n5109470>

mediterráneo, como Paraguay y Bolivia. En este sentido, Mempo Giardinelli, escritor y periodista argentino, sostiene que la soberanía sobre los ríos interiores de la nación será real en la práctica cuando se fortalezca el transporte propio, una flota argentina¹⁰. No obstante, los años pasan y no se vislumbra una política clara que vaya en este sentido. En la actualidad, navieras extranjeras (como Hamburg Süd, Mediterranean o Maersk), flotas de las empresas de granos y barcazas que circulan con bandera paraguaya, monopolizan el transporte fluvial.

Adicionalmente, está la cuestión de los puertos privados. De acuerdo con Cristiani et al. (2018, p. 111) *"...los puertos son centros de servicios para el transporte fluvio-marítimo y a la vez son un eslabón fundamental de la cadena que integra la producción de distintas actividades industriales, comerciales y de servicios relacionados. Por ello, lograr un adecuado desarrollo portuario implica, para cualquier país o región, contar con un factor clave que hace posible que un territorio avance en su inserción en las redes del comercio internacional, o pueda alcanzar mejoras en los niveles de competitividad"*. No obstante, las multinacionales controlan alrededor de 30 puertos privados asentados sobre los ríos Paraná y Paraguay. Concretamente, se formó un enclave extranjero que no se rige por las normas elementales de la regulación local y se "guía" por sus propias normas (las cuales trata de imponer por diversos medios). Dicho de otra manera, las empresas que operan en los ríos argentinos manejan sus propios criterios en lo que refiere al cuidado del medio ambiente, seguridad y pago de impuestos al Estado en sus distintos niveles de gobierno.

Para poner un ejemplo concreto, podemos mencionar el caso de la multinacional Cargill, la cual fue condenada en dos instancias de la justicia federal de Brasil y tiene varias demandas por parte de la AFIP en Argentina. En Brasil, el delito cometido por Cargill y por el cual fue condenada, surge por la no presentación de estudios de impacto ambiental que es requerido por el Estado Brasileño para habilitar un puerto sobre el Amazonas (Vicente, 2012). En Argentina, la AFIP inició distintas demandas que aún están sin resolver por parte de la Corte Suprema, en relación a los criterios aplicados para liquidar el impuesto a las ganancias. De acuerdo con Arelovich (2014), Cargill recurre a triangulaciones irregulares con filiales propias para eludir el pago del impuesto a las ganancias.

En este contexto, cabe retomar las palabras de Jorge Taiana: *"...hay que dar por finalizado el contrato con Hidrovía S.A. Esta es una decisión estratégica respecto del futuro del país que abre otros debates. No estamos hablando solo del río Paraná: estamos hablando de las perspectivas de todos los puertos, los privados, los consorcios, los puertos provinciales, y las estrategias que vamos a diseñar para ellos. Y también estamos hablando de la industria naval, a la que hemos abandonado prácticamente porque no tenemos posibilidades de desarrollo interno. Estamos*

¹⁰ Ver columnas de opinión de Giardinelli en, por ejemplo, <https://www.pagina12.com.ar/autores/1856-mempo-giardinelli>

hablando de una conexión estratégica entre lo fluvial, pluvial y lo marítimo y del control de la navegación sobre uno de los principales ríos interiores de la Argentina”¹¹.

Figura 3: Principales terminales portuarias y canales de navegación



Fuente: <https://www.antonioz.com.ar/imagenes.php>

4. Comentarios Finales

El 30 de abril de 2021, tras 25 años de estar bajo el control de Hidrovía S.A., finalizó la concesión para el dragado y balizamiento del Río Paraná. Ante la proximidad del vencimiento, el 26 de noviembre del 2020, mediante el Decreto 949¹² el Poder Ejecutivo delegó la facultad de realizar un llamado a licitación para el tramo en cuestión y su adjudicación en el Ministerio de Transporte. Esto ha potenciado el debate que, en cierta medida, enfrenta al complejo sojero y potenciales concesionarias con grupos políticos, sindicales e investigadores/as del

¹¹ Jorge Taiana en abril de 2021 en debate organizado por el Grupo de Estudio y Trabajo en Políticas Agropecuarias de la Facultad de Agronomía de la UBA. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=S5kJDI-3IYA>

¹² Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/237782/20201127>

campo popular¹³. Desde la emisión del mencionado decreto han surgido posiciones sumamente críticas, como la del Senador Jorge Taiana y el escritor Menfo Giardinelli. Ambos se suman a un conjunto de voces que plantean priorizar la salida al mar a través del canal Magdalena bajo control argentino.

Para tomar cierta magnitud, en concepto de peaje ingresan aproximadamente entre 150 y 200 millones de dólares anuales. Monto que el Estado podría utilizar para realizar las tareas de balizamiento y dragado, y también otras obras de infraestructura necesarias para mejorar tanto la navegabilidad en los ríos argentinos como la calidad de vida de la población. Esto se verá modificado, al menos por los próximos 12 meses, en los que el cobro del peaje será responsabilidad del Estado. Pero existen otros problemas, ya que paralelamente, se estima que a través de la Hidrovía circulan ilegalmente bienes por varios miles de millones de dólares al año. En el caso particular de las empresas sojeras, se estima que evaden una gran parte de la carga tributaria en base al mecanismo de los precios de transferencia. A esto se incorpora el mecanismo ilustrado en secciones previas para evitar el pago de los derechos de exportación y que implica contrabando de granos vía Brasil o Paraguay. Si sumamos las ganancias obtenidas por el tráfico de cocaína (que agencias de la ONU estiman entre 20 y 60 mil millones de dólares anuales), es fácil notar que los grandes actores de la Hidrovía disponen de una gran masa de **dinero no registrado**. Esto no sólo perjudica al Estado/fisco en materia fiscal por el hecho de no poder cobrar impuestos, sino que distorsiona a la sociedad en un sentido global. No por nada Alcira Argumedo, que durante varios años investigó y denunció las irregularidades que ocurrían, se refirió a la Hidrovía Paraná-Paraguay como “una de las venas abiertas de la Argentina”.

Sorprendentemente, este circuito que representa millones de dólares de ingresos ilegales, no ha sido detectado o denunciado en procedimientos locales. En rigor, los casos que fueron o son investigados y que se han difundido en distintos medios de comunicación, son producto de decomisos de fuerzas de seguridad europeas. En este contexto, surge la necesidad de implementar estrategias preventivas y de monitoreo que sean efectivas. Es importante que las agencias nacionales de seguridad y defensa orienten sus esfuerzos hacia una inteligencia estratégica que defienda los recursos naturales y los intereses del pueblo argentino; y que permita combatir al conjunto de grupos internacionales que lucran a expensas de la mayoría de la población.

Referencias

¹³ Para más detalles sobre esto puede verse el Estudio 4 del presente número 192 de Informe IEFE.

Arelovich, S. (2014). Situación de las empresas del complejo oleaginoso de la Argentina. Análisis económico de los balances. Rosario.

Argumedo, A. (2021). Entre el contrabando minero y el agrícola, se fugan 30.000 millones de dólares por año. Reportaje Agencia Paco Urondo, Marzo 2021. Disponible en: <https://www.agenciapacourondo.com.ar/economia/alcira-argumedo-entre-el-contrabando-minero-y-el-agricola-se-fugan-30000-millones-de>

Cieza, D. (2021). El Río Oscuro: Un nuevo enfoque sobre la Hidrovía Paraná-Paraguay. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico-IADE. Disponible en: http://www.iade.org.ar/system/files/cieza-iade-re_0.pdf

Cristiani, M., Perezlindo, M. L., Pascari, N., & Marchegiani, L. (2018). Hidrovía Paraná-Paraguay: Legislación, economía y sustentabilidad portuaria. Invenio: Revista de investigación académica, (39), 105-124.

MAGyP – Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación Argentina (2021). Portal de Datos Abiertos. En: <https://www.magyp.gob.ar/datosabiertos/>. Consultado en Junio de 2021.

Murphy, S., Burch, D. y Clapp, J. (2012). El lado oscuro del comercio mundial de cereales. OXFAM, agosto de 2012. Disponible en: <https://www.oxfam.org/es/informes/el-lado-oscuro-del-comercio-mundial-de-cereales>

Vicente, C. (2012). Elementos para juzgar a las empresas transnacionales. Cargill y Monsanto. En Ortega, G. *Empresas Transnacionales y violación de los Derechos Humanos. El caso de tres comunidades*. BASE, Asunción.