ARGENTINA EN LA CUENCA DEL PLATA: RETROCESO DE LA PARTICIPACIÓN NACIONAL EN EL COMERCIO EXTERIOR RIOPLATENSE

por **Juan Augusto Rattenbach**

Resumen ejecutivo

Pasaron casi 250 años desde la creación por parte de España del Virreinato del Río de la Plata en 1776 y pareciera que el río más ancho no va a perder su protagonismo en términos de importancia geopolítica en el presente siglo XXI. En los últimos años comenzaron nuevamente a aflorar las tensiones diplomáticas vinculadas con los ríos que nos unen con los demás países del Mercosur en un contexto particular donde la Argentina poco a poco se va replegando de su participación sobre el comercio exterior que transita el Río de la Plata.
En el presente artículo buscaremos ver la evolución del comercio exterior en la Cuenca del Plata en función del transporte de la carga contenerizada en el período de los últimos 15 años y su impacto en la balanza comercial argentina.

Introducción

El siglo XIX se caracterizó en nuestra región por la larga sucesión de conflictos armados por el control del Río de la Plata y sus principales afluentes (los ríos Paraná, Paraguay y Uruguay). Esto se vió reflejado en las Invasiones Inglesas (1806/1807), la guerra revolucionaria de independencia (1810-1820), la guerra del Brasil y la posterior independencia del Estado Oriental del Uruguay (1825-

1828), las guerras civiles argentinas y uruguayas (1828-1861) y la ya conocida fratricida Guerra del Paraguay (1865-1870).

Durante el siglo XX, por el contrario, se buscó resolver los dilemas en torno a la soberanía y la navegación de los ríos de la Cuenca del Plata a través de acuer- dos internacionales que se complementaron con la creación de instrumentos de integración económica como lo es el MERCOSUR.

Sin embargo, pasaron casi 250 años desde la creación por parte de España del Virreinato del Río de la Plata en 1776 y pareciera que el río más ancho no va a perder su protagonismo en términos de importancia geopolítica en el presente siglo XXI.

En los últimos años comenzaron nuevamente a aflorar las tensiones diplomá- ticas vinculadas con los ríos que nos unen con los demás países del Mercosur. Por un lado, la República del Paraguay acordó con Estados Unidos obras vin- culadas con la navegabilidad del río Paraguay con la presencia de ingenieros militares norteamericanos. El proyecto fue suspendido ante una protesta ar- gentina en 2019. Sin embargo, recientemente fue retomado a la espera de que tenga una ratificación legislativa. Por el otro, el presidente de Uruguay, Luis Lacalle Pou, inauguró recientemente una base naval en la localidad de Fray Bentos, próxima a la ciudad entrerriana de Gualeguaychú, en lo que podría in- terpretarse como una escalada por militarizar el río Uruguay que une a ambos países.

Pero, además de cuestiones vinculadas con la defensa o los delitos complejos como el narcotráfico y el contrabando, el factor de mayor incidencia política sobre la Cuenca del Plata se vincula con el comercio. Recientemente, el Ministe- rio de Transporte buscó implementar el cobro de un peaje a las embarcaciones que naveguen sobre el tramo argentino de la vía navegable troncal del Paraná. La aplicación del mismo sobre embarcaciones del Paraguay llevó a discusiones diplomáticas entre ambos países. Sin embargo, la protesta paraguaya de que el peaje argentino contradice los principios de libre tránsito, libre navegación y abstención de aplicar medidas restrictivas unilaterales contó con el apoyo

de Uruguay, Brasil y Bolivia a lo que se les sumaron pedidos de la Cámara de Comercio Paraguayo Americana y la intervención de los Departamentos de Estado y de Comercio de Estados Unidos, escalada que se coronó con el corte del suministro energético a la Argentina proveniente de la represa Yacyretá. A estos hechos se les agrega, en paralelo, el anuncio de parte de Uruguay de cons- truir un puerto en el departamento de Soriano para que Paraguay tenga salida al mar y pueda contar con la infraestructura por la cual pase la totalidad de su comercio exterior.

En relación al comercio argentino, tenemos por un lado un desdoblamiento de la navegación fluvial respecto de la infraestructura portuaria marítima. Los buques que salen de la vía navegable troncal se desvían hacia Montevideo a tra- vés del canal de Punta Indio. De esta forma, las rutas fluviales de la Argentina desembocan en Uruguay, en vez de encontrarse conectadas con los puertos al sur de Buenos Aires y las provincias patagónicas, entorpeciendo el tránsito y desfavoreciendo a nuestra soberanía.

Pero además de tener a la infraestructura portuaria fluvial separada de la ma- rítima, nos encontramos frente a un fenómeno de retroceso de la participación argentina sobre el comercio en el Río de la Plata. Si tomamos en cuenta que el 80% de nuestras exportaciones y el 90% de nuestras importaciones pasan por esta vía, nos estamos enfrentando a un escenario en donde poco a poco se van reduciendo nuestros ingresos de divisas frente a otros puertos.

En el presente artículo buscaremos ver la evolución del comercio exterior en la Cuenca del Plata en función del transporte de la carga contenerizada en el período de los últimos 15 años y su impacto en la balanza comercial argentina.

El fenómeno de concentración

Para empezar, es importante aclarar, que así como la Cuenca del Plata es el espacio geográfico donde se realiza la casi totalidad del comercio exterior ar- gentino, la carga contenerizada, a su vez, se encuentra concentrada principal-

mente entre el puerto de Buenos Aires y el de Dock Sud y en menor medida el de Zárate y Rosario.

Año	Buenos Aires	Dock Sud	Zárate	Rosario	BsAs+Dock S	Total C.P.A.
2007	62%	30%	2%	1%	92%	95%
2008	60%	31%	2%	2%	91%	95%
2009	57%	31%	4%	2%	88%	94%
2010	57%	31%	4%	3%	88%	95%
2011	54%	33%	5%	2%	87%	94%
2012	56%	29%	7%	2%	85%	94%
2013	53%	30%	8%	2%	83%	93%
2014	58%	24%	8%	2%	82%	92%
2015	56%	25%	7%	2%	81%	90%
2016	52%	28%	7%	3%	80%	90%
2017	49%	31%	7%	4%	80%	91%
2018	49%	31%	7%	4%	80%	91%
2019	52%	30%	9%	2%	82%	93%
2020	48%	35%	7%	2%	83%	92%
2021	47%	36%	7%	2%	83%	93%

a

Figura 1: Participación de los principales puertos del lado argentino de la Cuenca del Plata sobre la totalidad del comercio de Argentina 2007-2021.
Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Transporte.

Tal como se establece en la tabla precedente casi la totalidad de la carga contenerizada se encuentra concentrada en 4 puertos, cuya sumatoria en términos de comercio nos da por resultado la última columna que refiere al Total Cuen- ca del Plata Argentina en el orden de casi el 100%.

En la siguiente tabla observaremos los resultados de ejercicios anuales en térmi- nos de carga total de TEUs[1] pero incluyendo también al puerto de Montevideo:

1 Unidad de medida de capacidad del transporte marítimo referida en contenedores de carga

Año	Buenos Aires	Dock Sud	Bs.As. + Dock S	Argentina	Montevideo	Arg. Vs. Uru
2008	3%	6%	9%	6%	12%	-6%
2009	-31%	-18%	-49%	-23%	-15%	-8%
2010	19%	17%	36%	19%	12%	6%
2011	2%	14%	16%	8%	22%	-14%
2012	-6%	-24%	-29%	-10%	-14%	4%
2013	4%	13%	17%	9%	9%	0%
2014	-14%	-61%	-75%	-24%	-7%	-18%
2015	-3%	7%	3%	0%	4%	-5%
2016	-12%	6%	-6%	-3%	9%	-11%
2017	3%	17%	20%	7%	5%	2%
2018	8%	8%	17%	8%	-18%	26%
2019	-14%	-22%	-36%	-20%	-6%	-13%
2020	-7%	15%	9%	1%	2%	-1%
2021	3%	7%	10%	5%	22%	-17%
TOTAL	-43%	-15%	-58%	-17%	37%	-55%

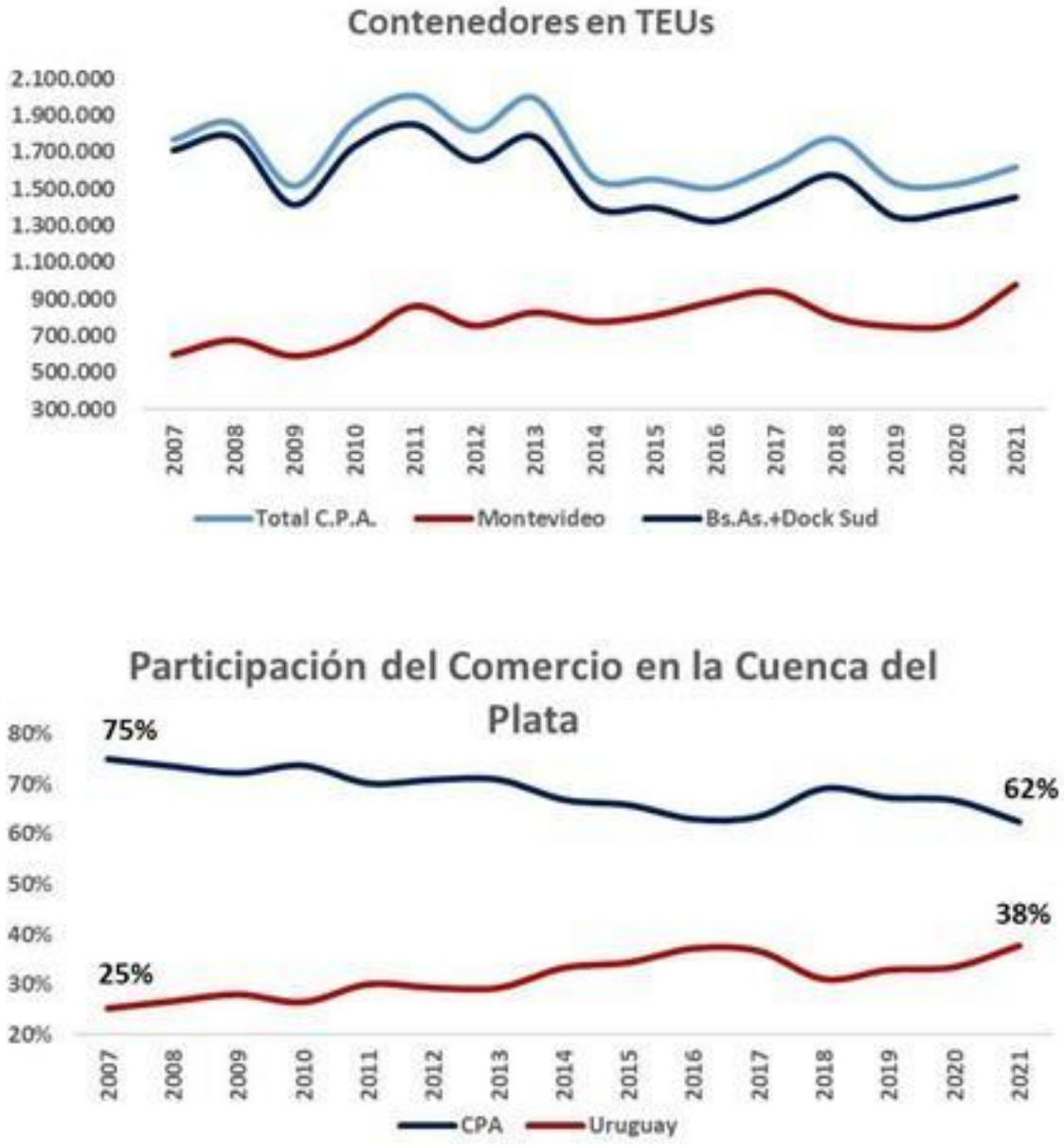
Figura 2. Variación de resultados en los ejercicios anuales de comercio entre 2008-2021 Fuente: elaboración propia en base a AGPSE S.E. y A.N.P. de Uruguay

Tal como se desprende del análisis de la figura 2, en los últimos 15 años los puertos argentinos han perdido terreno en general, en su mayoría con cierres desfavorables. Esto es particularmente preocupante cuando se advierte que en especial el Puerto de Buenos Aires ha caído un 43% y, sumado al de Dock Sud, ambos representan un retroceso del orden del 58%. En sentido opuesto, duran- te el período 2007-2021 se observa un fuerte crecimiento de carga en el Puerto de Montevideo, que asciende a un 37%. Al realizar un análisis comparativo entre el resultado total de Argentina y el de Uruguay, se permite inferir una pérdida de competitividad de un 55% en un lapso de 15 años.

Una contracción paulatina

Para continuar con el análisis de la variación de la carga en ambos márgenes del Río de la Plata, pasaremos a analizar la participación y distribución del

comercio de la Cuenca del Plata (es decir, el resultado de la sumatoria de los puertos argentinos y el de Montevideo):



Figuras 3 y 4. Evolución y participación de las cantidades de carga entre Montevideo y Cuenca del Plata Argentina entre 2007 y 2021
Fuente: elaboración propia en base a AGPSE S.E. y A.N.P. de Uruguay.

Tal como observamos, en 2007 la relación de participación era 75%-25% a fa- vor de la Argentina para reducirse, en tan sólo 15 años, a casi un 60%-40% en 2021, con una significativa porción de terreno ganado para el Uruguay.

Sin embargo, independientemente de la comparación en cargas de TEUs, es importante analizar si esto a su vez impacta en términos del comercio exterior argentino, entendiendo a la variable "Volumen de Comercio" como al equiva- lente de la sumatoria de las exportaciones e importaciones.

Figura 5. Evolución interanual del Volumen de Comercio entre Argentina y Uruguay (2006-2021) Fuente: elaboración propia en base al OEC del MI

Tal como observamos en la Figura 5, en términos nominales, entre el perío- do 2006-2021 el volumen de comercio de Uruguay creció un 50% en relación a un 23% de la Argentina, con lo cual se registró una diferencia entre ambos países del 27%. Si bien la tendencia es similar a la de la carga contenerizada, se encuentra lejos del diferencial del 55% que se mostraba como resultado de la Figura 2.

Sin embargo, para poder comparar de forma fehaciente las cifras de comercio exterior, conviene deflactar los valores, es decir, ajustarlos por inflación duran- te el período analizado. Para calcular la evolución en términos reales, se ajustó conforme índice de precios al consumidor proveniente de los datos de la Re- serva Federal de Estados Unidos:

Figura 6. Evolución real del Volumen de Comercio entre Argentina y Uruguay (2007-2021) Fuente: elaboración propia en base al OEC del MIT deflactado por el CPI de la Reserva Federal de St. Louis

Tal como observamos en la figura precedente, en términos reales el volumen de comercio de Uruguay creció un 15% mientras que la Argentina en el mismo período, no sólo no tuvo crecimiento sino que, a su vez, sufrió una altísima contracción del 22%, lo que evidencia una diferencia del orden del 37%.

El impacto en las exportaciones

En la Argentina contemporánea, nos encontramos en un escenario de escasez de reservas de divisas en el Banco Central de la República Argentina. Algunos,

incluso, calculan que nos encontramos en un escenario peligroso con reservas netas negativas.

Ahora bien, la Argentina (como todos los países del mundo, a excepción de Estados Unidos) sólo puede obtener divisas de tres formas: la venta de activos (como lo fueron las privatizaciones en la década de 1990), el endeudamien- to externo (con acreedores privados u organismos internacionales de crédito como el FMI) o la venta de bienes y servicios al exterior que vendrían a ser las exportaciones.

Vimos anteriormente la contracción de la participación total de comercio ex- terior argentino en la Cuenca del Plata, tanto en carga contenerizada como en volumen de comercio.

Sin embargo, en el mismo período de tiempo, la situación se agrava cuando sólo analizamos las exportaciones:

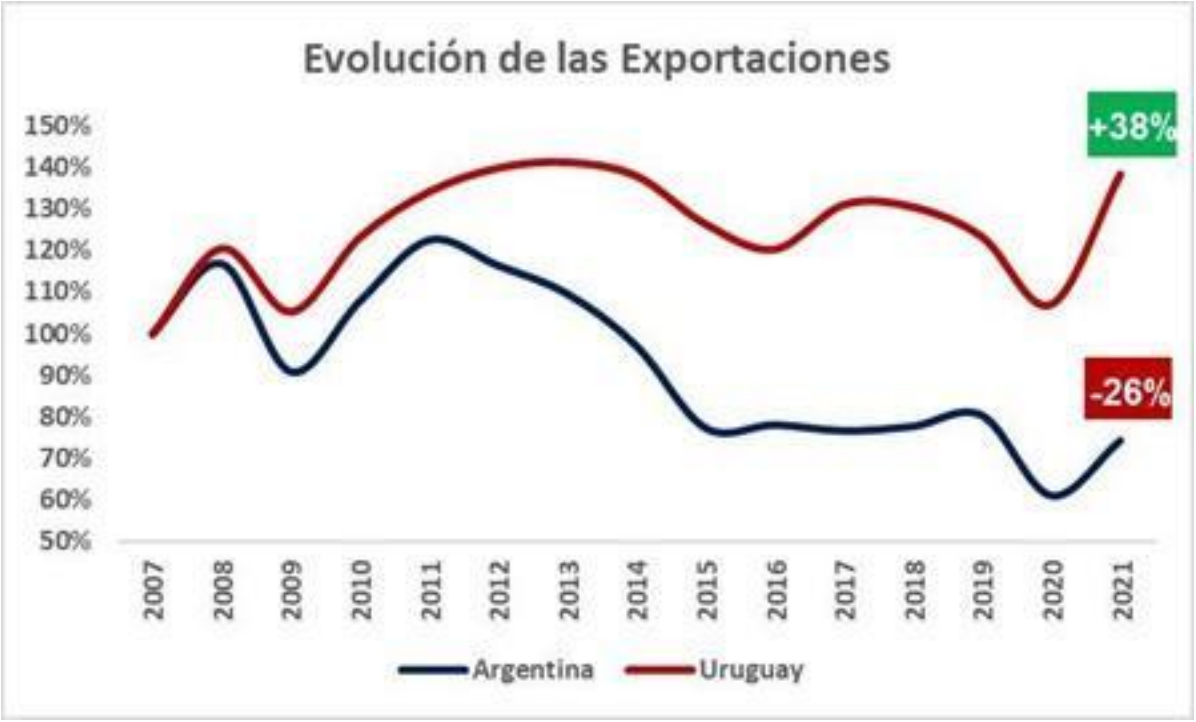


Figura 7. Evolución real interanual de las Exportaciones entre Argentina y Uruguay (2007-2021)
Fuente: elaboración propia en base al OEC del MIT deflactado por el CPI de la Reserva Federal de St. Louis

La Figura 7 resulta elocuente: mientras que en el período observado las expor- taciones de Uruguay crecieron en un 38%, las argentinas decrecieron un 26% en términos reales. Esto implica una diferencia comparativa de 64%, que se acerca al cierre negativo de carga contenerizada de la Figura 2. Este crecimien- to comparativo de alguna manera se agrava si tomamos en cuenta que Uruguay tiene, en términos demográficos, una población similar a la de la Ciudad Autó- noma de Buenos Aires y su producto interno bruto (PIB) es similar en dólares al producto bruto geográfico (PBG) porteño.

El escenario mundial: el gigantismo de los buques y la profundiza- ción del calado de los puertos

La modalidad de transporte fue cambiando en los últimos tiempos a partir de la innovación en la capacidad de carga de los buques portacontenedores que se encargan del comercio de ultramar (abaratando significativamente el costo del flete), fenómeno que algunos autores denominan como gigantismo.

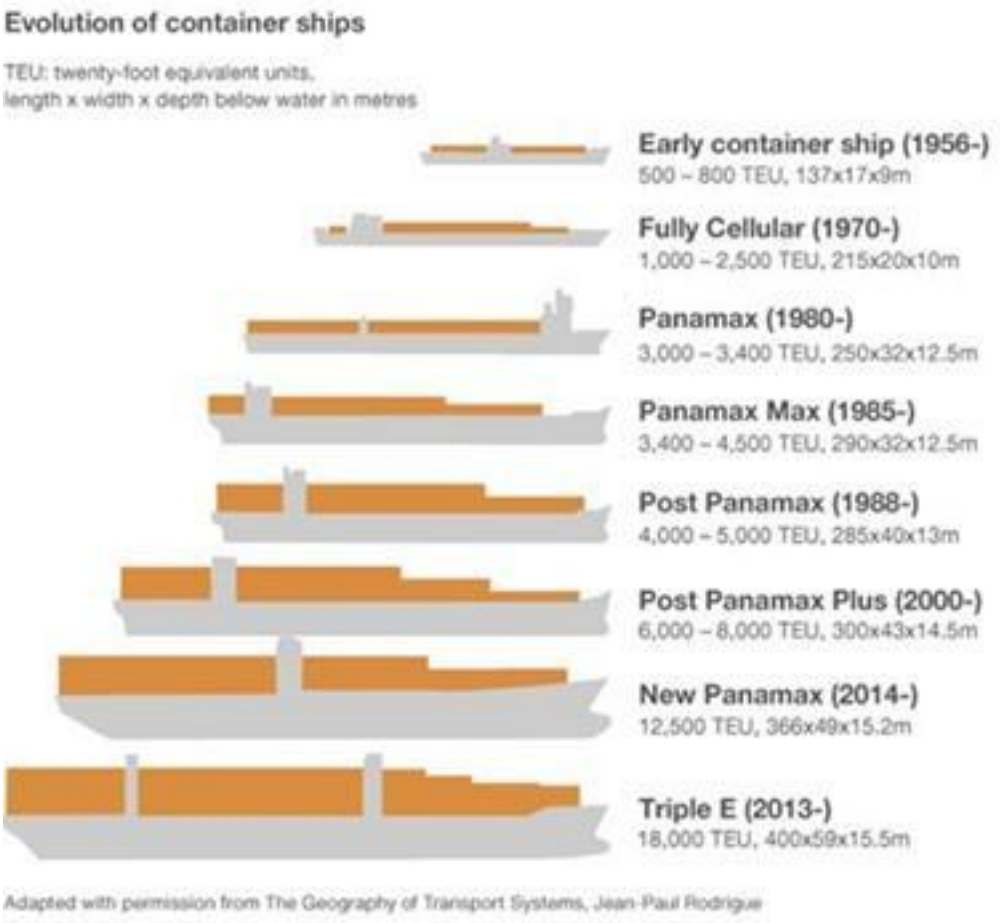


Figura 8. Evolución del calado y capacidad de carga de los buques 1956-2013. Fuente: J.P. Rodríguez/BBC

Esto a su vez impacta en la infraestructura portuaria internacional obligando a las principales terminales a realizar obras para el aumento significativo de la profundidad del calado.

La tendencia comenzó con las reformas del Canal de Panamá, en el año 2016, por donde transita el 6% del comercio mundial. A su vez, en marzo de 2021, el Canal de Suez fue noticia internacional cuando un portacontenedores de Ever Given de 51 pies de calado bloqueó su tránsito por completo impactando en el 12% del comercio mundial y obligando a las empresas navieras a buscar rutas alternativas pasando por el Cabo Buena Esperanza en Sudáfrica para luego in- gresar al Mediterráneo por el oeste. A poco tiempo de resuelto este incidente,

la autoridad de aplicación egipcia anunció una ampliación del canal tanto a lo ancho como en profundidad.

Más allá de la marcada tendencia de los últimos años a nivel mundial consis- tente en avanzar en reformas de ampliación de la infraestructura portuaria, en nuestro país encontramos proyectos de este tipo que vienen de larga data, principalmente de la década de 1970.

Sin embargo, el proyecto de hacer un puerto de aguas profundas naufragó con posterioridad a la Guerra de Malvinas, para alejarse aún más de la política na- cional con la posterior liquidación de la Marina Mercante (ELMA) en 1990, la desregulación y provincialización de las administraciones portuarias en 1993 y la concesión de la administración de las vías navegables (Hidrovía S.A.) en 1995, hechos que hasta el día de hoy no fueron revertidos.

Conclusiones y prospectivas a futuro

La pérdida de competitividad y participación sobre el comercio exterior de la Cuenca del Plata de parte de nuestro país obedece a razones multicausales, de las cuales, destacamos como de suma importancia aquellas vinculadas con la infraestructura portuaria y la navegación.
En relación a la primera, podríamos encontrarnos en un escenario en donde los principales puertos argentinos (Buenos Aires, Dock Sud) queden obsole- tos al no poder contener a los nuevos tipos de buques de gran calado. En este sentido, solo podrán ingresar si no se encuentran a tope de carga para poder navegar (de forma ineficiente) sin ningún tipo de problemas. En caso de que permanezca este escenario, en donde la Argentina no tome la iniciativa de ade- cuar su infraestructura portuaria ante las nuevas tendencias, el comercio de los bienes que pasan por la Cuenca del Plata podría dirigirse a otros países, per- judicando así los ingresos nacionales como proveedora de servicios logísticos portuarios ante otros competidores en materia de comercio exterior.

Figura 9. Proyecto de Canal de Magdalena (Fuente: Una Nación en el Mar - OCIPEx)

Adentrándonos en la segunda cuestión, hace ya un tiempo que se viene bara- jando la posibilidad de licitar la obra del Canal de Magdalena como una alter- nativa al Canal de Punta Indio, lo cual no sólo abarataría los costos de man- tenimiento futuro, sino que optimizaría la navegación a través de una mejora en la conectividad entre los puertos fluviales del litoral en relación a los que se encuentran en el Mar argentino, desde el sur de Buenos Aires (pasando la bahía Samborombón) en dirección a la Patagonia Austral y la Antártida.

El proyecto del Canal de Magdalena fue motivo de debate al interior de la coa- lición del gobierno nacional, y se llamó finalmente a licitación en mayo de 2023 para terminar con una licitación desierta en agosto de ese mismo año. De no cumplirse con la adjudicación ante un nuevo llamado, el proyecto corre el ries- go de naufragar ante la posibilidad de un resultado electoral adverso, dado que no se encuentra en la agenda de las principales fuerzas opositoras.

Por último, quedaría pendiente también resolver la escasa participación ar- gentina en relación al transporte de los bienes que se exportan tomando en cuenta los desafíos jurídicos, tributarios y económicos con los que hay que lidiar para poder lograr, en la medida

de lo posible, que nuestros ríos y los mares se llenen de buques de bandera argentina como alguna vez ocurrió con la marina mercante en el siglo XX.

A pesar de encontrarnos lejos de los conflictos del siglo XIX, queda demos- trada, una vez más, la importancia geopolítica y económica para nuestro país de la Cuenca del Plata. Si bien en términos de intereses nacionales la Causa Malvinas y la proyección hacia la Antártida suelen ser los grandes protagonis- tas en la Patria Bicontinental, no podemos dejar de lado el rol de Argentina en este lugar estratégico, tomando en cuenta que al afirmar nuestra posición en los ríos, lo hacemos también en el mar.

Bibliografía

-ARIAS, Hernando E., Argentina necesita imperiosamente un puerto de aguas profundas, Fundación NUESTROMAR, 2021. Disponible en: https://www.nuestromar.org/puertos/argentina-necesita-imperiosamente-un-puerto-de-aguas-profundas-hernando-arias/

-AVERSA, María. , "Infraestructuras portuarias en las centralidades regionales: el Puerto de Buenos Aires en la escala local y metropolitana en Quid 16 N°12 – Diciembre 2019- Mayo 2020 - (114-143). Disponible en: http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/115448

-CONESA, Eduardo, "Ley de puerto de aguas profundas" en Proyectos de ley presentados por el Diputado Nacional Eduardo Raúl Conesa: 2016 - 2017. Buenos Aires : Cámara de Diputados de la Nación, 2017. p. 476-518. Disponible en: https://partidodemocrata.org.ar/wp-content/uploads/2017/12/LIBRO-Proyectos-de-Ley-Presentados-por-el-Diputado-Nacional-Eduardo-Raul-Conesa-2016-a-2017.pdf

- MINISTERIO DE TRANSPORTE, Plan Maestro de Infraestructuras - Puerto de Buenos Aires (2018), Buenos Aires.

-NOVAIS, Roberto O. “La Argentina y la necesidad de un puerto de aguas profundas” en Boletín del Centro Naval. No. 852 (set./dic. 2019), p. 309-313. Disponible en: https://www.centronaval.org.ar/boletin/BCN852/852-NOVAIS.pdf

-RATTENBACH [et al.], Una Nación en el Mar, (2022), Buenos Aires, Ediciones Ocipex https://ocipex.com/wp-content/uploads/2022/09/Una_Nacion_en_el_Mar_Digital.pdf

-RATTENBACH [et al.], Ciudad de la Soberanía: Río Grande, Malvinas y la construcción de la Argentina bicontinental, (2022), Municipio de Río Grande - UNDEF https://drive.google.com/file/d/12lWdroxgfRgoXs2LGIimuv6_IbNeOIK0/view

- VILLALOBOS, Tristán P. H., “Navegación fluvial-marítima” en Universidad. No. 94 (1979), p. 133-144. Disponible en: https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8443/bitstream/handle/11185/5021/RU094_07_Conferencias_A04.pdf

Bases de datos consultadas

-AGPSE S.E.

-A.N.P. de Uruguay

-FRED (Reserva Federal de St. Louis)

-INDEC

-Instituto Geográfico Nacional

-Ministerio de Transporte de la Nación

-World Bank Data